

جامعة تلمسان
كلية الحقوق والعلوم السياسية

جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع
الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون خاص

إشراف الأستاذ الدكتور

تشوار جيلالي

إعداد الطالب

الحاج علي بدرالدين

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

مشرفا ومقررا

مناقشا

مناقشا

جامعة تلمسان

جامعة تلمسان

جامعة سيدي بلعباس

جامعة سعيدة

أستاذ التعليم العالي

أستاذ التعليم العالي

أستاذ التعليم العالي

أستاذ محاضر "أ"

أ.د. بدران مراد

أ.د. تشوار جيلالي

أ.د. بوسندة عباس

د. هامل هوارى

السنة الجامعية 2015/2016

إهداء

إلى الوالدين الكريمين، رزقنا الله برّهما وأطال في عمرهما.

إلى سدي في هذه الحياة، زوجتي الفاضلة.

إلى قرة عيني، ابنتي هاجر .

إلى إخوتي الأعمام، حياة، محمد، مريم، فاروق.

كلمة شكر

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك، ولعظيم سلطانك.

أتقدم بالشكر الجزيل، وعظيم الامتنان لفضيلة الأستاذ الدكتور تشوار جيلالي لقبوله الإشراف على هذا العمل، وتكبد السهر على أن يخرج في هذه الحلقة من بدايتها إلى نهايتها، كما أسأل الله له دوام الصحة والعافية، وأن يثبت له الأجر.

والشكر موصول كذلك لأعضاء لجنة المناقشة، لتكبدهم عناء مناقشة هذا العمل، رغم انشغالاتهم العلمية، سائلاً المولى عز وجل لهم دوام العطاء في مجال العلم.

أولاً: باللغة العربية

- ج : جزء
- ج.ر : جريدة رسمية
- ص : صفحة
- ط : طبعة
- ع : عدد
- د.د.ن : دون دار النشر
- د.س.ن : دون سنة النشر
- ق.ع : قانون العقوبات
- ق.و.ف.م : قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
- ق.إ.ج : قانون الإجراءات الجزائية
- غ.ج : الغرفة الجزائرية
- غ.ج.م : غرفة الجناح و المخالفات
- د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية

ثانياً: باللغة الفرنسية

- Cf : Confer voyer
- P : page
- T : Tome
- V : Volume
- N : Numéro
- Edit : Edition
- Op.cit : Ouvrage précité
- R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne de sciences juridiques, économique et politiques.

مقدمة

أصبحت ظاهرة الفساد التي استشرت وتفاقت في المجتمعات من أهم القضايا المطروحة التي تحظى باهتمام كافة الحكومات على المستوى المحلي والإقليمي والدولي، وأخذت تشغل حيزا مهما في أولويات الإصلاح نظرا لانتشار الفساد في كافة نواحي الحياة¹.

والفساد ظاهرة منتشرة في بلاد المعمورة كافة، بغض النظر عن أنظمتها السياسية، فهو موجود في الجمهوريات الديمقراطية، والديكتاتوريات العسكرية على السواء، وفي النظم الاقتصادية المختلفة من الاقتصادات المفتوحة إلى الاقتصادات المغلقة ذات التخطيط المركزي².

غير أن مظاهر الفساد تزداد انتشارا في المجتمعات الحديثة بشكل عام، وفي البلدان النامية بشكل خاص بسبب خصوصية التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها، وقد بلغت هذه المظاهر درجة أصبحت فيها تشكل مصدر قلق متزايد لرجال السياسة والإداريين وعمامة الناس نظرا لارتباطهم بهم ارتباطا وثيقا، ولكونها تمس مصالحهم القريبة والبعيدة على السواء³.

ومهما يكن من الصعوبات والتعقيدات في الاتفاق على تحديد مفهوم واحد لظاهرة الفساد، فإن ليس هناك اختلاف في أن الفساد في جوهره ينطوي على أفعال تمثل انحرافا ضمن نطاق الأعمال المتصلة بالحياة العامة، وفي محيط الأعمال الخاصة أيضا.

يرتبط الفساد بفكرة أساسية هي فكرة التبرع أو الإثراء على حساب المال العام والخدمات العامة، إما من خلال أخذ الأموال أو فوائد دون وجه حق، أو الحصول على خدمات بطريقة غير قانونية وعلى حساب أفراد آخرين من خلال محاولة استمالة الموظفين بكل الطرق المتاحة لذلك.

فعندما يغدو لكل شيء ثمن يقاس بالدينار أو الدولار -على حسب الطلب-، وعندما يغدو للقيام بواجب وظيفي ثمن، ولإجراء معاملة مع إدارات الدولة ثمن، ولتصريف أعمال الحكم ثمن، ولتمرير الصفقة ثمن، وحتى لأصوات الناخبين في الانتخابات ثمن، وللكلمة في وسائل الإعلام ثمن، وللتشريع عند مفصل

¹- أنظر، وليد إبراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، ط. 01، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2012، ص. 07.

²- أنظر، سمير النشير، الفقر والفساد في العالم العربي، ط. 01، دار الساقى، بيروت، 2009، ص. 13.

³- أنظر، أحمد الأصفر، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكتوبر 2001، ع. 32، المجلد. 16، ص. 326.

معينة ثمن، ولحكم القضاء في بعض الحالات ثمن، وعندما يغدو لكل شيء ثمن، فإننا نخشى أن يكون الفساد قد أضحى في حياتنا العامة من صلب ثقافة المجتمع.

لذا اعتبر ارتفاع مؤشر الفساد الإداري في أي مجتمع كدليل على تدني فعالية الرقابة الحكومية وضعف القانون وغياب التشريعات الفعالة، في الوقت الذي اعتبر فيه انخفاض مؤشر الفساد كدليل على قوة القانون وهيبته وفعالية التشريعات ووجود رقابة فاعلة ومؤثرة¹.

ويعد الحديث عن موضوع الفساد حديثا بالغ الحساسية والأهمية، وذلك لما له من أهمية عظيمة في تغيير التاريخ، فهو جزء لا يتجزأ في الصراعات الاجتماعية والسياسية عبر التاريخ²، فما قامت ثورة أو سقطت أنظمة أو انهارت أمم إلا وكان الفساد عنصرا فاعلا في إحداث ذلك، فكان السلاح الذي يشهر في وجه الحكم كمبرر للدعوة إلى تغييره، كما كان العنوان الأول في مسيرة الإصلاح.

ومما يدعو للخوف أن الظاهرة باتت تسجل كل يوم تطورا جديدا في أنماطها واستحداثا في أساليبها ومضاعفات في الخسائر الناجمة عنها وفي تكاليفها المالية.

لقد أصبحت هذه الآفة مهنة تستقطب مختلف الكفاءات والخبرات، إذ أن عائداتها الاقتصادية المغرية باتت تنافس عائدات غيرها من المهن الشريفة، فبعد أن كانت الجريمة تأخذ أصبحت تدفع وتقدم عائدات مجزية للعاملين بها من الأشرار والمارقين على الأنظمة والقوانين.

والفساد الإداري هو أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، لأنه يصيب الإدارة بالشلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها. وهو على هذا النحو فهو مشكلة تتسم بالخطورة وهذا بالنظر للآثار السلبية الضارة الهدامة المترتبة عليه، فهو وباء ينخر كيان المجتمع، ويقوض قيمه الأخلاقية، ويعيق برامج التنمية، كما يخل بمبادئ العدالة والنزاهة والمساواة داخله.

¹- أنظر، عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص.08.

²- أنظر، محمود محمد عطية معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي، -دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني-، أطروحة دكتوراه في الفقه وأصوله، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2010، ص.01.

كما أن للفساد عواقبه التوزيعية، وهو يشوه المنافسة الدولية وتدفقات التجارة، وقد أطلق مايكل كانتور - وزير التجارة السابق للولايات المتحدة الأمريكية- على الفساد وصف فيروس يهدد عافية النظام التجاري الدولي¹.

ويشكل الفساد بكافة أشكاله إحدى الإشكالات التي تؤدي إلى تعطيل الغاية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من وراء إنشاء المرافق العامة، ولذلك وجب التفكير في خلق حماية فعالة تضمن حسن سير المرافق العامة، فجرائم الفساد تؤثر على الأداء المالي والإداري، وتتسبب في إهدار المال العام وتعطيل الدولة عن مباشرة نشاطاتها أو وظائفها المختلفة، وهو ما يؤثر على مصلحة الفرد والمجتمع.

وأمام تطور الحياة الاقتصادية، لم يعد يقتصر مجال ارتكابها على القطاع العام، فقد أصبحت اليوم ترتكب حتى في القطاع الخاص. كما أن التحولات السريعة التي عرفتتها المجتمعات أدت إلى ظهور أشكال وصور جديدة باستمرار لأنها صفة ملازمة لعملية تطور وتقدم الحياة، إذ تعدى مدلولها الجرائم التقليدية، فلم تعد مثلاً الرشوة أو الاختلاس هما مظاهرها الوحيدة، بل هناك عشرات السلوكيات والممارسات التي تندرج في توصيف جرائم الفساد².

وفي ظل نمو التوافق الدولي على ضرورة التكاتف من أجل مواجهة هذه الظاهرة العابرة للحدود، بدأت دول العالم بالعمل الجاد من أجل تعزيز قدراتها لمكافحة الفساد من خلال إصلاح التشريعات والتنظيمات، وبناء المؤسسات، وتدريب الكوادر البشرية، وتعزيز التعاون الدولي.

فارتبطت فكرة مكافحته واستعداد الدول لوضع استراتيجيات لمواجهة هذه الظاهرة بتقديم مساعدات مالية، وتعليق كل الخدمات التي تقدمها المؤسسات المالية العالمية للدول في حالة ما إذا أثبتت أن الفساد

¹ - مقتبس عن، محمد أحمد غانم، الإطار القانوني للرشوة عبر الوطنية - رشوة الموظفين العموميين الأجانب-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص.373.

² - أنظر، محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديري، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، ط. 01، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2013، ص.12.

الحكومي في الدول ارتبط بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها، وتورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية والممارسات غير القانونية في استغلال الاستثمارات الأجنبية¹.

وفي هذا الإطار جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي اعتمدها الجمعية العامة بتاريخ 31 أكتوبر 2003، والتي دخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005، معلنة بذلك إرادة دولية صادقة لمناهضة شاملة للفساد والتزاما بتعديل التشريعات الوطنية وفاء بالالتزامات الدولية التي تفرضها هذه الاتفاقية بتجريم أنشطة الفساد كافة وملاحقة مرتكبيها وتوقيع الجزاءات الرادعة عليهم، فضلا عن اتخاذ تدابير المنع والوقاية التي عنيت الاتفاقية ببيانها، والالتزام بالأحكام المتعلقة بآلية المتابعة، على نحو ما قرره الدول أطراف الاتفاقية.

وقد سبق الاتفاقية عدد من الوثائق التي صدرت عن الأمم المتحدة، نذكر منها قرار الجمعية العامة الذي اعتمده المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين²، والقرار الذي اعتمد إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية³، والقرار الذي اعتمد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية⁴، والقرارين الصادرين بشأن منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع وإعادة تلك الأموال⁵.

إلا أنه في الرابع من ديسمبر 2000، قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة إعداد اتفاقية دولية لمكافحة الفساد تكون مستقلة عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، بحيث يتم التفاوض حولها ووضعها في فيينا (النمسا) عبر لجنة مخصصة لذلك⁶.

¹ - أنظر، فايزة ميموني، موارد خليفة، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ع.5، ص.224.

² - القرار رقم 51/59 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996.

³ - القرار رقم 51/191 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996.

⁴ - القرار رقم 55/25 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000.

⁵ - القرار رقم 56/186 المؤرخ في 21 ديسمبر 2001، والقرار رقم 57/244 المؤرخ في 20 ديسمبر 2002.

⁶ - أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، مذكرة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008، ص.19.

وبناء على ما تقدم طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام إعداد تقرير يحلل فيه كافة التوصيات والوثائق الدولية ذات الصلة، على أن تستعرض لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها العاشرة (8-17 مايو 2001)، وتقوم بتقديم التوصيات والتوجيهات اللازمة التي سيتم بعدها إطلاق عملية إعداد الاتفاقية. وقد رفع مشروع التقرير إلى اجتماع بين الدورات لتمكين الدول الأعضاء من إبداء ملاحظاتها تمهيدا لطرحه أمام "لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية" التي أصدرت تقريرها النهائي في 17 سبتمبر 2001 وتضمن التقرير توصية بشأن دعوة فريق خبراء حكومي دولي مفتوح العضوية لوضع مشروع إطار مرجعي للتفاوض بشأن الاتفاقية المزمع إعدادها¹.

اجتمع الفريق في فينا بين 30 جويلية و 03 أوت 2001 ثم رفع تقريره إلى "لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية" التي أقرته في دورتها العاشرة المستأنفة ثم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي أقره وأحاله إلى الجمعية العامة المنعقدة في دورتها السادسة والخمسين، وقد تضمن التقرير إطارا مرجعيا للتفاوض بشأن الاتفاقية وأوصى باعتماد مشروع قرار لتبنيه².

وفي 21 يناير 2002، اعتمدت الجمعية العامة مشروع القرار الصادر عن الفريق، وقررت إطلاق أعمال اللجنة المتخصصة للتفاوض بشأن الاتفاقية. هذه الأخيرة التي إنتهت من صياغة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفي 31 أكتوبر 2003 اعتمدت الجمعية العامة الاتفاقية وفتحت باب التوقيع عليها في مؤتمر التوقيع المنعقد في مدينة ميريدا (المكسيك) بين 09 و 11 ديسمبر 2003، ثم في مقر الأمم المتحدة في نيويورك حتى 09 ديسمبر 2005، ودخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005، وبلغ عدد الدول الأطراف فيها 104 دولة³.

وقد أظهرت ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أسباب ومبررات وضع المجتمع الدولي لهذه الاتفاقية، التي جاءت كما يتضح من عبارات الديباجة "لمواجهة خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها، والقيم الأخلاقية والعدالة

¹- أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، المرجع السابق، ص. 19.

²- قرار الجمعية العامة رقم 56/260 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001 منشور على الموقع التالي:

http://www.un.org/arabic/documents/GADocs/56/A_56_L69.pdf

³- أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، المرجع السابق، ص. 20.

ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، فضلا عن خطورة الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخصوصا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسيل الأموال"¹.

كما أوضحت الديباجة أن الفساد لم يعد شأنًا محليًا، وإنما بات يمس كل المجتمعات الاقتصادية، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرا ضروريا، بل يقتضي ضرورة ووجوب وضع وتسخير المجتمع الدولي لكافة الإمكانيات التقنية والمعلوماتية والإدارية لمنع وكشف وردع جرائم الفساد.²

وقد جاءت الأحكام العامة للاتفاقية لتبين الهدف منها، وشمولية نطاق تطبيقها وإقرار وترسيخ القيم السياسية والاجتماعية المعززة لثقافة الشفافية والنزاهة والمساءلة، والاهتمام بالسياسات الوقائية المصاحبة لمكافحة الفساد. كما جاءت الاتفاقية لتبين خطورة ما يطرحه الفساد، وما يترتب عليه من آثار على المجتمع وعلى الدولة.³

وبقراءة أولية لهذه الاتفاقية، يتبين أنها تحتوي على 71 مادة قانونية موزعة على ثمانية فصول رئيسية، وأن الأمم المتحدة اعتمدت -لمنع الفساد - على جانبين أساسيين، وهما:

جانب وقائي، حيث جاء نطاق تطبيق الاتفاقية شاملا لمكافحة جرائم الفساد بتبني سياسة وقائية لمنع ومكافحة هذا النوع من الجرائم قبل وقوعها وبعد وقوعها، من خلال آليات للتحري عن الجريمة واستعادة الأموال المتحصلة منها، وهو ما نصت عليه المادة 03 من الاتفاقية بقولها "تنطبق هذه الاتفاقية، وفقا لأحكامها على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية".

فالاتفاقية تتحدث عن تدابير وقائية تتصل بسياسات مكافحة الفساد، والهيئات الوقائية، وتشكل المادة 05 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الأساس الذي يحدد للدول وجوب وأهمية وضع

¹- أنظر، ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

²- أنظر، ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

³- أنظر، أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط.01، دار الفكر للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص.52.

سياسات لمكافحة الفساد، والتي من شأنها أن تشكل المدخل الأساسي لأي جهد حقيقي لمنع ومكافحة الفساد¹.

كما تشدد نفس المادة أعلاه على أهمية الوقاية، والحاجة إلى عملية تقييم مستمرة للتدابير القائمة لمكافحة الفساد، إضافة إلى التشديد على أهمية التعاون على المستويين الإقليمي والدولي².

أما الجانب الثاني، فهو عقابي، حيث تجرم الاتفاقية الفساد بمختلف أشكاله ومظاهره كالرشوة، والمتاجرة بالنفوذ، والاختلاس، وإساءة استغلال الوظائف، وغسل العائدات الإجرامية... إلخ.

هذا على الصعيد العالمي، أما أوربيا، فقد كانت الدول الأوروبية السبابة في دق ناقوس الفساد مبكرا، إذ بدأت الجهود بإصدار توصيات صادرة عن مؤتمر وزراء العدل الأوروبيين المنعقد في دورته 19 بمالطا و تم تأكيدها في الدورتين 21 و22. واستجابة لتلك التوصيات، وضعت اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي في نوفمبر 1996 برنامجا لمكافحة الفساد. كما أوصى القرار المتخذ من طرف وزراء العدل الأوروبيين في القمة 21 المنعقدة بستراسبورغ سنة 1997 بضرورة وضع برنامج مكافحة الفساد حيز التطبيق في أسرع وقت ممكن، وأوصى خاصة بوضع اتفاقية جنائية حول الفساد قصد تجريم الأفعال المشككة له³.

ومن جهتهم فإن رؤساء الدول والحكومات لمجلس أوربا أوصوا بوضع أجهزة قانونية دولية تماشيا مع برنامج مكافحة الفساد في قمتهم الثانية بستراسبورغ في الفترة من 10 إلى 11 أكتوبر 1997، ويشكل القرار رقم 24/97 المتخذ من اللجنة الوزارية -بمناسبة الدورة 101 المنعقدة بتاريخ 06 نوفمبر 1997-

¹- تنص المادة 1/05 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه " تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة".

²- تنص المادة 4/05 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه " تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد".

³- أنظر، يزيد ميهوب، صلاح الدين بوجلل، الجهود الأوربية لمكافحة الفساد، ورقة بحث مقدمة في أشغال الملتقى الوطني حول " الآليات القانونية لمكافحة الفساد"، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح /ورقلة، يومي 03/02 ديسمبر 2008، ص.01.

نقطة مفصلة في مكافحة الفساد على المستوى الأوروبي، إذ تضمن هذا القرار المبادئ العشرين التي ينبغي التقيدها بمكافحة الفساد¹.

وفي دورتها 102 المنعقدة بتاريخ 04 ماي 1998 رخصت اللجنة الوزارية بقرارها رقم 07/98 بإنشاء مجموعة الدول ضد الفساد (GRECO) كمؤسسة مهمتها تحسين قدرات أعضائها لمكافحة الفساد². و تتويجا لهذه الجهود، طور مجلس أوروبا (COE) ثلاث أدوات أولية لإرشاد الأعضاء في مكافحة الفساد، تمثلت في الاتفاقية الجنائية حول الفساد³ الموقعة في 27 جانفي 1999 والتي دخلت حيز النفاذ في 01 جويلية 2002، والاتفاقية المدنية حول الفساد⁴ الموقعة في 04 نوفمبر 1999 بستراسبورغ ودخلت حيز النفاذ في 01 مارس 2003، إضافة إلى البروتوكول الإضافي الملحق بالاتفاقية الجنائية حول الفساد⁵ الموقع في 15 ماي 2003 بستراسبورغ ودخل حيز النفاذ في 01 فبراير 2005⁶.

أما في أمريكا، فتعتبر اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد⁷ التي تم اعتمادها بواسطة منظمة الدول الأمريكية في 29 مارس 1996، هي أول اتفاقية دولية خاصة بقضية الفساد، وتمثل المادة الثالثة منها -وهي مادة الإجراءات الوقائية- أول محاولة شاملة لوضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة قانونا، وتطالب هذه المادة الدول الأطراف بتبني معايير لسلوك موظفيها العموميين وإيجاد آليات لتطبيق هذه المعايير، ووضع أنظمة للإفصاح عن الأصول المملوكة لبعض المسؤولين عند اختيارهم، وإصلاح أنظمة

¹ -ومن جملة هذه المبادئ: اتخاذ تدابير فعالة للوقاية من الفساد وتحسيس الرأي العام بخطورة الظاهرة، ضمان تجريم الفساد الوطني والدولي، ضمان تمتع الأشخاص المكلفين بالتحري ومعاينة مرتكبي جرائم الفساد بالاستقلالية لممارسة وظائفهم، اتخاذ إجراءات كفيلة بحجز عائدات الفساد، تشجيع التعاون الدولي بأسرع وقت ممكن. يزيد ميهوب، صلاح الدين بوجلال، المرجع السابق، ص. 01.

² -يزيد ميهوب، صلاح الدين بوجلال، المرجع السابق، ص. 01.

³ -متوفرة على الموقع: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2004/6611.pdf>

⁴ -متوفرة على الموقع: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

⁵ -متوفر على الموقع: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/191>

⁶ -أنظر، ديفيد لونا، مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة -مسؤولية مشتركة تقوم على الوقاية والشفافية- محاضرة أقيمت في مؤتمر عقده المعهد الدولي للأخلاقيات العامة (IPE) في مدينة بريسبين الاسترالية في 4 أكتوبر 2002 بالاشتراك مع الجمعية الاسترالية للأخلاقيات المهنية والتطبيقية (AAPAE) وجامعة جريفيث والحكومة الاسترالية، منشورة على الموقع:

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/arabic/publication/2008/06/20080604125144ssissirdile0.4081079.html#axzz42aeXqG6t>

⁷ -متوفر على الموقع: <http://awtad.org/?p=288>

المنافسات والتوظيف، وحرمان الأفراد والشركات من الإعفاءات الضريبية في حالة وجود مصروفات تتسم بانتهاك قوانين مكافحة الفساد¹.

أما في آسيا، فقد تبنت 21 دولة في منطقة آسيا/ المحيط الهادئ مجموعة مبادئ غير ملزمة ضد الفساد. هذه المجموعة المعروفة بخطو عمل البنك الآسيوي للتنمية /منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ABD/OECD لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ، وتم العمل على حجب الملاذ الآمن عن الرسميين الفاسدين، وعن الذين تمت رشوتهم، وعن أموالهم المكتسبة بصورة غير مشروعة².

في أفريقيا، تم تبني ميثاق الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد، من جانب رؤساء الدول في اجتماع القمة الأفريقية الذي عقد في مابوتو، عاصمة موزامبيق، في جويلية 2003، وهذا بعد سلسلة من الجهود التي تمثلت في إصدار التحالف العالمي لأفريقيا (GCA) مبادئ غير ملزمة لمكافحة الفساد في 23 فيفري 1999 تم تبنيها من قبل الأعضاء الأحد عشر في التحالف المذكور و بروتوكول مجموعة التنمية الأفريقية الجنوبية (SADC) ضد الفساد لسنة 2001، الذي يشتمل على إجراءات تبنتها الدول الأربع عشرة في المجموعة المذكورة سنة 2001³.

أما عن الجهود العربية لمكافحة الفساد، فقد انضمت المنطقة العربية لهذا الجهد الدولي، وبقوة، و بدأ ذلك جليا من خلال مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية⁴، والتي شكلت هذه المبادرة نقطة تحول رئيسية نحو جهد عربي شامل ومشترك في مكافحة الفساد.

وقد جرى تأكيد هذه الإرادة العربية في مكافحة الفساد خلال فعاليات المؤتمر الإقليمي الذي عقد في منطقة بحر الأردن بتاريخ 21-23 يناير 2008 والذي أطلق مشروع " دعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية"، بحضور وزراء عدل ومسؤولين حكوميين، وممثلين رفيعي المستوى من

¹ - أنظر، محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص. 148-149.

² - أنظر، بلال خلف السكرانة، الفساد الإداري، ط.1، دار وائل للنشر، الأردن، 2011، ص.146.

³ - ديفيد لونا، المرجع السابق.

⁴ - تم إطلاق مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية في فبراير 2005 في الأردن، بحضور 18 دولة عربية ممثلة على مستوى رئاسة مجلس الوزراء والوزراء، وبدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

للإطلاع على محتوى المبادرة، أنظر الموقع: <http://www.oecd.org/mena/governance/35433560.pdf>

السلطة القضائية والجهات المعنية بمكافحة الفساد من 19 دولة عربية، إضافة إلى ممثلين عن المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص، وخبراء إقليميين ودوليين¹.

وقد كرس هذا المؤتمر التزام الدول العربية بتفعيل جهودها لمكافحة الفساد، عبر بناء قدراتها على تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. فتميزت الدول المشاركة في المؤتمر بإقرارها آلية مرسقة لإنشاء شبكة إقليمية تكون بمثابة المنتدى الإقليمي لدعم جهود تطبيق الاتفاقية، على المستوى الوطني والإقليمي وهو ما تم تداوله على هامش الجلسة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف الخاص بالاتفاقية المنعقد في بالي (أندونيسيا) خلال الفترة من تاريخ 28 يناير وحتى 01 فبراير 2008 وما جرى طرحه في الجلسة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف الذي عقد في الدوحة قطر في نهاية 2009².

كما قامت الدول العربية مجتمعة في مجلس وزراء الداخلية العرب بإعداد مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، تم تعميمه على وزارات العدل العربية، وشكلت لجنة مشتركة من مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب لمراجعة صياغته، وقد أنهت اللجنة مهمتها في 11 ديسمبر 2003 باعتماد مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد وبدعوة الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية والعدل العرب إلى إجراء التنسيق اللازم لوضع الإجراءات التنفيذية للاتفاقية على أن يتم عرض هذه الإجراءات على المجلسين لاعتمادها³.

وقد توجت هذه الجهود هي الأخرى بصدور الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي صدرت بتاريخ 21 ديسمبر 2010 بالقاهرة⁴، والتي تهدف هي الأخرى إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، والتصدي لسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها، فضلا عن تعزيز التعاون العربي على الوقاية من هذه الآفة، واسترداد الموجودات المترتبة عنه، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وكذا تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد. ولم تبق الجزائر بمعزل عن الحركة الدولية المتعلقة بمواجهة الفساد، بل وإيماننا منها بوجود ضم

¹ - أنظر، وسيم حرب، جهود وأجهزة مكافحة الفساد في الدول العربية، ص.04، منشور على الموقع:

http://www.arabruleoflaw.org/Files/PDF2010/China_IAACA_DrHarbSpeech_Ar.pdf

² - وسيم حرب، المرجع السابق، ص.04.

³ - أنظر، الموقع: <http://www.acees.gov.bh/corruption/laws-and-agreements>

⁴ - الاتفاقية منشورة على الموقع:

<https://drive.google.com/file/d/0B9-2pl8UPd5OdURmTOZNM0JCSTA/view>

جهودها إلى جهود المجتمع الدولي، انضمت إلى جميع الاتفاقيات الدولية والإفريقية والعربية المناهضة للفساد بغرض تكامل أفضل وتعاون أجمع في هذا المجال.

حيث صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتحفظ وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04¹، وكذا على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137/06²، وكذا على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 249/14³.

وتمشيا مع هذه الالتزامات الدولية، كان لزاما على الجزائر أن تقوم بتعديل تشريعاتها الداخلية لتتلاءم وهذه الإلتزامات، خاصة في ظل عجز قانون العقوبات والقوانين ذات الصلة في هذا المجال عن قمع والحد من الفساد. فكان القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁴، والذي بموجبه استحدثت المشرع الكثير من الجرائم في مجال مكافحة الفساد، والتي لم يكن لها وجود لا في قانون العقوبات، ولا في القوانين الأخرى ذات الصلة، كقانون الجمارك وقانون مكافحة تبييض الأموال والوقاية من الإرهاب، وهي كلها مستوحاة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهذا على غرار جرمي الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، جريمة تلقي الهدايا، جريمة الإثراء غير المشروع...إلخ.

وتأتي هذه الاستجابة رغبة من المشرع في تطوير المنظومة التشريعية الوطنية، ومواكبتها لمستوى التحولات التي تفرضها متطلبات العلاقات الدولية من جهة، ومواجهة مختلف مظاهر الأفعال المضرة بالوظيفة العامة من جهة أخرى، حيث تساهم هذه الخطوات التي تمت المبادرة بها في تحقيق مرحلة متقدمة في مجال رسم الآليات وإرساء قواعد تكريس جدية التحولات الجارية وإحاطتها بالضوابط القانونية المطلوبة نظرا للأهمية التي تمثلها في عملية مواكبة التشريع الوطني للمستجدات الموجودة على الصعيد الدولي وتكييف

¹- المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج.ر.2004، ع.26، ص.12.

²- المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 10 أبريل 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، ج.ر.2006، ع.24، ص.04.

³- المرسوم الرئاسي رقم 249/14 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014، يتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، ج.ر.2014، ع.54، ص.05.

⁴- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.2006، ع.14، ص.04.

منظومتها القانونية بما يتوافق مع مجموع المعاهدات والاتفاقيات التي انضمت إليها الجزائر على الصعيد العربي والإقليمي والدولي.

وقد تضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 74 مادة تمحورت حول تكريس قواعد ضمان النزاهة في تسيير الشؤون العامة وإشراك المجتمع المدني ووسائل الإعلام لتعزيز الوقاية من الفساد ومكافحته، وتجريم الأفعال التي قد تؤثر سلبا في السلوك المهني للموظف العمومي، وحماية الشهود والخبراء والمبلغين عن الجريمة والضحايا، وتشجيع التبليغ عن الجرائم، وقام بإنشاء هيئة وطنية متخصصة تتولى إستراتيجية مكافحة الفساد والقيام بدور التحسيس والتوجيه.

لقد كان هذا التشريع -بالإضافة إلى قانون مكافحة التهريب- هو القانون الوحيد الذي استقل عن شريعته العقابية المرجعية مما دفع إلى التساؤل عن طبيعة هذا القانون الجديد؟ ومرجعيته؟ وهل هو مجرد إدراج للاتفاقيات الدولية في القانون الداخلي أم انه نابع من مقتضيات داخلية؟.

نلاحظ من خلال استقرائنا للحالة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد أن وقائع الفساد قد تكاثرت وتضاعفت في المجتمع الجزائري بأشكال متعددة أبرزها إهدار الأموال العمومية، من أجل تحقيق مصالح شخصية مما يشكل خطرا حقيقيا على أخلاقيات واستقرار المجتمع وحسن إدارته ونمو اقتصاده.

حيث يلاحظ في السنوات الأخيرة تزايد ظاهرة الفساد في الإدارات العامة، وأصبحت تهدد كل معالمها وأعمالها، فهو نتيجة وانعكاس لما يسود المجتمع من ظروف وتصرفات داخل البيئة الإدارية تتمثل بالأساس في ضعف الأجهزة الرقابية، والتضارب في توزيع المهام والمسؤوليات وغياب المعايير الدقيقة التي تقي الموظفين من الخروج عن المبادئ الإدارية المتعود عليها.

فإذا كانت الجرائم بصفة عامة ترتكب عادة من طرف أفراد مهمشين أو عصابات خارجة عن القانون، فالיום في عصر العوملة ترتكب من موقع السلطة أو بالقرب منها حيث تسخر أجهزة الدولة لخدمة الأغراض الإجرامية بتحريف الوظائف الأصلية للدولة عن الغرض الأساسي لها وهو خدمة المصلحة العامة لتحقيق منافع خاصة.

فلم تعد الطبقات الفقيرة والأكثر حرمانا في المجتمع هي الأكثر خطورة على أمن وسلامة المجتمع، بل أصبحت النخب المتحكمة سياسيا واقتصاديا هي مصدر الإجرام في المجتمع، لدرجة أن جرائم الفساد أصبحت تمارس في شكل مؤسسات منظمة¹.

تظهر أهمية البحث في تحول الفساد من ظاهرة إلى نظام وطريقة للحياة عند البعض في كثير من الدول النامية، وكان من الطبيعي أن يكون لانتشار هذا السلوك الفساد والمدمر آثارا وتداعيات سلبية على مجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

و في غمار كل هذا يفقد القانون هيئته في المجتمع، لأن المفسدين يملكون تعطيل القانون وقتل القرارات التنظيمية في المهدي، وهو ما يؤدي إلى أن يفقد المواطن العادي ثقته في سيادة القانون وتصبح مخالفة القانون هي الأصل و الالتزام بأحكامه هو الاستثناء.

ومن ناحية أخرى، فإن من نتائج عوملة الاقتصاد وبخاصة عوملة الأسواق أن أمكن تسهيل تصدير النشاط الإجرامي خارج الحدود الوطنية بمساعدة الشبكات الحديثة للنظم البنكية والمالية، ووسائل الاتصالات والنقل السريع التي تغطي الكرة الأرضية. وهكذا أصبح المجرمون يحوزون على أدوات فعالة لتجاوز الحدود كأشخاص، أو كأموال، أو منقولات أكثر من أوقات سابقة.

وهنا يقع التصادم بين التشريع الجنائي الوطني المقيد بالحدود السياسية الوطنية مع ظواهر إجرامية متخطية الحدود، لذا أصبح من الضروري أن تواكب السياسة الجنائية هذا التطور عن طريق تكييف وسائل مكافحة ظاهرة الإجرام مع وسائل ارتكابه ونطاقه.

كما أن لهذا الموضوع أهمية عملية، تتمثل أساسا في إظهار طبيعة هذه الجرائم التي ينشأ عنها حق الدولة في توقيع العقاب على مرتكبيها، والإطلاع على مختلف الإجراءات القانونية المتبعة وتبسيطها وشرحها للتسهيل على المحامين من ناحية، والقضاة من ناحية أخرى، بدراسة مختلفة الآليات القانونية والتشريعية التي اعتمدها المشرع من أجل مكافحة الفساد والقضاء على انتشاره في مجال الصفقات العمومية، بغية تسهيل فهمها على كل من يرجع إليها من الناحية العملية سواء كان متقاضيا أو قاضيا.

¹ -فايزة ميموني، موارد خليفة، المرجع السابق، ص.224.

كذلك فإن الأهمية العلمية لهذه الدراسة تستمد من زيادة اهتمام معظم البلدان العربية بالسعي نحو القضاء على مظاهر وأسباب هذه الظاهرة، باعتبار أن الفساد الإداري يمثل بالفعل سببا ومعوقا لعمليات التنمية، ومن هنا ظهرت في الآونة الأخيرة دعاوى كثيرة للإصلاح الإداري ومحاربة كل ما يساعد على ظهور وانتشار الفساد، سواء أكانت أسباب اقتصادية أم إدارية أم قانونية.

ومع تنامي هذه السلوكيات الفاسدة التي تنخر في عصب الإدارة والدولة و تعيق نموها وتطورها وتهدد أمنها الاجتماعي، ونموها الاقتصادي وأدائها الإداري ظهرت ضرورة وحتمية حماية الوظيفة العامة والمال العام من هذه المخاطر التي تهددها باعتبارها ركيزة من ركائز بناء المجتمع وتطويره¹، بذلك اتجهت غالبية إن لم تكن كل النظم السياسية، القانونية، الإدارية، والقضائية إلى السعي جاهدة لتوفير كافة أنواع الحماية لهذه الأخيرة من كل أشكال المخاطرة المحدقة بها.

وأهمية الموضوع تطرح في خصوصية هذا النوع من الجرائم، حيث يتسم بالكتمان، إذ يصعب الكشف عن الجريمة بقدر ما تزداد فرص التستر على ارتكابها فترة طويلة لاسيما مع كون الجاني موظفا عاما يختار وقت ووسيلة ارتكاب الجريمة، ويستفيد من مجموعة سلطات فعلية وامتيازات قانونية تمثل في نهاية المطاف غطاء لارتكاب جرمته².

والواضح أن الجزائر لم تسلم من هذا الفيروس الفتاك نظرا لحجم الفساح الاقتصادية التي كانت ولا زالت في تعاقب من سنة لأخرى، وبسببه ضيعت الملايير من الأموال العامة كان بالإمكان استغلالها في تحسين مصالح البلاد والعباد.

فقد توالى قضايا الفساد في الجزائر والتي نبرز منها على سبيل المثال لا الحصر فضيحة 26 مليار التي أثارها في نهاية الثمانينات، ومنها إلى قضية بنك الخليفة، وقضية سونطراك التي تشكل العود الفقري للاقتصاد الوطني، وقضية الطريق السريع شرق غرب.

¹ - أنظر، عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص. 04.

² - فايزة ميموني، المرجع السابق، ص. 231.

وفي هذا السياق ظلت فضائح اختلاس الأموال والفساد خلال الفترة الأخيرة تسيطر على صفحات الصحف عموماً والجزائر خصوصاً بعد أن أخلت لها الأخبار الأمنية المكان، وتفجرت قضايا اختلاس البنوك، أهمها فضيحة البنك الوطني الجزائري التي عرفت بقضية 3200 "مليار سنتيم" والتي كان بطلها عاشور عبد الرحمن، إضافة إلى قضية البنك الصناعي والتجاري الجزائري "البيسيا"، إضافة إلى قضية بنك التنمية المحلية، وبنك الفلاحة والتنمية الريفية¹.

وتأتي قضية سونطراك ضمن أكبر قضايا الفساد التي أحدثت ضجة كبيرة لدى الرأي العام لما فيها من نهب لأموال الشعب وتهريبها للخارج عبر طرق تدليسية من طرف إطارات ومسؤولين نافذين في الدولة وتتعلق بالمجمع النفطي سونطراك التي خلصت التحقيقات القضائية بشأنها إلى تورط 18 متهما على رأسهم المدير العام محمد مزبان ونجليه في إبرام 03 صفقات وتضخيم فواتيرها².

كما عرف قطاع الفلاحة قضية فساد كبيرة تتعلق بإهدار الملايير في محافظة السهوب مازالت تفاصيلها في التحقيق ويتوقع أن تقطع رؤوس عدد من كبار المسؤولين. كما لم تسلم وكالات ومراكز البريد من الاختلاس أهمها قضية اختلاس مركز بريد الطارف والجلفة ومركز بريد تيبازة ب 4 مليارات ومركز بريد الشراقة ب 7 مليارات. وكما عرف قطاع الخدمات الجامعية واحدة من أكبر قضايا الفساد والمتعلقة بصفقة

¹- أنظر، عثمان لحياي، الأيدي الطويلة، جريدة الخبر، 11 أكتوبر 2008.

²- أنظر، الموقع:

<https://www.djazairiss.com/akhbareyoum/135028>

الحاكمة التي دامت شهراً كاملاً حملت في طياتها العديد من التصريحات المثيرة والغامضة في نفس الوقت، ولم تكشف عن حقيقة الفساد أو ما حصل بالضبط في أكبر شركة بترولية في الجزائر، لأن مفتاح اللغز يبقى بيد وزير الطاقة والمناجم الأسبق شكيب خليل، والذي بإمكانه وحده كشف حقيقة ما حدث، لأن المتهمين وعلى اختلاف مناصبهم في سونطراك من نواب الرئيس المدير العام والمدبرين التنفيذيين كلهم أجمعوا بما فيهم محمد مزبان على أن الصفقات المتابعين فيها والمتعلقة بالحماية الإلكترونية وأنبوب الغاز "جي كا 3" و"إعادة تهيئة مقر غرمول" والتي شكلت عنصراً من عناصر الاتهام في ملف "سونطراك 1" كانت بأوامر وتحت مراقبة وتعليمات كتابية من قبل الوزير شكيب خليل، بصفته صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في تسيير المجمع، ورئيس الجمعية العامة وما قام به مزبان ونوابه كان تحت مراقبته وتنفيذاً لأوامره، وهذا ما جعل المحامين يعتبرون أن متابعة إطارات سونطراك بسبب تنفيذهم الأوامر هو إجحاف في حقهم، ومنهم حتى من اعتبر أن قضايا الفساد في الجزائر تظل دوماً أضعف طرف في الحلقة فيما يتم غض البصر عن "الحوت الكبير" حيث لا يحاسب المسؤولون على تقصيرهم في أداء مهامهم أو فشلهم في التسيير. أنظر الموقع:

<http://www.echoroukonline.com/ara/mobile/articles/271492.html>

الأفرشة التي كان بطلها المدير العام السابق لديوان الخدمات الجامعية وعدد من كبار موظفيه، كما لم يسلم قطاع العدالة نفسه من قضايا الرشوة والفساد بعد تورط عدد من القضاة¹.

ولقد كانت أشهر قضايا الفساد على الإطلاق في الجزائر، تلك الفضيحة الكبرى التي فجرها الوزير الأول في عهد الرئيس الأسبق الشاذلي بن جديد، والمتعلقة بقضية 26 مليار دولار، والتي اكتشفها بفعل تضخيم فواتير استيراد بعض المواد، علما أن حجم الدين الخارجي في ذلك الوقت كان يساوي 26 مليار دولار أمريكي²، أي أن السيد إبراهيمي أراد أن يقول للرأي العام أن كل الديون هي عبارة عن تحويلات لصالح فئة معينة من المجتمع، وهي القضية التي بينت للجميع مظاهر الفساد الاقتصادي في الجزائر مجسدا في أبرز مظاهره.

وفي تقرير حديث لمجلس المحاسبة، وجه فيه هذا الأخير انتقادات لاذعة لطريقة تسيير وزارة الثقافة للصفقات المالية المبرمة خلال الفترة ما بين 2006 و 2013، فقد أكد التقرير في الباب المخصص للحديث عن طريقة التسيير أن 63 % من صفقات وزارة الثقافة خلال تلك الفترة، لم تحرص على تطبيق القانون، وذلك بعد أن راجع المجلس 265 صفقة خلال تلك الفترة التي أبرمت بها 41 % من الصفقات بالتراضي، و 21 % بالتسوية، و 37 % فقط عن طريق المناقصة، وهو ما يناهز القانون، بحسب التقرير الذي ورد فيه أن "تنفيذ الصفقات باعتماد عقلية التراضي، يعكس عدم احترام وزارة الثقافة للقانون"³.

ويبدو أن الفساد قد طغى حتى على الصفقات الدولية، حيث باشرت المحكمة الوطنية الإسبانية لمكافحة لإفساد تحقيقاتها في حصول إسبانيين اثنين (سفير ونائب) على رشاوى وعمولات تقدر بنحو 70 مليار سنتيم 6.7 مليون أورو، لقاء وساطتهما والتسهيلات التي قدمها لشركة البناء والإنشاءات العامة "إليكنور" للظفر بمشروعين ضخمين في الجزائر يتمثلان في محطة لتحلية مياه البحر بتلمسان وترامواي ورقلة⁴.

¹- عثمان لحياي، المرجع السابق.

²- أنظر، علي حبيش، آثار ظاهرة غسل الأموال على الإقتصاد الجزائري، مذكرة ماستر في العلوم الإقتصادية، جامعة العقيد آكلي محمد أولحاج/البويرة، 2014/2015، ص.59.

³- محمد علال، "63 % من صفقات وزارة الثقافة تمت خارج القانون" في أحدث تقرير لمجلس المحاسبة، جريدة الخبر، 16/01/2016.

⁴- أنظر، حسان حويشة، 70 مليار رشوة لفوز الإسبان بمحطة تحلية بتلمسان وترامواي ورقلة، جريدة الشروق بتاريخ 14/01/2016.

وبحسب ما أفادت به إذاعة كادينا سير الإسبانية فإن الحكومة الجزائرية منحت صفقتين ضخمتين لشركة البناء والإنشاءات العامة إليكنور وهما محطة تحلية مياه البحر ببلدية سوق الثلاثاء بتلمسان وترامواي مكينة ورقلة، بعد وساطة وتسهيلات من سفير إسبانيا بالهند غوستافو دي أريستيغي، والنائب عن حزب الشعب لمقاطعة زيغوفيا، بيدرو غوميث دي لا سيرنا، مشيرة إلى أن التحقيق مركز حاليا على عملية دفع عن طريق فواتير تمت مع شركة تدعى كاستيلينو مقرها بهولاندا، حيث حصل المعنيان على رشوة محتملة بـ 1.7 مليون أورو، ما يفوق 20 مليار سنتيم¹.

إن ما تقدم تبرزه بوضوح الرتب المتدنية التي تحتلها الجزائر في التقارير العالمية فيما يخص النزاهة والشفافية، حيث احتلت على التوالي الرتب 92، 111، 105 لسنوات 2008، 2009، 2010²، وبقيت محافظة على المرتبة 105 لسنة 2012 من مجموع 176 بلدا، ويتم اعتماد المؤشر بناء على تقديرات هيئة دولية مثل البنك العالمي ومنتدى الاقتصاد العالمي و 11 هيئة مالية دولية وجهوية أخرى، وفي المجموعة العربية تحتل الجزائر المرتبة 10 من مجموع 18 بلدا، والمرتبة 21 إفريقيا من مجموع 50 دولة³.

وحسب تقرير لمنظمة الشفافية الدولية لسنة 2015، فقد جاءت الجزائر في المرتبة 88 عالميا من حيث الدول التي يتفشى فيها الفساد بشكل أو بآخر متساوية مع المغرب ومصر وبعيدا عن الجارة تونس التي حلت في المرتبة 76 وذكرت منظمة الشفافية العالمية في أحدث تقرير لها، أن الدول التي تنتشر فيها النزاعات والاضطرابات والدكتاتوريات تعد من بين أكثر الدول فسادا، وأقلها أمنا أيضا، مشيرة إلى أن أكثر من 6 مليارات نسمة يعيشون في دول يتفشى فيها الفساد بشكل أو آخر⁴.

وتقدمت الجزائر في ترتيب الدول الأكثر فسادا في العالم إلى المرتبة الـ 88 لعام 2015، بعدما كانت في المرتبة 100 في سنة 2014 والمرتبة الـ 94 في سنة 2013. وحلت دول عربية عدة بين الدول الأكثر فسادا والأقل أمنا، فجاءت الصومال في المركز الأخير من حيث الشفافية، أي أنها أكثر الدول فسادا،

¹- أنظر، حسان حويشة، المرجع السابق.

²- أنظر، زهرة بن مخلف، الرشوة في الجزائر -دراسة ميدانية حول الظاهرة- أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2009، ص.ج.

³- أنظر، ملف خاص بالفساد، جريدة الخبر، تحت عنوان الجزائر من أكثر البلدان فسادا، بتاريخ 2013/02/24، ص.15.

⁴- أنظر، محمد، ل. الجزائر في المرتبة 88 عالميا في مؤشر الفساد -حسب تقرير لمنظمة الشفافية العالمية-، جريدة الشروق، بتاريخ 2016/01/27.

واحتلت المركز 167 متساوية في ذلك مع كوريا الشمالية . وفي المركز قبل الأخير، جاءت أفغانستان واحتلت المركز 166، بينما احتلت السودان المركز 165، وسبققتها مباشرة دولة جنوب السودان، الدولة المستقلة المعلنة حديثا واحتلت المركز 163، متساوية مع أنغولا، وحلت قبلهما مباشرة ليبيا والعراق اللتان تعانيان نزاعات متعددة لعل أخطرهما تنظيم داعش والفصائل المسلحة، واحتلتا المركز 16، وحلت اليمن وسوريا، وهما تعانيان من مشكلات أمنية واقتتال داخلي، في المركز 154 بين الدول الأكثر فسادا¹.

كل هذه العوامل تجعلنا نقول أن الفساد الذي أصبحت مخاطره وتهديداته هاجسا وطنيا ودوليا أعجز الحكومات المتعاقبة عن احتوائه ومواجهته بشهادة أعلى السلطات في الجزائر ممثلة في رئيس الجمهورية الذي صرح وأقر في خطاب له في 29 ماي 1999 بأن " الدولة مريضة في إدارتها مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف والنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا راع..."².

وكذا قوله: "إن المحاباة والبيروقراطية وأكثر منهما الرشوة والفساد هي الآفات الخبيثة التي يعاني منها مجتمعنا أكثر مما يعاني من الفاقة والإملاق، ذلك أن هذه الآفات تمس بأعز ما يملكه الجزائريون والجزائريات تمس بالعدل والكرامة"³.

وكذا خطابه عند افتتاح السنة القضائية 2006/2005 الملقى بالجزائر بتاريخ 20 نوفمبر 2005 : "إن ما يغمر نفسي من أحاسيس وأفكار كلما جمعتني وإياكم هذه المناسبة وفي هذا المكان بالذات يبعثني على الإفضاء لكم بأن العدل والقضاء يشكلان هاجس هواجسي كلها وسيظل حالي كذلك ما لم ترسخ في بلادنا ثقافة العدل لدى الحاكم والمحكوم على حد السواء، إنني أعني بثقافة العدل تنزه المسؤولين مهما كانت درجات مسؤولياتهم عن استعمال المنصب لتحقيق مآرب شخصية على حساب الصالح العام، وعن توظيفه للحصول على ما لا يحق لهم من الامتيازات، بل للتغطية بما يخوله لهم من نفوذ على أعمال يعاقب

¹- محمد.ل، المرجع السابق.

²- خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، موجه للأمم بتاريخ 29/05/1999، جريدة المساء، الصادرة بتاريخ 31 ماي 1999، ع.661، ص.03.

³- أنظر، مقطع من خطاب رئيس الجمهورية، عند افتتاح السنة القضائية 2003/2002، الملقى بالجزائر بتاريخ 30 أكتوبر 2002، منشور مجلة مجلس الدولة، الجزائر، 2002، ع.02، ص.12.

عليها القانون مثل الاستحواذ على المال العام والاستئثار بأموال الدولة، لمثل هؤلاء يجب أن يكون القضاء بالمرصاد"¹.

من خلال ما سبق، فالإشكاليات التي تطرح بشأن هذه الأحكام، تتمثل في ما مدى فعالية النصوص القانونية التي رصدتها المشرع الجزائري لمواجهة جرائم الفساد والحد منها، وهل أن الآليات والمؤسسية التي استحدثتها كفيلة بالحد من الفساد؟

وكأي بحث فقد اعترضتنا صعوبات ومعوقات موضوعية وأخرى عملية أثناء إنجاز هذه الرسالة، نذكر منها:

من الصعوبات الموضوعية، تشعب محتوى البحث الذي يجتذبه القانون الإداري تارة والقانون الجنائي تارة أخرى، بل القواعد الجنائية الموضوعية من جهة والإجرائية من جهة أخرى، واتساعه بما يمكن من تناول جميع جرائم الفساد والمتابعة القضائية وغير ذلك من جزئيات الدراسة يبحث أكاديمي مستقل.

أما الصعوبات العملية، فتتجسد في صعوبة الوصول إلى الإحصائيات والأرقام التي تعكس حجم الظاهرة الحقيقي، باستثناء ما وصلت إليه أيدينا من خلال بعض الصحف والجرائد التي تهتم بالموضوع.

إن طبيعة موضوع البحث تقتضي استخدام مناهج علمية معينة، نوردتها حسب أهمية الاستخدام، فقد اعتمدنا على المنهج الاستدلالي أو التحليلي القائم على تحليل النصوص القانونية، والآراء الفقهية، ومناقشتها، واستخراج الأحكام المناسبة، لأن البحث الأكاديمي يتميز بالأسلوب العلمي، والتحليلي، وهذا المفهوم يتلاءم مع طبيعة هذه الدراسة.

كما تم الاعتماد على المنهج المقارن، والمنهج التاريخي، عند الحديث عن مظاهر الحماية الجنائية من الفساد في الشريعة الإسلامية، وأهم تطبيقات الإدارة الإسلامية في مكافحة الفساد.

في ضوء التحديد السابق لنطاق البحث وأهميته وإشكالاته، سنتناول هذا الموضوع وفق الخطة الآتية:

¹- أنظر، خطاب رئيس الجمهورية، عند افتتاح السنة القضائية 2006/2005، الملقى بالجزائر بتاريخ 20 نوفمبر 2005، منشورة على الموقع:

https://www.mjustice.dz/html/conference/site_reconciliation%20nationale/site_reconciliaton%20nationale_%20ar/?p=discours5

الفصل التمهيدي: الإطار النظري لمفهوم الفساد

الباب الأول: الإطار القانوني لجرائم الفساد

الباب الثاني: آليات مكافحة الفساد

الفصل التمهيدي

الإطار النظري لمفهوم الفساد

تعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية شديدة الانتشار، ذات جذور عميقة، تأخذ أبعادا واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع لآخر¹. ولا يختلف اثنان على أن كافة مجتمعات العالم تحتوي على قدر معين من الفساد، إذ لا يوجد على وجه المعمورة ذلك المجتمع الفاضل الذي يخلو تماما من الفساد والمفسدين.

وأهمية معالجة الفساد تنبع من نقطتين، أولهما ارتباطه بفكرة المال العام عصب الدولة، وثانيهما ارتباطه بالوظيفة العامة وما تلعبه من دور كبير في التأثير على عملية التنمية بشتى أشكالها. فانتشار الفساد يجعل جهدا كبيرا، ووقتا ثميننا يحسب على الدولة كان بالإمكان صرفه والاستفادة منه في تطوير ميادين أو جوانب أخرى لتحسين مستقبل البلاد والعباد.

وقد لقيت قضية الفساد اهتماما كبيرا لدى الأكاديميين وصانعي القرار على السواء، ومناطق هذا الاهتمام راجع إلى عدة أسباب، منها سقوط حكومات عدة دول بسبب فضائح الفساد، كما ازداد الاهتمام بموضوع دراسة السلوك الأخلاقي خاصة في مجال الوظيفة العامة، نظرا لارتباط كفاءات فعالية الإدارة العامة بسلوكيات وأخلاقيات العاملين بها².

إن ما شغل المجتمع الدولي بصفة عامة، والجزائري منه بصفة خاصة ليس القدر القائم من الفساد في المعاملات اليومية فحسب، بل حجم الفساد واتساع دائرته، وتشابك حلقاته وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، مما يهدد مسيرة التنمية³.

وباعتبار أن هذه الدراسة تتناول مجموعة من الأفعال التي تمثل فسادا، يكون من المهم التمهيد لدراستها والتعمق فيها من خلال البحث في مفهوم الفساد (المبحث الأول)، ثم أن البحث في أفعال الفساد لا يمكن أن يكون مستفيضا إلا من خلال التطرق إلى المسائل المرتبطة بها ومن بينها الخطورة التي تشكلها، الأمر الذي يستدعي البحث أيضا في أسباب وآثار الفساد (المبحث الثاني).

¹ - أنظر، أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010، ص.10.

² - أنظر، صابر عمرو، الفساد الإداري والاقتصادي - رؤية واقعية وإسلامية-، مجلة دراسات اقتصادية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ع.9، ص.82.

³ - أنظر، عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاتي، الفساد الإداري -مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ع.5، ص.08.

المبحث الأول

ماهية الفساد

يعتبر الفساد محل إجماع بين الفقهاء في كونه ظاهرة معقدة توجد في كثير من الأحيان نتيجة مشكلات متجذرة، بسبب انحراف السياسة والحوافز المؤسسية والحكم¹.

ولعل وجود توصيفات عديدة لظاهرة الفساد لا ترجع فحسب إلى تغير الزوايا التي ينظر منها إلى الظاهرة بل هو راجع كذلك إلى مسائل أخرى من بينها وعلى الأخص كثرة أساليب الفساد وكذا التنوع في سبل تغلغله في المجتمعات والدول على السواء، الأمر الذي دفع بالكثير من الباحثين في هذا المجال إلى اعتماد الكثير من التعريفات (المطلب الأول). ويهدف تيسير فهم ظاهرة الفساد وتحليلها والإحاطة بها، جرى تصنيف الفساد في الدراسات والتحقيقات الميدانية إلى أشكال مختلفة، استناداً إلى بعض المعايير، وهو ما سمح بالتوصل إلى نتائج ملموسة في تفسير الظاهرة وقياس آثارها (المطلب الثاني). كما أن طبيعة البحث تفرض علينا استخدام مقاربات متعددة بين الفساد كظاهرة وظواهر ومفاهيم أخرى نتيجة التقارب الموجود بينهم، فارتأينا الوقوف عند هذه العلاقة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف الفساد

مبدئياً، نشير إلى أننا لا نملك تعريفاً موحداً للفساد، مما يعني وجود إشكالية حقيقية لدى الباحثين في تصوير هذا المصطلح والتعبير عنه بطريقة متماثلة. ولعل الأسباب في ذلك تعود إما إلى عدم وجود منهج موحد لدراسة هذه الظاهرة، إذ أن معظم المؤلفين الذين اهتموا بالموضوع ينتمون إلى حقول معرفية مختلفة أو لعدد مجالات النشاط الإنساني التي يمكن للفساد أن يستشري فيها، فيوجد الفساد المالي، والفساد الاقتصادي، والفساد الإداري إلخ...، فأى تعريف للفساد لا بد أن يبرز معايير محددة تقاس على ضوءها أفعال الناس.

¹- أنظر، عبد الله بن ناصر آل غصاب، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري، -دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية-، ط.1، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2011، ص.07.

بغية البحث في بعض الأفعال المكونة للفساد، يكون من الضروري البحث عن مفهوم الفساد بصفة عامة في الاصطلاح اللغوي والشرعي (الفرع الأول)، والفساد من الزاوية القانونية بصفة خاصة، ذلك أنها الزاوية التي يتم النظر من خلالها إلى الفساد في هذه الدراسة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الفساد في اللغة والاصطلاح الشرعي

نظرا لشيوع ظاهرة الفساد، فإنه يكون من المهم البحث عن مفهوم الفساد من الناحية اللغوية (أولاً)، ولأن مصطلح الفساد ومشتقاته كثيرا ما يتردد في النصوص القرآنية وعبارات الفقهاء، فقد ارتأينا أن نمهد لبحثنا هذا ببيان إجمالي لاستعمال هذه الكلمة في النصوص الشرعية وأقوال الفقهاء (ثانياً).

أولاً: الفساد في اللغة

يقتضي الاتفاق في معظم البحوث الأكاديمية على تحديد معنى المصطلحات المستخدمة ومضمونها حتى ينحصر الجدل في إطاره الموضوعي، واستنادا إلى ذلك فإنه يمكن تعريف الفساد لغة ب:

يقال "فسد" الشيء، يفسد (بالضم)، فسادا، مصدر مشتق من فعل ثلاثي، فسد، أي نقيض للفعل صلح، فيقال فسد، يفسد، فاسدا، فسدوا، كما يستعمل لفظ الفساد بمعنى الشيء، أي تحوله من حالة صحية إلى حالة مرضية¹.

كما نجد مفاهيم أخرى لغوية لتفسيره، كالتلف، والعطب أو الجذب والقحط أو القتل واغتصاب المال، العصيان لطاعة الله. ويقال المفسدة، أي الضرر، والمفسدة خلاف المصلحة، والفساد خلاف الإصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا، أي فيه فساد².

مما تقدم نستنتج أن أصدق المعاني للفظ الفساد وأشملها هو ما خالف المصلحة وناقضها، سواء كانت المصلحة مادية أو معنوية، صغيرة أو كبيرة، أو كان من قبيل العطب والتلف وخروج الشيء عن كونه منتفعا به³.

¹ - أنظر، جمال الدين بن منصور الأنصاري، لسان العرب، المجلد 3، دار الكتب العلمية، بيروت، 2003، ص.412، 413.

² - أنظر، الجوهري إسماعيل بن حماد، تاج اللغة وصحاح العربية (المسمى الصحاح)، ط.4، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2005، ص.452.

³ - أنظر، محمد بن المديني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، ج.1، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص.92.

ولا يختلف الأمر كثيراً في اللغات الأخرى، فالفساد في اللغة الإنجليزية corruption، وتعني السبب في التغيير من الصالح إلى السيئ cause to change from good to bad. ويمكن أن تعني مضاد النزاهة dishonest، أو سوء dishonorable¹، كما يستعمل لفظ bribe في اللغة الإنجليزية للدلالة على الرشوة التي هي نوع من أنواع الفساد. أما في اللغة الفرنسية، فهناك عدة مرادفات للفظ الفساد حيث يرد أحيانا بمعنى تدهور وسوء الأوضاع pourrissement، أو الفسوق والفجور immoralité، أو الهبوط والذل والهوان avilissement².

وجاء مصطلح الفساد في القانون الجنائي الفرنسي بمعنى الخيانة واغتصاب الواجبات الملقاة على عاتق الموظف وسوء استغلال الوظيفة التي يشغلها³.

أو عن régime corrompu أو قد يستعمل لفظ الفساد في معنى أوسع للدلالة على النظام الفاسد : بالآتي Ursula CASSANI، وعن هذا المعنى يعبر criminalité des potentats جرائم الحكم : « La notion de corruption est , parfois employée dans un sens plus large, lorsque l'on parle d'un régime corrompu, ou de la criminalité des potentats, ou vise toutes les formes d'exploitation abusive d'une position de pouvoir dans le but de s'enrichir... »⁴.

إذن، يتضح من خلال هذا أن المعنى اللغوي لكلمة فساد في اللغة يوصف بأنه حالة تعفن، انحلال، تلف تدهور،... الأمر الذي يجزنا إلى القول أن الجسم أو الشخصية الاعتبارية التي يطالها الفساد لا تعود تقوم بالوظيفة التي وجدت من أجلها.

ثانياً: الفساد في الاصطلاح الشرعي

عنيت الشريعة الإسلامية بحماية المصالح العامة للأفراد، والمحافظة على الضروريات الخمس التي تعتبر هي الأخرى الحصن الواقي من شتى سبل الفساد، فكانت لها بهذا أفضلية سبق على غيرها من النظم في الوقاية من

¹- أنظر، داود عماد صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، منشورات إتحاد الكتاب العرب، دمشق، د.س.ن، ص.25.

²- Cf. LE DICTIONNAIRE LAROUSSE super major, Presses Universitaires de France, Paris, 2006, p.269.

³- Cf. Daniel DOMMEL, Face a la corruption –peut –on l'accepter? Peut –on la prévenir? Peut –on la combattre? édit. Ibn khaldoun, Alger, 2004, p.09.

⁴ - Cf. Bernard BERTOSSA, Ursula CASSANI et les autres, Lutte contre la corruption internationale, the never ending story, Schulthess Verlag, édit. ROMANDES, 2011, p.33.

الفساد لما تتسم به من الشمولية في نصوصها التشريعية، وفي المصالح المحمية ابتداء من العقائد الإيمانية، والعبادات وانتهاء بنظمها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية¹. فالإسلام لم يقتصر على إصلاح العقيدة، وتنظيم صلة العبد بربه فقط، بل هو دين سماوي ومنهج رباني عني بتنظيم كل جوانب الحياة أصلا وفرعا، ومن ثم يعتبر الخروج عن هذه القواعد ضربا من ضروب الفساد.

ومن ثم سندرس معنى الفساد في كل من القرآن الكريم، والسنة، و الفقه الإسلامي.

1- ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم

ورد لفظ الفساد و(مشتقاته) في القرآن الكريم في أكثر من خمسين موضعا، بدلالات متعددة، وسياقات مختلفة²، مما يؤكد أنها ليست على معنى واحد كما يظن، بل أن الفساد في القرآن الكريم ينتظم كل المنكرات والمعاصي التي تخالف ما هو مطلوب شرعا.

وإن أعملنا الاجتهاد في تقسيم هذه الآيات، فيمكن القول أننا نجد صنفا منها قد حذرت من الفساد ومن المفسدين، وفي إنكار سلوكياتهم، وأفكارهم على تنوع في الأساليب الدلالة على ذلك، كقوله تعالى " الَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ هُمُ الْخَاسِرُونَ " ³ وقوله تعالى " ثُمَّ بَعَثْنَا مِنْ بَعْدِهِمْ مُوسَىٰ بِآيَاتِنَا إِلَىٰ فِرْعَوْنَ وَمَلَئِهِ فَظَلَمُوا بِهَا فَأَنْظَرُ كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الْمُفْسِدِينَ " ⁴ وقوله تعالى " وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ قُلْ إِصْلَاحٌ لَّهُمْ خَيْرٌ وَإِنْ تُخَالِطُوهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَأَعْتَبْتَكُمْ إِنْ اللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ " ⁵ وقوله تعالى " وَفِرْعَوْنَ ذِي الْأَوْتَادِ الَّذِينَ طَعَوْا فِي الْبِلَادِ فَأَكْثَرُوا فِيهَا الْفُسَادَ " ⁶.

أما الصنف الثاني من هذه الآيات، فهو الذي له صلة مباشرة بموضوع هذا البحث كقوله تعالى " وَمِنْ النَّاسِ مَنْ يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهَدُ اللَّهُ عَلَىٰ مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِي الْأَرْضِ

¹ - محمد عبد الله ولد محمدن، سياسة الإسلام في الوقاية...، المرجع السابق، ص. 165.

² - أحمد الأصغر، المرجع السابق، ص. 329.

³ - سورة البقرة، الآية 27.

⁴ - سورة الأعراف، الآية 103.

⁵ - سورة البقرة، الآية 220.

⁶ - سورة الفجر، الآية 10، 11، 12.

لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ " ¹؛ وقوله أيضا " فَهَلْ عَسَيْتُمْ إِنْ تَوَلَّيْتُمْ أَنْ تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ وَتُقَطِّعُوا أَرْحَامَكُمْ " ²؛ وقوله تعالى " إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ جِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ " ³.

إن الشيء الملاحظ أن هناك شبه تلازم في القرآن الكريم بين مصطلح الفساد ومصطلح الأرض، وإذ قمنا بعملية إحصائية بسيطة نجد أن الكتاب الحكيم استخدم كلمة الفساد وتصريفاتها متلازمة بالأرض في حدود 39 موضعا، من أصل 50 موضعا لكلمة الفساد في القرآن الكريم. وهذا إن دل على شيء، فإنما يدل على عموم وسعة ما يشمل موضوع الفساد، فهذه الظاهرة التي تكلم عنها القرآن الكريم ليست ظاهرة فردية أو شخصية، أو محدودة بمجتمع معين أو حاجة محدودة، بل هي ظاهرة تعم المجتمع الإنساني بأكمله ⁴.

2- ورود لفظ الفساد في السنة

وردت أحاديث كثيرة في النهي عن الفساد وأسبابه ودوافعه وبواعثه، نكتفي بذكر طائفة منها، كقوله عليه الصلاة والسلام في الحديث الذي يرويه أبو هريرة رضي الله عنه " المتمسك بسنتي عند فساد أمي له أجر شهيد " ⁵. كما روي عن 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 وإذا فساد أسفله فسد أعلاه " ⁶، وقوله كذلك في الحديث " بدأ الإسلام غريبا وسيعود غريبا كما بدأ فطوبى للغرباء قالوا : يا رسول الله ومن الغرباء؟ قال : الذين يصلحون ما أفسد الناس " ⁷.

¹ - سورة البقرة، الآية 204، 205.

² - سورة محمد، الآية 22.

³ - سورة المائدة، الآية 33.

⁴ - عبد الباقي عبد الكبير عبد الواحد، منهج الشريعة في مكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص. 04.

⁵ - أنظر، أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني، سنن أبي داود، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص. 6.

⁶ - أنظر، أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني، الشهير بابن ماجه، سنن ابن ماجه، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2003، ص. 153.

⁷ - أنظر، الهيثمي علي بن أبي بكر، مجمع الفوائد، تحقيق محمد عبد الرزاق حمزة، ج. 1، دار الكتاب العربي، بيروت، 1985، ص. 620.

03-تعريف الفساد في الفقه الإسلامي

يعرف الفساد في الشرع الإسلامي على "أنه جميع المحرمات والمكروهات شرعا"¹. فكل منهي عنه مفسدة، ولذا نجد أن الشريعة الإسلامية لم تترك مفسدة إلا ونهت عنها وطلبت درأها وإزالتها واتقاءها، وفي هذا الإطار يقول ابن كثير بأن "الفساد هو العمل بالمعصية"².

كما نجد بعض التعريفات الأخرى و التي جاءت في نفس سياق التعريف أعلاه، حيث يعرف الفساد أيضا بأنه " خروج الشيء عن الاعتدال، سواء كان هذا الخروج قليلا أو كثيرا، ويستعمل في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة"³، أو هو كما يراه القرطبي بأنه "ضد الصلاح، وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها"⁴. أما الإمام ابن الجوزي فيعرف الفساد بأنه "تغير الشيء عما كان عليه من الصلاح، وقد يقال في الشيء مع قيام ذاته، ويقال فيه مع انتقاصها، ويقال فيه إذا بطل وزال"⁵.

ويطلق جمهور الفقهاء لفظ الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان، فالمعاملة الفاسدة هي تلك التي تشتمل على مخالفة للشرع في ركن من أركانها، أو شرط من شروطها، فالمعاملة الفاسدة لا يترتب عليها أي أثر من الآثار الشرعية⁶.

ففي باب العقود مثلا، نجد أن لفظ الفساد عند الفقهاء يطلق على كل ما هو مشروع أصلا غير مشروع وصفا⁷.

¹- أنظر، ابن عبد السلام عز الدين عبد العزيز، القواعد الكبرى، تحقيق نزيه كمال جمال، عثمان جمعة ضميرية، ط. 2، دار القلم، دمشق، 2000، ص.11.

²- أنظر، ابن كثير إسماعيل بن عمر الدمشقي، تفسير القرآن العظيم، ج.1، دار الفكر، بيروت، 1983، ص.50.

³- أنظر، نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي، أسبابه، آثاره ووسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، جانفي 2008، ع.33، ص.84.

⁴- أنظر، القرطبي محمد بن أحمد، الجامع لأحكام القرآن، ج.1، ط.2، دار الكتاب العربي، بيروت، 2002، ص.202.

⁵- محمد أحمد الصالح، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية... المرجع السابق، ص.127.

⁶- أنظر، آدم نوح علي معاودة، مفهوم الفساد ومعايير في الفقه الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد. 21، 2005، ع.2، ص.413-414.

⁷- يأخذ بهذا الرأي الحنفية، فهم يعتبرون الفساد بمثابة منزلة وسطى بين الصحة والبطلان، فهم بذلك يربطون بعض الآثار الشرعية على المعاملات الفاسدة دون الباطلة، أنظر، آدم نوح علي معاودة، المرجع السابق، ص.414.

ونورد هنا تعريفاً -نتفق مع صاحبه-¹ إلى حد كبير بأنه "الإخلال بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة، بتجاوز حدودها المشروعة قصداً أو استعمالها بما يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية واقعا أو مآلا". ففي هذا التعريف لخص صاحبه معنى الفساد بأنه مجرد الخروج عن الاستقامة التي أمرنا شرعا بإتباعها في قوله تعالى مخاطبا نبيه محمد صلى الله عليه وسلم " فَاسْتَقِمْ كَمَا أُمِرْتَ وَمَنْ تَابَ مَعَكَ وَلَا تَطَّعُوا إِنَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ"². كما أبرز المعايير التي يمكن من خلالها الحكم شرعا على تصرف معين بأنه فاسد، وهي تجاوز الحدود الموضوعة للسلطات الإدارية، واستعمالها استعمالا يتنافى مع أحكام الشريعة.

بعد عرض المفهوم العام للفساد، يكون من الضروري الانتقال إلى مفهومه الخاص سيما من الناحية القانونية.

الفرع الثاني

الفساد من الوجهة القانونية

نتعرض من خلال هذا الفرع إلى تعريف الفساد في القانون الدولي (أولاً)، يليه تعريف الفساد في القانون الداخلي (ثانياً)

أولاً: تعريف الفساد في القانون الدولي

لقد أدرك المجتمع الدولي خطورة الفساد، وازداد قلقه إزاء تداعياته وعواقبه، كما ازداد يقينه إلى الحاجة الماسة إلى سياسات فعالة للتصدي لهذه الظاهرة، من خلال تعاون إقليمي دولي³.

ولأهمية الموضوع وعالميته، كقضية تشغل اهتمام المجتمع الدولي، فإن الباحث يجد نفسه أمام تباين في وجهات النظر في تعريف الفساد وهذا راجع إلى تعدد أشكال الفساد ومظاهره، في مختلف فروع المجتمع الإنساني سواء من الناحية السياسية أو الإدارية أو الاقتصادية أو حتى الأخلاقية، فيقال فساد إداري أو اقتصادي أو

¹- آدم نوح علي معاودة، المرجع السابق، ص.426.

²- سورة هود، الآية، 112.

³- أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، المرجع السابق، ص.03.

سياسي. ومن جملة هذه التعريفات التي عيّنت بالفساد، نذكر التعريف الذي جاءت به منظمة الشفافية الدولية¹ بقولها: "الفساد هو سوء استخدام السلطة لتحقيق مكاسب شخصية"².

كما عرفه البنك الدولي بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز أو رشوة لتمويل عقد أو إجراء لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين أو تحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن أن يحدث الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو استغلال أموال الدولة مباشرة"³.

وكقراءة أولية في متن هذا التعريف نرى أنه قد ركز على آليتين رئيسيتين من آليات الفساد، تشمل الأولى الرشوة ودفع العمولة المباشرة إلى الموظفين و المسؤولين في القطاع العام والخاص، بينما تشمل الآلية الثانية وضع اليد على المال العام والحصول على مناصب لأفراد العائلة والأقارب في الجهاز الحكومي⁴.

أما صندوق النقد الدولي قد عرفه بأنه: "علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف لاستنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة بالآخرين"⁵.

وإلى جانب هذه التعريفات، جاء التعريف الذي تبناه بنك التنمية الآسيوي، حيث يرى بأن: "الفساد هو السلوك الذي يصدر من موظفي ومسؤولي القطاع العام والخاص عن طريق استغلال المنصب، والذي يؤدي إلى الحصول على ريع مادي غير نظيف أو تحقيق مصلحة خاصة، مقابل أداء أو تسهيل خدمة معينة"⁶.

¹ - تأسست هذه المنظمة سنة 1993، وهي منظمة دولية غير حكومية، رائدة في مكافحة الفساد، تضم فروعاً في أكثر من 100 دولة، تقع أمانتها العامة في برلين (ألمانيا)، أنظر، www.transparency.org

² - أنظر، فايزة ميموني، موارد خليفة، المرجع السابق، ص.226؛ لؤي أديب العيسى، الفساد الإداري والبطالة، ط. 1، دار الكندي للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص.28؛ عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.24.

³ - أنظر، حسينة شرون، العلاقة بين الفساد والجريمة المنظمة، مجلة الاجتهاد القضائي، ع. 5، ...، المرجع السابق، ص.60؛ عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد كتاب العرب، 2003، ص.29.

⁴ - أنظر، محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، ط. 02، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2006، ص.80.

⁵ - أنظر، نعيم ابراهيم الظاهر، إدارة الفساد -دراسة مقارنة بالإدارة النظيفية-، عالم الكتاب الحديث، الأردن، 2013، ص.08.

⁶ - Cf. Kalnins VALTS, Corruption : définition, causes et conséquences, formation multidisciplinaire à l'attention des avocats et auxiliaires de justice en matière de détection de la corruption et des conflits d'intérêts, Tunis 24/25 septembre 2014, p.02. publier sur le site :

https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/snac/pdf/SNACTUN4.2_Corruption%20definition,%20causes%20and%20consequences%20VKalnins%20FR.pdf

وأخيرا نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تعط تعريفا محددًا للفساد، ويرجع البعض¹، ذلك من أجل خدمة هدف الاتفاقية والمقصود الذي أعدت من أجله. وهو نفس النهج الذي أخذت به الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، حيث ركزت على مسؤولية الموظفين العموميين بتجريم أفعال كتلك المتعلقة بالرشوة، الاختلاس، الاستيلاء على الأموال العامة².

ولكن بالرجوع إلى مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي وضعه فريق خبراء حكومي دولي عملا بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 61/55 المؤرخ في 04 ديسمبر 2000، نجد أنه أورد تعريفا للفساد في المادة 2 على أنه "إتيان أفعال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعا لمزية أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو إثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر"³. ونظرا لحدودية هذا التعريف، فلقد تم التراجع عن عنه في المشروع النهائي للاتفاقية⁴.

وآخر ما نسجله هو أن القانون الدولي لم يعط تعريفا موحدًا للفساد، فهل الأمر كذلك في القانون الداخلي؟ وهو ما سنحاول الإجابة عنه في النقطة التالية.

ثانيا: تعريف الفساد في القانون الداخلي

في المجال القانوني، وعلى الرغم من شيوع استخدام لفظ الفساد، إلا أننا نجد أن القوانين العقابية لا توظف هذا المصطلح كجرمة معاقب عليها، على الرغم من أنها تجرم الأفعال المشككة للجرائم الموصوفة في وقتنا الحالي بجرائم الفساد.

وهو ما قام به المشرع الجزائري، حيث نجد أنه بعد حصره لأهداف قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة الأولى، عرف الفساد في المادة 2/أ على أنه "كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون". هذه الجرائم التي عددها المشرع الجزائري لا تخرج عن مفهوم الرشوة، المحاباة، استغلال النفوذ، اختلاس الأموال العمومية... إلخ من الجرائم التي تشكل اعتداء على المصلحة العامة للمجتمع.

¹- أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، المرجع السابق، ص. 29.

²- حسينة شرون، المرجع السابق، ص. 60.

³- عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص. 29؛ محمود شريف بسوي، الجريمة المنظمة عبر الوطنية - ماهيتها ووسائل مكافحتها دوليا وعربيا، ط. 01، دار الشروق، القاهرة، 2004، ص. 30.

⁴- أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، المرجع السابق، ص. 30.

وبهذا التعريف، نجد أن المشرع الجزائري قد تأثر بالمنهج الأنجلوسكسوني والذي يحرص دائما على تعريف المصطلحات الواردة في ثنايا القانون في البداية قبل الانتقال إلى الأحكام. كما أن المشرع الجزائري بتضمينه هذا التعريف، فإنه قد تجنب تقديم تعريف يشوبه القصور من ناحية، ومكنه من احترام مبدأ الشرعية، حيث أنه فصل الوصف الجرمي في عدد معتبر من المواد في الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

نخلص في الأخير إلى أن المشرع الجزائري لم يعرف لنا الفساد¹، وإنما بين لنا صوره وحصرها، وإن كان البعض² ينجح إلى تسمية ذلك تعريفا، فهو -سيرا على اصطلاح فقهاء القانون الدولي الجنائي- التعريف الجامد للفساد. فالتعريفات لا محل لها في التشريعات وإنما محلها الدراسات الفقهية والمذكرات التوضيحية للقوانين والتشريعات.

ولا يستقيم البحث في هذا الموضوع إلا من خلال استعراض موقف الفقه من تعريف الفساد.

الفرع الثالث

التعريف الفقهي للفساد

يظهر من خلال مراجعتنا لبعض المراجع التي عنيت بدراسة موضوع الفساد، أن هناك محاولات عديدة لتحديد الفقهاء لمعنى الفساد، هذا الأخير اختلف مفهومه من باحث لآخر، ومناطق هذا التباين هو اختلاف المدارس الفلسفية التي تناولت موضوع الفساد من جهة، ومن جهة أخرى يرجع البعض³ سبب هذا الاختلاف في كون أن مفهوم الفساد يختلف من عصر لآخر، ومن مكان إلى آخر، حيث تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد طبقا لدلالته⁴.

وبإمعان النظر في هذه المحاولات الفقهية لتعريف الفساد، نجد أن هناك تعريفات عامة (موسعة) للفساد

(أولا)، وأخرى حاولت تعريف الفساد بصورة خاصة (ثانيا).

¹- بخلاف المشرع الفرنسي الذي ميز بين ما أسماه الفساد النشط "سعي الموظف الحكومي بنشاط من أجل منح العقد"، والفساد السلبي الذي عرفه بأنه "قبول المسؤول هدية أو مكافأة أخرى بعد منح العقد أو تقديم الخدمة".

CF, Daniel DOMMEL op.cit. p. 09.

²- فايزة ميموني، مبراد خليفة، المرجع السابق، ص. 227.

³- أنظر، حسنين المحمدي بواوي، الفساد الإداري لغة المصالح، درا المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص. 15.

⁴ - «bien que le terme de corruption soit largement utilisé, il reste très difficile à définir car aucune des multiples tentatives ne parvient à englober les nombreux cas et les divers formes prises par le phénomène». Cf, Radouane BNOU-NOUÇAIR, La lutte mondiale contre la corruption de l'empire romain à l'ère de la mondialisation, édit. L'HARMATTAN, Paris, 2007, p.15.

أولاً: تعريف الفساد بصورة عامة

درس المفكرون منذ زمن بعيد مفهوم الفساد، ولكن الملاحظ أن أغلب البحوث كانت تتسم بالعمومية والشمول، حيث لم تكن هناك بحوث موجهة بشكل مطلق لمعالجة تفاصيل إشكالية الفساد.

ومن الأمثلة التي نعرضها للتدليل على ذلك، استعمال مصطلح الفساد من قبل الجيل الأول من المفكرين الفلاسفة، أمثال Platon, Aristote, Machiavel بغرض الإشارة إلى كل أفعال الأفراد التي تخل بالمعايير الأخلاقية للمجتمع. فأرسطو فسر النظم الفاسدة من خلال هيمنة وحكم الفرد ونزوعه للممارسة الاستبداد والطغيان على الأعضاء الذين يكونون مجتمع المدينة، حيث تعد النظم الملكية المطلقة وحكم الأقلية إحدى النظم الأكثر فساداً من بقية النظم والحكومات¹.

ومن جهة Machiavel فقد فسر الفساد بارتباط الفرد بفكرة الحرية التي أصبحت لصيقة بالإنانية كمفهوم، حيث أن حرية الفرد لا تتجسد إلا إذا فعل ما يشاء مما يؤدي به في النهاية إلى تكسير جميع القيم والأعراف السائدة في المجتمع. وفي نفس الصدد يعتبر Montesquieu أن الفساد مستأصل في الطبيعة الإنسانية التي تتسم بالنقص وعدم الاكتمال، وحتى الأب الروحي للاقتصاد آدم سميث فسر هذه الظاهرة بميول الإنسان لتحقيق رغباته، فهو تواق ومحِب بطبيعته للمال والراحة والهناء، ولذلك فإن جميع الجهود التي يبذلها تتجه نحو تحقيق منفعته الشخصية².

وفي إطار التعريفات الموسعة للفساد، نجد أن الأستاذة سوزان روز أكرمان تعرفه بأنه: "أحد الأعراض الدالة على وقوع خطأ في إدارة الدولة"³، وهذا يعني حسب رأيها أن المؤسسات التي كانت قد صممت لإدارة العلاقات المتداخلة بين المواطنين والدولة أصبحت تستخدم بدلا من ذلك وسيلة للإثراء الشخصي وتقديم المنافع إلى الفاسدين.

¹ - زهرة بن يخلف، المرجع السابق، ص. 11.

² - زهرة بن يخلف، المرجع السابق، ص. 12.

³ - أنظر، سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم - الأسباب، العواقب، والإصلاح -، ترجمة فؤاد سروجي، ط. 1، دار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص. 29.

وفي العرف الاجتماعي، يستخدم مصطلح الفساد للدلالة على طائفة من الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة المرعية والعرف العام، بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة¹. فعلماء الاجتماع يرون أن الفساد بشتى أنواعه دليل على وجود خلل اجتماعي يعود إلى عوامل تاريخية، اجتماعية، وثقافية تنتج من التنارع بين جماعات مختلفة وقيم مختلفة في المجتمع الواحد، وتبعاً لذلك فإن الفساد ينمو ويتوسع كلما زاد الصراع والتناقض بين القيم المتضاربة في المجتمع. وهذا يعني أن الفساد الإداري ما هو إلا نتيجة لفساد أعم وأشمل منه وهو فساد البناء الاجتماعي².

فالفساد يبدأ بالظهور بصورة مستترة ويقابل بالمقاومة والرفض من قبل أفراد المجتمع، ولكنه مع مرور الوقت تصبح بعض أشكاله مقبولة من فئات متزايدة من أفراد المجتمع، وتدرجياً تصبح القيم الاجتماعية غير معادية لبعض أشكال وصور الفساد، بل تصبح كما يعرف في العرف الجزائري "شطارة".

ولمؤسس علم الاجتماع العلامة عبد الرحمن بن خلدون نظرة خاصة للفساد، إذ يرى أن أساس الفساد هو الولوج بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة، وقد لجأ أفراد الجماعة الحاكمة إلى الممارسات الفاسدة لتغطية النفقات التي يتطلبها الترف³.

وقد وافقه في هذا الطرح عديد الأعلام من أمثال أبو عبد الله بن الأزرق الذي يرى أن الفساد هو اختلاط التجارة بالنفوذ⁴. وهو رأي نتفق معه، إذ أن ما يناقض روح التجارة في ذاتها أن تقوم بها طبقة الأشراف، فهذا يقضي على سهولة البيع والشراء بين التجار والعوام. ولقد كان العرف الذي أباح لطبقة الأشراف في إنجلترا أن تمارس التجارة أكثر العوامل المساعدة على إضعاف الحكومة الملكية، والدليل على ذلك ما فعله "تيوفي" لما أبصر مركبا مشتملا على سلع لزوجته "تيودورا" فأحرقه قائلاً لها: إني قيصر، وتجعلون مني ريان السفينة، فمن أي شيء يستطيع الفقراء أن يكسبوا عيشهم إذا ما قمنا بحرفتهم أيضاً⁵.

¹ - Elle se définit, selon Arlond HEIDENEIMER, comme « la poursuite d'un intérêt privé aux dépens d'un intérêt public ». cité par, Eric ALT et Irène LUC, la Lutte contre la corruption, 1^{ère} édition, Presses Universitaires de France, Paris, Avril 1997, p.04.

² - حسنين المحمدي بواوي، المرجع السابق، ص.23.

³ - أنظر، عبد الرحمن بن خلدون، المقدمة، ط.3، دار العربي، بيروت، د.س.ن، ص.265.

⁴ - أنظر، أبو عبد الله بن الأزرق، بدائع السلك في طبائع الملك، ط.1، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، 2007، ص.654/653.

⁵ - Cf, Montesquieu, De l'esprit des lois, T.2, livre.20, chapitre.22, édit. ENAG, Algérie, 1990, p.14.

وفي إطار المفهوم الموسع دائما، نشير إلى ما ذهب إليه المدير العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد السيد عامر خياط، الذي عرف الفساد على أنه " كل ما يتصل بالاكتساب غير المشروع، أي من دون وجه حق وما ينتج عنه لعنصري القوة في المجتمع : السلطة السياسية والثروة، في جميع قطاعات المجتمع¹.

على الرغم من إيجابيات هذا التعريف الذي تقدم به الأستاذ عار خياط، إذ ربط في تفسيره لظاهرة الفساد بين السلطة والمال، والذي نرى أن هذا التزاوج يشكل أحد أهم أسباب الفساد، إلا أنه ما يؤخذ عليه أنه حصر الفساد في إحدى صوره المتمثلة في الاكتساب غير المشروع، ومن ثم فإنه أقصى صور الفساد الأخرى كاستغلال النفوذ والمحاباة و...إلخ.

وفي تصور آخر لهذه الظاهرة يربط بين الفساد والنظام، يرى الأستاذ روبرت تيلمان، أن الفساد ظاهرة تسود في بيئة تساند فيها السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا، أين تتم معظم المعاملات في سرية نسبية (كالرشوة وتوظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات والخبرات)، ولا تفرض عليها جزاءات رسمية².

هذا وقد أورد البعض³ عن معجم ويبستر أن الفساد " هو دفع شخص مسؤول عن طريق وسائل خاطئة كالرشوة لانتهاك الواجب الملحق على عاتقه". ونرى أن هذا التعريف قد جانب الصواب، باعتبار أنه لا يشترط أن يدفع الجاني إلى ارتكاب الفعل الفساد دفعا، وإنما قد يقوم به بمحض إرادته على وجه من الرضا، كما أنه لا يكون الفساد من قبيل انتهاك الواجب فقط، بل قد يكون من قبيل قيام المسؤول بواجبه على نحو خارق للقانون كجريمة سوء استغلال الوظيفة العامة.

ثانيا: تعريف الفساد بصورة خاصة

نذكر على سبيل الحصر تعريف للأستاذ علي الشتا الذي عرف الفساد أنه " استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي⁴.

¹- أنظر، عامر خياط، مفهوم الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أعتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ط. 1، الدار العربية للعلوم، بيروت، يونيو 2006، ص.50.

²- مقتبس عن صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1999، ص.39.

³- أنظر، موسى بوهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع، الرويبة، 2009، ص.20.

⁴- أنظر، علي الشتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، ط. 1 المكتبة المصرية، الإسكندرية، 1999، ص.43.

بينما هناك اتجاه آخر (الاتجاه القانوني)¹ يعرف الفساد بدءاً بتحديد مفهوم الوظيفة العامة، واستناداً إلى القوانين والأدبيات الإدارية، وهو الاتجاه الذي يتزعمه الأستاذ جوزيف ناي (1967)، حيث يعرف الفساد على أنه " سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، تطلعا إلى مكاسب خاصة أو معنوية. أو هو سلوك مناطه انتهاك القواعد القانونية لممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منفعة خاصة. تتمثل أبرز تجليات هذا السلوك في الرشوة -تقديم المزايا لشاغل المنصب العام بهدف تلويث ضميره-، والمحسوبية -أولوية القرابة والصدقة أو الانتماء الديني أو الجغرافي... إلخ على الكفاءة والاستحقاق في إسباغ النعم وأداء الخدمات- ونهب المال أو استخدامه بصورة غير مشروعة، جريا وراء منافع ذاتية"².

إن أهم ما يؤخذ على هذا التعريف هو تبني الأستاذ للمفهوم الضيق للفساد باعتباره ظاهرة ترتبط بالوظيفة العامة فقط، متجاهلا بذلك نصيب القطاع الخاص من هذه الظاهرة، ومن ناحية أخرى تظهر علامة ضعف التعريف في استخدامه لعبارة "انتهاك القواعد القانونية"، فترى من جهتنا صعوبة ضبط هذه العبارة بدقة، خاصة إذا أخذت على إطلاقها دون النظر لحجم المخالفة القانونية ولا نوعها ولا صفة القائم بها.

فالمجتمع الأمريكي³ على سبيل المثال يسمح أن تدفع شركة كبرى أو جماعة ضغط أموالا طائلة لتمويل مرشح لرئاسة الجمهورية الأمريكية، ولا تجدد في هذا التمويل فسادا أو إفسادا للعملية السياسية، بينما يرى ذات المجتمع أن تقديم هدية إلى رئيس دولة يعتبر نوع من الفساد، ولذلك يجري الإعلان عنها فور تسلمها، ويصدر بها قرار من أجهزة أخرى في الدولة لقبولها وضمها إلى ثروة المجتمع أو الدولة.

كما يرى الأستاذ أحمد نور أنه يجب عدم النظر إلى الفساد على أنه مجرد الخروج عن القواعد القانونية السائدة في المجتمع، ذلك أنه من الممكن أن يكون النظام القانوني نفسه فاسدا يسمح بممارسات فاسدة لكون هذه القواعد من صنع الطبقة المسيطرة⁴.

¹ - من بين التعريفات التي اعتمدت المعيار القانوني في تعريف الفساد، تعريف الأستاذ كليتارد روبرت " الفساد هو سلوك منحرف عن الواجبات الرسمية، يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة ". أنظر، محمود محمد عطية معابرة، المرجع السابق، ص. 62.

² - CF, Johnston MICHAEL, A la recherche de définition : vitalité politique et corruption, la corruption dans les démocraties occidentales, Revue internationale des sciences sociales, n.149, septembre 1996, n.149, pp.371-387.

³ - احترنا المجتمع الأمريكي على اعتبار أنه من أكثر النظم في العالم حساسية من الفساد، ورغبة في محاربته، كما يجب أن لا ننسى أن الولايات المتحدة الأمريكية دولة ديمقراطية في أدق تعريفاتها الحديثة. أنظر، مصطفى الفقي، الفساد الإداري والمالي بين السياسات والإجراءات، مركز المشروعات الدولية الخاصة، د.م.ن، 2008، ص.10.

⁴ - علي الشتا، المرجع السابق، ص.44.

يمكن الاستنتاج بصورة عامة أن النظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالانتماء المعرفي للباحث، وبالمنظور الذي ينطلق منه الراغب في تعريف الفساد، لذلك ليس هناك إجماع حقيقي على تعريف شامل يطل كافة أنواع الفساد، ويحظى بموافقة كافة الباحثين في هذا الموضوع.

إن تعدد مفاهيم الفساد، لا يعني أن مضامينه ومعانيه وأبعاده لا تزال غامضة، وبالتالي فإن مكافحته أو التصدي له لن يكون ممكناً، ولكن على العكس من ذلك، فإن التعمق الأكاديمي والتنظير المنهجي سيساعد الأنظمة السياسية والهيئات القضائية ورجال الإدارة والاقتصاد كل حسب موقعه من أجل تبني الاستراتيجيات والخطط الشاملة للحد من خطورة هذه الظاهرة.

وبناء على ما سبق، ترى الدراسة أن على المتصدي لتعريف الفساد ليتجنب التضارب بين التعريفات وليحصل على المرضي منها أن يراعي ما يلي:

- ملاحظة التباينات والاختلافات في الموروثات الثقافية والاجتماعية والسياسية والدينية حتى يتسنى له

وضع التعريف في إطاره الزماني والمكاني الصحيح؛

- أن يبين نوع الفساد المراد تعريفه ومجاله حتى يتسنى له وضع التعريف الصحيح والمناسب.

هذا وإن كان الفساد موضوع متشعب وعمام، وانعكاساته متنوعة ومتفاوتة، فغنه يرتبط بمجموعة من الانحرافات تقوم بها السلطات المؤسسية المخولة أو المفوضة لتحقيق منافع شخصية خلافا للأغراض التي رسمت لها. ولكن هذا المفهوم العام يحوي أشكالاً وأنماطاً عديدة، تعكس الصور أو المجالات التي يجري فيها الانحراف بالسلطة، وهذا ما سيكون محل البحث فيما يلي.

المطلب الثاني

أنواع الفساد

سبق الإشارة إلى أن عدم التوصل إلى تعريف شامل ومتفق عليه للفساد راجع إلى عدة أسباب، ويأتي في مقدمتها وجود صور وأنواع مختلفة للفساد، هذه الأخيرة تختلف بتنوع المجالات التي ينتشر فيها الفساد، واختلاف المتورطين فيها.

فالفاسد أنواع، فهو يختلف من ناظر إليه وفقا للقطاع الذي ينمو فيه (الفرع الأول)، ومن ناظر إليه باعتبار شدة أو درجة الفساد (الفرع الثاني)، وأخيرا من ناظر إليه حسب المجال الذي تتخلله المفسدة (الفرع الثالث)

الفرع الأول

الفساد حسب القطاع

يصنف الفساد طبقا لهذا المعيار إلى نوعين، هما الفساد في القطاع العام (أولا)، الفساد في القطاع الخاص (ثانيا)

أولا: الفساد في القطاع العام¹

وهو الفساد الذي ينمو في الإدارات الحكومية وجميع الهيئات العمومية التي تتبعها، أين تشكل الإدارة العامة الحقل الخصب لممارسة شتى أنواع الفساد، كالرشوة، والمحابة واستغلال النفوذ... إلخ من الممارسات الفاسدة. ويعتبر هذا النوع من الفساد من أكثر معوقات التنمية، حيث يتم استغلال المنصب العام (الوظيفة) لأجل الأغراض والمصالح الشخصية، نأخذ على سبيل المثال لا الحصر، التعيين في الوظائف العمومية يكون على أساس القرابة أو الولاء السياسي على حساب الكفاءة والمساواة في الفرص.

لقد اعترفت السلطات العمومية عندنا ضمنا بالفساد الذي أصبح ينخر الإدارة العمومية، خاصة الجماعات المحلية، ففي تعليمة وجهها وزير الداخلية نور الدين بدوي لإطارات وموظفي الوزارة والجماعات المحلية والمنتخبين المحليين، دعا فيها إلى ضرورة محاربة البيروقراطية والرشوة والمحسوبية².

ثانيا: الفساد في القطاع الخاص

يخطئ البعض باعتقاده أن الفساد آفة ابتلي بها القطاع العام فقط، فنظرا لأخطبوطية هذه الظاهرة فقد أصبحت تمس بشكل كبير القطاع الخاص.

¹- أنظر، خليل عطا الله، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي - تجربة الأردن-، أشغال المؤتمر الدولي حول مكافحة الفساد في الوطن العربي المنظم من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص.340.

²- أنظر، مراد محامد، السلطات تعترف بتفشي الفساد في الإدارة، جريدة الخبر، 13 يونيو 2015.

وتبنى عدد من النظريات الاقتصادية¹ مفهوم القطاع الخاص، بأنه ذلك الجزء من الاقتصاد الذي يكون خارج سيطرة الحكومة مباشرة، ويشمل أيضا النشاطات الاقتصادية للأفراد والمنظمات التي يكون الربح هو الهدف منها، والتي تسمى القطاع الشخصي.

ويساهم القطاع الخاص بشكل محوري في تحسين المستويات والمجتمعات، كما أنه ينتج الثروة الاقتصادية ويعجل من التنمية من خلال توسيع فرص الحصول على الرعاية الصحية والتعليم وغيرها من الخدمات العامة والحيوية.

فإذا ما أصيب هذا القطاع بالفساد، شوه الاقتصاد الوطني وقلت فرص التنمية، لذلك نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد أكدت على حيوية هذا القطاع من خلال منع ضلوعه في الفساد، عن طريق تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص.²

ما لا شك فيه أن تكلفة فساد القطاع الخاص لا تختلف عن نظيره في القطاع العام³، حيث يساهم في تدني الاستثمار العام، وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار. كما أن للفساد أثر مباشر على حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات والتكنولوجيا. فقد أثبتت الدراسات أن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية، وقد يعطلها الأمر الذي يجعله يساهم في تدني إنتاجية الضرائب.⁴

فقد أثبتت الدراسات أن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية، وقد يعطلها مما يمكن أن يساهم في تدني إنتاجية الضرائب، كما أثبتت الدراسات أن 38% من الشركات الأجنبية العاملة بالجزائر لا تتعامل بنزاهة، بل تمارس الرشوة للحصول على صفقات أو مشاريع.⁵

فضلا عن معيار القطاع الذي ينمو فيه الفساد، يوجد معيار آخر يفسر الفساد بحسب حجمه.

¹ - أنظر، حسين عمر، موسوعة المصطلحات الاقتصادية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1995، ص.203.

² - أنظر، المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

³ - أنظر، الآثار الاقتصادية للفساد، ص. 87 وما يليها من هذه الرسالة.

⁴ - على المستوى الدولي، كشف تقرير لمنظمة الشفافية الدولية أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالا غير مشروعة، تليها الشركات الفرنسية والصينية والألمانية، حيث تتعامل هذه الشركات مع ففة كبيرة من الموظفين في مختلف دول العالم، أين تدفع لهم رشاوى كبيرة مقابل الخدمات التي يقدمونها لها. أنظر، سارة بوسعيد، دور إستراتيجية مكافحة الفساد الاقتصادي في تحقيق التنمية المستدامة- دراسة مقارنة بين الجزائر وماليزيا- مذكرة ماجستير، جامعة فرحات عباس (سطيف)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013/2012، ص.20.

⁵ - أنظر، رشيد لوازي، التنمية والحكم الراشد، مجلة مجلس الأمة، ع.29، المؤسسة الوطنية للنشر، روية، فيفري 2007، ص.26.

الفرع الثاني

معيار حجم الفساد

يقسم الفقهاء¹ الفساد وفقا لهذا المعيار إلى 4 أنواع رئيسية هي: الفساد الكبير (أولا)، والفساد الصغير (ثانيا)، الفساد الدولي (ثالثا)، والفساد المحلي (رابعا).

أولا: الفساد الكبير

وهو ما يعبر عنه بفساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين، يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية، وكثيرا ما يرتبط بالصفقات الكبرى (كسجارة السلع والمقاولات الكبرى، مشروعات البنية التحتية) ومن ثم فإنه يشكل أخطر أنواع الفساد لتكليفه خزانة الدولة بمبالغ طائلة². ولقد أطلق عليه الفقه الغربي جرائم الصفوة وجرائم "ذوي الياقات البيضاء" لأنه يتشكل من تسلط السلطة على رأس المال³.

ويشرح لنا الأستاذ عبد الحميد إبراهيمي كيف بدأ الفساد الكبير في الجزائر، إذ يفسر نشوءه مع انطلاق عمليات التصنيع الهائلة التي تبلورت في استثمارات مكلفة انعكست في الواقع في اللجوء الزائد عن الحد إلى الخارج عموما، وإلى فرنسا خصوصا من أجل استيراد التكنولوجيا، وتجميع القروض الخارجية المتزايدة لتمويل الإنجازات الصناعية الكبيرة، علاوة على الاستيراد المفرط للمنتوجات والخدمات المتنوعة⁴.

إن اللجوء الزائد عن الحد إلى التعاون التقني الأجنبي قد أدى بالجزائر إلى عملية تراكمية للنفقات غير المبررة، سواء فيما يتعلق بمستواها المرتفع جدا أو صفتها المتكررة. ويعود سبب هذه العملية إلى ظهور مكاتب دراسات وشركات الهندسة في الجزائر المرتبطة بالشركات العملاقة، ومنتجي الأجهزة في بلادها الأصلية⁵.

¹ - أنظر، بلال خلف السكرانة، المرجع السابق، ص. 25؛ صلاح الدين حسن السيسي، جرائم الفساد، ط. 1، الكتاب الأول، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2012، ص. 227؛ عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص. 352/351؛ محمد أحمد درويش الفساد - مصادره، نتائجه مكافحته - ط. 1، عالم الكتب، القاهرة، 2010، ص. 18.

² - أنظر، حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، ط. 1، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2003، ص. 59، 60.

³ - أنظر، كريمة كمال، فساد الكبار - الرشاوى، العمولات، نخب المال العام - مطابع روز اليوسف الجديدة، القاهرة، 1996، ص. 42.

⁴ - عبد الحميد إبراهيمي، دراسة حالة الجزائر، الفساد والحكم الصالح في البلاد....، المرجع السابق، ص. 842.

⁵ - أوضحت دراسة قامت بها كل من وزارتي التخطيط والمالية عام 1979 أنه تم في الفترة الممتدة ما بين 1973 و 1978 (وهي فترة التصنيع الهائلة التي عرفتها الجزائر) توقيع 4912 عقد للتعاون التقني، أين بلغت قيمة هذه العقود 79.4 مليار دينار جزائري، أي 18 مليار دولار أمريكي، انظر عبد الحميد إبراهيمي، المرجع السابق، ص. 847.

ثانيا: الفساد الصغير (فساد الدرجات الوظيفية الدنيا)

وهو الفساد الذي يستهدف منافع وعوائد محدودة في قيمتها، وعادة ما ينتشر في المستويات الوظيفية الدنيا، ويرتكب من قبل صغار الموظفين، كما أن المقابل المالي فيه بسيط إلى حد ما، مثل تقديم رشوة من أجل التعجيل في الحصول على تراخيص البناء مثلا، أو الإفلات من عقوبة ما.

وما يؤسف له، أن مثل هذه السلوكيات والممارسات أصبحت أمورا عادية ألفها المواطنون في الإدارة التي طغت عليها أساليب البيروقراطية¹، فكثيرا ما يلجأ المواطن إلى الاتصال بصديق أو باستعمال نفوذ ما أو سلطة من أجل أن يحصل على خدمات هي في الأصل مجانية ولا تحتاج إلى تدخل أي وسيط.

إن هذا التصرف وإن كان يجنب البعض من وطأة القواعد البيروقراطية، إلا أنه يشجع على ظهور مجموعات اقتصادية غير قانونية، كما يساعد على تحويل واحتلاس الأموال من المؤسسات الإنتاجية مما يخفض قدرة هذه المؤسسات على الاستثمار، كما يشكل مساسا مباشرا بالقيم الديمقراطية². كما أن وجود مثل هذه الممارسات الفاسدة يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، حيث تنقلب هذه الممارسات إلى سلوكيات مشروعة عند الكثير من الناس، وهو ما ينعكس سلبا على أخلاقيات المجتمع ومبادئه.

ولعلنا لا نبالغ إذا ما قلنا أن الكثير من المشكلات الأمنية والأخلاقية التي تعاني منها بعض المجتمعات عموما، أو المجتمع جزائري خصوصا راجع إلى تفشي الفساد الصغير في أبسط أدبيات الوظيفة، فكثيرا ما نسمع أو نقرأ عن محاولات انتحار أمام مقرات البلديات أو الولايات بسبب "الحقرة" التي يعاني منها المواطن.

لقد أصبحت منظمات الإجرام، كالمخدرات والإرهاب تستثمر في مثل هذه الأمور، حيث تعمل بشكل مكشوف على هدم جوانب الأمن والاستقرار في المجتمع، حيث ساعد على ذلك ضعف الأجهزة الإدارية في القيام بدورها الحكومي في كثير من الأحيان بسبب توغل الفساد فيها. هذا الوضع أثر كثيرا على برامج الجهاز الحكومي، وخاصة ما يتعلق منها بخدمة المواطن، حيث صرفت العديد من الجهود والأموال نحو محاربة هذه الظاهرة

¹ - وذلك بتأكيد رئيس الجمهورية على هذا الأمر عندما قال " إن المحاباة والبيروقراطية وأكثر منها الرشوة والفساد، هي الآفات الخبيثة التي يعاني منها مجتمعنا أكثر مما يعاني من الفاقة والإملاق، ذلك أن هذه الآفات تمس بأعز ما يملكه الجزائريون والجزائريات، تمس بالعدل والكرامة..." مقطع من الكلمة التي ألقاها رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، بتاريخ 2002/10/30 بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2003/2002، منشور بمجلة مجلس الدولة، ع.02، لسنة 2002، ص.12.

² - Cf, Marc SEGONDS, Internationalisation de l'incrimination de la corruption, ou le devenir répressif d'une arme économique, revue mensuelle, LexisNexis, Jurisclasseur, droit pénal, septembre, 2006, p.06.

التي جعلت الجهاز الإداري منشغلا عن أداء مهمته الأساسية المتمثلة في تنمية وتطوير المجتمع، إلى محاولة الحفاظ على السلم الاجتماعي.

ونرى بدورنا أن الفساد آفة خطيرة في جسم أي مجتمع يعاني منه، وتقسيمه إلى فساد كبير وفساد صغير ما هو إلا تقسيم فقهي، فكما يرى الأستاذ موسى بودهان، فالفساد سواء جرى على أعلى المستويات أو أدناها، وسواء وقع في داخل السلطات الإدارية أو في خارجها، وسواء من طرف الموظفين الكبار أو العاديين فإن ذلك لا يغير من حقيقته ومضاره، ويستلزم تضافر الجهود للوقوف في سبيل مكافحته¹.

ثالثا: الفساد الدولي: هذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعا وعالميا يتجاوز بذلك الحدود الإقليمية للدولة وحتى القارات، وهذا في إطار العولمة، والتي أصبحت لا تعترف بالحدود. والفساد الدولي أدواته متعددة منها الشركات المتعددة الجنسيات، والمنظمات الدولية، كمنظمة التجارة الدولية، وصندوق النقد الدولي... الخ.

رابعا: الفساد المحلي: وهو ذلك الفساد الذي ينتشر داخل الدولة و لا يتجاوز حدودها الإقليمية، و لا يخرج عن كونه فساد صغار الموظفين والأفراد، ممن لا يرتبطون في مخالفتهم وجرائمهم بشركات أجنبية.

الفرع الثالث

معيار مظهر الفساد

يقسم الفساد حسب هذا المعيار إلى فساد إداري (أولا)، وفساد مالي (ثانيا)، وفساد سياسي (ثالثا)، وفساد اجتماعي وثقافي (رابعا).

أولا: الفساد الإداري

يتعلق هذا النوع بالانحرافات التنظيمية والسلوكية التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين². وتتمثل مظاهر الانحرافات التنظيمية في عدم احترام أوقات ومواعيد العمل، الامتناع عن أداء العمل أو التراخي فيه، إفشاء أسرار الوظيفة وعدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء.

بينما تتمثل مظاهر الانحرافات السلوكية في استعمال السلطة والمحسوبية والوساطة واستغلال النفوذ.

¹- موسى بودهان، المرجع السابق، ص.26.

²- أنظر، هاشم الشمري، إثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط. 1، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص.23.

ثانيا: الفساد المالي (الاقتصادي)¹

ويتمثل هذا النوع من الفساد في مجمل الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية². ويمكن ملاحظة مظاهره في الرشوة، الاختلاس، التهرب الضريبي، الفساد الجمركي، الإثراء غير المشروع...إلخ.

ويشكل هذا النوع أخطر مظاهر الفساد، حيث تشير الأرقام إلى اتساع دائرته، فهذا وزير العدل الجزائري -سابقا- السيد "الطيب بلعيز" يصرح أن الجريمة الاقتصادية ارتفعت معدلاتها في الجزائر بنسبة تناهز 20 % بين سنتي 2006 و 2009 وهي الجريمة الوحيدة التي قفزت إلى مستويات أعلى في السنوات الثلاث الأخيرة. كما كشف تقرير لوزارة العدل أيضا أن 5575 شخصا توبعوا في قضايا الفساد في نفس الفترة (2006-2009) تمثلت النسبة العالية في نوعية الجرائم المرتكبة، في اختلاس ممتلكات عمومية (55.16%) فيما بلغت الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية (11.37%). وكما بلغ عدد قضايا الفساد سنة 2010، 948 قضية، توبع فيها 1352 شخص، منها 475 خاصة باختلاس الأموال العمومية، ولقد شهدت الجماعات المحلية حصة الأسد ب 176 قضية، و مراكز البريد ب 133 قضية، و البنوك ب 78 قضية³.

كما خلصت دراسة أكاديمية حديثة في مجال القانون ومحاربة الجريمة، إلى أن 44 % من الجرائم المرتكبة هي ذات طبيعة اقتصادية، كتلك المتعلقة بالرشوة، والإختلاس وإبرك صفقات عمومية مخالفة للقانون⁴. أما المديرية العامة للأمن الوطني، فأوقفت خلال سنة 2015، أزيد من 188 ألف شخص تورطوا في 216 ألف جريمة بمختلف أنواعها عبر التراب الوطني، منها قرابة ألف قضية اقتصادية ومالية⁵.

¹- عبرنا عنه بالفساد المالي أو الاقتصادي لارتباطه بفكرة هامة، هي فكرة المال باعتباره محمدا أساسيا لقيمة التبادل، فالأفراد يبحثون دائما من خلال عملية التبادل السلعي بشتى السبل للحصول على أرباح أكبر، هذا ما جعل كارل ماركس يؤكد بأن المال هو الذي يفسد الفرد، وهو بمثابة المحفز الأساسي لنمو الفساد وتكاثره على حد تعبير محلي الاقتصاد السياسي.

Cf, Isabelle DELLATRE, Corruption a foison regards sur un phénomène tentaculaire, édit. HARMATTAN, paris, 2003, p.32.

²- أنظر، هاشم الشمري، إيثار الفتلي، المرجع السابق، ص. 23؛ أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي، ط. 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2011، ص.134.

³- أنظر، سمير مبروحي، الفساد وآليات مكافحته على ضوء النصوص النظرية والعوائق التطبيقية، ملتقى وطني حول الفساد وآليات معالجته، جامعة بسكرة، 2012، ص.92.

⁴- شفيق. أ، الجرائم الأخلاقية والإقتصادية في مقدمة الجرائم بالجزائر، جريدة الشروق، 2010/09/30.

⁵- م.ف. ع، الجريمة ارتفعت في الجزائر العاصمة، جريدة الخبر، 2016/03/04.

واللافت للانتباه أن تزايد قضايا الإجرام المالي تزامن مع ارتفاع مداخيل الجزائر، (حيث خصصت الجزائر ميزانية ضخمة قدرت بـ 286 مليار دولار لتمويل البرنامج الخماسي)، والتي بلغت مستويات غير مسبوقة في السنوات الأخيرة، حيث برزت إلى الوجود فضائح مالية هزت عرش الحكومة الجزائرية على غرار قضية سونطراك. أضيف إلى ذلك قضية الطريق السريع شرق -غرب الذي استهلك قرابة 12 مليار دولار بينما قدرت كلفته الأولية بـ 09 مليار دولار.

ثالثا: الفساد السياسي

يرتبط مفهوم الفساد في المجال السياسي بنوع الحكم وبمدى الوضوح في توزيع السلطات، كما يرتبط بمدى تحقيق الفصل بين السلطات، كمبدأ من أهم المبادئ الدستورية، وهناك من يربطه بالممارسة السياسية التي يظهر من خلالها الفساد من الزاوية السياسية في صورة استغلال النفوذ أو ما يصطلح عليه بالمحسوبية السياسية¹. وقد عبر عنه الأستاذ موسى بودهان بأنه: "الإخلال المتعمد بقواعد الحياة السياسية المنصوص عليها في الدستور والمواثيق الداخلية للدولة". ويشمل هذا النوع -يضيف الأستاذ- التزوير في العملية الانتخابية، وانعدام الشفافية في الممارسة السياسية والتمويل الخفي وغير المشروع للأحزاب السياسية، المتاجرة بالأخلاقية في ذم الناخبين من حيث بيع وشراء أصواتهم، فضلا عن استغلال بعض الأحزاب السياسية للمناصب والوظائف السياسية والإدارية من أجل خدمة مصالحهم الخاصة على حساب المصالح والمنافع العامة للأمم². ونشير في هذا الصدد إلى دراسة معمقة قام بها الأستاذ محمد حليم ليمام، جاءت تحت عنوان "ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر"³، حيث قسم الفساد السياسي من حيث المستوى إلى⁴:

¹ - « Historiquement, le réflexion sur la perception de la corruption s'est d'abord inscrite, en science politique et en sociologie, dans le cadre des travaux sur le fonctionnement des démocraties représentatives ». Cf, Philippe BEZES et Pierre LASCOURMES, Percevoir et juger la corruption politique, revue française de sciences politique, 2005, Vol.55, Paris, p.759.

² - موسى بودهان، المرجع السابق، ص. 27، 28.

³ - كذلك يمكن الإشارة هنا إلى دراسة قامت بها الباحثة فتيحة طلحيت التي ناقشت فيها العوامل المختلفة للفساد السائد في الجزائر، معتمدة على التحليل السوسيو سياسي.

Cf, Fatiha TALAHITE, Economie administrée, corruption et engrenage de la violence en Algérie, Revue tiers monde, Paris, janvier, 2000, n.161, p.49-74.

⁴ - أنظر، محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر - الأسباب والآثار والإصلاح - ط. 1، مركز دراسات الوحدة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، 2011، ص. 82.

1-فساد القيادة السياسية : تقوم به النخبة الحاكمة وشاغلي المناصب العامة وأصحاب السلطة،

المنتخبين أو المعينين. يرتبط هذا النوع من الفساد بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية، حيث يقوم قادة هذه الأنظمة بتحويل جزء كبير من الثروات الوطنية إلى بنوك أجنبية، أين تحفظ لهم بسرية تامة، كما يقومون بمسك رشاوى وعمولات على صفقات كبيرة يقومون بإنجازها.

والنماذج في هذا الصدد كثيرة، نأخذ على سبيل المثال النموذج الزائيري (الكونغو حاليا)، حيث عرفت في فترة حكم "سيسي سيكو موبوتو 1966" فسادا ونهباً للمال العام على أعلى مستوى، حيث تشير المصادر إلى حصوله على 17 % من إجمالي الميزانية القومية للدولة كمدفوعات نظير خدماته الرئاسية، فضلا عن سيطرته على دواليب استثمارات الدولة واستخدام الرشاوى لإسكات معارضيه من الأحزاب، وامتلاكه لنسبة كبيرة من الأسهم لأكبر شركة سيارات الأجرة في البلاد، وكذلك أسهم بنك "كينشاسا"، وامتلاكه لحصة الأسد في شركة "زائير لوكس"¹.

2-فساد الأشخاص الذين يشغلون وكالة انتخابية: وهم أعضاء الهيئات التمثيلية المحلية أو الوطنية.

3-فساد أعضاء الأجهزة البيروقراطية الحكومية: وهو يشمل فساد الأفراد الذين يشغلون وظائف إدارية

على أدنى مستوى.

وفي معرض تحليلها للفساد كظاهرة سياسية، ربطت الأستاذة سوزان روز أكرمان بين الفساد والنظام السياسي²، حيث يعمل الحكام الفاسدون (حكومات النهب) على تدعيم السياسات الاقتصادية التي تجني لهم الأرباح ولو أدى ذلك إلى هبوط الثروة الاجتماعية.

ينظر الحكام الناهبون إلى النظام القانوني كمصدر لتحقيق الأرباح الشخصية عن طريق دعم الأفراد والشركات التي تكون على استعداد لدفع الرشاوى³، وهكذا استحوذ المافيا على دواليب الحكم، وبصير الفساد واقعا يوميا معاشا، وبصير أداة في يد النخبة تسيطر من خلاله على الثروة وتقوم بنهبها.

¹- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص.95.

²- سوزان روز أكرمان، المرجع السابق، ص.203، 216.

³-عبر عنها البعض بالزبونية السياسية، وهي تعني تلك الرابطة التي تجمع بين طرفين أو أكثر قصد تبادل المصالح والامتيازات، وعادة ما تكون هذه العلاقة عمودية تجمع النظام السياسي بباقي الأطراف.

Cf, Jean-Louis BRIQUET et Philippe GARRAUD, Juger la politique –entreprises et entrepreneurs– critiques de la politique, Presses Universitaires de Rennes, 2001, p.09.

إن هذا الترابط المفصلي بين السلطة السياسية والثروة، فرضه قانونه الخاص واستطاع أن يكسر جذوة الذات السياسية، والماهية السياسية أيضا لدى الأفراد، وأن يجعله منزوع الإرادة والضمير الأخلاقي، حيث أضحي الفرد مجرد " كائن مشيئ " يفكر بمنطق استهلاكي محض، يخضع لفروض منطق السوق السياسي في سياقه الربحي، دونما إغارة أي اهتمام لقيم خدمة الصالح العام.

إن هذا التزاوج في حقيقته هو مكرمة المحظوظين، حيث يكثر الفساد والمحسوبية، وتطفو على السطح كل العلل التي تكتنرها القليل من الملل وتدور على نفسها بين أحضانها وظهرانيها، كما أن هذا التزاوج بين السلطة والمال وبال على المحرومين والمقهورين، فقد أضحت علاقة مشبكة غايتها الاستقواء وكسب النفوذ، وقهر الضعفاء من القوم.

ونماذج الفساد السياسي في الجزائر كثيرة، منها ما ذكره الوزير الأسبق مراد بن آشنهو في معرض حديثه عن الأموال المخصصة لخدمة المديونية الجزائرية، حيث شكلت هذه الأخيرة دوما مصدرا أساسيا من مصادر الفساد، إذ تم تحويل القروض الخارجية عن الأهداف التي كانت موجهة لخدمتها (مشاريع التنمية)، إذ ارتفع حجم الأموال المهربة بطريقة غير شرعية منذ الثمانينات إلى غاية التسعينات ليصل إلى ما قيمته 16.3 مليار دولار، وهذا يعني أنه كلما ارتفع حجم الاستدانة وازدادت احتياطي الصرف زاد تهريب الأموال الأجنبية إلى الخارج¹. فمن المسؤول عن هذا النهب؟

لم يكن المنصب أبدا في وقت العصر الذهبي للحضارة الإسلامية إلا وسيلة لخدمة المسلمين لا لخيانتهم، وكانت الرعية تحاسب مسئوليتها على الدرهم والدينار، فهذا سلمان الفارسي يجادل أمير المؤمنين عمر ابن الخطاب أثناء قيامه لخطبة المسلمين في صلاة الجمعة قائلا له: نرى ثوبك طويلا سابغا، وكلنا كميث الإزار²، ما حصل أحدنا إلا على ملبس قصير، فمن أين لك هذا؟، فأحس عمر أنه متهم باستغلال الحكم، فقال: قم يا عبد الله ابن عمر فحدث الناس، فقام عبد الله يقول: إن نصيب أبي من الثياب المفرقة لم يكن يغنيه، لأنه رجل طوال، فمنحته نصيبي ليكمل حلتته. فاتضح الموقف، وقال سلمان : قل نسمع³.

¹- محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.172.

²- بمعنى خارج نصف ساقه.

³- أنظر، محمد الغزالي، الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية -أزمة الشورى- ط.3، درا نحة مصر للطباعة والنشر، القاهرة، د.س.ن، ص.54.

لقد كان الحكم عبادة لله ولم يكن شهوة إلى العظمة، أو مفتون بالسلطان، وإدراك أن الحكم مسؤولية مؤرقة هي التي جعلت الخليفة في المدينة المنورة يعد نفسه مسئولاً عن أطراف الدولة البعيدة حتى قال عمر رضي الله عنه: لو عثرت بغلة في العراق لحسبت عمر مسئولاً عنها، لماذا لم تسو لها الطريق؟.

رابعاً: الفساد الاجتماعي والثقافي

يقصد بهذا النوع ذلك الخلل الذي يصيب منظومة القيم الاجتماعية والثقافية، والمعايير السلوكية، ويمثل كذلك أخطر أنواع الفساد لأنه يتغلغل في الثقافة والبيئة الاجتماعية، فيفقد المجتمع القدرة على التمييز بين السلوكيات النزيهة والفاسدة، والأخلاقيات القويمة وغير القويمة¹.

يؤدي انحلال المنظومة الأخلاقية ومنظومة القيم الإنسانية إلى جعل السلوك الإنساني خاضعاً لمكونات التنظيم الاجتماعي تبعاً لدرجة نمو كل منها، فتصبح قيم القرابة أشد تأثيراً في السلوك عن قيم العدالة، وقيم المصلحة أقوى تأثيراً من قيم الوفاء أو الإخلاص، وقيم الانتصار وشهوة السيطرة أهم من قيم الإنصاف وإحقاق الحق ونصرة المظلوم.

وعليه، فمظاهر الفساد الاجتماعي عامة تزداد بشكل خاص مع انحلال المنظومة الأخلاقية والقيم الإنسانية، حيث تصبح القيم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية أشد تأثيراً في حياة الناس من القيم الإنسانية والأخلاقية².

ومن صور الفساد الاجتماعي انتشار الفواحش بشتى أشكالها كالسرقة و الزنا وشرب الخمر والقتل ... إلخ، لذلك نجد أن الإسلام أوجد عناية كبيرة وحريصة من أجل اختيار الموظف، حيث اشترط توافر جملة من الشروط أهمها اتصاف المرشح للمنصب بالأمانة³.

¹ - أنظر، أحمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية، ورقة بحث مقدمة ضمن أشغال الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد تحت عنوان "المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية"، ط. 1، الدار العربية للعلوم، بيروت، 2006، ص.63.

² - أحمد الأصغر، المرجع السابق، ص.345.

³ - يقول تعالى في سورة يوسف الآية. 55 " قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْمٌ " فسيدينا يوسف عليه السلام قدم مؤهلاته لشغل الوظيفة لدى ملك مصر. كما برزت مؤهلات سيدنا موسى عليه السلام في استحقاق الوظيفة التي وكل بها في قوله تعالى في سورة القصص، الآية 26 " قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ".

وهنا يلزم الإسلام حاكم الدولة أو القائم على أمور المسلمين أن يولي ويختار الأصلاح، يل أكثر من ذلك، فلقد اعتبر الإسلام أن تعيين الصالح في الوظيفة مع وجود من هو أصلح منه خيانة كبرى، فعن حسين بن قيس الرحي، عن عكرمة، عن ابن عباس قال : قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "من استعمل رجلا من عصابة¹ وفي تلك العصابة من هو أرضى لله منه فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين"².

فالموظف وهو في عمله هو في عبادة يخلص فيها النوايا، ويتجرد فيه من دواعي الهوا، ومن الجاه والسلطان، لذلك نجد الإمام ابن تيمية -رحمه الله- يقول " فالواجب اتخاذ الإمارة دينا وقرية تتقرب بها إلى الله، فإن التقرب إليه فيها بطاعته وطاعة رسوله من أفضل القربات، وإنما يفسد فيها حال أكثر الناس لا ابتغاء الرئاسة أو المال فيها"³.

ولما كان الفساد موضوعا عاما ومتشعبا، وانعكاساته متنوعة، فإنه يرتبط بظواهر وأنظمة أخرى، مما يوجب علينا استعراض هذه العلاقة.

المطلب الثالث

علاقة الفساد بالظواهر الأخرى

إن المتتبع لأدبيات الكتابة في موضوع كالفساد، يلاحظ إقبال الكتاب على دراسة مقاربتين مهمتين: تتعلق الأولى بارتفاع رقعة الفساد على صعيد علمي بسبب الانفتاح الإرادي و اللاإرادي، و التداخل المتكامل و المتقاطع في العلاقات و النشاطات الوطنية و الدولية، و بالأخص في مجالات الاقتصاد و التجارة و المال، الأمر الذي جعل من الفساد يرتبط بشكل آخر من أشكال الجريمة، ألا و هي الجريمة المنظمة (الفرع الأول).

بينما تتعلق المقاربة الثانية في إن الفساد كما سبق ذكره، عرض من الأعراض الدالة على خلل في إدارة الدولة (الحكم) ، حيث تسخر المؤسسات التي أنشأت لتنظيم العلاقات بين المواطنين و الدولة في تحقيق الإثراء الشخصي للمسؤولين الحكوميين. لذا فان مكافحة الفساد يجب أن تستند على إدارة حكيمة فعالة تتكيف

¹- عصابة: أي جماعة من الناس.

²- أنظر، الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، المستدرك على الصحيحين، ط. 02، ج.04، دار الكتب العلمية، بيروت، 2002، ص.104، رقم الحديث، 7023.

³- مقتبس عن، أحمد سيد أحمد معاوية، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ج.1، الرياض، 2003، ص.230.

والأدوار التي يستطيع من خلالها المواطنون و الفئات التعبير عن مصالحهم، و ممارسة حقوقهم القانونية و هذا لا يتأتى إلا بتطبيق قواعد الحكم الراشد (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الفساد و الجريمة المنظمة

تتضاعف أهمية البحث في هذا الموضوع بسبب المستجدات التي طرأت على أساليب الفساد، فهو لم يعد يقتصر على استيلاء بعض الأفراد على الأموال العامة و تهريبها فحسب، بل يمتد إلى ما هو أخطر من ذلك ليصبح غطاءا لممارسات اجتماعية خطيرة و منظمة، كالتجارة في المخدرات و تجارة الجنس و تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

وبعيدا عن الجدل الفقهي الذي خص تحديد مفهوم الجريمة المنظمة¹، فإن قواعد القانون الدولي من خلال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية²، جاءت صريحة في تعريفها للجريمة المنظمة في المادة 2/أ على أنها " بناء هيكلي يتكون من ثلاثة أشخاص فأكثر، وتدوم لفترة من الزمن لارتكاب جريمة أو أكثر من

¹ - تمحور تعريف الجريمة المنظمة حول أربعة أنماط وهي:

- النمط الأول: يعرف الجريمة المنظمة عبر الوطنية بحسب وصفها "اللجوء إلى العنف والمهارة والاحتراف في ارتكاب الجرائم واستخدام التكنولوجيات الحديثة، واستخدام الرشوة وتجاوز الجريمة للحدود الوطنية، وأن الهدف الرئيسي للجماعة الإجرامية هو تحقيق الربح المادي"
- النمط الثاني: يعرف الجريمة المنظمة عبر الوطنية من خلال السلوك الإجرامي، وعلاقتها بالفعل المجرم "ظاهرة اجتماعية سلبية تنصف باتحاد المجموعات الإجرامية، إما على أساس محلي أو قومي، تقسيم المستويات القيادية التصاعدية واختيار القيادات، ولها خاصية التنظيم والانتماء وتستخدم الإفساد الحكومي، وتجنيد الموظفين العموميين بالإغواء أو الابتزاز من أجل كفالة سلامة التنظيم الإجرامي وأعضائه، لاحتكار وتوسعة دائرة النشاط غير المشروع لتحقيق أقصى كسب مادي".

- النمط الثالث: حيث يتم تعريف الجريمة المنظمة عبر الوطنية من خلال الأساس في الجرم " الجريمة التي تأخذ طابع الاحتراف المعتمد على التخطيط المحكم والتنفيذ الدقيق والمدعم بإمكانيات مادية تمكنه من تحديد أغراضه، مستخدما في ذلك كل الوسائل والسبل المشروعة وغير المشروعة، معتمدا في ذلك على مجموعة من المجرمين المحترفين الذين يمثلون الوجه المباشر للجريمة في الوقت الذي يمثلون الوجه المباشر للجريمة، في الوقت الذي تبقى فيه رموز الجماعة المنظمة بعيدة عن مسرح الأحداث، يقطعون ثمار الجريمة، ويتابعون نشاطهم بعيدا عن مطاردة القانون، من خلال الفرار من الأجهزة الأمنية عابثين بالقيم الأخلاقية، ناشرين في المجتمع قيما جديدة تجسد سلطة القوة وشرعيتها في اكتساب الحقوق".

- النمط الرابع: تعرف الجريمة المنظمة عبر الوطنية من خلال سلوك المجرم " كل جريمة ترتكب من خلال شخص عضو في جماعة قائمة ومنظمة لارتكاب جرائم محددة بذاتها، من بينها المخدرات والدعارة والتهريب والقمار، والابتزاز والفساد".

أنظر، حسينة شرون، المرجع السابق، ص. 55، 56؛ مايا خاطر، الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية وسبل مكافحتها، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 2011، المجلد 27، ع.3، ص.511-512.

² - تم التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بتاريخ 2000/11/15 بتحتفظ، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 55/02 المؤرخ في 2002/02/05، ج.ر. 2002، ع 9.

الجرائم الجسيمة، أو الجرائم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، والحصول بشكل مباشر أو غير مباشر على مزايا مالية أو أي منفعة مادية أخرى".

و نحن بصدد دراسة العلاقة بين ظاهرتي الفساد و الجريمة المنظمة، ينبغي في البدء تحديد أساس هذه العلاقة (أولاً) ثم بيان مدى تأثير و تأثير كل منهما بالآخر (ثانياً).

أولاً: تحديد أساس العلاقة بين الفساد و الجريمة المنظمة

هناك إجماع على أن العلاقة بين الفساد والجريمة المنظمة هي علاقة تبادلية، حيث نجد كلا منهما يشكل سببا ونتيجة للآخر. فالجرائم التي صنفت كأنماط من جرائم الفساد هي جرائم منظمة، كما أن التنظيم الهيكلي للجريمة المنظمة يقوم على جرائم الفساد، وكذا بناء قنوات تنظيمية للتواصل مع المفسدين وإفساد ضعاف النفوس¹.

تبرير هذا الكلام يجد نفسه في أن نمو الجريمة المنظمة واتساع مجالها كان في ظل الثروة الهائلة التي عرفتها نظم المعلومات والاتصالات، حيث باتت عملية الاتصال بين منظمات الجريمة الدولية سهلة، مما سهل عملية نقل الأموال بين الدول. كما أن التغيير الذي حصل علي الصعيد السياسي والاقتصادي و الاجتماعي كان له اثر مهم في انتشار الجريمة عبر الحدود، خاصة بالنسبة للدول التي تفتقر أساسا إلى قوانين تحمي المجتمع في المجالات التجارية و المالية، وإلى مؤسسات ضبط و رقابة مؤهلة، وإلى مؤسسات قضائية تضمن تطبيق القوانين بفعالية².

ولعل ما يسند هذا الاتجاه ويدعمه حقيقة أن الفساد يتيح بيئة جاذبة ومشجعة لممارسة نشاطات الجريمة المنظمة و توسيعها. فشبكات الإجرام الدولي تسعى إلى تأمين عملهم من خلال رشوة أجهزة الشرطة و القضاء و السياسيين، من أجل فسح المجال لهم للمشاركة في الأرباح التي يجنونها من هذه العمليات غير القانونية³. إن استمرار الجريمة المنظمة و حصولها على تسهيلات من الأجهزة و المنظمات الحكومية و الأهلية ما هو إلا مؤشر إلى الانحراف التنظيمي و التأثير علي مراكز النفوذ والسلطات.

ولكن ما يهم في هذا المقام هو اعتبار بعض صور جرائم الفساد من بين الجرائم التي تمثل جريمة منظمة، ذلك إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية – والتي تبناها المشرع الجزائري – قد تضمنت

¹ - محمد الأمين البشري، المرجع السابق، ص.104.

² - أنظر، داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية...، المرجع السابق، ص. 413، 414.

³ - سوزان روز أكرمان، المرجع السابق، ص.53.

الإشارة صراحة إلى الفساد في مادتين هما المادة 8 في فقرتها الأولى التي جاءت تحت عنوان تجريم الفساد، حيث جرمت الرشوة سواء التي يلتمسها الموظف العمومي، أو التي يعد بها الأشخاص الموظف هذا الأخير بغية قيامه أوامتناعه عن القيام بعمل يدخل ضمن اختصاصاته، وكذا المادة 09 التي تضمنت تدابير مكافحة الفساد، منها على الخصوص ضرورة قيام الدول الأطراف في الاتفاقية باتخاذ تدابير فعالة، لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم.

إضافة إلى ذلك، فمن المهم التنويه إلى أن بعض الجرائم التي تضمنتها الاتفاقية سألقة الذكر تدخل ضمن جرائم الفساد في منظور التشريع الجزائري كجريمة تبييض الأموال، حيث نجد أن المشرع الجزائري من خلال قانون مكافحة الفساد جرم في المادة تبييض عائدات جرائم الفساد، في حين أن اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة تعتبر تبييض العائدات الإجرامية من الجرائم المكونة للجريمة المنظمة، على أساس أنها تتجاوز الطابع الوطني وفقا للمفهوم الذي أكدت عليه المادة 03 من الاتفاقية.

كما أن جوهر هذه العلاقة يمكن فهمه من خلال عملية تبييض المال الذي يعتبر بمثابة منشط للفساد ولشبكات الجريمة المنظمة. فالفاسدون من المسؤولين بحاجة إلى تبييض ما يحصلون عليه بطرق غير مشروعة، وكذلك شبكات الجريمة المنظمة بحاجة إلى تبييض ثمار جرائمهم. فتبييض الأموال يعمل كمشجع على ارتكاب المزيد من جرائم الفساد¹.

ومن الصور الشائعة كذلك للعلاقة بين الفساد و الجريمة المنظمة، ما يتعلق بالمساس بالبيئة، حيث يتغاضى المتورطون في الفساد عن عمليات الإضرار بالبيئة التي تقوم بها جماعات منظمة، مقابل الحصول على عمولات ومزايا شخصية.

ثانيا: علاقة التكامل بين الفساد و الجريمة المنظمة

من الواضح أن هناك تشابها و تطابقا لبعض خصائص ظاهري الفساد و الجريمة المنظمة، مما يعزز الرأي القائل بوجود علاقة تأثير و تأثر فيها بينهما. ويمكن تفسيره هذا التكامل كالاتي²:

1- أثر الفساد على الجريمة المنظمة: يتمثل هذا التأثير في

¹- جاء في تقرير للمخابرات الكندية أن أهم مصدر لتمويل المافيا الإيطالية هو التلاعب بالأموال العامة، والمبالغ التي ترصدها الحكومات لدعم بعض السلع والخدمات، تليها موارد الاتجار بالمخدرات والسلاح. أنظر، داود خير الله، المرجع السابق، ص. 432.

²- عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص. 254-255.

- تغاضي المتورطين في الفساد عن الأفعال الإجرامية التي ترتكبها عصابات الإجرام المنظم¹؛
- التسهيلات التي تحصل عليها عصابات الجريمة المنظمة من طرف المتورطين في الفساد، من سلك القضاة والموظفين العموميين في مختلف مراحل تنفيذ الجريمة المنظمة؛
- مساعدة مرتكبي الجريمة المنظمة بإخفاء الأدلة والتأثير على العدالة.

2-أثر الجريمة المنظمة على الفساد: في المقابل نجد أن عصابات الإجرام المنظم تقوم بالتأثير في الفساد وذلك ب:

- تقديم إجراءات مالية كبيرة للموظفين العموميين المتورطين في قضايا الفساد؛
 - مساعدة الموظفين المتورطين في الفساد للحصول على ترقية في المناصب التي يشغلونها في إطار الوظيفة التي يمارسونها؛
 - توفير الحماية للموظفين المتعاونين مع الجماعات المنظمة في حالة ضبطهم وتعرضهم للمسائلة القضائية.
- لا شك أن هذه العلاقة التبادلية ما كانت لتنمو وتتوطد هكذا، لولا عنصر العوالة، الذي فتح قنوات الاتصال الحر بين جميع دول العالم. ولما كانت عصابات الإجرام المنظم بحاجة إلى منافذ للهروب، جاءت العوالة لتوفر لها هذه المنافذ والمعابر، عن طريق معاملات الأسواق المالية، ومناطق التبادل الحر، خالية من القيود والمراقبة.
- وفي سياق محاربة ظاهرة الفساد، تبت المؤسسات الدولية مفهوم الحكم الراشد كمنهج وآلية للحد من الفساد بشتى صوره.

الفرع الثاني

الفساد والحكم الراشد

رغم اختلاف الصلاحيات والرؤى والأولويات بين مختلف البلدان، يتعاضد اتفاق أعضاء مجتمع التنمية على وجود علاقة سببية بين الحكم الراشد وبين التنمية. وينظر إلى الفساد بشكل متزايد، على أنه ناتج عن ضعف في الحكم في وقت تشكل فيه لغة موحدة تربط بين قضايا الفساد وبين الحكم الراشد والتنمية².

¹ - CF, Jean DE MAILLARD, L'avenir du crime, édit. Paris FLAMARION, 1997, p.10.

² - أنظر، مدخل إلى موضوع الفساد والتنمية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ديسمبر، 2008، ص.19.

وبغية الوقوف على هذه العلاقة نستعرض مفهوم الحكم الراشد (أولاً)، وتبيان أطرافه (ثانياً) ثم نحاول إجراء مقارنة قانونية بين الفساد والحكم الراشد (ثالثاً)

أولاً: مفهوم الحكم الراشد

نظرياً، مفهوم الحكم هو مفهوم بوليسيميك polysémique يأخذ عدة معاني، وينتمي إلى ميادين ومجالات معرفية متنوعة¹. فقلد استعمل مصطلح الحكم في اللغة الفرنسية في القرن 13 م كمرادف لمصطلح الحكومة gouvernement، والتي تعني طريقة وفن الإدارة، وانتقل للغة الإنجليزية في القرن 14 تحت مسمى gouvernance لتمييز مؤسسة السلطة الإقطاعية². ثم استعمل كمصطلح قانوني في اللغة الفرنسية سنة 1478، ليستعمل في نطاق واسع ومعبر عن عبء الحكومة سنة 1679³.

وفي سنة 1840 أستعار الملك تشارلز ألبرت "ملك مملكة بيدمونت وسردينيا مصطلح buon governo كإطار أساسي لحل مشكلة الكساد الاقتصادي وسوء التسيير في مملكته⁴. ثم ظهر التعبير مرة أخرى في اللغة الإنجليزية في الربع الأخير من القرن 20 كأحد المفاهيم الأساسية لعمل الشركات، والمنظمات، من جهة، ومن جهة أخرى ساعدت التطورات العالمية المتسارعة في نفس الفترة (انهيار الكتلة السوفياتية، الشيوعية، فشل السياسات التنموية في دول العالم الثالث، اقتصاد السوق، البيروقراطية الليبرالية، العولمة) في بلورة هذا المفهوم الذي استخدم في نهاية عقد الثمانينات من قبل المؤسسات الدولية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي) للتعريف بمعايير السياسة العامة الجديدة في البلدان المطبقة لبرامج التعديل الهيكلي⁵.

فمنذ نهاية الثمانينات أصبحت إشكالية ترشيده الحكم تأخذ اهتماماً دولياً، تجسد في عقد سلسلة من المنتقيات والمؤتمرات الدولية، نذكر منها على سبيل المثال: مؤتمر ريو دي جانيرو حول البيئة والتنمية 1992، مؤتمر فينا

¹ -Cf, François CASTAING, La gouvernance : Défis d'une approche non normative, revue IDARA, numéro spécial, actes du colloque international sur la gouvernance, Alger, 20/21 novembre, 2005, Vol.15, 2005, n°2, p.09.

² - Cf, Philippe MOREAU DEFARGES, La gouvernance, 2^{ème} édit, Que sais-je ? Presses Universitaires de France, Paris, 2003, p.05.

³ - أنظر، شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيده الإنفاق العام والحد من الفقر -دراسة حالة الجزائر 2010/2000- رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2012/2011، ص.03.

⁴ -Cf, Guy HERMET, Ali KAZANCIGIL et Jean François PRUD'HOMME, La gouvernance, un concept et ses applications, édit. KARTHALA, 2005, p.05.

⁵ - Cf, Riadh BOURICHE, La gouvernance, recherches du séminaire international sur « la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le monde en développement, organisé à l'université FARHAT ABBAS, Sétif, 08/09/avril 2007, 214, 215.

حول حقوق الإنسان 1993؛ مؤتمر القاهرة حول الشعوب والتنمية 1994؛ مؤتمر كوبنهاجن حول التنمية الاجتماعية 1995؛ مؤتمر بكين حول المرأة 1995؛ مؤتمر بروكسل حول الدولة الأقل تطورا 2001، مؤتمر أروشا حول ترقية الحكم الراشد في القارة الإفريقية 2001، حيث ركزت التوصيات النهائية لهذه الملتقيات على حتمية تجسيد الحكم الراشد كآلية للتحويل الديمقراطي¹.

ثم برز هذا المفهوم في أدبيات التحليل المقارن للنظم السياسية واستخدم في الوثائق الدولية للأمم المتحدة، ومؤسسات التمويل الدولية، حيث تم إضافة له صفة الجيد ليصبح *bonne gouvernance* وترجم إلى اللغة العربية إلى عدة مفردات أهمها الحكم الراشد، أو الرشيد، أو الصالح، أو الحوكمة أو الحاكمة².

وقد عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الراشد بأنه " ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون البلاد على جميع المستويات، ويتضمن الحكم الآليات المعقدة والعمليات والمؤسسات المتطورة التي من خلالها يستطيع المواطنون والجماعات التعبير عن مصالحهم وحاجاتهم، وممارسة حقوقهم وواجباتهم القانونية، والتوسط لحل خلافاتهم. والحكم الرشيد ينطوي على الكثير من الصفات منها: المشاركة والشفافية، والمساءلة، وهو فعال لتحقيق أفضل استخدام للموارد، ويتضمن العدالة وسيادة القانون"³.

إن هذا المفهوم المقدم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يقوم على ثلاثة ركائز أساسية⁴:

-الركيزة السياسية: تتعلق بطبيعة السلطة السياسية، وشرعية تمثيلها؛

-الركيزة الاقتصادية والاجتماعية: تتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني، ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من

جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة؛

¹ -Cf, Mohamed chérif BELMIHOUB, Gouvernance et rôle économique et social de l'Etat : être exigence et résistance , Revue IDARA, Algérie, Vol.11, 2001, n°21, p.14.

² - تطرح المفاهيم في العلوم الاجتماعية عدة إشكاليات خاصة المفاهيم التي يتم ترجمتها من اللغة الإنجليزية أو الفرنسية إلى اللغة العربية، وتظهر هذه الإشكاليات في عدم وجود ترجمة واحدة متفق عليها للعديد من المفاهيم، فضلا عن عدم وجود ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس المعنى والدلالات التي تعكسها اللغة الإنجليزية، وهذا ما ينطبق على مصطلح *bonne gouvernance* . أنظر، يوسف أزروال، الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق -دراسة في واقع التجربة الجزائرية- مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة العقيد الحاج لخضر /باتنة، 2009/2008، ص.25.

³ - أنظر، خيرة بن عبد العزيز، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الرشيد الإداري، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر 2012، ع.8، ص.319.

⁴ - حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح....، المرجع السابق، ص.96.

-الركيزة الإدارية: تتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها.

وعلى أسس هذه الركائز الثلاث يتبلور مفهوم الحكم الراشد، الذي يتضمن وجود نظام إداري فعال لتنفيذ السياسات المنتهجة، بعيدا عن نفوذ وتسلط السياسيين، وكذا إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في مراقبة السلطة السياسية والإدارية، ومحاسبتها بكل شفافية.

ثانيا: أطراف ومكونات الحكم الراشد

من خلال التعريف السابق، يتضح لنا أنه لتحقيق حكم راشد، لا بد من تضافر جهود كل من الدولة ومؤسساتها إلى جانب القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وهي الأطراف الرئيسية المكونة للحكم الراشد.

1-القطاع الحكومي

الدولة مسئولة عن توفير الإطار التشريعي الملائم الذل ينظم العلاقة بينها وبين الشعب، ويسمح لهم بالمشاركة في بناء دولتهم، عن طريق إصدار تشريعات خاصة بالمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني ضف إلى ذلك توفير الإطار العام للحريات واحترام حقوق الإنسان وسن تشريعات تضمن حرية الإعلام، وتطبيق سلطة القانون. كما ينبغي على السلطة التنفيذية في الحكومة، توفير الإطار اللازم للحفاظ على استقلالية الجهاز القضائي، ويتوجب عليها أيضا إدارة أموال الدولة، ومتابعة تحصيل الموارد دون أي إخلال بمهامها¹.

2-المجتمع المدني²

تكمن أهمية المجتمع المدني في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام، وفي كل قيم المشاركة المدنية للعمل والتنمية التشاركية، وذلك من خلال إشراك الأفراد والناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، والعمل على تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة³.

ونظرا لأهمية المجتمع المدني باعتباره طرفا رئيسيا في تفعيل الحكم الراشد، نجد مثلا في كندا أن عدد

المؤسسات غير الربحية بلغ 175000 مؤسسة سنة 1998، تعمل على تقديم العديد من الخدمات العامة، إذ

¹- شعبان فرج، المرجع السابق، ص.11.

²- تشمل منظمات المجتمع المدني جميع النقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية، والجموعات اللغوية والثقافية والدينية، والمؤسسات الخيرية وجمعيات رجال الأعمال والنوادي الرياضية والتعاونيات، وجمعيات حماية البيئة والجمعيات المهنية والمؤسسات الأكاديمية، ومراكز البحوث، ومنابر الإعلام، كما تشمل الأحزاب السياسية. حسن كريم، المرجع السابق، ص.97.

³- يوسف أزروال، المرجع السابق، ص.59. سيتم التطرق إلى دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد في الباب الثاني من هذه الرسالة.

تضمن توفير خدمات على مستوى الأحياء السكنية، الفنون، الترويج عن النفس، الخدمات الاجتماعية، التعليم والصحة. وتقدر مصاريف القطاع التطوعي في كندا 90 بليون دولار سنويا، وبموجودات قيمتها 109 بليون دولار، وتشكل ما نسبته 12 % من الناتج المحلي الإجمالي، وتشغل 1.3 مليون فرد، ويستفيد من خدماتها 7.5 مليون متطوع¹.

وبهذا يمكن القول بأن وجود مجتمع مدني نشيط، غني من حيث المؤسسات، يصبح مؤهلا في إرساء الحكم الراشد، فكلما ارتفع مستوى المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار -بصفة مباشرة أو غير مباشرة- كلما ازداد النظام السياسي شرعية واستقرارا².

3- القطاع الخاص

تأتي أهمية هذا القطاع المنظم في الدول النامية أكثر من غيرها نتيجة عدم كفاية جهود القطاع الحكومي الحدود الميزانية على تغطية المشاريع والاحتياجات الكبرى. لذلك نجد أن هناك تحول واضح في معظم دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص، واقتصاديات السوق. فقد أصبحت معظم الدول تدرك أن القطاع الخاص يمثل موردا أساسيا للفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتوفير مناصب الشغل والحد من الفقر، ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم³، مما يؤهله إلى إرساء أسس الحكم الراشد الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل لموارد الدولة وتحقيق التنمية المستدامة⁴.

وفي بلدان كثيرة، تشجع حكوماتها القطاع الخاص على أن يتكفل بأغلب اقتصادياتها، وذلك إسهاد من هذه الحكومات بكفاءة القطاع الخاص لما يتميز به من ديناميكية ومرونة عند إنجاز المهام، بينما افتقرت بلدان أخرى إلى هذه الرؤية وشككت في قدرات القطاع الخاص، فكانت النتيجة أنها لم تمد له يد العون بشكل كاف، بل سعت إلى تكبيله بقدر كبير من الالتزامات التي عطلت مساره.

¹- أنظر، زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية -قضايا وتطبيقات، ط.1، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2000، ص.77.

²- نقول هذا الكلام بتحفظ، حيث يشترط أن تمتاز منظمات المجتمع المدني هي الأخرى بالاستقلالية المالية والتنظيمية والتجانس (عدم وجود صراعات داخل مؤسساتها وأجهزتها) بحول دون تحقيق الهدف المرجو، وأن تكون تمتاز بالقدرة على التكيف مع التطورات التي تطرأ على مستوى البيئة التي تعمل من خلالها.

³- شعبان فرج، المرجع السابق، ص.14.

⁴- أنظر، الملحق رقم 1، ص.

ثالثاً: المقاربة القانونية بين الفساد والحكم الراشد

إن انتشار الفساد يساعد على تراجع حدة الاستقطاب الاجتماعي من خلال تدهور عدالة توزيع الدخل والثروة (الريع الاقتصادي)، الأمر الذي يعطل فرص التنمية الحقيقية. فإذا كان الحكم الراشد يبنى على أسس الشفافية والمشاركة والمبادلة وحكم القانون، فإن انتشار الفساد يوطد على وجه الخصوص من أسس سوء الحكم، من خلال تزواج خبيث بين السلطة السياسية والثروة، بحيث تصبح غاية الحكم ضمان مصالح القلة المهيمنة على مقاليد الحكم، مما ينعكس على تهميش الغالبية وإقصائها.

فقد بينت الدراسات¹ وجود علاقة بين الإيرادات الريعية وسوء الحكم، والسبب في ذلك راجع إلى أن أجهزة الدولة في سعيها لحماية النظام، قد تلجأ إلى أساليب مختلفة من الترغيب والترهيب، ويصبح شغلها الشاغل هو استخراج العوائد الريعية، واستخدامها في تقوية شوكة النظام من خلال الإجراءات التي تتخذ أشكالاً متعددة كعرض مناصب حكومية أو تقديم العطاءات لرجال الأعمال أو إعفائهم من دفع الضرائب.

إننا لا نجزم بلغة قاطعة أن وجود الحكم الراشد يقضي على فرص الفساد نهائياً، لكن يمتنع القول أن البلدان التي تتمتع بمؤشرات جيدة في مجال الحكم الراشد، تقل فيها فرص الفساد، وأن الديمقراطية التي تعاني من الخلل في إدارة الحكم يمكن أن تعزز لبيئة أكثر فساداً². فالحكم السليم، باعتباره مرحلة متقدمة، هو فرع من الحكم الذي تدار من خلاله الموارد العامة وتحل المشاكل بفعالية وبطريقة تستجيب للاحتياجات الأساسية للمجتمع. فأشكال الحكم الديمقراطي والفعال تقوم على أساس المشاركة العامة والمساءلة والشفافية.

ويضعف غياب النزاهة المفترض لدى الحكومات مصداقية المؤسسات الديمقراطية، ويشكل تحسین النزاهة في عمل الحكومي ومكافحة الفساد جزءاً لا يتجزأ من الحرص على المساءلة. فالفساد سواء كان في القطاع العام أو القطاع الخاص، يؤدي إلى إساءة استعمال الموارد المحدودة مما يؤثر كثيراً على الاقتصاد برمته، ويمكن أن يفضي الفساد لاسيما في المجالات المدعومة بالمساعدة الخارجية، إلى المس بصمعة الوكالات الإنمائية الدولية وتقويض جهودها.

إن متطلبات الشق النظري لدراسة ظاهرة الفساد لا تكتمل إلا بتحديد مدخلاتها متمثلة في الأسباب والدوافع التي تكمن وراء ظاهرة الفساد، ضف إلى ذلك آثاره.

¹- أنظر، جورج العبد، العوامل والآثار في النمو الاقتصادي ...، المرجع السابق، ص. 218.

²- أنظر، الملحق رقم 2، ص.

المبحث الثاني

أسباب الفساد وآثاره

يتخذ الحديث عن الفساد مسارات عديدة تتناسب مع ثقافة الشعوب وطبيعة حضارتها، وهويتها السياسية والاقتصادية. فما هو فاسد في مجتمع ما قد لا يكون كذلك في مجتمع آخر، لكن أيا كانت مظاهر الفساد، فإنه تعبير بشكل أو بآخر عن تدني معايير الأخلاق المتعارف عليها في كل المجتمعات.

ولا يقتصر وجود الفساد على مجتمع دون آخر، بل هو موجود عبر الزمن كحالة مؤقتة أو كظاهرة مستشرية متفاوتة. ومرد هذا الاختلاف هي البيئة التي ينتشر فيها الفساد، حيث تتفاعل العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية وتلقي بظلالها على الجهاز الإداري الذي تقع عليه تبعات تنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات.

فالفساد لا يحدث بصفة عشوائية أو عفوية، ولكن يتم ممارسته وفق خطط دقيقة تلخص صراع المصالح وتحقيق المكاسب بأقل التكاليف. لتفسير هذه الظاهرة أصبح من الضروري البحث عن جوهر العلاقة الارتباطية بين الفساد ومجموعة من المتغيرات التي تمثل عوامل وأسباب الفساد (المطلب الأول).

لا تكفي المتغيرات المذكورة لتفسير الفساد، بل ينبغي أيضا -تماشيا مع الصيرورة المنهجية- عرض مخرجات هذه الظاهرة، المتمثلة في نتائجها ومخلفاتها حتى يكتمل الإطار النظري في شقه المفاهيمي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

دوافع وأسباب الفساد

تأتي أهمية البحث في دوافع وأسباب الفساد في التشخيص السليم للظاهرة الذي هو مناط العلاج الناجح. لهذا، فإن أي خطة توضع لمكافحة الفساد يجب أن تكون بدايتها، تفسير الجذور الأساسية لهذه الظاهرة، من أجل الوصول إلى حلول ناجحة وناجعة.

تعددت الآراء وتباينت وجهات نظر الباحثين في تحديدهم للأسباب الكامنة وراء تفشي الفساد، وممارسته من قبل العاملين في القطاع العام أو الخاص. وأيا كانت تقسيمات هذه الأسباب، فجميعها تصب في غاية ونسق واحد، هو المعرفة الشاملة والإحاطة التامة للموضوع قيد الدراسة.

ولقد أغرق النقاش الأكاديمي في بحث وشرح أسباب الفساد منذ سبعينات القرن الماضي، وقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال إصدار كتاب حول المساءلة والشفافية والنزاهة باستخدام وتوسيع معادلة وضعها روبرت كليتجارد مفاذاها: الفساد = (الاحتيال + الانتساب) - (المساءلة + النزاهة + الشفافية)¹.

وارتأينا تقسيم هذه الأسباب، إلى أسباب داخلية مرتبطة بالموظف والوظيفة العامة (الفرع الأول)، وعوامل خارجية والتي تكون مستمدة أصلا من البيئة الخارجية المحيطة بالإدارة العامة (الفرع الثاني)، مع الإشارة إلى أن هذا التقسيم الذي أخذنا به، هو لغرض البحث فقط، ولا يعني ذلك استقلال هذه العوامل عن بعضها البعض، فهناك ترابط وثيق بينها.

الفرع الأول

الأسباب والعوامل الداخلية للفساد

ترتبط هذه الأسباب إما بالموظف (أولا) أو الوظيفة العامة (ثانيا).

أولا: الأسباب المرتبطة بالموظف العام

يمكن إجمال الأسباب التي تدفع الموظف العام إلى ارتكاب بعض صور الفساد إلى :

1- ضعف الوازع الديني والأخلاقي

لا يرتبط هذا السبب فقط بجرائم الفساد، وإنما يمكن إسقاطه بصفة عامة على جميع أنواع الجرائم (سواء كانت جرائم أشخاص أو جرائم أموال). وهو يمثل رقابة ذاتية على سلوك الأفراد، ويوجهه نحو الخلق الحسن والسلوك القويم².

ويقصد بالوازع الديني، تلك الحقيقة الإيمانية الثابتة والمستقرة في النفس الإنسانية التي تراود الإنسان وتدعوه إلى الاستسلام لله تعالى، والوقوف عند حدوده، والعمل بما جاء في كتابه الكريم، وسنة رسوله المصطفى - صلى الله عليه وسلم³ - . فالتأمل في أحوال الناس، يجد أن الوازع الديني يؤثر في حياة الأفراد بحسب توجهاتهم ورغباتهم،

¹ - Cf, Robert KLITGARD, Combattre la corruption, Nouveaux Horizons, Paris, 2006, p.81.

² - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص. 321.

³ - أنظر، عبد الله بن يوسف الأسدي، الوازع الديني وأثره في الحد من الجريمة، ط. 1، مركز النشر العلمي، جدة، 2010، ص. 4.

فمن كانت رغبته الإجرام، وجد أن الوازع الديني لديه لا يحول بينه وبين الوقوع في الجريمة، ومن كانت رغبته الصبر والتحمل، والدفاع عن الحق والمعتقد، وجد أن الوازع الديني لديه يشد من أزره ويمنعه من الوقوع في المحذور.

وكذلك الأخلاق، تمثل جانبا مهما في الدين، فهي تعمل على تقويم السلوك الإنساني وصقل شخصية الفرد، فهي بمثابة الحاجز المنيع الذي يصد الظلم والفساد والانحراف، وحسبنا في هذا ما قاله الفاروق عمر ابن الخطاب رضي الله عنه " كرم المؤمن تقواه، ودينه حسبه، ومروءته خلقه".

إن قيمة الأخلاق جعلت تقريبا من كل الدول تفرد بجانب قانونها الأساسي المتعلق بالوظيفة العامة، قانونا آخر يتعلق بمدونة أخلاقيات الوظيفة في شتى القطاعات، وتعني هذه الأخيرة اعتماد معايير أخلاقيات وسلوكيات العمل في إطار المؤسسات العامة، تحدد للعاملين فيها مجموعة السلوكيات والقيم الواجب مراعاتها أثناء أداء مهامهم في علاقاتهم بالجمهور¹. وهو تعبير عن التزام أخلاقي، تطوعي من قبل الموظفين العموميين، بحيث يكون الضمير أداة رقابية داخلية فعالة².

2- الموالاة لأشخاص وليس للدولة

إن الدولة بوصفها إدارة، هي مجموعة المرافق الإدارية، المنوطة بها أداء خدمات عامة للمواطنين، كيفما كانوا وبصرف النظر عن انتماءاتهم السياسية والإيديولوجية، والحزبية والدينية والقبلية والإقليمية، فالحكومات بوسائلها التنفيذية تتعاقب وتزول أما الدولة - مجسدة في المرفق العام - فباقية ما بقي المواطن.

لذا شهدنا في ذات السياق عدة بلدان عربية - ومنها الجزائر - كيف جرى فيها توزيع العقار بأسعار وهمية لأصحاب النفوذ السياسي، ولأنصار الحزب الحاكم على مستوى مركزي وإقليمي ومستوى المجموعات المحلية، وذلك ضمن سياسات تمييز وتفرقة قائمة على اعتبارات الانتماء والموالاة بين الأشخاص، فاغتني البعض وتضرر البعض الآخر، وبالتالي تضررت الدولة³.

¹ - أنظر، نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، ط. 1، دار الوراق، الأردن، 2005، ص.16.

² - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.325.

³ - أنظر، نادر فرجاني وآخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، د.س.ن، ص.113.

ثانيا: الأسباب المرتبطة بالوظيفة العامة

تنصب الوظيفة العامة على إدارة المرافق العامة. والمرفق العام هو "كل مشروع تنشئه الدولة او تشرف على إدارته، ويعمل بصفة دائمة ومنتظمة تحت إشراف رجال الإدارة العامة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة مع خضوعه لنظام قانوني معين"¹.

ومن الأسباب الدافعة إلى الفساد المرتبطة بالوظيفة العامة:

1/ الأسباب القانونية والقضائية:

وتتلخص هذه الأسباب في

أ- جمود وقصور الكثير من القوانين: قد يرجع الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للفساد، أو حتى بالوظيفة العامة، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون، أو قد يستغل ثغرة قانونية أو فراغا تشريعيًا عن حالة ما، مما يؤدي إلى إفراغ القانون من جوهره، بل وتعطيل وظيفته.

كما أن الثنائية التي تظهر في تطبيق الكثير من القوانين المرتبطة بالمرفق العام، ساهمت في انتشار الفساد، حيث يلاحظ التساهل والمحاباة والمعاملة في تطبيقها لصالح الأقوياء والأشخاص الذين يملكون نفوذا معينًا، بينما يتنقل كاهن المواطن البسيط بالإجراءات البيروقراطية والمعقدة في سبيل حصوله على أبسط الخدمات².

ب- فساد الجهاز القضائي

في ظل الحكم الفاسد، القائم على تحكّم السلطة التنفيذية على دواليب الحكم والتشريع والقضاء، وفي ظل غياب قيم الشفافية والفصل بين السلطات، فإن الحديث عن استقلالية القضاء يبقى حبرًا على ورق، بل ويتحول القضاء إلى وظيفة خاضعة لتسلط السلطة التنفيذية، مما يجعل القائمين على هذا القطاع أصلاً عرضة لممارسات الفساد، فالقاضي موظف، وقبل ذلك هو بشر قد يغويه المال والسلطة فيقع في شرك الفساد³.

¹ - أنظر، سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص.25.

² - أصبحت الحكومات المتعاقبة في سدة الحكم تعالج مشكلة البيروقراطية باستصدار المزيد من اللوائح والضوابط القانونية التي غالبًا لا تنفذ، وبالتالي يفقد المواطن ثقته بجمية القانون وتصبح حالة التجاوز على القانون هي الأصل، واحترامه هو الاستثناء.

³ - يقول الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو " بصير الشعب شقيا لما يسعى أولو أمره إلى التستر على فسادهم بإفساده". مقتبس عن، كريمة بقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا- دراسة حالة الجزائر-مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة تلمسان، 2011/2012، ص.122.

إن استفحال الفساد في جهاز حساس كالجهاز القضائي الذي هو في الأصل حامي الحقوق والحريات، أمر جلل، حيث سيؤدي ذلك إلى تقويض حكم القانون وزعزعة ثقة الناس في النظام القضائي¹. وتبعاً لأهمية قطاع العدالة في محاربة ظاهرة الفساد، نجد أن المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نصت على " تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون المساس باستقلالية القضاء تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الضبط القضائي".

2/ الأسباب الإدارية:

تتلخص هذه الأسباب في:

أ- تضخم الجهاز الإداري

أي أن حجم القطاع العام يفوق احتياجاته، ومن شأن هذا أن يعقد الإجراءات الإدارية، ويضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة إلى أنه يعد هدراً لموارد الدولة². ويرجع سبب التضخم لكون الحكومات العربية عامة والجزائرية خاصة اتبعت سياسة توظيف عشوائية، دون مراعاة أبجديات التنمية الإدارية³، هذا بالإضافة إلى أن سياسات التوظيف لم تكن تقوم على أسس مهنية، وموضوعية تستند على الكفاءة، وإنما كانت الوساطة والمحسوبية إلى جانب الانتماء الحزبي هي أهم معايير التعيين في الوظائف العمومية⁴.

¹ - نشير هنا إلى تصريح أدلى به الأستاذ ابراهيم بملولي -المحامي بالنقض لدى المحكمة العليا- في قضية ارتكاب الخطأ القضائي في متابعة الوزير السابق شكيب خليل، حيث يرى أن هذا الخطأ كان مقصوداً أصلاً بما فتح الباب للتأويلات والإشاعات، حيث يرى متابعون للشأن السياسي والقانوني أن القضية أخذت منحى آخر (سياسي)، وهو جعل الهيئات القضائية الجزائرية لا تبعث بمذكرة توقيف إلى جهاز الأنتربول وحثته في ذلك أن مذكرة التوقيف تبقى سارية المفعول حتى ولو كانت خاطئة، وبهذا تبقى الشكوك تحوم حول صحة أمر القبض الدولي في ظل سرية التحقيق التي تتسم بها القضية. أنظر، إلهام بوثلجي، قانونية الجزائر لم ترسل مذكرة توقيف شكيب خليل إلى الأنتربول، جريدة الشروق بتاريخ 2013/11/30.

² - أنظر، سهيلة إمنصوران، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي،-دراسة اقتصادية تحليلية، حالة الجزائر-، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص.177.

³ - التنمية الإدارية هي عملية تحديث الأنماط الإدارية التنظيمية والسلوكية التي تسود في الجهاز الإداري، وإتباع الهياكل الإدارية الملائمة وتكييفها في ضوء المتغيرات البيئية وتدعيمها بالمهارات البشرية الضرورية، وفتح مجالات رغبة للتدريب بما ينمي قدرات القوة العاملة، وتحديث القوانين والتشريعات المعمول بها، وتطوير وتنمية معلومات ومهارات واتجاهات وسلوك أفراد المنظمة، وتحسين بيئة العمل الإداري، وذلك من أجل تحقيق أهداف إستراتيجية التنمية الشاملة بأقصى درجة من الكفاءة والفاعلية. أنظر، بومدين طاشمة، إشكالية التنمية الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، 2009، ع.7، ص.167-168.

⁴ - صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص.113.

وفي هذا الصدد يشير الدكتور كمال دسوقي إلى ملاحظة مفاذاها "أن الموظف الذي يشعر أنه عين في وظيفة لا لكفاءته وجدارته، وإنما لدرجة قرابته ونفوذ معارفه، لا يمكن أن ينظر إلى المصلحة العامة على أنها شيء ذو خطر أو أهمية، وإنما يتركز اهتمامه في تملق من ساعدوه في الحصول على وظيفته ورد لهم الجميل، وهو ما قد يؤدي بدوره إلى ترقية أو تعيين قريب آخر، وهكذا تصبح المصالح الحكومية مغام ومساعدات متبادلة بين القائمين عليها لا مؤسسات تخدم الصالح العام"¹.

ومن هنا تكونت لنا قناعة تامة بأن التكديس الوظيفي يعد أحد الأسباب القوية الكامنة وراء تفشي الفساد -خاصة الفساد الإداري- وما يعزز هذه القناعة هو أن التضخم الوظيفي يؤدي إلى البيروقراطية، وهذه الأخيرة تكون سببا في تعقيد الإجراءات الإدارية وإطالتها، الأمر الذي قد يدفع بالأفراد لممارسة مختلف أنواع سلوكيات الفساد كالرشوة واستعمال النفوذ والمحاباة لتجاوز العقبات البيروقراطية².

ب- المركزية الإدارية

رغم أن الدول العربية أخذت بنظام اللامركزي ونصت عليه الكثير من القوانين إلا أن الممارسة العملية أثبتت تركيز السلطة الإدارية بالمستويات العليا (المتمثلة في الوزارات). وأمام هذه الوضعية، ظهرت بعض الآثار السلبية، كبطء اتخاذ القرارات الإدارية، وانخفاض الأداء، إضعاف الروح المعنوية للموظفين، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور جملة من الانحرافات الإدارية كعدم تحمل المسؤولية، وظهور الوساطة.

ج- ضعف الرقابة والمساءلة والشفافية

غني هو إرثنا الإسلامي الجميل بأسئلة "من أين لك هذا يا فلان؟" وهو ما افتقر إليه واقعنا الحالي، فقد تجد موظفا بسيطا، ولكنه يثرى ثراء مشبوها دون تعرضه لأدنى مساءلة. إن افتقار الجهاز الإداري لقيم الشفافية

¹ - أنظر، كمال دسوقي، سيكولوجيا الإدارة العامة وأخلاقيات الخدمة المدنية، مطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، 2000، ص.49.

² - CF, Jean cartier- BRESSON, Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption, quelques enseignements pour les pays en développement, Revue monde en développement, Vol.26, 1998, n°102 pp.28-29.

من الناحية التاريخية، تمثل أسباب بيروقراطية الإدارة الجزائرية أساسا في ذلك الإرث التاريخي الذي ورثته عن العهد التركي، والحقبة الفرنسية على الأقل في المراحل الأولى من الاستقلال السياسي التي كان لها تأثير كبير في رسم الاستراتيجيات التنموية الإدارية، وهنا تبرز العلاقة بين حاضرات الإدارة الجزائرية وماضيها المحدد في المرحلتين السابقتين. أنظر، بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص.173.

والمساءلة يجعله عرضة لمخاطر الفساد، وكلما عم الوضوح والمكاشفة في كافة الأعمال الإدارية، وفتح المجال أمام حرية تدفق المعلومات، كلما ارتفعت إمكانية الحد من الفساد، والسيطرة عليه¹.

ويبدو أنه تعددت نماذج غياب الرقابة في الجهاز الإداري وحتى التشريعي، فالبرلمان الجزائري لا يمارس حقه الدستوري في إلزام الحكومة بتقديم دوري لقانون ضبط الميزانية، والذي يتيح له الرقابة على تنفيذ الميزانية ومدى التزام السلطة التنفيذية بما أقره من خلال تصديقه على قانون المالية، فهذا القانون لم يقدم منذ 1981 إلى 2010، أين تم تقديم تسوية الميزانية لعام 2008، وفي سنة 2012 تم تقديم تسوية الميزانية الخاصة بسنة 2009² فلماذا كل هذا التأخر غير المبرر؟.

هـ- انخفاض مستوى دخل الموظفين الحكوميين

توجد علاقة عكسية بين معدل الفساد والمستوى المنخفض للأجور في القطاع الحكومي مقارنة بالقطاع الخاص، مما قد يحفز لجوء أصحاب الأجور المنخفضة إلى السعي وراء تحسين دخلهم عن طريق استغلال وظائفهم لتحقيق التوازن مع الإنفاق الخاص³. ويرى الباحث أن هذا السبب يصلح لتبرير أو فهم كثرة الرشاوى في القطاع الوظيفي على المستوى القاعدي أين تكون الأجور منخفضة لا تكفي لتغطية متطلبات الحياة. أما انتشار الفساد على المستويات الوظيفية الكبرى فإن هذا ليس له ما يبرره إلا ضعف الوازع الديني والأخلاقي والولع بالحياة المترفة.

ورغم أن الأجور في قطاع الوظيف العمومي عرفت تطورا ملحوظا، توج بإصدار القوانين القطاعية التي عرفت تحيينا في الأنظمة التعويضية في الأجور، إلا أنها من ناحية تبقى هذه الزيادات ضعيفة عن تلبية الحاجات

¹ سهيلة امنصران، المرجع السابق، ص. 176؛ عامر كيسي، الفساد والعملة -تزامن لا توأمة-، المكتب الجامعي الحديث، العراق، 2005، ص.25. وفي نفس الإطار تنص المادة 03/03 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوظيفة العامة "...تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية: ...أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية". ويقابل هذا النص المادة 7/ج من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

² شعبان فرج، المرجع السابق، ص.256.

³ صابر عمرو، المرجع السابق، ص.94.

كشفت تقرير جديد للرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان، بمناسبة اليوم العالمي للقضاء على الفقر أن 10 ملايين جزائري يعيشون تحت خط الفقر، وتتجلى مظاهر الفقر من خلال تدهور المستوى المعيشي وسوء الخدمات وتشغيل الأطفال... إلخ. والقضاء على الفقر يتوجب إعادة النظر في السياسة الاقتصادية وعلى الأخص التوزيع العادل للثروات من خلال نظام عادل للأجور مع محاربة اقتصاد الريع والفساد الذي يشمل كل الميادين السياسية والاقتصادية. أنظر، مقال بعنوان 10 ملايين جزائري يعيشون تحت خط الفقر، جريدة الشروق، بتاريخ 2014/10/17. أنظر، الملحق رقم 3، ص.

الأساسية للفرد، وذلك راجع لارتفاع المواد الاستهلاكية¹، ومن ناحية أخرى لوحظ تباين في توزيع هذه الزيادات على مختلف الموظفين من قطاع إلى آخر، حيث تم تهميش موظفي الأسلاك المشتركة في مختلف المؤسسات والإدارات العمومية، إذ لم يستفيدوا إلا من زيادات هزيلة، الأمر الذي تبعات سلبية سواء على المستوى الاجتماعي أو التنظيمي².

إن هذا التباين في سياسة الأجور أدى إلى عدم توازن في توزيع الثروة في المجتمع بشكل عادل، الأمر الذي أدى إلى بروز فئتين: فئة كثيرة الثراء، مقابل فئات أخرى محرومة في المجتمع، وهذا ما يؤدي بطبيعة الحال إلى إضعاف الولاء للأهداف العامة المشتركة للمجتمع، ومن ثم بروز سلوكيات منحرفة وفسادة في أجهزة الدولة. فانخفاض مستوى دخل الأفراد نتيجة التضخم وارتفاع أسعار المواد الاستهلاكية، يجعل الدولة عاجزة عن إشباع الحاجات الأساسية والضرورية، فيلجأ ضعفاء النفوس من الأفراد إلى الرشوة والاختلاس مثلا والاتجار بالوظيفة للحصول على المال، قصد سد النقص الموجود في إشباع حاجاتهم. لهذا نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تشجع الدول الموقعة على الاتفاقية من أجل تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية³.

ومن المهم في هذا الصدد أن نتجنب الوقوع في خطأ الافتراض بأن مجرد تغيير مستوى الأجور والزيادة فيها دون أن يكون فعل النزاهة ثابتا ومرسحا لدى قيم الموظف نفسه كفيل لتقليل فرص الفساد، فالنفس البشرية إن لم تجد ما يكبح جشعها وطمعها، فهي تسعى دائما نحو المزيد، ولا يملأ جوف ابن آدم إلا التراب.

لكن هذا لا يمنع من تحقيق الكفاية عند تحديد الأجور بالنسبة للعاملين في الوظائف العامة في الدولة درأ للمفاسد. ففي الحديث الذي يرويه المستورد بن شداد قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول " من ولي لنا عملا وليس له منزل فليتخذ منزلا أو ليست له زوجة فليتزوج أو ليس له خادم فليتخذ خادما أو ليست له دابة فليتخذ دابة ومن أصاب شيئا سوى ذلك فهو غال أو سارق"⁴. لقد حدد الرسول عليه الصلاة والسلام من

¹- أنظر، الملحق رقم 4، ص.

²- أنظر، بوجمعة كوسة، الأجور بين كفاية الحاجات الاجتماعية وبين الغايات التنظيمية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة سطيف 2، 2013، ع. 17، ص. 40.

³- أنظر، المادة 7/ج من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمادة 3/3 من القانون الجزائري رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 يوليو 2006 ج.ر.ع. 46. ص. 3.

⁴- أنظر، الحافظ أبي القاسم سليمان بن أحمد الطبراني، المعجم الكبير، ج. 20، مكتبة ابن تيمية، القاهرة، د.س.ن، ص. 305، الحديث رقم 726.

خلال هذا الحديث للعامل الذي تولى أمرا من أمور المسلمين -صغير أو كبير - محددات العيش الكريم، بيت و زوجة ومركب وخادم يخدمه، حتى يتفرغ لخدمة المسلمين.

لا يرتبط الفساد بعوامل داخلية تتعلق فقط بالموظف أو بالوظيفة العامة، وإنما توجد عوامل خارجية تساهم في انتشاره، فيا ترى ما هي هذه العوامل؟.

الفرع الثاني

الأسباب الخارجية

لتفسير أي ظاهرة يجب البحث في الأسباب المحيطة بها، ولا يخرج البحث في ظاهرة الفساد عن هذا الإطار، إذ تساهم الظروف والعوامل الخارجية المحيطة بالإدارة العامة والعاملين بها في إعطاء صورة موسعة وشاملة للفساد، ومن ثم تسهل لنا عملية البحث واستخلاص الحلول، فالتشخيص السليم للظاهرة يوصل إلى حلول الناجعة.

إن التفسير الذي يتضمنه هذا الفرع يتعرض لمختلف جوانب الأزمة، ويتجه إلى اكتشاف العلاقة بين متغيرات البيئة السياسية (أولاً)، والاقتصادية (ثانياً)، والاجتماعية والثقافية (ثالثاً)، وظاهرة الفساد.

أولاً: العوامل السياسية

يقول "إدموند بورك" وهو أحد السياسيين البارزين من أصل إيرلندي " لا تستطيع الحرية أن تستمر طويلاً بين شعب فاسد بشكل عام"¹. فلاشك أن الأوضاع التي نجمت عن بناء الدولة بعد الاستقلال وواكبتها، ثم التطورات التي أعقبت عملية الانتقال السياسي في سياق الموجة العالمية نحو الديمقراطية، ساهمت بشكل أو بآخر في تفشي الفساد. وما ارتفاع مستويات الفساد في المجتمع إلا انعكاس لغياب الحكم الراشد فيه، فوجود هذا الأخير كفيل بالتقليل من ممارسات الفساد.

وتعتبر المنافذ السياسية لتفشي الفساد من أخطر المنافذ على الإطلاق في العديد من الدول النامية عموماً والعربية خصوصاً، وذلك لأن فساد القمة سرعان ما يتسرب للمستويات الأدنى، ومن شأن هذا المنفذ أن يزيد من حجم الفساد وثقله.

¹ - مقتبس عن، كريمة بقدي، المرجع السابق، ص.66.

ويمكن إجمال الأسباب السياسية المؤدية إلى ظهور الفساد في:

1- طبيعة النظام السياسي

يلعب هذا العنصر دورا هاما في تحفيز الفساد، حيث أن النظم التي تطغى عليها الدكتاتورية وكذا النظم التسلطية التي لا تسلم بالتداول على السلطة، تعرف مستويات فساد عالية، عكس البلدان الديمقراطية التي تتوفر على مقومات الحكم الراشد - وخاصة حكم القانون والشفافية والمساءلة- فإنها تصنف من بين الدول الأقل فسادا¹.

فالنظم الديمقراطية تتيح للمواطن ممارسة حقوقه الأساسية، كتلك المتعلقة بحرية الرأي والمشاركة السياسية² والانضمام للأحزاب والمشاركة في الانتخابات، ومن ثم تبلورت لديها مقومات الحكم الراشد، فانخفضت لديها نسب الفساد.

لقد انحسرت المشاركة السياسية للجزائريين واقتصرت على المشاركة في الانتخابات، أي أنها أصبحت ظرفية وموسمية، بل أكثر من ذلك، فالملاحظ أن حجم المشاركة الفعلية في الانتخابات تقلصت بشكل ملحوظ رغم ازدياد الوعاء الانتخابي³، فأصبحت المقاطعة الظاهرة الجديدة التي باتت تطبع الانتخابات في الجزائر.

إن شكلية المشاركة تقود إلى المقاطعة السياسية، ومن ثم تترك عملية صنع القرار للنخب الحاكمة وحدها، وهو ما يؤدي بدوره إلى رمزية الرقابة الشعبية على عملية تسيير البلاد. عكس المشاركة الفعلية التي تنبئ عن مستوى وعي سياسي، وعن ثقافة المساءلة والرقابة والشفافية في بين النخبة والمواطنين مما يساهم في تقليل فرص الفساد.

وعلى نقيض هذا، وفي ظل النظم السياسية ذات الطبيعة الدكتاتورية والسلطوية، تقيّد الحريات السياسية مما يؤدي إلى تراجع مستوى المنافسة السياسية في ظل تسلط السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية واستحواذها على كل مفاصل وإدارة الدولة.

¹- أنظر، مصطفى كامل السيد، العوامل والآثار السياسية...، المرجع السابق، ص.278.

Cf, Carine DOGANIS, Aux origines de la corruption, 1^{ère} édition, Presses Universitaires de France, 2007, p.67.

²- تعرف المشاركة السياسية على أنها " أي عمل تطوعي من جانب المواطن يقوم به بهدف التأثير على اختيار السياسات العامة وإدارة الشؤون العامة أو اختيار القادة السياسيين على أي مستوى حكومي أو قومي ". أنظر، عبد العزيز إبراهيم عيسى، محمد محمد عبد الله عمارة، السياسة بين النمذجة والمحاكاة، ط.1، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2004، ص.178.

³- أنظر، الملحق رقم.5، ص.

وفي هذا الشأن يقول العلامة عبد الرحمن الكواكبي: " الاستبداد صفة للحكومة المطلقة العنان فعلا أو حكمان والتي تتصرف في شؤون الرعية كما تشاء بلا خشية حساب ولا عقاب محققين، وإن الحكومة -من أي نوع كانت-، لا تخرج عن وصف الاستبداد ما لم تكن تحت المراقبة الشديدة والمحاسبة التي لا تسامح فيها"¹.

لكن وجود النظام الديمقراطي واستقراره، لا ينفى إمكانية وجود درجة -عرضية- من الفساد، ترتبط في معظمها بضرورات تمويل الأحزاب، ونفقات الحملات الانتخابية، ولعل هذا الوصف ينطبق على إيطاليا وهي الدولة التي تحتل مكانة تجعلها من الدول ذات مستويات الفساد العالية نسبياً².

وتعتبر أجهزة المخابرات الآلية الأهم في تعزيز سلطة الجهاز التنفيذي³، حيث يوجد في كل بلد عربي أجهزة مخابرات معقدة تختلف عن مثيلاتها في البلدان العربية في أنها تتمتع بصلاحيات تنفيذية إضافة إلى صلاحيتها في جمع المعلومات الاستخباراتية. كما أنها ليست مسؤولة أمام الأجهزة التشريعية أو الرأي العام.

وعين الصواب ما ذهب إليه الأستاذ محمد حليم ليمام في طرحه بأن "الفساد يجد تبريراً له في نظام الحكم التسلسلي الذي يعتمد القمع ويفرض سيطرته على المواطنين، ويغيب فيه الحق والقانون، ويفقر الحياة السياسية والثقافية. إنه نظام يعجز عن وضع حد لفساد النخبة، وتطهير المؤسسات من العناصر الفاسدة وهو ما يعبر عن وجود نظام غير شرعي يوظف الفساد للحفاظ على استقراره، وضمان مصالح الفئات المرتبطة به، فيبقى بذلك الفساد ملازماً للقمع المنظم الذي تمارسه السلطة. بينما يمنع إمكانية تثبيت آليات الحكم الديمقراطي التي تحظر احتكار الحكم، وبموجبها تخضع السلطة للمحاسبة"⁴.

أمام هذا الوضع، وما يرافقه من ضعف تمثيل الدولة للقوى الفعالة في المجتمع، جعلها تواجه أزمة شرعية مزمنة⁵، جعلت النظام يعتمد على الترغيب والترهيب كأدوات سياسية للتعامل مع المواطنين. لقد أدت أزمة

¹- أنظر، عبد الرحمن الكواكبي، طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد، ط.2، دار الشروق الأولى، القاهرة، 2009، ص.24.

²- مصطفى كامل السيد، المرجع السابق، ص.278.

³- أنظر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإئتماء الاقتصادي والاجتماعي، نحو الحرية في الوطن العربي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة 2004، المطبعة الوطنية، عمان، 2005، ص.121.

⁴- محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.130.

⁵- يقصد بشرعية نظام الحكم " ذلك الرضا الشعبي والاجتماعي، أين يكون الحكم وأسلوب العمل والنشاط السياسي يتماشى واعتقادات وطبيعة الناس بصفة عامة، وينسجم والقيم التي تحكم المجتمع". أنظر، بومدين طاشمة، دراسات في التنمية السياسية الحديثة في بلدان الجنوب، قضايا وإشكاليات، د.م.ج، الجزائر، 2011، ص.82، ص.285.

الشرعية إلى استبدادية الحكم في الجزائر¹ وإلى خلق بيئة للفساد، فالأنظمة التي عرفتها الجزائر كانت مدعومة من الجيش وغير خاضعة إلى الرقابة، وهي لم تستمد مشروعيتها من رضا الشعب واختياره لها، بل إن السلطة والدولة منذ الاستقلال استمدتا مشروعيتها من اعتبارهما المخترتين للثروة والموزعتين لها².

ومع تآكل شرعية النظام بسبب الإدراك المزايدي بأن عدم وجود البديل الصالح هو في حد ذاته ثمرة من ثمرات سياسات الأنظمة التي أغلقت منافذ العمل السياسي والمدني بما يمنع تبلور البدائل، فإن استمرارية الدولة اعتمدت إلى حد كبير على أجهزة التحكم والدعاية إضافة إلى تجسيد النخب بالترغيب والترهيب، والمشاركة إلى عقد الصفقات مع قوى الهيمنة الأجنبية أو الإقليمية، أو إلى التكتل فيما بين الدول لتعزيز وضع النخب الحاكمة ضد القوى الصاعدة³.

2- عدم الاستقرار السياسي

يعتبر هذا العنصر ظاهرة نسبية تشير إلى عملية التغيير التدريجي والمنضبط داخل النظام السياسي من خلال قدرته على إدارة الصراعات والأزمات داخل المجتمع دون استخدام العنف⁴.

وللاستقرار السياسي مؤشرات يتفق عليها الباحثون، أهمها⁵:

أ- نمط انتقال السلطة في الدولة

إن المتتبع لنمط انتقال السلطة في البلدان العربية من 1950 إلى 2010 يلاحظ أنه كان هناك 83 حالة لترك السلطة موزعة على النحو التالي: 46 حالة عزل بالقوة، تلتها الوفاة الطبيعية بـ 17 حالة، ثم 10 حالة

¹ - من بين التوصيفات التي أعطيت لنظام الحكم في الجزائر، أنه نظام سلطوي، باعتماده على مبدأ شخصنة السلطة، كما وصف بأنه نظام الحزب الواحد. أنظر، سليمان الرياش، الجزائر والتعددية المكلفة، بحث منشور في كتاب حول الأزمة الجزائرية - الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية-، ط.1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1996، ص.46.

² - محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.129.

³ - برنامج الامم المتحدة الإنمائي...، المرجع السابق، ص.124.

⁴ - أنظر، منار محمد الرشواني، سياسات التكيف الهيكلي والاستقرار السياسي في الأردن، ط. 1، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الإمارات، 2003، ص.34.

⁵ - أنظر، محمد شنين، أثر الاستقرار السياسي على التنمية السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2013/2012، ص.6-7.

للإعفاء من المنصب، و 10 حالات اغتيال¹. فالملاحظة على هذه الأرقام تفيد أن مسألة الانتقال في الدول العربية أخذت طابع عنيف، فإذا لم يمت الحاكم يحاك ضده انقلاب، وإن لم يكن كلاهما فتثار ضده الشعوب في حال فشل كل البدائل الموجودة.

أما إفريقيا، فتؤكد الدراسات أن القارة السمراء شهدت منذ سنة 1952 حتى سنة 1992 سبعين (70) انقلابا عسكريا ناجحا، وبلغ عدد التغييرات العنيفة في القيادة السياسية الإفريقية حتى يونيو 1992 ثمانون (80) حالة².

وفي الجزائر على وجه الخصوص، فلم يتم التوصل إلى آلية سليمة للانتقال إلى السلطة، فمنذ الإطاحة بالرئيس أحمد بن بلة ومورا بهواري بومدين فالشاذلي بن جديد حتى أحداث أكتوبر 1990، أجبر الشاذلي بن جديد على الاستقالة ليخلفه المجلس الأعلى للدولة بشكل مؤقت يرأسه محمد بوضياف الذي اغتيل لاحقا، ليخلفه علي كافي، ثم تم انتخاب مين زروال، ليستقيل قبل إكمال عهده الرئاسية، ليخلفه الرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة ل 4 عهديات متتالية منذ سنة 1999.

إن غياب عنصر التداول السلمي والديمقراطي على الحكم يجعل من الأنظمة القائمة المستفيد الأكبر من عوائد التنمية، فيما تزداد معاناة الشعوب التي تصبح هي من يدفع ثمن الفساد السياسي. هذا ما جعل المفكر محمد أركون يصف هذه الأنظمة العربية التي تنتمي بدورها إلى دول العالم النامي بأنها استبدادية، وناهية لقدرات الأمة، حيث يقول في هذا الصدد: "... بل ويمكن وصفها بالنشالة أو النهاية، أي أنها أنظمة قائمة على السلب والنهب، وهي دول بدون أمة، أو حتى ضد الأمة والمجتمع المدني"³.

وهنا يصف الفيلسوف الأندلسي المشهور ابن رشد تسلط الحكام على شعوبهم ب "أن السلطة المطلقة هي مفسدة مطلقة"⁴. ففعلا لقد دخلت الأنظمة التي رفضت التخلي عن السلطة في دائرة المفسدة، وكانت هذه الأنظمة مشرفة على توريث سلطتها للتواصل مفاستها على أيدي الأبناء، الذين لا فضل لهم على الناس، وكفاءتهم في ذلك شهادة ميلادهم.

¹- أنظر، فريادة العمراوي، أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013، ص.68.

²- أنظر، عبد الرحمن حمدي، الفساد السياسي في إفريقيا، درا القارئ العربي، القاهرة، 1993، ص.54.

³- أنظر، فارح مسرحي، الحداثة في فكر أركون، ط.1، منشورات الاختلاف، الجزائر، 2006، ص.143.

⁴- مقتبس عن، كريمة بقدي، المرجع السابق، ص.70.

وللشاعر الرحل نزار القباني، أبيات يصف فيها تسلط الحكام على شعوبهم، حيث يقول في مطلعها¹:

من ترى يحكم بعدي هؤلاء الطيبين، من سيشفني بعدي الأعرج والأبرص والأعمى

من سيحيي عظام الميتين

من ترى يخرج من معطفه ضوء القمر

من ترى سيرسل للناس المطر

من ترى يجلداهم تسعين جلدة

من ترى يجلداهم فوق الشجر

من ترى يرغمهم أن يعيشوا كالبقر، ويموتوا كالبقر

كلما فكرت أن أتركهم، فاضت دموعي كالغمامة

وتوكلت على الله

وقررت أن أركب الشعب من الآن إلى يوم القيامة.

ب-الاستقرار الحكومي

فالتغيرات المستمرة في الحكومة في غير موعدها تعد مؤشراً لعدم الاستقرار السياسي، حيث تقاس هذه

التغيرات بعدد المرات التي قام بها الرئيس بتعيين وزير في السنة. فينتج عن هذا التغيير عدم الوضوح، وتعثر في

سياسات الوزارة مما يؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين.

ج-غياب العنف السياسي

يعرف العنف السياسي بأنه استخدام القوة المادية أو التهديد باستخدامها لتحقيق أهداف سياسية. وتعدد

أشكال العنف السياسي، فيمكن أن يأخذ شكل الاغتيالات أو الانقلابات العسكرية والتمردات.

وكقراءة في الوضع السياسي الذي تعيشه بلادنا، يمكن ملاحظة أن هذه المؤشرات الثلاثة –السابقة الذكر-

قد اجتمعت لتشكيل لنا عدم استقرار سياسي في الجزائر، أدى إلى عدم استقرار السياسة الإدارية، ف بعد التعديل

الوزاري الأخير الجزئي، الذي جاء بعد تغيير شامل سابق غير حقيقي وزير، وأعاد آخر، وجاء بمجديد وسرّح آخرين

وأخريات، يكون عدد الوزراء الذين حملوا الحقب الوزارية في عمر الجزائر المستقلة قد بلغ 295 وزير ووزيرة،

¹- أنظر، سيد بن حسين العفاني، ترطيب الأفواه بذكر من يظلمهم الله، المجلد الأول، مكتبة معاذ بن جبل، د.م.ن، د.س.ن، ص.153-154.

تداولوا على حمل 656 حقيقية، بمعنى أن وزراء ظلوا يتداولون على الحقائق، فبلغت الأرقام، كما عرفت الجزائر بسبب الظروف التي مرت بها منذ 1988 وإلى 2015، 22 حكومة¹، وتكونت كل حكومة من فريق عمل وزاري جديد، وقد شهدت هذه الفترة دمج وزارات وتجزئة أخرى وما يترتب عن ذلك من تبعات مادية وبشرية، وعليه فظاهرة عدم الاستقرار الحكومي أثرت سلبا على فعالية و رشادة الإدارة العامة، والفروع التابعة لها، هذا زيادة على ضعف الرقابة وتأخير حل المشكلات.

إن عدم استقرار الحكومات وبروز ظاهرة التغيرات المستمرة جعل الكثير من المسؤولين الحكوميين يبحثون عن طرق غير مشروعة لتأمين مستقبلهم، فصارت المناصب السياسية خلال العشرية الأخيرة وسيلة للكسب والإثراء². كما سمح الوضع الأمني باستفحال تبييض أموال الجماعات المسلحة، وازدياد معدلات نفقات التسليح وهو ما زاد من احتمالات وقوع حالات فساد كبير بسبب انخفاض درجة الشفافية في الحصول على المعدات العسكرية، حيث لا تنشر ولا تناقش صفقات التزويد بالسلاح في المجالس التشريعية، إذ أنها تتم في سرية تامة³.

3- ضعف الأحزاب السياسية

تلعب الأحزاب دور المبلور للمصالح الاجتماعية، والمبرر للمطالب والاحتياجات لربطها ببدائل السياسة العامة، والبرامج الملمية لها، وهي تعمل على توسيع النشاط السياسي والمشاركة الجماهيرية من خلال تنمية علاقاتها بالناخبين، كما تعد حلقة وصل بين الحاكمين والمحكومين.

كما نسجل على الظاهرة الحزبية في الجزائر، ممارستها للعمل السياسي بشكل موسمي، وهو ما جعلها بعيدة على المواطن وحاجاته، و فوق ذلك كله تمتاز بضعف التمثيل السياسي للأحزاب داخل المجالس التمثيلية سواء الوطنية أو المحلية، ومرد هذا الضعف هو تدخل قوى أخرى خارج الأطر النظامية في تحديد قوائم للمرشحين، بحيث أصبح المال والجهوية والقبلية هي المعايير المعتمدة التي على أساسها يتم الترشح والترتيب في القائمة، الأمر

¹- أنظر، ناصر، 295 وزير ووزيرة في تاريخ الجزائر منذ 1962، جريدة الشروق بتاريخ 2015/07/23.

²- محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.135.

³- زاد انتهاز الحل الأمني لحل أزمة العنف المسلح، نفقات التسليح، حيث ارتفع معدل الإنفاق العسكري 4 % في عام 2001، وهو ما زاد من احتمالات وقوع فساد كبير، على اعتبار أن الصفقات العسكرية مجال واسع ومصدر مهم لفساد النخبة ، أنظر، محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.136.

الذي أفقد الثقة في العملية السياسية عموماً، والعملية الانتخابية خصوصاً¹. إن هذه العوامل أفرزت نظاماً جديداً للحكم، مخرجاته تسلطية وآلياته ديمقراطية.

إن القارئ لمشهد واقع الأحزاب السياسية في الجزائر، يلاحظ أولاً ذلك التضخم في عدد الأحزاب المعتمدة، والتي بلغ عددها بعد صدور القانون العضوي الجديد المتعلق بالأحزاب في جانفي 2012 نحو 56 حزب² مقسم على صنفين، أحزاب موالاة وأحزاب معارضة.

فأما الصنف الأول، فيرتبط نشاطها السياسي بالسلطة، في ظل غياب شبه كلي لأي مشروع سياسي أو اقتصادي لديها، بينما يشمل الصنف الثاني، أحزاب معارضة، أقل ما يقال عنها أنها غير منتظمة، تخلو من التأثير الفعلي السلطة الحاكمة، ناهيك عن قدرتها في مساءلة أو انتقاد وزير.

إن تكاثر الأحزاب غداة إعلان فتح المجال السياسي لم يساهم في حل التمثيل والمشاركة، بل زاد إجراءات العمل السياسي تعقيداً³، وترتب على ذلك توظيف الفساد بمختلف أشكاله، وتأجلت معه فرص تعزيز التنمية. فعدم وجود معارضة بناءة وحاملة لمشاريع تجديدية هو أخطر على مستقبل الدولة من وجود معارضة شكلية، فالمعارضة الحقيقية تساهم في خلق نظام حكم جدي، فالتجارب السياسية تؤكد لنا أن السلطة تتأقلم مع المعارضة القوية أو تبتعد تاركة لها المجال لتنفيذ برامجها.

ثانياً: العوامل الاقتصادية

علاقة الفساد بعالم الاقتصاد هي علاقة لصيقة، إذ يعتبر الإجرام الاقتصادي جزءاً لا يتجزأ من الاقتصاد، وبالتالي فالمخالفات الاقتصادية لا تعتبر شكلاً من أشكال الانحراف، ولكنها متجذرة في الاقتصاد نفسه، والسوق تعتبر المسئولة الأولى عن التصرفات غير الشرعية⁴.

ويمكن حصر المدخلات الاقتصادية لتفسير ظاهرة الفساد في:

¹- أنظر، محمد صافو، الفساد السياسي والعملية الانتخابية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد خاص بالملتقى الوطني حول الفساد والحكم الرشيد في إفريقيا، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 07،08، ماي 2007، ع.5، ص.95.

²- أنظر الموقع: www.echoroukonline.com/ara/news=178238 تاريخ الإطلاع: 2015/07/23.

³- محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.146.

⁴ - Cf, Paul PONSARRS, Vincenzo RUGGIERO, La criminalité économique et financière en Europe, édit. L'HAMARTTAN, France, 2002, p.8.

1- السياسات الاقتصادية

سبق الإشارة إلى الفساد الكبير بدأ في الجزائر مع عمليات التصنيع الكبرى التي تطلبت اللجوء الزائد إلى الخارج عموماً وإلى فرنسا خصوصاً من أجل استيراد التكنولوجيا¹، وتجميع القروض الخارجية المتزايدة لتمويل الإنجازات الصناعية الكبرى. وقد اعتمدت الجزائر في ذلك على سياسة الاقتصاد الموجه الذي تم فيه الدولة باحتكار الملكية والتسيير والإنتاج ومراقبة النشاط الاقتصادي وتوزيع الثروة. والأمر الذي أثبتته التجارب الاشتراكية هو ارتباط الاقتصاد الموجه بنمو الفساد².

فقد اعتمدت الجزائر منهجاً خاصاً في التصنيع من غير مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي كانت سائدة، فقد ركزت معظم برامج التنمية على زيادة معدلات الاستثمار عن طريق عقود استيراد المشاريع الجاهزة، هذه الأخيرة تحتاج إلى رأس مال ضخم لإنشاء المصانع وتشغيلها، كما يعتمد تشغيل الطاقات الإنتاجية في هذه الصناعات على استمرار تدفق السلع الوسيطة وقطع الغيار، واستقدام الخبرات الأجنبية في عمليات دراسة ومتابعة إنجاز المشاريع، مما يعني في الأخير زيادة النزيف المالي.

وقد بينت الدراسة التي قامت بها كل من وزارتي التخطيط والمالية سنة 1979، أنه تم في الفترة الممتدة بين 1973 و 1978 وهي فترة التصنيع الكبرى توقيع 4912 عقد للتعاون التقني، بلغت قيمة هذه العقود 79.7 مليار دينار جزائري، أي 18 مليار دولار أمريكي³. وأمام العجز في خزانة الدولة، كان اللجوء إلى القروض الخارجية حتمية لا بد منها لتضاف إليها مشكلة أخرى هي تسيير هذه العقود، إذ أن جانباً معتبراً من هذه القروض التي تم الحصول عليها من المؤسسات الدولية تم تبديده في أغراض غير إنتاجية عديدة منها الرشوة والتهريب وغيرها⁴.

¹- أنظر، الملحق رقم 6، ص.

²- محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص. 151.

³- أنظر، نعيمة زيرمي، التجارة الجزائرية الخارجية من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010/2011، ص. 138. والذي يزيد من النزيف المالي في هذا المجال هو التجديد المستمر لهذه العقود عن طريق الإنفاق العلي أو خلال سلسلة التعديلات المتوالية، والذي يعكس في الحقيقة مدى توغل الفساد الاقتصادي. سهيلة امنصوران، المرجع السابق، ص. 210.

⁴- أنظر، فضيلة جنوحات، إشكالية الديون الخارجية في الدول العربية - حلة بعض الدول المدينة-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص. 68.

لقد تسبب الفساد وسوء التسيير وازدياد الاعتماد على الخارج في إفلاس القطاع الصناعي العمومي الذي كان مكلفا مبدئيا بخلق الثروة واستقطاب قطاعات الأنشطة الأخرى نحو التطور والتنمية، حيث لم يستطع القطاع الصناعي على تحقيق أرباح، ولا على تسديد ديونه المالية، بل أصبح على العكس من ذلك يشكل عبئا ماليا ثقيلا على الدولة¹.

ولم تكن فترة الثمانينات بأحسن حال من سابقتها، إذ رغم تغيير السياسة العامة للاقتصاد من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق، إلا أن ذلك لم يعط الإضافة في النمو الاقتصادي، ويرجع البعض ذلك إلى أزمة المديونية الخارجية²، والانخفاض الشديد في أسعار السلع التصديرية، وتدهور معدلات شروط التبادل التجاري، وازدياد نسبة الفقر، فكانت النتيجة ازدياد نسبة التضخم³ وارتفاع أعباء المديونية⁴.

فترة التسعينات هي الأخرى عرفت اتساع رقعة الفساد بسبب تطبيق برنامج إعادة الهيكلة الاقتصادية والذي فرضه صندوق النقد الدولي ابتداء من سنة 1994 والذي طالب بموجبه تحرير التجارة الخارجية، وتبني سياسة الخصوصية⁵، والتي بالرغم من إيجابياتها إلا أنها أدت إلى هز عرش الاقتصاد الوطني بوحدة من إحدى أكبر قضايا الفساد في سنة 1992 ارتبطت بقضية شاب عمره 32 سنة أصبح مالكا لشركة نقل جوي تملك 34 طائرة، وبنكا خاصا، ومخبرا صيدلانيا، وقناة بث تلفزيوني، إنه الخليفة.

¹- أنظر، الملحق رقم 7، ص.

²- المشكل هو أن المديونية شكلت في حد ذاتها أحد مصادر الفساد، نتيجة غياب آليات الرقابة على الأموال المستدانة، حيث جرى تهريب الأموال إلى الخارج في حسابات بنكية خاصة، وهو ما يؤكد الوزير الأسبق مراد بن أشنهو، حيث يقدر هذا الأخير حجم الأموال المهربة بطريقة غير شرعية منذ الثمانينات وإلى غاية التسعينات ما قيمته 16.3 مليار دولار، فيما يرى الدكتور معمر بوضرة أن تهريب الأموال كان يتم عن طريق قناة المديونية الخارجية، فخلال عام 1992 بلغ حجم الأموال المهربة من الخزينة العمومية 16.77 مليار دولار، أي ما يعادل 64.11 % من حجم المديونية الخارجية، وهذا يوصلنا إلى نتيجة مهمة مفادها أنه كلما ارتفع حجم الاستدانة من الخارج، كلما زاد تهريب الأموال إلى الخارج. أنظر، محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص. 172. أنظر، الملحق رقم 08، ص.

³- أنظر، الملحق رقم 9، ص.

⁴- تعد الجزائر من الدول التي تستغل الناتج الإجمالي لدفع ديونها، وقد أدى تزايد المديونية إلى صعوبة تسديدها في فترات قصيرة. فبعد أن كانت ديون الجزائر في سنة 1984 تقدر 14.8 مليار دولار أمريكي، بلغت سنة 1988، 25 مليار دولار أمريكي، أما الديون القصيرة الأجل فقد تضاعفت في نفس الفترة من 194 مليون دولار إلى 1.6 مليار دولار، وأصبحت حصة خدمة الديون في سنة 1987 تتمص 45.5 % من الدخل الوطني لتبلغ 87 % في سنة 1988. أنظر، عامر ضبع، دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الراشد -دراسة حالة الجزائر 1999-2004-، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008/2007، ص. 125؛ و، الملحق رقم 10.

⁵- الخصوصية هي نقل ملكية جزء أو كل رأسمال شركة من القطاع العمومي إلى القطاع الخاص. وقد ظهرت هذه الفكرة في الجزائر لأول مرة في قانون المالية التكميلي لسنة 1994، والذي نص على إمكانية فتح رأسمال المؤسسة للمساهمين الخواص بالإضافة إلى إمكانية التنازل عن أصول المؤسسات العامة لفائدة الخواص. أنظر، نعيمة زيرمي، المرجع السابق، ص. 122-136.

لقد تبنت المافيا السياسية -المالية¹ الرشوة كآلية أساسية في نشاطها، وأداة للضغط على مراكز صنع القرار للاستفادة من مزايا خاصة، لاسيما في قطاع التجارة الخارجية، وفي عملية الخصخصة، والاستفادة أيضا من العملة الصعبة الآتية من مداخيل الصادرات النفطية أو من القروض التي تقدمها الهيئات المالية الدولية.

إننا نرى أن الانتقال من المركزية الاقتصادية إلى اقتصاد السوق دون وجود الرؤية الواضحة قد أوجد مناخا ملائما لممارسات فاسدة، كما أن ذلك التآرجح بين التخطيط المركزي والاندماج في السوق الحر قد سمح بانتشار الرشوة المرتبطة بتسلط الدولة مدعومة بأشكال أخرى مصاحبة لاقتصاد السوق.

كما أنه في مرحلة التأسيس لاقتصاد السوق كانت رخص الاستثمار، وتمويل الحكومة للمشاريع المصغرة والمتوسطة، وعلاقة البنوك بنسيج القطاع الخاص، كلها عمليات ساهمت في انتشار الفساد. وما يعزز هذا الطرح هي التقارير الدولية التي تقدر أن مبلغ الرشاوى التي تمنحها بعض الشركات الصناعية لشراء أصول القطاع العام في البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال في اقتصادياتها تقدر بـ 80 مليار دولار سنويا، وهو ما يقارب المبلغ الذي تخصصه الأمم المتحدة لبرنامج محاربة الفقر².

2- سيادة نمط الدولة الريعية³

النفط ثروة، هبة من الله، إن أحسن استخدامها حسنت نتائجها، والعكس صحيح. وهذه الثروة هي ملك للشعب، من المفروض أن تستغل في خدمته وتنميته وتحسين ظروف عيش أفرادها.

لا تختلف معظم الدراسات الحديثة⁴ في أن البلدان التي تتمتع بثروات ضخمة من الموارد الطبيعية عادة ما يكون أدائها الاقتصادي أسوأ من البلدان التي لا تتمتع بهذا القدر الضخم من الموارد. غير أن هذه الوضعية لا

¹ - محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص. 160.

² - أنظر، بشير مصيطفى، الفساد الاقتصادي وآثاره المدمرة، بحث منشور على الموقع: www.startimes.com/f.aspx?t=30879072 تاريخ الإطلاع 2013/10/20.

³ - الدولة الريعية هي الدولة التي يقوم اقتصادها على الريع، أي أنه كل اقتصاد يتمحور أدائه على تصدير مورد نادر أو طبيعي. و أول من ربط مفهوم الريع بالدولة هو الأستاذ حسين مهداوي في بحثه الموسوم بـ "نمط ومشاكل التنمية الاقتصادية في الدول الريعية" -حالة إيران- والذي نشر سنة 1970، حيث شخص من خلاله طبيعة الدولة الريعية في أنها الدولة التي تعتمد بالدرجة الأولى على نمط ريعي يأتي من مادة أولية، والدولة بهذا الحال تعتمد على دخل مستدام يأتي من الخارج، ولا يشارك فيه الاقتصاد المحلي بشيء يذكر. أنظر، عدنان الجنابي، الدولة الريعية والدكتاتورية، بحث منشور على الموقع:

<http://iraqieconomists.net/ar/2012/11/12>

⁴ - أنظر، سيد أحمد شكوري، وفرة الموارد الطبيعية والنمو الاقتصادي -دراسة حالة الاقتصاد الجزائري-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2012/2011، ص. 14.

تشمل كل الدول الوفيرة الموارد، فمثلا اندونيسيا دولة غنية بالنفط وبتسوانا غنية بالألماس، لكنهما دولتان تتميزان بأداء اقتصادي أفضل، فالعملية في نظرنا ليست مطلقة أي أنه كلما كانت الدولة تملك ثروة كلما عرفت أزمات اقتصادية، المسألة متعلقة بتسيير هذه الثروة، وترشيد الإنفاق العام.

وليس المجال هنا هو البحث في العلاقة بين وفرة الموارد الطبيعية والنمو الاقتصادي، وإنما في البحث عن العلاقة الارتباطية بين وفرة الموارد وخاصة النفطية (حالة الجزائر) وانتشار الفساد.

لا يخفى على أحد أن الجزائر دولة هيمن قطاع المحروقات على اقتصادها¹، حتى باتت تنعت بالدولة الريعية، ولسان الأرقام هو الذي يثبت هذا الوصف، إذ بلغت نسبة المحروقات من الصادرات سنة 2013 نسبة 96.9% فاقصادنا ليس إنتاجي وإنما هو استخراجي استهلاكي.

إن المجتمعات التي تحكم من أنظمة ريعية هي مجتمعات أحادية النظرة، بمعنى أن طبيعة الثروة النفطية التي لا يكدر الإنسان في جنبها تصل إليه في شكل ثروة مالية هائلة من خلال بيع النفط، وهذه الثروة المالية يتم استخدامها في معايير اجتماعية جديدة تختلف عن طبيعة الأعراف والمعايير الاجتماعية التي تسبق ثروة النفط. ولعل أهم هذه التأثيرات الاجتماعية للثروة النفطية هي انتشار السلوكيات الانتفاعية في المجتمع².

إن الاعتماد على اقتصاد ريعي عزز من مكانة السلطة السياسية في الجزائر، وذلك بالاحتكام إلى منطق الزبائنية وجعل من الدولة المانح والمانع في نفس الوقت، فهي تعمل على منح من تشاء من المسؤولين والفئات الاجتماعية، كما تمنح الموارد على من ترى فيه معارضا ومناوئا لسياستها وتوجهاتها³.

¹ - مساهمة المحروقات في بنية الناتج المحلي الإجمالي (%)

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
44.3	45.9	44.4	38	35.6	32.5	33.9	30

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات وبنك الجزائر، التقرير السنوي لعام 2008.

النمو خارج قطاع المحروقات (2001-2007) كنسبة مئوية.

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
6.3	5.3	4.7	6.2	6	6	5	نمو خارج المحروقات
6.5-	2.2-	4.5-	1.3-	3.5	1-	1-	نمو الصناعات التحويلية

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات وبنك الجزائر، التقرير السنوي لعام 2008.

² - أنظر، فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم - الآثار وسبل المعالجة -، ط. 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص. 249.

³ - مصطفى عبدو، المرجع السابق، ص. 79.

إن هذه الوضعية أوجدت لنا ما يعرف بنظام الولاءات القبلية والجهوية، وهو يتميز بوجود مجموعات تتحكم في كل القرارات المهمة في الدولة، وأهم ما يميز هذه المجموعات وجود اختلافات في الرأي وصراعات حادة بينها، من أعلى مراكز صنع القرار إلى أبسط المسؤولين المحليين الذين يعتبرون لهذه المجموعات في الولاء والانتماء، مما يؤدي إلى إضعاف فعالية مؤسسات الدولة، وتختلف كل محاولات تغيير الهياكل الاقتصادية¹.

إن تنامي اعتماد الدولة على الربيع، ومع التحولات السياسية والاقتصادية جعل من هذه النعمة -النفط- نقمة، حيث وجهت هذه الثروة لخدمة فئة معينة² والتي تمثل السلطة الفعلية في الجزائر، والتي أطلق عليها الرئيس الراحل محمد بوضياف المافيا المالية والسياسية. فأصبحت الدولة نتيجة لهذه السياسات اللاعقلانية تمتاز بنوع من الوهن والضعف، وهو ما يعرف بنموذج الدولة الرخوة، والذي من خلاله عملت نخبة الجيش على تقوية الجهاز الأمني والقمعي اتجاه المواطنين³.

نشير هنا إلى دراسة قام بها Michal Ross سنة 2001 حاول فيها البحث في إمكانية تلازم بين الدول المصدرة للمواد المعدنية (بما في ذلك النفط) والنظام الاستبدادي، حيث شملت الدراسة حوالي 113 دولة، ومن الفترة الممتدة 1991-1997، وكانت النتائج المتحصل عليها تبين أن النظرة التي تؤكد على وفرة الموارد تؤثر سلبا على نهج الديمقراطية الصحيحة في العديد من الحالات المدروسة⁴.

وهكذا، يلاحظ أن هناك ارتباط وثيق بين الفساد والاقتصاديات التي تتوفر على موارد طبيعية هامة، كون أن عملية استخراج واستغلال هذه الموارد تعتبر أنشطة ريعية بامتياز وتعزز سلوك السعي إلى تحقيق الربيع.

¹ - Cf, Cécile JOLLY, Les cercles vicieux de la corruption en Algérie, Revue internationale et stratégique, n=,43, 2001, p.119.

² - مصطلح سياسي يكثر استعماله من قبل التيارات الاشتراكية واليسارية ويعني طبقة البورجوازية التي سرعان ما تتحالف مع راس المال الأجنبي تحقيقا لمصالحها وللاستيلاء على السوق الوطنية. أنظر الموقع:

<https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A8%D8%B1%D8%A7%D8%AF%D9%88%D8%B1>

³ - كريمة بقدي، المرجع السابق، ص. 108. لقد حاول الراحل بوضياف القيام بإصلاحات سياسية واقتصادية، وكشف الفساد المستشري في مفاصل الدولة، فبدأ يتهم على رجال الدولة الفاسدين والمرتشين ومختلسي أموال الشعب، وقال عن هؤلاء " إنهم نخروا الاقتصاد وأفقروا الشعب واحتلسوا مليارات الدولارات"، لذا طالب الشعب الجزائري بتطهير السلطة من الفيروسات التي نبتت في شرايين الحكم ودوائر القرار. ولقد أثار تصريحاته المتعلقة بقضايا الفساد مخاوف المتورطين من ضباط الجيش وكبار الموظفين أو من يطلق عليهم "المافيا" فقروا اغتياله، وقد سححت لهم الفرصة ذلك في 29 جوان 1992 بالمركز الثقافي في ولاية عنابة. أنظر، سعد توفيق، عزيز البزاز، محمد بوضياف والأزمة السياسية في الجزائر عام 1992، مجلة التربية والعلم، المجلد 18، ع. 4، 2011، ص. 218.

⁴ - أنظر، بلقاسم زايري، المؤسسات ووفرة الموارد والنمو الاقتصادي بالتطبيق على الاقتصاد الجزائري، ورقة بحث مقدمة ضمن أبحاث المؤتمر الدولي حول تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 1، 12/11 مارس 2013، ص. 12.

كما أن القيود الحكومية المصطنعة على الأنشطة الاقتصادية، والقيود على التجارة تعزز الأنشطة الربعية وسلوك السعي لتحقيق الربح، على غرار السماح بدخول السلع الخاضعة للرسوم الجمركية بدون تقاضي رسوم عليها، والسعي إلى الحصول أولاً على التراخيص التي قد تمنحها الحكومة فيما يخص الاستيراد والتصدير للسلع والإعانة على اكتساب الأسواق العمومية لمشاريع الإنشاء والتعمير¹.

ويبين الجدول الآتي ترتيباً لمعظم الدول الغنية بالموارد حسب مؤشر قياس الفساد، بالإضافة إلى مؤشر نوعية المؤسسات، والملاحظ من هذا الجدول هو أن معظم الدول النفطية تتميز بمستويات فساد كبيرة وضعف في نوعية مؤسساتها، باستثناء بعض الدول على غرار بوتسوانا، النرويج، الشيلي، ماليزيا، التي تمكنت من تحقيق معدلات نمو اقتصادي جيدة وتحسين نوعية مؤسساتها.

¹ - سيد احمد شكوري، المرجع السابق، ص.36.

ترتيب بعض البلدان الغنية بالموارد حسب درجة الفساد

مؤشر قياس الفساد CPI	البلدان	حسب درجة الفساد
8.7	النرويج	09
7.0	التشيلي	22
5.4	بوسوانا	38
5.1	ماليزيا	43
4.7	موريتي	53
3.5	المكسيك	72
3.4	العربية السعودية	79
3.3	تايلاندا	84
3.2	مدغشقر	94
3.0	الجزائر	99
2.7	مالي	118
2.6	موريتانيا	123
2.6	النيجر	123
2.6	زامبيا	123
2.3	إندونيسيا	143
2.3	الطوقو	143
2.2	أنغولا	147
2.2	غينيا بيساو	147
2.2	نيجيريا	147
2.1	جمهورية الكونغو	150
2.1	ساحل العاج	150
2.1	الإكوادور	150
2.1	ليبيريا	150
2.1	سيراليون	150
2.0	جمهورية افريقيا الوسطى	162
2.0	فنزولا	162
1.8	التشاد	172
1.8	السودان	172
1.5	العراق	178

المصدر: سيدي محمد شكوري، وفرة الموارد الطبيعية و النمو الاقتصادي -داسة حالة الاقتصاد الجزائري-،

اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و

العلوم المالية، 2011-2012، ص38.

من هنا يمكننا تفسير العلاقة بين الارتفاع النسبي للعائدات الربعية من ناحية وتدني مستوى الأداء الاقتصادي من ناحية أخرى، إذ أن تضخم الجهاز الإداري وهيمنة أجهزة الدولة على النشاط الاقتصادي نابعان من توفر الموارد الربعية، ومن حرص أجهزة الدولة على حماية النظام والإبقاء عليه، الأمر الذي يرتبط كما أسلفنا بضعف الإطار المؤسسي لممارسة العمل الديمقراطي وغياب الشفافية والمساءلة.

ثالثا: العوامل الاجتماعية

تبدو ظاهرة الفساد ظاهرة مركبة، يتقاسم الجميع المسؤولية فيها، فقد ساهمت العوامل السياسية والاقتصادية في تشكيلها، وأدت العوامل الاجتماعية والثقافية دورا بارزا في تغذيتها. والعامل الاجتماعي هو مجموعة من المؤثرات والظروف التي تحيط بالجاني فتجعله يتخذ سلوكا مضادا للمجتمع، لذلك يعتبر علماء الاجتماع أن الفساد "علاقة اجتماعية" تتمثل في الخروج على القواعد المستقرة في المجتمع والمتعلقة بواجبات الفرد إزاء الآخرين، وبما يعتبره المجتمع سلوكا بصفة عامة¹.

وتتمثل العوامل الاجتماعية المؤدية إلى الفساد في:

1- نمط العلاقات والأعراف والوعي بين أفراد المجتمع

المعروف أن المجتمع العربي بصفة عامة والجزائري بصفة خاصة مازال يحكمه بعض من الأساس الذي يقوم على علاقات عشائرية وقبلية، فالولاء يكون فيها لمؤسسة العائلة أو الطائفة أكثر مما هي للمجتمع أو الدولة، وتقوم على رابطة الدم أكثر مما هي محكومة بالقانون.

فالعشائرية هي واقع اجتماعي، بينما الدلو هي واقع سياسي وقانوني، والعشيرة جزء من الشعب بينما الدولة حاضنته للشعب برمته، لذلك تصبح الوسطة والنفوذ عبارة عن تسخير امتيازات السلطة العامة وخصائص القانون العام لغير أهداف الدولة²، وبالتالي إلى ظهور ممارسات الفساد الناتجة عن التقاليد الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية التي تساهم في تمييز الموظف العام ومحاباته لمن يخصوه بالقرابة³، وتوظيف الانتماءات الفئوية و العشائرية في العمل الرسمي لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير مشروعة.

¹- فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص.254.

²- أنظر، عبد القادر عبد الحافظ الشيعلي، الوسطة في الإدارة -الوقاية والمكافحة-، المجلة العربية للدراسات الأمنية، المجلد. 19، أوت 2014، ع.38، ص.262.

³- هاشم الشمري، إثثار الفتلي، المرجع السابق، ص.43.

إن هذه الوضعية أنتجت لنا ما يعرف اجتماعيا بضعف الولاء للأشخاص الذين ليس لهم انتماء عشائري أو قبلي، حيث يشعر المواطن اليوم بمدى التهميش الذي يعانيه، وحالة الاغتراب الاجتماعي كانت السبب في هجرة الكثير من الكفاءات للخارج¹، وهذا ما أحيانا إلى احتقان اجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع، كما يؤدي إلى انتشار الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

لقد أضحت العملة الرديئة من النخبة تطرد العملة الصالحة من النخبة، وأصبح دينامو المال والجاه هو المحرك، وتكونت لنا نخبة تجول وتدور حول كل المناصب والمسئوليات بالرغم من عدم جدارتها واستحقاقها، ويكفي فقط أن تعلن ولاءها الدائم لقيم نسق الثروة والسلطة.

ونشير هنا إلى ما كشف عنه رئيس الرابطة الدولية للكفاءات الجزائرية بالخارج، الدكتور محمد بن خروف، أن عدد "الأدمغة الجزائرية المهاجرة نحو الخارج"، خلال السنوات الماضية، قد فاق 200 ألف إطار، هاجروا بسبب البيروقراطية والجو السياسي والاقتصادي المشحون. وأكد أن مسئولين رفضوا خدمات مجانية عرضتها إيطارات ذات كفاءة، بحجة عدم معادلة شهاداتهم الأجنبية².

كما أنتجت لنا هذه الوضعية غياب مفهوم المصلحة العامة وقيم المواطنة، إذ تحول الفرد بدوره إلى الانتماء التقليدي، فعلى مستوى المبادئ، فقد يدعي إخلاصه المطلق للقيم الاجتماعية المتجسدة في الوطن والعدالة والمساواة، إلا أنه وفي آن معا يتمسك بالأهداف الخاصة (العائلية، القبيلية) التي لا تتصل بتلك القيم³.

2- اختلال سلم القيم الاجتماعية

المتعارف عليه أنه عندما تغيب المبادئ والقيم الأخلاقية يصبح المخطور مباحا، وتصبح العلاقات الإنسانية تخضع لمبادئ المصلحة وسلطة القوي. والمجتمع الجزائري تعرض في العقود الأخيرة لتحولات اقتصادية واجتماعية وسياسية عديدة، أحدثت انقلابا في منظومة القيم الاجتماعية الإيجابية التي صاغت سلوك الجزائريين، حي سادت القيم المادية على علاقات الأفراد، فأصبحت المنافع الشخصية هي التي تحدد شكل العلاقات الإنسانية.

¹ - بحسب إحصائيات عمادة الأطباء الفرنسيين لسنة 2009، فإن الأطباء الجزائريين يمثلون نسبة 10.26 % من مجموع الأجناب العاملين بالمستشفيات الفرنسية، وتأتي هذه النسبة في المرتبة الرابعة بعد بلجيكا (16.49%) ورومانيا (18%)، وألمانيا (10.3%). أنظر، فاطمة مانع، فاطمة الزهراء خبازي، هجرة الكفاءات العلمية وآثارها على التنمية الاقتصادية في البلدان النامية، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الدولي حول رأس المال الفكري في منظمات الأعمال العربية في الاقتصاديات الحديثة، 14/13 ديسمبر 2011، جامعة الشلف، ص.14.

² - أنظر، رضا ملاح، البيروقراطية دفعت 200 ألف دماغ إلى الهجرة نحو الخارج، مقال منشور بجريدة الشروق، 2015/12/28.

³ - محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.167-168.

ونلاحظ اليوم تدهور وتراجع قيم حب العمل والكفاءة وانتشار ثقافة الربح السريع، وهناك العديد من الشواهد الميدانية الدالة على انتشار ثقافة الربح السريع في مجتمعنا، أبرزها انتشار الرشوة، الاختلاس.

إن اختلال سلم القيم أثر بشكل سلبي على المجتمع مما ساهم في تنامي أزمة الفساد حتى أصبحت بعض السلوكيات الفاسدة مقبولة إلى حد كبير في الإدارات والمؤسسات العمومية، كالوساطة واستغلال النفوذ، بل حتى أصبحت تسمى بغير أسمائها كتسمية الرشوة "القهوة"¹، وانتشرت بعض الأمثلة المعروفة "أصرف ما في الجيب يأتيك ما في الغيب"، "فيد واستفيد"، فهل بات واقعنا إسقاطا حقيقيا لما ذهب إليه أمير الشعراء أحمد شوقي عندما قال:

إنما الأمم الأخلاق ما بقيت فإن هم ذهبوا أخلاقهم ذهبوا
وإذا أصيب القوم في أخلاقهم فأقم عليهم مأتما وعويلا.

بعد أن خضنا في أسباب ودوافع الفساد، سنبقى في نفس النسق التحليلي، أين سنتناول فيما يلي آثار الفساد.

المطلب الثاني

آثار الفساد

الخطورة في عرض الفساد تكمن عندما تتراجع قيم العمل، ويصبح تقييم الشخص فيما يملك لا فيما يعمل، بغض النظر عن الملكية وكيفية الحصول عليها. وقد ساد في المجتمع عدد من الذرائع التي تبرر استقرار الفساد واتساع نطاقه في الحياة اليومية، إذ نجد الرشوة، الثراء غير المشروع، وإساءة استغلال الوظيفة قد أخذت تشكل تدريجيا مقومات نظام الحوافز الجديد في المعاملات اليومية. ويعني ذلك أن أخطر تداعيات الفساد قد تكون في اعتقادنا في نواحي أخرى خارج نطاق العمليات الاقتصادية، كوقوع الفساد على أخلاقيات وقيم المجتمع. لقد غدا الفساد نظاما موازيا للدولة، أجهض كل عملية ولادة للنمو الاقتصادي أو الاجتماعي، وتأخر النمو والعيش الكريم لأبناء الوطن، وفتح الباب أمام تفشي اليأس والإحباط، فسلك الأبناء طرقا عدة هربا من الواقع المر، بداية من الهجرة السرية ووصولاً إلى إضرام النار في الجسد والانتحار حرقاً أمام أعين المسؤولين.

1- أخطر ما في الرشوة أنها حازت مشروعية شبه رسمية وحتى في الثقافة الشعبية حازت قدرا من القبول العام، وتكاد تصبح واحدة من ملامح البلدان النامية عموما. أنظر، عبد الحميد إبراهيمي، المغرب العربي في مفترق الطرق في ظل التحولات الاقتصادية، ط. 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1996، ص.217.

ومن المفارقات التي يطرحها موضوع الفساد أن هناك من المهتمين بالظاهرة –والذين يمثلون الاتجاه الحدائي بزعامة "هنتغون" و"جوزيف ناي" و"كارل فريديريك" يرون أن للفساد آثار إيجابية على المستوى السياسي والاقتصادي¹، وهذا إذا توافرت ظروف ملائمة ويسمونه في هذه الحالة بـ "الفساد المنتج". فعلى المستوى السياسي يرون أن الفساد يلعب دورا في الحفظ على الاستقرار السياسي من خلال حماية النظام السياسي الذي تظهر فيه ويلات الانقلابات والأزمات، حيث يخلق الفساد هنا مجموعة من المستفيدين تعمل على حماية النظام الفساد مما يحدث الاستقرار اللازم للدولة.

وعلى الصعيد الاقتصادي، لقد حاج بعض الاقتصاديين ودافعوا عن الفساد بحجة أنه مفيد فعليا للتنمية، وشبهوه بالزيت الذي يجعل الآلة تدور بسلاسة، فبعض الفساد يساهم في تسريع العمليات الاقتصادية والمالية من خلال تقديم الرشاوى للموظفين مقابل تسهيل عمليات الاستثمار التي هي أساس النهوض بتنمية المجتمع، ورقبه وازدهاره².

وحسب هذا الرأي فإن الفساد مصدر رئيسي لتكوين أي مال من خلال التراكمات المالية التي يحققها الموظفون الإداريون والقيادات السياسية والإدارية الحاكمة، حيث أن نسبة معينة من الأموال المتأتية من الفساد، يتم استثمارها في مشروعات اقتصادية، استثمارية، الأمر الذي يؤدي إلى تحريك عجلة التنمية الاقتصادية للدولة³.

إننا نرى في الواقع أن هذا التوجه الذي يزعم بإيجابية الفساد في بعض النواحي هو توجه غير سليم، ونعارضه جملة وتفصيلا، فهناك إجماع عالمي يدين الفساد مهما يكن شكله وحجمه، حتى ولو كان فسادا صغيرا، ومن ثم لم يعد هناك مجال لتبرير ارتكاب أفعال فاسدة حتى ولو تعلق الأمر بإقرار حقوق مشروعة.

ولما كانت الآثار المدمرة لتفشي الفساد تطال كل مقومات الحياة في الدولة، مما يجعل سردها العشوائي يخاطر بالوصول إلى غايتها المتمثلة في الوقوف على تبعات الفساد وتكلفته في كل زاوية على حدى، وهذا حتى ندرك حجم الظاهرة الحقيقي، أو على الأقل التقريبي، لذلك اخترنا أن نتناول هذه الآثار بشكل منهجي منظم، حيث نقترح أن ندرس في البداية أثر الفساد على النظام السياسي (الفرع الأول)، باعتبار النظام السياسي كما سبق الإشارة إليه هو المناخ الخاص للفساد، يليه أثره على النظام الاقتصادي (الفرع الثاني) الذي بقى على

¹ - كريمة بقدي، المرجع السابق، ص.145.

² - Cf. Hervé MAGNOULOUX, La corruption, Collection ETHIQUE et DEONTOLOGIE, Librairie de l'Université d'Aix en Provence, 2005, p.56.

³ - أنظر، محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007، ص.134.

جانب كبير من الأهمية خاصة الآثار التي تساهم في إضعاف الإطار المؤسسي وتشويه السياسات الاقتصادية، ثم ندرس أثر الفساد على النظام الاجتماعي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

أثر الفساد على النظام السياسي

يترك الفساد آثار سلبية على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته (أولاً) ومدى قوته واستقراره (ثانياً).

أولاً: إضعاف الشرعية السياسية

معروف أن الفساد يقوض ويضعف الضوابط والمعايير المؤسسية للحكومات مما يعطي انطبعا لدى المواطنين بأن الحكومة مطروحة للبيع لأعلى المزايدين، ويهز هيبة الدولة¹، كما يقوض الفساد الإدعاءات التي تقول أن الحكومة تستعيز بالقيم الديمقراطية عن القرارات الداعمة للقوى التي لديها القدرة على دفع الرشاوى والعمولات².

وفي الجزائر، ساهم الفساد في تآكل شرعية النظام، ويرجع البعض ذلك إلى تدخل الجيش منذ سنة 1992، حيث استبدلت المؤسسات المنتخبة بمؤسسات غير دستورية³، بينما نرى أن المشكل بدأ من الاعتماد على مبدأ الشرعية الثورية التاريخية، حيث تم تحديد أساس تولى السلطة حسب مقتضى الحزب الواحد الذي اعتمد كمبدأ دستوري في كل من دستوري 1973 و 1976.

ما نراه اليوم من ثورات وانتفاضات في عالمنا العربي تحت مسمى الربيع/الشتاء العربي هو صورة تعكس فقدان الشعب للثقة في أنظمتها السياسية التي حكم عليها بالفساد المالي والسياسي، فكانت النتيجة أن ضعف التواصل بين السلطة والشعب، فتزعزت الثقة في النظام بسبب تعرض مصالح المواطنين للسلب والنهب والضياع.

¹- أنظر، محمود محمد عطية معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني-، أطروحة دكتوراه في الفقه الإسلامي، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، 2010، ص.82-83.

²- محمد أحمد درويش، المرجع السابق، ص.69.

³- كريمة بقدي، المرجع السابق، ص.148.

وكان من نتائج فقدان المواطن للثقة في النظام السياسي القائم أن يفقد أيضا الثقة في العملية الانتخابية باعتبارها أداة لم تعد تعبر عن رأيه، لأن درجة الفساد جعلته لا يثق بالسياسة والمرشحين، بل أكثر من ذلك فالملاحظ اليوم أن المجتمع الجزائري صار يعلق على كل العمليات، وأصبح لسان حاله يقول: ما الفائدة من الانتخابات التي تتعرض للغش والتحريف؟

لقد صارت الانتخابات في الجزائر انتخابات قلة لا تنتج إلا القلة، وهذا باعتراف وزارة الداخلية الجزائرية سنة 2002¹.

لا يمكن أن تدعي أي دولة أنها ديمقراطية ثم تزور إرادة الشعب، أو تتركس الهيمنة الدائمة لفئة حاكمة مهيمنة على مقاليد الحكم، فهذا ما يشكل تهميشا حقيقيا لقيم الديمقراطية التي من أسسها التداول السلمي على السلطة بطرق مشروعة وغير مشكوك فيها.

ثانيا: عدم الاستقرار السياسي

فضلا عن إضعاف الشرعية السياسية يعمل الفساد على شيوع الفوضى وكسر الاستقرار السياسي في البلد، حيث تصبح كل جماعة أشبه بالكيان المنعزل عن غيره، ويكون لكل جماعة معاييرها الخاصة التي قد تتناقض مع القوانين المعمول بها داخل الدولة، وتعطي هذه الجماعة الأولوية لمصلحتها الخاصة على حساب مصلحة الدولة².

وبفعل تنامي الفساد السياسي تندلع الانتفاضات والاحتجاجات الشعبية، ويستعمل العنف الرسمي لمواجهةها، فينتج لنا ذلك عدم الاستقرار، وذلك ما يظهر لنا جليا في التجربة الجزائرية في انتفاضة الشعب ضد السلطة في أكتوبر 1988، حيث ومنذ ذلك الوقت يساهم الفساد في تغذية أزمته الاستقرار والعنف المسلح³.

وإذا كان العنف السياسي هو التعبير الرئيسي للفساد، فإنه ليس العنصر الوحيد، فظاهرة الفساد السياسي أوسع من مجرد تزايد السلوكيات العنيفة من قبل النظام أو المواطنين أو كليهما، فهناك عدة مستويات للظاهرة أهمها:

¹ - أنظر، فاروق أبو سراج الذهب، لماذا يقاطع الجزائريون الانتخابات؟ - ثقافة مجتمع أم أزمة نظام سياسي -، مجلة دراسات إستراتيجية، ع. 4، جويلية 2004، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص. 06.

² - محمود محمد عطية معاصرة، المرجع السابق، ص. 83.

³ - محمد حليم ليام، المرجع السابق، ص. 35.

أ- تأثير الفساد على سوق النفوذ السياسي

فوفقا لقانون العرض والطلب السياسي، تترك حسابات الشفافية لصالح الفئات الأكثر قدرة على الدفع¹. فلم تصبح الانتخابات في وقتنا الحالي تعتمد على شعبية المترشح بقدر ما أضحت تتعلق بإمكانياته التي يسخرها لاستقطاب أكبر وعاء انتخابي، هذه الأخيرة التي عادة ما يكون مصدرها فاسدا.

ب- إضعاف الحكومة

فالفساد نتاج حكومة ضعيفة لكنه بذات الوقت يؤدي إلى إضعاف الحكومة²، تتجلى مظاهر الضعف من خلال مدى الغموض أو الشفافية في المعاملات الاقتصادية وفي قصور أو فعالية الرقابة على أنشطة الدولة، ضعف إلى ذلك مدى إتباع الإجراءات والنظم الموضوعية في التعيينات والوظائف³.

ومن معالم ضعف الحكومة، ضعف الجهاز الإداري، وتراجع مردوديته، وأصبح يخضع إلى العلاقات الشخصية أو الفتوية بدلا من خضوعه إلى معايير الكفاءة والنزاهة والفعالية.

وهكذا يؤدي الفساد إلى تخلف الإدارة، مما قد ينعكس سلبا على العملية السياسية، خصوصا لما يصبح الجهاز الإداري غير محايد في تعامله أثناء العملية الانتخابية⁴. إن تدخل الإدارة في النشاط السياسي يعتبر من المسائل التي تطرح بشدة على المستوى الرسمي والسياسي، وخاصة في العملية الانتخابية التي تعد أهم أدوات العمل الحزبي، فكل المخاوف تنصب في العملية الانتخابية على الإدارة وفكرة حيادها. والسبب الرئيسي في ذلك يرجع إلى العلاقة القائمة بينها وبين الحكومة، فتبعية الإدارة للسلطة التنفيذية من حيث الإيديولوجية ومن حيث سلطة أخذ القرار، سيؤثر حتما على قرارات الإدارة.

ج- افتقاد العقلانية في اتخاذ القرارات السياسية

يحدد النظام السياسي الحاكم الهيكل المؤسساتي المختص لعملية صنع القرار، فتختلف من حيث الشكل والمضمون، وكذلك من حيث السعة وحدود المناقشة المسموح بها في النظام المفتوحة عنها في النظم المغلقة⁵.

¹ - أنظر، حسام الدين محمد أحمد، الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي، ط. 2، دار النهضة العربية، بيروت، 2003، ص.166.

² - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.395.

³ - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.395.

⁴ - Cf. Bachir YELLES CHAOUCHE, La relation gouvernement-administration en droit constitutionnel, Revue IDARA, 2000, n°.1, p.86.

⁵ - أنظر، قتيبة مخلف عباس السامرائي، آليات الأنظمة السياسية في صناعة القرار السياسي، مجلة سر من رأى، السنة الرابعة، آيار 2008، المجلد.4، ع.10، ص.59.

ففي النظم الديمقراطية تكون العلاقة بين الهيكل الرسمي المكلف بصناعة القرار والنظام السياسي علاقة تفاعل وانسجام، أما الدول غير الديمقراطية فتكون علاقة خضوع تامة للنظام السياسي الحاكم، فيرتبط القرار بمصالح النظام بغض النظر عن المصالح الحقيقية للدولة وأهدافها، ويكون القرار المتخذ في مثل هذه الأنظمة سريع بسبب عدم وجود مؤسسات تساهم في اتخاذ القرار مما يجعله أكثر عرضة للفشل.

وعليه، فالقرار السياسي يفتقر إلى العقلانية في ظل الأنظمة الفاسدة، وأخص بالذكر القرارات السياسية المهمة التي تؤثر في الدولة ومصالح الشعب، وذلك نتيجة التركيز الهائل للسلطة على قمة جهاز الدولة وغياب حكم القانون، وعدم وجود أنظمة للمحاسبة أو المساءلة، وضعف عناصر الشورى¹.

وكنموذج على هذه القرارات السياسية، يقدم لنا وزير الفلاحة والصيد البحري سابقا نور الدين مجبوح صورة سوداوية عن واقع القطاع في الجزائر، ويؤكد في حوار لـ"الشروق"، أنّ الحكومة قد خسرت خلال السنوات الأخيرة أموالا طائلة في سياسة الدعم دون أن تجني منها شيئا، والسبب في اعتقاده، هو افتقادها لرؤية إستراتيجية طويلة المدى، ما جعل تلك المساعدات تدخل جيوب المضاربين الذين لا علاقة لهم بالفلاحة، وحتى القرار السياسي بمسح ديون الفلاحين، يعتبره المتحدث من دون فائدة عملية، بل أكثر من ذلك، فاقم الأزمة بتكريس الاستغلال والفساد عن طريق المحسوبية والارتشاء².

الشيء المعروف هنا بأن مسح الديون للفلاحين تم عدة مرات دون جدوى، الأمر الذي يدفعني أن أتساءل عن الاستفادة الحقيقي من هذه القرارات، هل هو الفلاح، أو شبه الفلاح والمتعامل في القطاع الفلاحي؟ لذلك لازلنا نسمع عن بعض الشكاوى للمطالبة من طرف فلاحين لم يستفيدوا من هذه القرارات، وأبعد من هذا وما يروج في الأوساط الفلاحية هو أن مسح هذه الديون يتم غالبا بطريقة غير شفافة وبالمحسوبية والارتشاء، الشيء الذي يجعلني أشاطركم الرؤية فيما جاء في سؤالكم أنها كرسست الاستغلال والفشل والفساد.

هذا التخبط واللاعقلانية في اتخاذ القرارات من شأنه أن يضعف موقف الدولة أمام القوى الخارجية، فهو يقلل من قدرتها التساومية مع الشركات الدولية، ويفتح الباب أمام تمرير هذه الشركات العقود غير متوازنة مع كبار

¹ - مصطفى كامل السيد، المرجع السابق، ص. 288. هناك عدة أمثلة على افتقار العقلانية في اتخاذ القرارات في الجزائر منها مثلا على الخصوص في مجال الصفقات العمومية، أين يمكن ذكر قرار إسناد مشروع الطريق السريع شرق /غرب إلى شركة كوجال اليابانية. أنظر، محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص. 226.

² - أنظر، عبد الحميد عثمان، مسح ديون الفلاحين كرس الفساد والدعم في فائدة السماسرة، مقال منشور بجريدة الشروق، 2015/11/25.

المسؤولين في هذه الدولة إما لأنه ليست هناك خيارات أخرى أمامهم، أو لسهولة إغوائهم بالرشاوى أو بالضغط عليهم، وتهديدهم بكشف ملفات الفساد التي تورطوا فيها¹.

وإذا كانت هذه بعض مخاطر الفساد على الجانب السياسي، فإن تكلفته على النظام الاقتصادي أشد وأخطر.

الفرع الثاني

آثار الفساد على النظام الاقتصادي

يعمل الفساد على تخريب النظم الاقتصادية²، وتبين الكثير من الدراسات أن للفساد آثار سلبية على كل من الكفاءة والنمو الاقتصادي، من خلال تأثيرات معدلات الفساد في كل من الحافز على الاستثمار والأنشطة الإنتاجية مقارنة بالأنشطة الباحثة عن الربح وعلى نوعية وكفاءة المرافق العامة والأسواق، وتخصيص الموارد والعدالة في توزيع الدخل، وهو ما سنبينه على النحو الآتي:

أولاً: إضعاف النمو الاقتصادي

يشكل النمو الاقتصادي أهمية كبيرة للدول لأنه يشكل البوابة الأمامية للتنمية، وتعد نسبة 8% إلى 9% كمعدل نمو سنوي نسبة مستهدفة من جميع الدول³، وتبقى هذه النسبة مرتبطة بمدى استجابة كل دولة لمعايير الحكم الراشد.

ولما كان النمو الاقتصادي يعني الزيادة الثابتة أو المطردة في السعة الإنتاجية للاقتصاد القومي، والتي تساعد مع مرور الوقت في زيادة الدخل والإنتاج العام⁴، ارتأينا أن نحلل آثار الفساد على النمو من خلال تأثيره على كل مركبات الدخل الكلي، والمتمثلة في: الاستهلاك، الاستثمار، الإنفاق الحكومي والإيرادات الحكومية والتجارة الخارجية.

1- أنظر، فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص. 289؛ بلال خروفي، الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، بحث منشور على الموقع: www.el-hourria.com

2 - Cf. GARABIOL Dominique; MONTEBOURG Arnaud; VATIER Bernard; GUITTON Gilles, Secret et lutte contre le blanchiment, Revue Les Petites Affiches, 20/06/2001, n° 122, Paris, pp. 37-45.

3- أنظر، إسماعيل ياسين، أثر الفساد الاقتصادي في السلوك المهني والنمو الاقتصادي، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، 2006، المجلد 8، ع.1، ص.204.

4- أنظر، سيد أحمد كبداني، أثر النمو الاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية -دراسة تحليلية وقياسية-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2013/2012، ص.16.

1- الاستهلاك

يتسبب الفساد في توسيع ثقافة الاستهلاك دون إحراز ما يقابلها من إنتاج، ويتعلق الأمر بؤلك الذين يحصلون على أرباح إضافية كريع للرشوة، فهؤلاء سيفتقرون إلى العقلانية في ترشيد إنفاقهم الاستهلاكي، كنتيجة لاستسهالهم الحصول على الأموال. وبهذا ستتجه نفقاتهم حول الكماليات والتسابق نحو الماركات العالمية على حساب المنتج المحلي مما يؤدي إلى تعظيم الطلب الاستهلاكي الترفي والتظاهري، وهو ما يساهم في خلق ما يمكن التعبير عنه بالتفاوت الرمزي¹.

2- الاستثمار الأجنبي

يتسبب الفساد في تعطيل الاستثمار الأجنبي، لأن رجال الأعمال في البيئة الفاسدة تحمل أعباء إضافية عند قيامهم بأنشطتهم الاستثمارية، كدفع الرشاوى عند البدء في نشاطهم وعند القيام بالإجراءات المرتبطة بالمشروع والحصول على التراخيص والتوثيق، وهذا يؤدي طبعاً إلى زيادة تكلفة المشروع².

لذلك نجد أن رئيس البنك الدولي سابقاً "جيمس وولفنسون" يؤكد على هذا الأمر من خلال قوله: "تظهر أدلة أن الدول التي لديها مستويات عالية من الفساد معرضة لخطر التهميش في عالم التفاعل الصناعي السريع وأن الأسواق اليوم مفتوحة ولا تستطيع أن تعمل خلف أبواب مغلقة، والمستثمرون لديهم خيارات متعددة وهم أكثر قدرة على نقل أموالهم إلى حيث أخطار الفساد أقل"³.

وعلى العموم، فإن قيمة الاستثمارات الأجنبية المباشرة تظل متواضعة، خاصة أنها تشمل فقط قطاع الطاقة والمحروقات. حيث قدرت قيمة الاستثمارات المباشرة ما بين 3.47 مليار دولار كأعلى مستوى في سنة 2010 و 1.37 مليار دولار في 2007 كأدنى مستوى، مع تسجيل تراجع منذ 2012، حيث بلغت هذه النسبة 1.52 مليار دولار، ثم 1.96 مليار دولار في 2013، و 1.47 مليار دولار في 2014، وهي نسبة ضعيفة مقارنة بدول أخرى كالمغرب والسودان ونيجيريا وزامبيا⁴.

¹ - زهرة بن بخلف، المرجع السابق، ص.93.

² - أنظر، صابر عمرو، المرجع السابق، ص.88.

³ - أنظر، عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص.39.

⁴ - أنظر، حفيظ صواليبي، الاستثمارات شحيحة والحكومة تعرقل 51 %، جريدة الخبر، الاثنين 2015/03/30.

يعتبر هذا العزوف عن الاستثمار من أهم النتائج الاقتصادية للفساد، حيث تشير الدراسات إلى تأثير الفساد في الاستثمار الأجنبي في الداخل يشبه تأثير الضريبة فيه، وكأنه كلما زاد معدل الفساد، زاد تأثيره السلبي في الاستثمار الأجنبي المباشر. وعلى العكس، تشير دراسة أخرى إلى أن تخفيض الفساد بنسبة 30 % - من خلال تحسين إجراءات مكافحته - سيزيد الاستثمار بنسبة 4 % ويزيد الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 0.5 بالمائة¹. هذا، وقد ذهب أغلب آراء المتعاملين الاقتصاديين الأجانب في عملية سبر آراء كشف عنها تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي، إلى أن الوصول إلى التمويل البنكي والفساد والبيروقراطية الإدارية هو التالوث القاتل للاستثمار في الجزائر، وأكبر الهواجس في مناخ الاستثمار. ورغم تسجيل الهيئة الدولية التي تضم أكبر وأهم الشركات الدولية، وأبرز صناعات القرار على المستوى الاقتصادي تحسنا في ترتيب الجزائر، فإن العديد من المؤشرات تبقى متخلفة مقارنة بدول الجوار، ناهيك عن البلدان الصناعية والصاعدة².

ونرى أن ظاهرة الفساد لا ترتبط فقط بكمية الاستثمارات الموجودة، وإنما تشمل نوعيتها، حيث أن منح الصفقات لشركات ليست بالضرورة متحكممة في إدارة الإنتاج أو في أخلاقيات الاستثمار، غالبا ما يؤدي إلى الغش في المشروع، وهو ما يعبر عنه بتدني كفاءة الاستثمار العام³.

3- الإيرادات العامة

يتسبب الفساد في تبيد الإيرادات الحكومية وزيادة النفقات العامة. مما لا شك فيه أن تراجع الإيرادات الحكومية نتيجة للفساد الاقتصادي له آثاره المباشرة على الأداء الاقتصادي، فالانخفاض في الإيرادات يعني تقليل الحكومة لنفقاتها التنموية مثل بناء مشروعات البنية التحتية، وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها⁴. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تراجع النمو الاقتصادي، كما أن انخفاض الإيرادات الحكومية يجعل الحكومة تخسر أموالا ضخمة من الإيرادات المالية المستحقة لخزينة الدولة، بسبب الرشاوى التي يتقاضاها الموظفون - خاصة

¹ - كريمة بقدي، المرجع السابق، ص. 153.

² - أنظر، حفيظ صوالي، الفساد يرعب المستثمرين الأجانب في الجزائر، جريدة الخبر ، 04 مايو 2015.

³ - لقد أضحى تدني الكفاءة في المشاريع المنجزة عادة في الجزائر، والخطورة تكمن في أن غالبية المشاريع تتعلق بالأشغال العمومية أو انجاز السكنات، وهي مشاريع لا تخلو من المخاطر، ونذكر هنا بما حدث في الزلزال الذي ضرب ولاية بومدراس في ماي 2003 والذي كشف عن عيوب كبيرة في البناء.

⁴ - أنظر، سارة بوسعيد، المرجع السابق، ص. 55.

في قطاع الجمارك والضرائب-، وهذا من أجل أن يتجاهلوا عن جزء من الضرائب المستحقة على الأنشطة الاقتصادية.

كما أن استيراد البضائع عن طريق التهريب دون دفع الحقوق والرسوم الجمركية سيؤدي إلى ضياع جزء من موارد الخزينة العمومية على خلاف الصورة التي وضعها القانون¹. كما يترتب عنه عدم قدرة الدولة على تغطية النفقات العمومية ويقلص من دورها في التكفل الاجتماعي عن طريق الإعانات والمساهمات الاجتماعية إن انخفاض حجم الإيرادات التي تجنيها الدولة من الضرائب، يدفعها للبحث عن مصادر أخرى لتأمين حاجات الدولة المتزايدة للإنفاق، فقد تضطر إلى رفع أسعار الضرائب، أو تقوم مثلا بتقليص دعم السلع والخدمات، مما يتسبب في رفع أسعارها في السوق، وهذا بدوره سيؤدي إلى انخفاض شديد في القدرة الشرائية للمواطن.

ويترب على انتشار الفساد آثار على تخصيص النفقات العامة، مما يؤدي إلى تحقيق أدنى نفع ممكن من هذا الإنفاق، وليس أقصى نفع ممكن، حيث توجه هذه النفقات نحو صور لا تحظى في المجتمع بأولوية الإنفاق العام، كتخصيص ميزانيات كبرى لإقامة الحفلات أو المهرجانات أو التظاهرات الثقافية²، والتي تكلف خزينة الدولة أموالا طائلة، ومن ثم ستحظى الأنشطة المظهرية والثقافية والإعلامية بإنفاق سخى، وفي مقابل ذلك يتم إغفال الكثير من الأنشطة الاقتصادية أو العلمية من هذا الإنفاق³.

4- التجارة الخارجية

الفساد يشوه السوق، ويجعل المنافسة غير عادلة، لأن رؤوس الأموال الضخمة المستخدمة في الشركات والمؤسسات الكبيرة (trusts) سوف تحتكر السوق وتبتلع المؤسسات الصغيرة وتتحكم في الأسعار كما تشاء⁴.

¹- قدرت نسبة التهرب الضريبي ما يقارب 100 مليار دينار جزائري سنويا، وهي نسبة الضرائب المستحقة على ممارسي النشاط الاقتصادي، وحقوق الجمارك غير المدفوعة وغيرها.

Cf. Rachid TLEMÇANI, Etat Bazar et globalisation, L'aventure de l'infatih en Algérie, Dar el hikma, Alger, 1999, p.136.

²- أنظر، أحمد مصطفى محمد سعيد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، ط.1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص.87.

³- أنظر، عبد المولى شوريجي، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، ط.1، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2006، ص.104.

⁴- فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص.276.

ثانيا: تسهيل تهريب رؤوس الأموال إلى الخارج

يؤدي الفساد إلى تصاعد عملية تهريب رؤوس الأموال، حيث بلغت مستويات قياسية، وعلى الرغم من وجود طرح من وزير المالية الأسبق "عبد اللطيف بن آشنهو" يفيد بأنه من الصعوبة بمكان تحديد قيمة رؤوس الأموال المهربة إلى الخارج، بحكم أن الأمر يتعلق بأحد أسرار الدولة¹. إلا أنه هناك تقارير عن منظمة النزاهة المالية العالمية (المتخصصة في مكافحة الفساد) تشير إلى أن تهريب رؤوس الأموال في الجزائر بلغ قرابة 16 مليار دولار خلا 10 سنوات، وهي الأموال الناجمة عن عائدات أنشطة الأعمال المشبوهة والجريمة والفساد².

ويضيف ذات التقرير إلى أن سنتي 2008 و 2009 شهدتا أكبر هروب لرؤوس الأموال، ففي سنة 2008 بلغ حجم هذه الأموال المهربة من الجزائر نحو الخارج قرابة 04 مليار دولار، هو نفس المبلغ المهرب خلال العام الموالي، وحتى وإن انخفض حجم الأموال المهربة في 2011 حيث بلغ 187 مليون دولار إلا أنها ارتفعت من جديد وبشكل رهيب سنة 2012 لتبلغ 2.6 مليار دولار³.

ثالثا: تأثير الفساد على سوق الأوراق المالية

تعد أسواق الأوراق المالية الموجه الأساسي لحركة النشاط الاقتصادي لأي دولة، ومن الضروري بما كان بناء تلك الأسواق على أساس متين من الكفاءة لتحقيق الفاعلية المطلوبة، وتوفير المناخ الملائم لسلامة المعاملات المالية من أجل الارتقاء بكفاءة السوق⁴.

كما يتطلب أيضا سوق الأوراق المالية الشفافية في إتاحة المعلومات المتعلقة بالشركات التي تطرح أوراقها في الأسواق المالية، سواء تعلق بالنسب المالية أو الميزانية الختامية التي تعكس الوضع الحقيقي لنشاط الشركة ومدى جدارتها الائتمانية⁵.

¹ - CF, Mourad BENACHENHOU, Dette extérieure, corruption, responsabilité politique, édit. DAHLEB, Alger, 1998, p.88.

² - أنظر، لخضر زراوي، منظمة النزاهة العالمية تكشف : تهريب الأموال كبد الجزائر 16 مليار دولار خلال 10 سنوات، جريدة الشروق، 2014/12/17.

³ - لخضر زراوي. المرجع السابق.

⁴ - أنظر، مفتاح صالح، فريدة معارفي، متطلبات كفاءة سوق الأوراق المالية- دراسة لواقع أسواق الأوراق المالية العربية وسبل رفع كفاءتها-، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2010/2009، ع.7، ص.193.

⁵ - سارة بوسعيد، المرجع السابق، ص.58.

وتتجلى مخاطر الفساد على سوق الأوراق المالية من خلال تدهور أسواق المال واحتمال انهيارها أو إفلاس العديد من الشركات¹ وضياع المدخرات لصغار المستثمرين المتعاملين في البورصة، بسبب انتهاج إجراءات محاسبية غير حقيقية، بل ومختلفة في أغلب الأحيان، بحيث يتم إعداد حسابات للأرباح والخسائر تعكس وعاء ضريبيا منخفضا بغرض التهرب الضريبي، أو يتم إعداد حسابات أخرى تظهر معدلات ربحية مرتفعة، تنتشر في أسواق المال بقصد الترويج للاكتتاب في الأوراق المالية لهذه الشركات. وينتج عن هذا تضليل المستثمرين في الأوراق المالية، بحيث بعد فترة زمنية من إدراج الأوراق المالية في البورصة وبداية تداولها من طرف هؤلاء المستثمرين الماليين، يحدث انهيار لأسعارها.

وللفساد آثار اجتماعية وخيمة لا تقل خطورتها عن الآثار السياسية والاقتصادية.

الفرع الثالث

آثار الفساد على النظام الاجتماعي

لا يمكن أن نقتصر في النظر إلى الفساد باعتباره مسألة لها أبعاد سياسية واقتصادية فقط، وإنما يجب أن ننظر إلى الشق الاجتماعي. فضلا على تأثير الفساد في القضاء على هيبة الدولة، فإنه يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية والثقافية، فعندما تقبل أجيال المواطنين الفساد كأسلوب في العمل والحياة، وطريقة للحصول على المزايا، يبدأ النسيج الأخلاقي للمجتمع في الانهيار.

وقد جاء على لسان أحد أمناء الخزينة في الدولة العثمانية في عهد السلطان أحمد الثالث الذي وصف الفساد بأنه " من أكثر الكلمات المؤلمة والمخزنة والمخزبة في نفس الوقت، فهو المؤدي إلى اللاعدالة والظلم الاجتماعي، فالفساد السياسي مخرب ومهدم للإيمان والدولة في آن واحد"².

وبناء على هذا الاقتباس، يمكن أن نحمل الأضرار الاجتماعية للفساد في:

¹ - ومن الأمثلة التي نسوقها للفساد في الأسواق المالية الكبرى، فضيحة شركة الطاقة الأمريكية ENRON سنة 2001، والتي قامت بالتواطؤ مع أهم الشركات المالية في المحاسبة والتدقيق من خلال نشر هذه الأخيرة تقارير لها مزيفة عن مركزها المالي (نشر أرباح خيالية حوالي مليار دولار أمريكي). أدى إلى إفلاس الشركة وانهيار أسهمها إلى فصل حوالي 5000 موظف، وفقد أصحاب المعاشات وصغار المساهمين مدخراتهم التي استثمروها في أسهم المؤسسة. أنظر، أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص.40.

² - Cf. Mourad BENACHENHOU, op. Cit, p.89.

أولاً: يغير الفساد من سلوك الفرد الذي يمارسه، ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية، مما يجبره للتعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية، دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى ولو أدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع¹، فتتقلص القيم الإيجابية مثل قيم المصلحة العامة، والمشاركة، والانتماء، وتختزل جميعها في قيمة واحدة هي قيمة المال².

هذا التغيير في السلوك نرى بأن له أثر جسيم، انطلاقاً من أن الفساد يولد الفساد³، وهنا أصل الداء ومنتهاه، حيث أن اعتماد الموظف على سلوك ممارسات فاسدة، وتقبل المجتمع لها نتيجة لكثرة تداولها ومعاشتها، يهدم النسيج الأخلاقي للمجتمع، فتنتشر الجريمة كرد فعل لانهايار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

في مثل هذا الوضع الذي يتحول فيه الفساد إلى منطق سائد، ويصير من مكونات ثقافة المجتمع، يكون الحديث عن تحقيق التطور وتجسيد الإصلاح للقضاء على الفساد من ضروب الخيال، لأن سلبية المجتمع أمام استفحال وباء الفساد تجعله إما مشلولاً، وغير قادر على المطالبة بحقوقه المسلوبة منه أو تجعله عنيفاً في المطالبة بأبسط حقوقه.

ثانياً: زعزعة الاستقرار الاجتماعي

من خلال إسهام الفساد في زيادة التوتر الاجتماعي نتيجة تعميق الهوة بين الطبقات الاجتماعية⁴، وزيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل، حيث يزداد الغني غنى والفقير فقراً. إن هذا التباين الاجتماعي أدى إلى تراجع الطبقة المتوسطة الدخل التي باتت تزداد فقراً وتعاني من محدودية الإمكانيات والقدرة الشرائية. هذا العجز والفقير الذي تجسد في عدم القدرة في تسديد نفقات الحاجات الغذائية اليومية⁵، والعجز في الحصول على سكن... إلخ. اختناق المواطن بهذه الضغوطات الاجتماعية، سيؤدي به إخراج المكبوتات، معبرا عن آلامه وآماله عن طريق الثورات والخروج للشارع، فتحدث الفوضى، وتكثر الاضطرابات الاجتماعية الطبقية.

¹- أنظر، محمود محمد عطية معابرة، المرجع السابق، ص.84.

²- أنظر، علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، ط.1، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، 2008، ص.43.

³- أنظر، طاهر حمدي كنعان، متطلبات الإصلاح في العالم العربي، ط.1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2006، ص.148.

⁴- عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.393؛ موسى بودهان، المرجع السابق، ص.34.

⁵- تشير الإحصائيات إلى أن 68% من الأسر الجزائرية تلجأ إلى الاعتماد على القروض والاستدانة وبصفة مستمرة لسد نفقاتها، حيث توجد 1/3 من الأسر من لا يستغني أبداً عن هذا الأسلوب (الاستدانة) من أجل تلبية وشراء مختلف ضروريات الحياة.

Cf. Abdelhamid BOUZIDI, Développement humain : ou en est- en Algérie, Le soir d'Algérie, n°4928, mercredi 14 mars 2007, p.24.

لم يعد اليوم الحديث عن الفساد كظاهرة اجتماعية أو كصورة من صور البيروقراطية، بل أصبح يشكل سلوكاً إجرامياً قرر له المشرع عقوبات صارمة، وهذا ما سنحاول الوقوف عليه في الباب الأول.

الباب الأول

الإطار القانوني لجرائم الفساد

أضحت جرائم الفساد اليوم قوة ذات تأثير اقتصادي وسياسي ومصدر تهديد جدي وحقيقي، بامتدائها ركب العصر الذي ميزته العولمة والتقدم العلمي وتكنولوجيا الاتصال المتسارعة والتغيرات الجيوسياسية التي نتج عنها الزوال التدريجي للحدود التقليدية مع توجه عالمي حثيث نحو الاقتصاد الليبرالي الحر.

وكان من نتائج عولمة الاقتصاد، وبالخصوص عولمة الأسواق تمكين تسهيل تصدير النشاط الإجرامي لخارج الحدود الوطنية بمساعدة الشبكات الحديثة للنظم البنكية والمالية، ووسائل الاتصال والنقل السريع التي تغطي الكرة الأرضية. وهكذا أصبح المجرمون يجوزون على أدوات فعالة لتجاوز الحدود كأشخاص أو كأموال أو منقولات أكثر من أوقات سابقة، مما جعل المنظمات الإجرامية تعمل بحرية أكبر وتمس من خلال نشاطها كل القطاعات الشرعية واللاشرعية¹.

كل هذه العوامل ساعدت على صعيد كبير في ترعرع الفساد الذي أصبحت مخاطره و تهديداته هاجسا وطنيا ودوليا أعجز الحكومات المتعاقبة عن احتوائه ومواجهته بشهادة أعلى السلطات في الجزائر، ممثلة في رئيس الجمهورية الذي صرح وأقر في خطاب له في 29 ماي 1999 بأن "الدولة مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف والنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه و لاراع..."².

ونظرا لعالمية ظاهرة الفساد، دفع بالدول لوضع أدوات قانونية دولية لمكافحة الفساد ولعل أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 31 أكتوبر 2003، والتي تم التوقيع عليها في المؤتمر الرفيع المستوى في ميريدا (المكسيك) في ديسمبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005.

لقد بدأت التشريعات الحديثة تدرج ضمن منظومتها التشريعية الداخلية ما يسمى بآليات إدماج القواعد والتوصيات الدولية المنصوص عليها في الاتفاقية، حتى تكسب هذه الأخيرة الصفة الإلزامية التي تنقصها، وحتى على مستوى القواعد الاتفاقية فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفي صدر نصوصها نجدتها تحت الدول الأطراف على اتخاذ ما هو ممكن من تدابير وإجراءات، قصد تحقيق أغراض هذه الاتفاقية وعلى رأسها ترويح

¹ - مختار شبيلي، المرجع السابق، ص.14.

² - خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، موجه للأمم بتاريخ 1999/05/29، جريدة المساء، الصادرة بتاريخ 31 ماي 1999، ع.661،

وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأجمع، مع تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

والجزائر كبقية الدول، ووفاء منها لالتزاماتها الدولية، وإرادة منها لمكافحة أشكال وأنماط الفساد بشتى أنواعه، سنت القانون 01/06 المؤرخ في 20 فيراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي يعتبر بمثابة إطار مرجعي لمكافحة والاتجار بالوظيفة العمومية والتلاعب بالمال العام، حيث نص على تجريم وقمع كل إخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على الموظف العمومي أن يتحلى به.

كما استحدثت المشرع أحكاما موضوعية وإجرائية لم تعرف من قبل في التشريع الجنائي السابق، وأكد المشرع على ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الفساد سواء كانت تدابير قبل ارتكاب الجريمة (تدابير وقائية)، أو كانت تدابير في إطار تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من اجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.

إن الإطار القانوني لظاهرة الفساد يمثل المدخل العلاجي لمكافحة هذه الظاهرة، فهو يمثل مواجهة الفساد بطريقة لاحقة على وقوعه، فلقد جرم المشرع من خلال القانون رقم 01/06 غالبية صور جرائم الفساد، حيث خصص فصلا كاملا للأحكام الموضوعية لمكافحة الفساد (الفصل الأول).

ولما كانت جرائم الفساد تتميز بصورة عامة بجملة من الخصائص التي تجعل معاينتها وردعها شأنا صعبا للغاية، فقد خصصها المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بجملة من الأحكام الإجرائية الجديدة لمتابعة المجرمين ومحاكمتهم (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الأحكام الموضوعية لجرائم الفساد

الفساد مجموعة متعددة من الجرائم المختلفة في بعض أركانها، وهي تمتاز في مجملها بكونها من جرائم ذوي الصفة التي لا تقع إلا من شخص يتصف بصفة معينة، وهي صفة موظف أو من في حكمه¹.

¹ - أنظر، أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، - جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، - ج. 2، ط. 7، دار هومة، الجزائر، 2007، ص. 5. مصطلح الموظف العمومي، هو المصطلح الذي اعتمده اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نسختها بالعربية، ويقابله في

وليس من قبيل الصدفة أن يجمع المشرع الجنائي تحت القانون رقم 01/06 ما كان متفرقا من هذه الجرائم بين المواد 119 و 134 من ق.ع.¹، وإنما يرجع ذلك إلى عمق دلالة مواكبة التطور التشريعي العالمي من خلال إدراج المعاهدات الدولية التي تصادق عليها الجزائر في التشريع الداخلي²، ومنها على الخصوص ما له علاقة بموضوع البحث، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

ويثار التساؤل عن أساس العلاقة بين القانون رقم 01/06 وقانون العقوبات؟ نرى أن هذه العلاقة هي علاقة ذات أساس موضوعي، يتمثل بالخصوص في طبيعة الحق المعتدى عليه في كلا القانونين، وهو حق عام، فالفساد جريمة من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، والمخاطر التي تهدد الوظيفة الإدارية تجدد تطبيقات عديدة لها في قانون العقوبات باعتباره يجسد الشريعة العامة في مجال التجريم والعقاب.

وعليه يمكن تكييف العلاقة ما بين القانونين بأنها علاقة تكامل من جهة، وعلاقة تبعية من جهة أخرى³ ويترتب على هذا التكامل والتبعية نتائج وآثار مهمة منها بالخصوص:

- تطبيق المبادئ العامة الموجهة لكافة أنواع الجرائم والعقوبات المحددة في قانون العقوبات على سائر مجموع جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون رقم 01/06؛⁴

- تطبيق الإحالة إلى نصوص قانون العقوبات من أجل تقرير عقوبات ملائمة لجرائم الفساد، فالمادة 50 من القانون رقم 01/06 جاءت بإحالة صريحة للمواد من 09 إلى 16 من ق.ع. والخاصة بأنواع العقوبات التكميلية⁵.

...// النسخة الفرنسية مصطلح **agent public** الذي يفصد به عون عمومي، وإن كان المصطلح المعتمد في المنظمة القانونية الجزائرية للتعبير عن الموظف العمومي هو **fonctionnaire public**.

¹- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر.ع.84، ص.10.

²- أنظر، موارد هلال، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي، نشرة القضاة، مديرية الدراسات القانونية والوثائق، وزارة العدل، ع.60، الجزائر، د.س.ن، ص.88.

³- أنظر، عقيلة خالف، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، ع. 13، المؤسسة الوطنية للاتصال، النشر والتوزيع، روية، 2006، ص.68.

⁴- تنص المادة 1/52 ق.و.ف.م على أنه "تطبق الأحكام المتعلقة بالمشاركة المنصوص عليها في قانون العقوبات على الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون".

⁵- تنص المادة 50 ق.و.ف.م على " في حالة الإدانة بجريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن للجهة القضائية أن تعاقب الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات"؛ والمادة 42 من ق.و.ف.م والتي تنص على " يعاقب على تبييض عائدات الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بنفس العقوبات المقررة في التشريع الساري المفعول في هذا المجال".

وانطلاقاً من علاقة قانون العقوبات بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته برز هناك اتجاه بزعامة الدكتور أحسن بوسقيعة ينادي بعدم جدوى سن قانون خاص للوقاية من الفساد ومكافحته¹، إذ يرى أنه وطالما أن الأهداف المتوخاة من سن قانون خاص بالفساد تتمثل أساساً في دعم التدابير الرامية إلى الوقاية منه ومكافحته، فهل هذا يعني أن النص الأصلي - وهو قانون العقوبات - عاجز عن استيعاب مجمل الصور المحرمة في قانون الفساد؟ أم أن ق. و. ف. م. ما هو إلا زيادة في غير محلها تساهم في التضخم التشريعي؟

إن المشرع الجزائري لم يكن مفروضاً عليه سن قانون خاص بمكافحة الفساد، لاسيما أنه يملك وسيلة قانونية من خلالها يمكن تعديل نصوص قانون العقوبات، وكذا بعض أحكام قانون الإجراءات الجزائية وتتميمها بشكل يتماشى مع الالتزامات الدولية. وإن كان لا بد من سنه فإن ذلك سينحصر موضوعه في المسائل الوقائية من الفساد، ولا يمتد إلى الأحكام القمعية، وهو الطريق الذي سلكته جل الدول التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بما فيها فرنسا، - منهل تشريعنا - إذ لم يذهب المشرع الفرنسي إلى سن قانون خاص بالفساد رغم مصادقة فرنسا على الاتفاقيات الدولية والإقليمية بشأن الوقاية من الفساد ومكافحته، واكتفى بتكييف أحكام قانون العقوبات²، وقانون الإجراءات الجزائية مع مقتضيات الاتفاقيات المصادق عليه. ولتوضيح وجهة النظر هذه، نأخذ نصوصاً من ق. و. ف. م. ونقارنها مع مثيلاتها من ق. ع.:

- جريمة الإخفاء المنصوص عليها في المادة 43 من ق. 01/06، والتي تعتبر جريمة كلاسيكية منصوص عليها في ق. ع (المواد من 389/387) تحت عنوان إخفاء الأشياء؛
- جريمة عدم الإبلاغ عن جرائم الفساد المنصوص عليها في المادة 47 من ق. 01/06، والتي نجد تطبيقاً لها في المادة 181 ق. ع؛
- جريمة تلقي الهدايا المنصوص عليها في المادة 38 من ق. 01/06، والتي نرى أنها حشو في غير محله، إذ كان بالإمكان الاكتفاء بتعديل جريمة الرشوة المنصوص عليها في المادة 126 (الملغاة) ق. ع.

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 157، 158؛ آمال يعيش تمام، صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ع. 5، ص. 105.

² - يمكن ذكر المواد التالية من قانون العقوبات الفرنسي على سبيل المثال: المادة 10/432، المادة 11/432، المادة 12/432، المادة 13/432، المادة 15/432، المادة 1-43-2... إلخ.

ورغم ذلك، فإن التشريعات الحديثة تفعل ما يسمى بمكانزمات إدماج القواعد القانونية في المنظومة التشريعية الداخلية، وحتى على مستوى الاتفاقية بدأت تحت الدول على ما هو ممكن لسن القواعد القانونية الاتفاقية في شكل قواعد وطنية، وهو ما يسمى بإدماج أحكام القانون الإتفاقي في القانون الداخلي. فقامت الجزائر كبقية الدول بإدماج قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للوطنية في شكل قانون وطني، وكذلك قانون الوقاية من المخدرات والمواد المهلوسة، ونفس الشيء بالنسبة لقانون مكافحة الفساد و الوقاية منه، وذلك لتفعيل تلك القواعد القانونية وإعطائها الصبغة الوطنية القابلة للتطبيق أمام القاضي الوطني¹.

وقد تضمن ق. 01/06 أحكاما متميزة، أهمها التوسع في تعريف الموظف العام الذي يمكن إسناد جرائم الفساد إليه، فيدخل أيضا الموظف الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية، كما يفهم من نص المادتين 25 و 28 من ق. 01/06، واستحداث جرائم جديدة كتلك المتعلقة بالرشوة واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، الذي أصبح يلعب دورا متزايدا في الحياة الاقتصادية، إذ أن ما كان في الماضي يقع تقليديا في نطاق صلاحيات القطاع العام، أصبح الآن ينتقل على نحو متزايد إلى القطاع الخاص ملكية وإدارة، ونتيجة لذلك ارتأى المشرع ضرورة حمايته جزئيا، وذلك من خلال تجريم بعض الأفعال المرتكبة داخل كيانات القطاع الخاص.

يعتبر تجريم أفعال الفساد من أهم الآليات الجزائية لمكافحة هذه الآفة، ورغم أن المشرع الجزائري قد تأخر نوعا ما في سن هذا القانون، إلا أن سياسته في ظل ق. 01/06 اختلفت جذريا، وقد تراوحت في حدها الأدنى

¹ - أنظر، المرسوم الرئاسي رقم 41/95 المؤرخ في 28 يناير 1995، يتضمن المصادقة مع التحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية الموافق عليها في فيينا بتاريخ 20 ديسمبر 1988، ج.ر. 1995، ع.7؛ المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج.ر. 2004، ع.26، ص.12؛ المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 10 أبريل 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، ج.ر. 2006، ع.24، ص.04؛ المرسوم الرئاسي رقم 249/14 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014، يتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، ج.ر. 2014، ع.54، ص.05.

إلى إعادة صياغة جرائم الفساد الكلاسيكية، وفي حدها المتوسط إلى توسيع نطاق بعض أفعال الفساد التقليدية، أما في حدها الأقصى إلى استحداث جرائم فساد على غرار جرمي تلقي الهدايا والإثراء غير المشروع.

وتتفق التشريعات الحديثة في المعيار الذي تتخذه أساساً لتقسيم الجرائم، وهو المصلحة أو الحق محل الحماية الجنائية، فالجرائم التي تقع اعتداء على حق أو حقوق تشترك في الخصائص والأحكام الأساسية تكون طائفة واحدة وتخضع لأحكام مشتركة¹، لأن وحدة الحق المعتدى عليه تنهض مبرراً لتمييز الجرائم الواقعة اعتداء على هذا الحق بأحكام مشتركة، تجعل منها مجموعة قانونية متميزة عن غيرها من الجرائم. وسنعمد على نفس المنهج في تقسيم جرائم الفساد، حيث كلما كان الفعل المرتكب يشكل انحرافاً سلوكياً محضاً، كان مجاله ضمن صور الانحرافات السلوكية (المبحث الأول)، وكلما شكل الانحراف الجنائي مظهرًا مالياً، كان مجاله ضمن صولا الانحرافات المالية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

صور الانحرافات السلوكية في جرائم الفساد

يفرض الواجب على الموظف أن يكون له سلوك عام أثناء الخدمة وخارجها، ملائم للمهام المخولة إليه، وأن يسلك في ذلك مسلكاً يتفق ويلائم مركزه الوظيفي، وأن يكون سلوكه مثلاً وقدوة لباقي الموظفين في الجهاز الإداري². فأبي انحراف عن هذا السلوك يعد مساساً بنزاهة الوظيفة، وقد يشكل في جوهره جريمة يعاقب عليها القانون الجزائي، فضلاً على القوانين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العامة بالنسبة للمتممين إليها. فالانحرافات السلوكية هي تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفاته المحضة³.

والواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة كثيرة، بعضها إيجابي يقتضي أداء عمل معين، وبعضها سلبي يستلزم الامتناع عن القيام بعمل معين، وهذه الواجبات والمحظورات تكاد تكون محل اتفاق في كثير من أنظمة الوظيفة العامة، ذلك أن الهدف منها هو المحافظة على نزاهة الوظيفة⁴.

¹ - محمد أحمد غانم، المرجع السابق، ص. 137.

² - أنظر، علي حطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط. 1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص. 526.

³ - محمود محمد عطية معابرة، المرجع السابق، ص. 125.

⁴ - أنظر، سليمان بن محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2002، ص. 43.

ويأتي في صدارة هذه السلوكيات حظر استغلال الموظف لوظيفته (**المطلب الأول**)، كما يحظر على الموظف استغلال نفوذه الوظيفي بهدف الحصول من الإدارة أو من سلطة عمومية على مزايا غير مستحقة لصالح الغير (**المطلب الثاني**). ومن قبيل الانحرافات السلوكية أيضا عدم إفصاح الموظف العمومي للسلطات المعنية عن وجود تضارب في المصالح مع مهامه الموكلة إليه (**المطلب الثالث**). وفي إطار الآليات الوقائية التي كرسها المشرع لمكافحة الفساد، يأتي التصريح بالامتلاكات من بين الالتزامات التي تقع على الموظف وأي إخلال بهذا الالتزام مهما يكن يعرض صاحبه لجرم عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات (**المطلب الرابع**). ومن صور الانحرافات السلوكية أيضا قيام الجاني بإخفاء عائدات الجرائم الأمر الذي يعيق عمل جهاز العدالة (**المطلب الخامس**).

المطلب الأول

جريمة إساءة استغلال الوظيفة

تعتمد المرافق العامة¹ في مباشرتها لنشاطاتها تحقيقا للمصلحة العامة، على العديد من الوسائل والموارد المادية منها والبشرية التي تجتمع معا لخدمة مصالح واحتياجات الأفراد. وإذا كان الجهاز الإداري للدولة يتكون من مستويات إدارية مختلفة تتباين في تركيبها التنظيمي والبشري، وتختلف في تبعاتها ومسئولياتها تبعا لموقعها في الهيكل التنظيمي العام، فإن السلطة هي حجر الزاوية في مباشرة الإدارة لمسئولياتها²، حيث تمكن أعضاء التنظيم من صنع القرارات وتنفيذها فيما يتعلق بالأعمال والنشاطات المنوطة بهم وفق تقسيم العمل الوظيفي.

¹ اعتبرت نظرية المرفق العام من أكثر النظريات تعقيدا وغموضا، مما فسح المجال لاختلاف الفقهاء في إعطاء تعريف جامع للمرفق العام. فمنهم من أخذ بالمعيار العضوي (الشكلي) فعرفه العميد "هوريو" على أنه " منظمة تقدم خدمة عامة باستخدام أساليب السلطة العامة". أنظر، محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، د.م.ج، الجزائر، 1987، ص.06. ومنهم من استند إلى المعيار الوظيفي (الموضوعي)، فنجد الفقيه "دوجي" يعرف المرفق العام بأنه " عبارة عن نشاط ينظمه ويتولاه ويشرف عليه الحكام لأن اضطلاعهم بأمر هذا النشاط ضروري لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطوره بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا بتدخل السلطة الحاكمة". أنظر، علي حطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، ط. 1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص.220.

بينما هناك تعريف وسط جمع بين المعيارين السابقين لتحديد ماهية المرفق العام، فنجد الأستاذ عمار عوادي يعرفه " كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة". أنظر، عمار عوادي، القانون الإداري -النشاط الإداري-، ج.2، د.م.ج، الجزائر، 2000، ص.139.

² - سليمان بن محمد الجريش، المرجع السابق، ص.01.

ولقد أدرك المشرع الجزائري هذه المسألة، فقام بتخصيص نص قانوني يجرم إساءة استغلال الوظيفة، حيث نجد أن المادة 33 من ق.و.ف.م تنص على أنه "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وبغرامة من 200.000 إلى 1000.000 كل موظف عمومي أساء استغلال وظيفته أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص آخر أو كيان آخر"¹.

تعد هذه الجريمة من الجرائم التي استحدثها القانون رقم 01/06، أي أنه لم يكن قانون العقوبات ينص عليها، فحاجت لتواجه الفروض الأخرى لانتفاع الموظف العام على نحو غير شرعي من أعمال وظيفته بالمخالفة لأحكام القانون والتنظيم سواء كان هذا الانتفاع لنفسه أو لغيره، ومع ذلك فهي لا تشكل أحد صور الرشوة أو المتاجرة بالنفوذ.

ويبرر أهمية البحث في هذه الجريمة لكونه مجال حيوي، لعلاقته المباشرة بشتى فئات المجتمع، ذلك أن إساءة استغلال الوظيفة يتعارض مع نزاهتها، وهذا يتطلب الحماية الجنائية لهذا المبدأ، لأن نزاهة الوظيفة هي نزاهة للدولة ذاتها، باعتبار أن الوظيفة هي وعاء السلطة، والموظفون القائمون عليها هم عصب الدولة وأدائها المنفذة، فمتى ما أسيء استخدام الوظيفة لأغراض أخرى انتشر الفساد، وعمت الأحقاد، وضاعت مصالح العباد².

وتقتضي دراسة هذه الجريمة التطرق لتعريفها وتمييزها عن غيرها من الجرائم (الفرع الأول)، ثم تبيان أركانها (الفرع الثاني).

¹ - يقابل هذا النص المادة 19 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تنص على: "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين".

² - أنظر، رمزي بن الصديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2013، ص.02.

الفرع الأول

تعريف جريمة إساءة استغلال الوظيفة وتمييزها عن غيرها من الجرائم

عبارة إساءة استغلال الوظيفة هي عبارة واسعة تحمل معاني متعددة، فهي تحوي جانبا إداريا وآخر جنائيا، مما يستلزم بيان تعريفها والحكمة من تجريم هذا الفعل (أولاً)، و قد يتداخل مفهوم استغلال الوظيفة مع مفهوم إساءة استعمال السلطة، الأمر الذي يفرض عليهما تبيان أوجه الاختلاف بينهما (ثانياً).

أولاً: تعريف إساءة استغلال الوظيفة

تعرف الوظيفة العامة على أنها "مجموع الأشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية، وبهذا يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل أشخاص الإدارة العمومية الذين تربطهم بها شروط قانونية"¹.

وإذا كانت الوظيفة العامة كما سبق الإشارة إليه هي وعاء السلطة، فإن نزاهتها مرتبطة بنزاهة الموظف العام نفسه، حيث تمثل واجبا يطلق عليه في الاصطلاح الشرعي "أمانة"، وعد إساءة استعمالها خيانة لهذه الأمانة، وجاءت كال التزام من أهم الالتزامات الوظيفية². ولذلك لم يترك المشرع عقاب الإخلال به لسلطة الجزاء التأديبي فقط، بل أصبغه أيضا بحماية جزائية باعتباره يشكل خطورة على النظام الاجتماعي ككل، لما يحدثه من فساد باستغلال الوظيفة للحصول على منافع شخصية.

والمتعارف عليه، أن لكل موظف سلطة يمارسها في حدود اختصاصات وظيفته، هذه الأخيرة التي تمثل الأساس في أداء المهام، وهي غير مقتصرة على الوظائف العليا، بل تشمل جميع المستويات الوظيفية من أدناها إلى أعلاها. هذه السلطة التي قد يساء استخدامها فتوجه لأغراض شخصية أو يتعسف في استخدامها إضراراً بالآخرين فنكون أمام إساءة استغلال الوظيفة³.

¹ - Cf. Essaid TAIB, Droit de la fonction publique, édit. HOUMA, Alger, 2003, p.11.

² - تنص المادة 41 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة على أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

³ - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص. 72؛ عبد القادر علي القهوجي، قانون العقوبات - القسم الخاص، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة وعلى الإنسان والمال، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص. 75.

وبناء عليه، يمكننا تعريف إساءة استغلال الوظيفة على أنه استعمال الموظف للصلاحيات والسلطات المخولة إليه على نحو يخرق القانون والتنظيمات، بغية تحقيق مزايا غير مستحقة لنفسه أو لشخص آخر. فالفكرة الجوهرية التي يبني عليها التحريم في جريمة إساءة استغلال الوظيفة تتمثل في أن الموظف يسعى من ممارسة اختصاصه الوظيفي لتحقيق غايات مختلفة عن تلك التي حددها القانون، هذه الأخيرة التي تلخص في تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم فإن أي خروج للموظف عن هذا المسعى يكون فعل إساءة استغلال الوظيفة¹.

كما يتسع مفهوم إساءة استغلال الوظيفة ليشمل فضلا عن الإخلال بالأعمال التي تدخل في نطاقها، الإخلال بأمانة الوظيفة والانحراف عن أهدافها، فالموظف العام ملزم بمراعاة واجب الأمانة الذي تفرضه روح الوظيفة العامة والذي يشمل النزاهة والأمانة والثقة في كل ما يتصل بالواجبات الوظيفية.

فمن خلال نص المادة 33 ق. 01/06 يكون المشرع قد قصد حماية الوظيفة العامة عن طريق ضمان حسن سير العمل الإداري بما يحقق الصالح العام وليس البواعث الشخصية التي تدل على فساد الموظف².

ثانيا: تمييز جريمة إساءة استغلال الوظيفة عن جريمة إساءة استعمال السلطة

قد يتبادر للوهلة الأولى من عنوان الجريمتين أنهما يشكلان جريمة واحدة، إلا أن الواقع غير ذلك، حيث نص المشرع الجزائري على جريمة إساءة استعمال السلطة في المادة 138 مكرر ق. ع ولائي تنص على كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 5000 دج إلى 50.000 دج".

ومن قراءة هذا النص ومقارنته بالمادة 33 ق.و.ف.م يتبين لنا أوجه الشبه والاختلاف بينهما، والتي يمكن

إجمالها في :

1- تفترض الجريمتان في مرتكبهما صفة الموظف العام، وهي الركن المفترض الذي لا بدونه لا تقوم كلا

الصورتين؛

¹ -Cf. Thomas MALENGREAU, L'abus de fonction dans le régime de la responsabilité du commettant pour le fait de ses préposes, Revue générale des assurances et des responsabilités, mars.2015, n°.3, p.15161.

² - حسنين الحمدي بوادي، المرجع السابق، ص.107.

2- يتمثل الركن المادي في جريمة إساءة استعمال السلطة إعاقة أو تأخير أو وقف تنفيذ حكم قضائي صادر عن جهة قضائية، بينما تقتضي جريمة إساءة استغلال الوظيفة قيام أو امتناع الموظف عن عمل على نحو يخرق القوانين والتنظيمات؛

3- لا يشترط في جريمة إساءة استعمال السلطة تحقق هدف معين أو قصدا خاصا ينصرف إليه تفكير الجاني وإنما العبرة بتوافر القصد العام، وهو إعاقة أو تأخير أو وقف تنفيذ حكم قضائي دون انتظار تحقق منفعة أو إلحاق الضرر بالدولة أو بالآخرين، بخلاف جريمة إساءة استغلال الوظيفة التي يرتكبها الموظف بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر.

ولنا الآن أن نتساءل عن الأركان التي تقوم عليها جريمة إساءة استغلال الوظيفة؟.

الفرع الثاني

أركان جريمة إساءة استغلال الوظيفة

تتطلب جريمة إساءة استغلال الوظيفة لقيامها توافر صفة معينة في الجاني وهي صفة الموظف العام (أولا)، وركنا ماديا يمثل في صور النشاط الإجرامي (ثانيا)، وأخيرا تحقق الركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي من الجريمة (ثالثا).

أولا: الركن المفترض

طبقا لنص المادة 33 ق.01/06 التي تنص على أنه "يعاقب بالحبس من ... كل موظف عمومي أساء استغلال وظيفته..."، فإنه يتوجب توافر صفة الموظف العام كركن مفترض في هذه الجريمة، التي تدخل في هذا المعنى في طائفة جرائم "ذوي الصفة" التي تخضع لأحكام خاصة، لعل أهمها أنه لا يتصور أن يعد فاعلا رئيسيا إلا من يحمل تلك الصفة التي يشترطها القانون¹.

وقد توسع المشرع الجزائري في تعريف الموظف في المادة 4/2 ق.و.ف.م، حيث عرفه بأنه "

¹- أنظر، محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات - القسم الخاص-، الدار الجامعية، بيروت، د.س.ن، ص. 21.

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا في أحد المجالس الشعبية المحلية، المنتخبة سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته؛

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أي 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 به.

ويثار التساؤل بصدد الموظف الفعلي، وهو حالة الشخص الذي يتصدى للقيام ببعض الأعمال الوظيفية دون أن يصدر قرار بتعيينه، أو شاب تعيينه سبب للبطلان سواء كان شكليا أو موضوعيا، أو مارس عملا وظيفيا قبل استيفاء الإجراءات اللازمة لإمكان ممارسة اختصاصاته الوظيفية¹، فهل تترتب المسؤولية الجزائية للموظف الفعلي في حالة ارتكاب الجريمة إساءة استغلال الوظيفة؟.

إن الإجابة عن هذا التساؤل ليست بالهينة خاصة في ظل انعدام اجتهادات قضائية منشورة أو نصوص قانونية تنور لنا فكرنا في هذه النقطة، و عليه فإن الإجابة عن هذا التساؤل تكون بالعودة إلى جذور القضية التي تمتد إلى القانون الإداري.

حيث أن الأصل العام في القانون الإداري مكان يقضي بطلان الأعمال التي يقوم بها الموظف الفعلي لصدورها عن شخص دون سند قانوني، فهو إما متعصب للسلطة أو شخص عادي أو موظف غير مختص بما قام به من أعمال، لكن القضاء الإداري يعتبر تصرفات هذا الشخص سليمة في بعض الأحيان ضمانا لحسن سير المرافق العامة بانتظام، و حماية للجمهور الذي يتعامل مع هذا الشخص على أنه يمثل سلطات العدالة دون أن تمكنه الظروف من معرفة حقيقة من يتعامل معه².

¹ - أنظر، فتوح عبد الله الشاذلي، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة-، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص.52.

² - فتوح عبد الله الشاذلي، المرجع السابق، ص.53.

و ما تجدر الإشارة إليه، أن الغرض من معرفة الوضع القانوني للموظف العام اتجاه الإدارة التي تستخدمه، هي أمور تتعلق بشروط صلاحية هذا الموظف للقيام بمختلف المهام الملقاة على عاتقه، و هي أمور تتصل بصفة الموظف وصلته بالجهة التي يتبعها من الناحية الإدارية إما في نطاق القانون الجنائي فإن البحث عن وضعية الموظف العمومي و النظر في صحة تعيينه أو بطلانه، فالعلة من وراء التحقق من صحة أخذ القرارات الصادرة عنه فهو في نظر قانون العقوبات موظف عمومي.

فحسب الأستاذ محمود نصر " أن كل شخص يقوم بأعباء الوظيفة العامة يعتبر موظفا عاما من وجهة نظر قانون العقوبات مهما شاب تعيينه من عيوب"¹. فليس من المنطق إذن أن يفلت شخص من العقاب لأن قرار تعيينه قد صدر باطلا، ما دام أنه قد باشر فعلا مهام الوظيفة، وهذا كله تطبيقا لفكرة العدالة والمنطق التي تقتضي محاسبة الموظف الفعلي جنائيا على ما يرتكبه من جرائم ضد الإدارة العامة طالما تم له الاعتراف بمزايا الوظيفة العامة.

خلاصة القول، فإنه لا حرج في خضوع الموظف الفعلي لنصوص القانون الجنائي، فإذا كان القانون الإداري يصحح تصرفات هذا الموظف حماية للأوضاع الظاهرة و المظاهر الخارجية التي تدفع جمهور المتعاملين معه إلى الثقة فيه، باعتباره يمثل في نظرهم سلطات الدولة ويعمل باسمها ولحسابها، كان على القانون الجنائي للاعتبارات ذاتها أن يحمي ثقة المتعاملين مع هذا الشخص.

وفي إطار الركن المفترض يشترط أن يكون هذا الموظف مختصا بالعمل الوظيفي الذي يساء استعماله، أي يدخل في إطار اختصاصاته الوظيفية التي يستمدّها من المنصب أو الوظيفة، والقدر الأدنى من الاختصاص الذي يتطلبه القانون يجب أن يكون بدرجة تسمح للموظف بالتأثير في إحدى المراحل التي تمر بها العملية منذ وقت التخطيط لها حتى الفراغ من تنفيذها، وبالتالي تحتمل مظنة تداخل المصلحة الشخصية للموظف في مجريات العملية². و يرى الباحث أن هذا رأي سليم و منطوق قانوني يتوافق و روح النص.

¹- أنظر، محمود نصر، الوسيط في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص.30.

²- أنظر، مخلد ابراهيم الزعبي، جريمة استثمار الوظيفة -دراسة مقارنة- ط.1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص.68.

ثانيا: الركن المادي

يمثل هذا الركن ماديات الجريمة وآثارها الملموسة ومظاهرها الخارجية، ومن خلال قراءة المادة 33 ق.م.ف تستخلص عناصره المتمثلة في:

1- أداء عمل أو الإمتناع عن أدائه على نحو يخرق القوانين و التنظيمات

تقتضي الجريمة سلوكا إيجابيا من الموظف العمومي، يتمثل في أدائه لعمل ينهى عنه القانون أو مخالفا للوائح التنظيمية، أو سلوكا سلبيا يتمثل في امتناعه عن أداء عمل يأمره القانون أو اللوائح التنظيمية بأدائه¹.

على سبيل المثال، رئيس البلدية الذي يمتنع عن إعفاء مواطن رخصة البناء بعد انتهاء المهلة القانونية دون أي سبب.

ويعتبر الموظف مخالفا للقوانين والتنظيمات متى كان مخالفا للواجبات الوظيفية. هذه الأخيرة التي يقصد بها حسب محكمة النقض المصرية في قرارها الصادر بتاريخ 1990/10/03 بأنه " كل عبث يمس الأعمال التي يقوم بها الموظف، وكل تصرف أو سلوك ينتسب إلى هذه الأعمال، ويعد واجبا من واجبات أدائها على الوجه السليم الذي يكفل لها دائما أن تجري عن سنن قويمه، فكل انحراف عن واجب من هذه الواجبات أو امتناع عن القيام به يجري عليه وصف الإخلال بواجبات الوظيفة"².

كما تقتضي هذه الجريمة أن يكون العمل المطلوب من الموظف العمومي أدائه أو الامتناع عنه من الأعمال التي يختص بها، وأن يكون السلوك المادي المخالف للقانون قد صدر منه أثناء ممارسة وظيفته كما يستشف ذلك من خلال عبارة " قي إطار ممارسة وظائفه " التي استعملها المشرع³.

ب- الغرض:

بمعنى أن يكون الغرض من هذا السلوك الذي قام به الموظف العمومي هو الحصول على منافع غير مستحقة أيا كان المستفيد منها، سواء كان الموظف العمومي هو الذي قام بنفسه بالنشاط المادي المخالف للقانون أو كان غيره⁴.

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.87.

²- مقتبس عن، فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات -القسم الخاص-، ط.2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص.49.

³- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.87.

⁴- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.87.

وهذا الذي يميز جريمة إساءة استغلال الوظيفة عن جريمة الرشوة وجريمة استغلال النفوذ، إذ لا يشترط
المشرع في الجريمة محل الدراسة أن يطلب الجاني أو يقبل المزية أو الوعد بها، بل تقوم الجريمة بمجرد أداء عمل أو
الامتناع عن أداءه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، بغرض الحصول من صاحب الحاجة على منافع غير
مستحقة، فنية المشرع باتت واضحة في كونه أراد من خلال المادة 33 ق.و.ف.م استيعاب ما تبقى من صور لا
يشملها وصف الرشوة.

و قد استعمل المشرع الجزائري عبارة "المنافع غير المستحقة" للدلالة على الغرض من جريمة إساءة استعمال
الوظيفة¹، و يعتبر هذا الشرط أساسيا وجوهريا لقيام الجريمة. فإذا كانت المنافع مستحقة -عندما يجيزها القانون-
فإن الجريمة تنتفي، فالمشرع الجزائري كان واضحا عندما نص على عدم أحقية المنفعة لقيام الجريمة.
وتختلف المنافع بطبيعتها وتتعدد على نحو يصعب معه اختزالها بنص قانوني². ولكن يمكن القول أن هذه
المنافع لا تخرج من أن تكون منافع مادية أو معنوية.

ومن أمثلة المنافع غير المستحقة، سعي الموظف لحصول ابنه على مقعد دراسي لا يمكن الحصول عليه في
الأحوال العادية.

وإن كان المشرع لم يشترط حدا معيناً لقدر المنفعة التي يحصل عليها الموظف، إلا أنه ينبغي توافر صلة
التناسب بين قيمة المنفعة وأهمية العمل الذي يقوم أو يمتنع عن القيام به الموظف، لأن تضائل هذه المنفعة قد يبلغ
الدرجة التي تنفي عنها الغرض المكون لهذه الجريمة، وفي جميع الأحوال يترك أمر تقدير المنفعة إلى قاضي الموضوع
الذي يقدر جدية المنفعة من عدمها³.

¹- الشيء الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يستعمل نفس المصطلحات للدلالة على أغراض جرائم الفساد، فأحيانا يستعمل المزايا غير المستحقة، وأحيانا
المنافع غير المستحقة، وأحيانا امتيازات غير مستحقة. أنظر، المواد 26، 33، 38 ق.و.ف.م.

²- المشرع الفرنسي نص في المادة 1،2/435 من قانون العقوبات على جملة من المنافع الشخصية التي يحصل عليها الموظف بطريقة مباشرة أو غير
مباشرة، كالعروض والهبات والهدايا والميزات والعود .

L'article 435 du code pénal dispose qu' « Est punis de dix ans d'emprisonnement ...le fait par une personne
dépositaire de l'autorité publique...de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou
indirectement, des offres, des promesses , des dons, des présents ou des avantages quelques... ».

³- أنظر، جعفر محمد علي، قانون العقوبات -جرائم الرشوة والاختلاس والإخلال بالثقة العامة والاعتداء على الأشخاص والأموال- ط. 1، المؤسسة
الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص.24.

وعليه فإنه لا يكفي الاستدلال على حصول المنفعة وإثباتها، بل يجب أيضا أن يرتبط حصولها بالنشاط المادي الذي ارتكبه الموظف، ويقع على النيابة العامة عبء التحقق من حصول المنفعة غير المستحقة، وذلك بمختلف وسائل البحث والتحري التي نص عليها ق.م. ف.م.

ثالثا: الركن المعنوي

تقتضي الجريمة محل الدراسة توافر القصد الجنائي العام بعنصره (العلم والإرادة). يشترط أن يعلم الموظف بجميع عناصر وأركان الجريمة التي سبق الإشارة إليها، وأن تتجه إرادته حقا إلى أداء عمل أو الامتناع عن أدائه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، مقابل الحصول على منافع غير مستحقة¹.

فإذا اكتملت جميع الأركان اعتبرت الجريمة قائمة بذاتها وأستحق الجاني العقوبة المتمثلة في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وغرامة مالية من 200.000 د.ج إلى 1000.000 د.ج.

ومن أجل تحقيق أكبر قدر من الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، ارتأى المشرع ضرورة التوسع في أشكال التجريم، بنصه على وجه الخصوص تجريم استغلال النفوذ. وهو ما سيكون محل البحث فيما يلي.

المطلب الثاني

جريمة استغلال النفوذ

تفرض الوظيفة العامة مجموعة من الواجبات التي ينبغي على الموظف الالتزام بها ومراعاتها داخل نطاق العمل الوظيفي أو خارجه، نظير ما يتمتع به من حقوق ومزايا مادية وأدبية. ومن أهم هذه الواجبات الالتزام بالنزاهة والإخلاص والشرف.

وتعطي الوظيفة العامة الموظف سلطة كبيرة، وتمنحه نفوذا مؤثرا، وهذا الأخير هو أمانة بين يدي الموظف، يتعين عليه أن يحسن استعماله وتوجيهه في أداء المصالح العامة، وإلا عد خائنا لهذه الأمانة التي عهدت إليه. فيجب أن تؤدي الوظيفة في الحدود التي رسمها النظام لتحقيق الأهداف والغايات المنوطة بالمصالح العام.

¹ - آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص.98.

واستغلال النفوذ هو في حقيقة الأمر من أخطر صور الفساد، لكونه يقوم على المتاجرة بالوظيفة. وهي جريمة تقليدية نص عليها المشرع في المادة 128 ق.ع (الملغاة)، والتي حلت محلها المادة 32 ق.و.ف.م، والتي هي إسقاط لما جاء في المادة 18 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

حيث تنص المادة 32 ق.و.ف.م على أنه "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وبغرامة من 200.000 د.ج إلى 1000.000 د.ج:

- كل من وعد موظفا عموميا او أي شخص آخر بأية مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو من سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر؛

- كل موظف عمومي أو أي شخص آخر يقوم بشكل مباشر أو غير مباشر، بطلب أو قبول أية مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، ليستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على منافع غير مستحقة".

وأول ما يمكن ملاحظته بخصوص هذه المادة، هو وقوع المشرع في خطأ في ترجمة عنوان الجريمة من اللغة الفرنسية إلى اللغة العربية، حيث استعمل المشرع عبارة "استغلال النفوذ" بينما النص في الصيغة الفرنسية يتكلم عن « du trafic d'influence »، والتي تعني المتاجرة بالنفوذ، وهي نفس التسمية التي أخذت بها المادة 18 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

والنفوذ لغة: يعني النفاذ، وهو جواز الشيء من الشيء والخلاص منه، وأنفذ الأمر أي قضاه، وأنفذ القوم آل صار بينهم أو خرقهم ومشى في وسطهم، وطريق نافذ بمعنى سالك، والنافذ هو الماضي في جميع أموره أي مطاع¹. أما اصطلاحا، فيقصد به أن "يكون للشخص نوع من التقدير لدى بعض رجال السلطة الذين بيدهم تحقيق مصلحة ذي الشأن، ما يمكن له حملهم على قضائها"².

¹ - ابن منظور أبو الفضل جمال الدين، المرجع السابق، ص. 405.

² - أنظر، سعد بن سعيد علي القرني، استغلال النفوذ الوظيفي - ظرف مشدد لجريمة غسل الأموال في النظام السعودي-، مذكرة ماجستير، قسم العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2009، ص. 66.

وقد عرفت محكمة النقض المصرية في قرارها الصادر بتاريخ 21 نوفمبر 1985 (طعن رقم 3286) بأنه "ما يعبر عن كل إمكانية لها تأثير لدى السلطة العامة مما يجعلها تستجيب لما هو مطلوب، سواء كان مرجعها مكانة رئاسية أو سياسية أو اجتماعية، وهو أمر يرجع فيه إلى وقائع كل دعوى حسب ما يقدره قاضي الموضوع، على أن يكون تقديره سائعا"¹.

وتبدو أهمية النفوذ في كونه يستطيع أن يؤدي أدوارا فاعلة ومؤثرة داخل المنظمة وخارجها. وقد يكون النفوذ مستمدا من المكانة الاجتماعية أو الأسرية للموظف أو من مكانته السياسية أو الحزبية أو النقابية، وهي جميعا تشكل مصادر إضفاء للهبة والجاه في الأوساط الرسمية وغير الرسمية.²

أما استغلال النفوذ، فتعددت التعاريف بشأنه فمنهم من عرفه بأنه: "اتجار في سلطة حقيقية أو موهومة للجاني على المختص بالعمل الوظيفي"³. وهناك من عرفه بأنه "اتجاه الشخص لاستعمال واستغلال نفوذه الفعلي أو الوهمي للحصول على ميزة غير مستحقة لصاحب المصلحة من أي سلطة عامة خاضعة لإشرافه"⁴، هناك من عرفه بأنه "كل صفة خاصة تمكن الجاني من إنجاز العمل المطلوب، ولا أهمية لمصدره"⁵.

فالاستغلال الفعلي للنفوذ⁶ يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين أمام المرافق العامة، وإهدار للثقة الموضوعية في الموظف، ويجعل من الوظيفة الإدارية—وما تحوله من نفوذ—سلعة يتجر فيها الموظف.⁷

أما استغلال النفوذ الوهمي، فهو أقرب إلى الاحتيال والنصب، إذ يستغل الشخص الثقة التي يضعها الأفراد في الوظيفة الإدارية لكي يحصل على مزايا غير مستحقة.

وحتى تتضح لنا الخصائص المميزة لجريمة استغلال النفوذ، فلا بد من تمييزها عن غيرها من الجرائم الأخرى التي قد تشترك معها في بعض الخصائص (الفرع الأول)، ثم نرجع إلى تبيان أركانها (الفرع الثاني).

¹ - مقتبس عن، محمد زكي أبو عامر، المرجع السابق، ص. 151.

² - عامر كبيسي، المرجع السابق، ص. 33؛ طنطاوي إبراهيم حامد، جرائم الاعتداء على الوظيفة والمال العام والرشوة والرتب، ط. 1، المكتبة القانونية المصرية، القاهرة، 1989، ص. 20.

³ - أنظر، محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات—القسم الخاص—، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص. 76.

⁴ - عقيلة خالف، المرجع السابق، ص. 75.

⁵ - أنظر، أحمد صبحي العطار، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1993، ص. 244.

⁶ - عقيلة خالف، المرجع السابق، ص. 76.

⁷ - أنظر، مأمون سلامة، قانون العقوبات—القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة— دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص. 101.

الفرع الأول

تمييز جريمة استغلال النفوذ عن غيرها من الجرائم المشابهة لها

ونقصد بالجرائم المشابهة لاستغلال النفوذ، كل ما يدخل في حكم الاتجار بالوظيفة والإخلال بواجب النزاهة المفروض على الموظف التحلي به، ولعل الصورة الأقرب لهذه الجريمة هي جريمة الرشوة (أولاً)، وجريمة إساءة استغلال الوظيفة (ثانياً).

أولاً: تمييز جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الرشوة

تعد كلتا الجريمتين من الجرائم التي تقع على الإدارة العامة والمضرة بالمصلحة العامة. فهما ينصبان على إخلال الموظف بالواجبات التي تفرضها الوظيفة، ومدلول الإخلال يتسع ليشمل كل ما ينطوي على مخالفة للقانون أو لقواعد الاختصاص من أداء العمل، أو مجرد ما تفرضه الوظيفة العامة من أمانة، أو انحراف عما يعهد به القانون إلى الموظف من سلطة تقديرية في ممارسة الوظيفة¹.

بينما تكمن أوجه الاختلاف بين الجريمتين في²:

- جريمة الرشوة تتحقق - كما سوف نرى³ - بارتكاب الفعل مقابل أداء عمل أو الامتناع عن أداء ذلك العمل ضمن نطاق الوظيفة العامة⁴، بينما تتحقق جريمة استغلال النفوذ بارتكاب الفعل سواء مقابل أداء العمل أو الامتناع عن أدائه⁵؛

- من خلال قراءة نص المادة 25 ق.و.ف.م نجد أن جريمة الرشوة تفترض وجود موظف عام (كركن مفترض) لقيام الجريمة، بينما يمكن أن نتصور وقوعه جريمة استغلال النفوذ من موظف عام أو من شخص آخر الذي يحمل هذه الصفة؛

¹- أنظر، محمود نصر، المرجع السابق، ص.51.

²- أنظر، المجلس الأعلى، غ.ج، قرار صادر بتاريخ 11/06/1981، ملف رقم 25407، مقتبس عن جيلالي بغدادي، الاجتهاد القضائي في المواد الجزائية، ج.2، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 1996، ص.107.

³- أنظر، ص. 161 من هذه الرسالة.

⁴- أنظر، أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.88.

⁵- أنظر، المجلس الأعلى، غ.ج، قرار بتاريخ 11/06/1981، مشار إليه في الموقع: <http://www.mouwazaf-dz.com/t9164-topic>

- الرشوة في جوهرها هي جريمة تقوم على اتجار في عمل وظيفي يختص به الموظف أو يزعم أو يعتقد خطأ أنه مختص به، بينما استغلال النفوذ هو اتجار في سلطة حقيقية أو موهومة للجاني، الذي يختص بالعمل الوظيفي الذي تلقى المقابل من أجله، ولا يزعم اختصاصه أو يعتقد خطأ بقيامه.

ثانياً: تمييز جريمة استغلال النفوذ عن جريمة إساءة استغلال الوظيفة

- تتحقق جريمة إساءة استغلال الوظيفة بقيام الموظف بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه في إطار ممارسة وظيفته على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، بينما تتحقق جريمة استغلال النفوذ بارتكاب الفعل سواء مقابل أداء عمل أو الامتناع عن أدائه؛

- لا يشترط المشرع في جريمة إساءة استغلال الوظيفة أن يطلب الجاني أو يقبل المزية أو الوعد بها، بل تقوم الجريمة بمجرد أداء عمل أو الامتناع عن أدائه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات بغرض الحصول من صاحب الحاجة على منافع غير مستحقة¹؛

- في حالة الإدانة، تطبق العقوبة في جريمة إساءة استغلال الوظيفة على الجاني (الموظف)، بينما في جريمة استغلال النفوذ، فتشمل العقوبة كلا من الموظف الذي استغل نفوذه، والشخص الذي وعد أو عرض أو منح مزية غير مستحقة على الموظف.

بعد تمييز جريمة استغلال النفوذ عن الجرائم المشابهة لها، نرجع فيما يلي إلى تبيان أركان هذه الجريمة.

الفرع الثاني

أركان جريمة استغلال النفوذ²

الملاحظ أن قانون مكافحة الفساد من خلال المادة 32 قد اتجه إلى تصنيف استغلال النفوذ إلى جريمتين مستقلتين³، إحداهما سلبية يرتكبها أي شخص يستغل نفوذه في مواجهة إدارة أو سلطة عمومية ليستفيد أو يفيد

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.88.

²- سبق الإشارة إلى أن العبارة الصحيحة هي المتأخرة بالنفوذ، وقد استعملنا عبارة استغلال النفوذ تماشياً مع الصيغة التي وردت في ق.و.ف.م.

³- على عكس المادة 128 ق.ع الملغاة التي كانت تنص على استغلال النفوذ في صورة واحدة، حيث كانت تنص المادة على " يعد استغلال النفوذ ويعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 500 د.ج إلى 5000 د.ج كل شخص يطلب أو يقبل عطية أو وعداً أو يطلب أو يتلقى هبة أو هدية أو أية منافع أخرى، وذلك ليتحصل على أنواع أو أوسمة أو ميزات أو مكافآت أو مراكز أو وظائف أو خدمات أو أية مزايا تمنحها

غيره بمنافع غير مستحقة لقاء مزية غير مستحقة (أولاً)، والأخرى إيجابية يسأل عنها أطي شخص يمرض أي شخص آخر على استغلال نفوذه في مواجهة إدارة أو سلطة عمومية (ثانياً).

أولاً: أركان جريمة استغلال النفوذ السلبية

وهي الصورة المنصوص والمعاقب عليها في المادة 2/32 ق.و.ف.م، حيث لم يشترط المشرع توافر صفة خاصة في الفاعل، فقد يكون موظفاً عاماً، وهذا هو الغالب، كما قد يكون أي شخص آخر لا تتوفر فيه صفة الموظف العمومي.

يتحقق الركن المادي في هذه الجريمة بطلب الجاني أو قبوله أية مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر لكي يستغل ذلك الموظف العام أو الشخص لنفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو أي سلطة عامة على منافع غير مستحقة.

ولا يشترط في هذه الصورة قبول هذا الطلب من صاحب المصلحة، فالجريمة تتحقق بمجرد صدور الإيجاب من مستغل النفوذ ولو لم يقبله قبولاً من جانب صاحب المصلحة. والعلة في ذلك أن الموظف قد أبان عن نيته الإجرامية وأخل بنزاهة الوظيفة¹، فالطلب الذي لم يصادف قبولاً لا يعد شروعا في الجريمة بل يعتبر كافياً لقيامها. كما لا يشترط أن يخضع الطلب لصورة معينة، فقد يكون الطلب صريحاً كأن تستخدم عبارات واضحة في الكلام، أو عن طريق الكتابة لصاحب الحاجة، وقد يكون ضمناً يستفاد من تصرفات الموظف التي لا تدع شكاً في دلالتها على التعبير عن استغلاله لنفوذه مقابل وعد أو عطية².

ولا ضير في أن يكون المستفيد من المزية الجاني نفسه أو أحد أفراد أسرته أو أصدقائه أو شخص آخر³.

ويثار الإشكال في حالة سكوت الموظف عن قبول الوعد أو العطية، فما هو الحل في هذه الحالة؟.

...//السلطة العمومية أو على صفقات أو مقاولات أو غيرها من الأرباح الناتجة من اتفاقات مبرمة مع السلطة العمومية أو مع مشروعات استغلالية موضوعة تحت إشراف السلطة العمومية أو يحاول الحصول على أي من ذلك أو يستصدر بصفة عامة قراراً من مثل هذه السلطة، أو تلك الإدارة لصالحه أو يحاول استصداره، ويستغل بذلك نفوذاً حقيقياً أو مفترضاً، فإذا كان الجاني قاضياً أو موظفاً عمومياً أو ذا وكالة نيابية تضاعف العقوبات المقررة".

¹ - فتوح عبد الله الشاذلي، المرجع السابق، ص. 47.

² - محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص. 80.

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 84.

إن المسألة متروكة لقاضي الموضوع ليقدر طبقا لملازمات القضية فيما إذا كان السكوت يعتبر قبولا أو لا، فالأصل أن السكوت لا يعتبر قبولا إلا إذا كانت هناك قرائن تسانده وتجعل له قيمة في التعبير عن الإرادة.

ولا صعوبة في إثبات أخذ الموظف للعطية إذا كانت مادية، فيثبت هذا الأمر بكل طرق الإثبات. أما إذا كانت معنوية كحصول ابن الموظف على تعيين في إحدى الوظائف ففي هذه الحالة ينبغي لثبوت فعل أخذ الموظف للمزية أن تتوافر علاقة سببية واضحة بين ذلك الأخذ واستغلال الموظف لنفوذه¹.

ومن متطلبات قيام الركن المادي في هذه الجريمة، أن يتذرع الجاني في طلب المزية أو قبولها بنفوذه الحقيقي أو المفترض لقضاء حاجة صاحب المصلحة. وقد يكون مدعي موظفا عاما، فالغالب أن يتذرع بنفوذ حقيقي يستمدّه إما من الوظيفة العامة أو من صفته الخاصة السياسية أو الاجتماعية إذا لم يكن موظفا، كالنفوذ الذي يتمتع به بعض أعضاء الأحزاب السياسية والنقابات المهنية، والنفوذ الذي يتمتع به أصحاب الشركات الكبرى، أو النفوذ الذي يستمدّه الشخص من سلطته العشائرية أو الدينية.

وعندما يستغل الموظف العام نفوذه الوظيفي، فالأصل أنه غير مختص بالعمل أو الامتناع الذي يطلبه صاحب المصلحة -وإلا قامت جريمة الرشوة-، ولكنه يملك بحكم سلطته الأمر بالعمل الذي يطلبه صاحب المصلحة².

أما النفوذ المفترض (الموهوم)، فيقصد به قيام قرائن معينة لدى صاحب المصلحة، يفترض معها تمتع الفاعل بنفوذ على الموظف المختص، وليس بالضرورة أن يقوم الفاعل بتدعيم زعمه للنفوذ بأي مظاهر خارجية تحمل صاحب المصلحة على الاعتقاد فيه³، ومثال النفوذ الوهمي، كأن يزعم مثلا الجاني بأنه له صلة بوكيل الجمهورية فيقوم بطلب مزايا لاستعمال نفوذه الناشئ عن هذه الحالة (العلاقة) للحصول على قرار بحفظ ملف الدعوى.

كما يستلزم قيام الركن المادي في هذه الجريمة الحصول على منفعة غير مستحقة من إدارة أو سلطة عمومية لفائدة الغير، وليس من أجل حصول الجاني نفسه على تلك المنفعة، وهذا ما يميز جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الرشوة السلبية.

¹ - سعيد بن سعيد بن علي القريني، المرجع السابق، ص. 79.

² - أنظر، كمال الدين ياسر، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص. 114.

³ - فتوح عبد الله الشاذلي، المرجع السابق، ص. 163.

وتقتضي الجريمة أن يكون سعي الجاني لدى سلطة أو إدارة عمومية، ومن ثم لا تقوم الجريمة إذا قدمت هدية لموظف لقاء تدخله لقضاء حاجة صاحبها لدى مستخدم خاص، كأن يتلقى الجاني عطية من طالب شغل لقاء توصية بتشغيله لدى مؤسسة خاصة¹.

والمقصود بالمنافع التي يحصل عليها من إدارة أو سلطة عمومية، كل ما يصدر من السلطات العمومية، ومن أوامر و مقررات وأحكام، وكفي حسب رأي الأستاذ أحسن بوسقيعة أن يكون للجهة أو الهيئة المعنية نصيب من السلطة في تقرير المزية المطلوبة، ولو كانت استشارية².

والمشروع من خلال المادة 128 ق.ع الملغاة لم يكن يشترط في الجاني مستغل النفوذ أن يكون هو وحده المستفيد من المزية، كما أنه لم يكن يشترط عدم استحقاق المنفعة، حيث كانت الجريمة تقوم حتى وإن كان الغرض من استغلال النفوذ هو الحصول على منفعة مشروعة ومستحقة، على أساس أن العلة من تجريم هذا السلوك هو الإخلال بنزاهة الوظيفة العامة من خلال التوسط والسعي لتعجيل استصدار أمر أو قرار لمصلحة صاحب الحاجة. والحقيقة أن هذا اتجاه سليم ومنطق قانوني يتوافق وروح التشريع.

وباعتبار أن جريمة استغلال النفوذ هي جريمة عمدية، فلا بد لقيامها من توافر القصد الجنائي العام المتمثل في علم المتهم بجميع العناصر السابقة الذكر، واتجاه إرادته إلى طلب أو قبول المزية غير المستحقة، ويقع عبء إثبات توافر القصد بعنصره على النيابة العامة تطبيقاً للقواعد العامة³.

وإذا توافر القصد الجنائي، فلا عبرة بنية المتهم اتجاه ما وعد به صاحب المصلحة، فسواء تحقق الغرض المطلوب أو لم يتحقق، تعتبر الجريمة قائمة، وتستوجب العقاب.

ولنا الآن أن نتساءل عن الصورة الثانية لهذه الجريمة؟.

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.85.

²- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.85.

³- محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص.79.

ثانيا: أركان جريمة استغلال النفوذ الإيجابية

وهي الصورة المنصوص والمعاقب عليها في المادة 1/32 ق.و.ف.م، وتمثل في تحريض الموظف أو أي شخص من أجل استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول على مزايا غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي أو لصالح شخص آخر.

تتشترك هذه الصورة مع سابقتها في عدم اشتراط توافر صفة معينة في المحرض (بفتح الراء) أو المحرض (بكسر الراء)، كما تشتركان في الغاية أو الهدف من التحريض، وفي القصد الجنائي.

أما وجه الاختلاف، فهو توافر عنصر التحريض الذي يكون إما بوعده المحرض (بفتح الراء) بمزية غير مستحقة أو بعرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر. وهنا يكمن كذلك وجه الاختلاف بين التحريض المنصوص عليه في القواعد العامة من قانون العقوبات (المادة 41 ق.ع) وبين التحريض على استغلال النفوذ، حيث قصره المشرع في الصورة الثانية على وعد أو إعطاء أو منح مزايا بينما وسع في المادة 41 ق.ع من صورته ليشمل التهديد والهبات وإساءة استعمال السلطة والتحايل أو التدليس الإجرامي.

أما بخصوص العقوبة، فجدير بالملاحظة أن المشرع الجزائري ومن خلال ق.و.م.ف قد شدد من العقوبات في كلتا الصورتين السابقتين، مقارنة مع ما كانت تنص عليه المادة 128 الملغاة ق.ع والتي كانت تنص على عقوبة الحبس من سنة إلى 5 سنوات وبغرامة من 500 د.ج إلى 5000 د.ج، وهو اتجاه طبيعي يتماشى والسياسة الجنائية للمشرع التي تتجه إلى التشديد في العقوبة على جرائم الفساد.

ومن جملة السلوكيات التي يجب على الموظفين العموميين الالتزام بها ما جاءت به المادة الثامنة من ق.و.ف.م التي ألزمت الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها بتعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة مما يؤثر سلبا على ممارسة مهامه بشكل عاد.

المطلب الثالث

جريمة عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح

مبدئيا، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المصادق عليها من طرف الجزائر، أشارت إلى هذا الالتزام لكنها لم تعطه الوصف الجنائي، حيث نصت المادة 8 الفقرة 5 على أنه "تسعى كل دولة طرف عند

الاقتضاء، ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات و موجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين".

وتجسيدا لما جاء في بنود هذه الاتفاقية، قام المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال المادة 34 بتجريم تعارض المصالح بنصه على أنه "يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 50.000 د.ج إلى 200.000 د.ج كل موظف عمومي خالف أحكام المادة 9 من هذا القانون".

وإن كان القانون الأساسي العام للوظيفة العامة قد أشار ضمنا إلى هذا الالتزام بنصه في المادة 45 على أنه "يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلالية أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مه هذه الإدارة، وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي"¹.

وقبل التطرق إلى أركان هذه الجريمة، نتوقف عند ملاحظتين تتعلقان بالجانب الشكلي لنص المادة 34 ق.و.ف.م:

-تتعلق الملاحظة الأولى بالإحالة الخاطئة التي وردت في المادة 34 ق.و.ف.م، حيث أنه بالرجوع إلى المادة 9 نجد أنها تنص على الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية، في حين أن النص القانوني الذي يلزم

¹- هناك بعض النصوص القانونية المنفردة في التشريع الجزائري التي تعبر بصفة صريحة أو ضمنية عن تعارض المصالح نذكر منها على سبيل المثال:
- المادة 18 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، (ج.ر.ع. 57، ص.13) "يمنع على القاضي، مهما يكن وضعه القانوني، أن يملك في مؤسسة بنفسه أو بواسطة الغير، تحت أية تسمية، مصالح يمكن أن تشكل عائقا للممارسة الطبيعية لمهامه، أو تمس باستقلالية القضاء بصفة عامة"
-المادة 60 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، (ج.ر.ع. 37) "يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي البلدي".
-نفس الأمر بالنسبة لأعضاء ورؤساء المجلس الشعبي الولائي، (المادة 56 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج.ر.ع.12).

-المادة 8 من القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية (ج.ر.ع. 1، ص.42) " يتوقف عضو البرلمان الموجود في حالة تنافي عن ممارسة العهدة أو الوظيفة أو المهام أو النشاط الذي يتناقض مع عهده البرلمانية".

الموظف العمومي بإجبار السلطة الرئاسية التي يخضع لها عن تعارض مصالحه، هو نص المادة الثامنة من ق.و.ف.م. وعليه فالمادة 8 هي التي كانت مقصودة بالإحالة لأن محتواها يتفق مع عنوان المادة 34 أعلاه، وعليه جبذا لو يستدراك المشرع هذا الخطأ الشكلي ويقوم بتصحيحه.

-أما الملاحظة الثانية، فهي تتعلق باستخدام المشرع في المادة 8 ق.و.ف.م عبارة تعارض المصالح، بينما استعملت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عبارة تضارب المصالح، في حين أن النص الفرنسي استعمل عبارة تلاقت (تطابقت)¹ المصالح، فأبي من هذه العبارات هو السليم؟.

ولذلك، فإن النص الفرنسي هو الأكثر انسجاما واتساقا مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وسندنا في ذلك هو إضافة المشرع للعبارة الأخيرة بنصه " أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسة لمهامه بشكل عادي"، ففي حالة التقاء المصلحتين (العامة والخاصة)، وكان من شأن ذلك التأثير في سير مهام الموظف العام بشكل عادي، تحقق السلوك الإجرامي المقصود من النص، بينما لو كان مقصد المشرع هو التعارض لما كان هناك داع لإضافة العبارة السابقة، لأنه بالضرورة عند تعارض المصالح هناك تأثير على مهام الموظف العام. لكن ما المقصود بتعارض المصالح؟ (الفرع الأول)، وفيم يتمثل البناء القانوني لهذه الجريمة؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم تعارض المصالح

نستعرض تعريف تعارض المصالح (أولا) ، ثم حالات تعارض المصالح (ثانيا).

أولا: تعريف تعارض المصالح

ينشأ مفهوم تعارض المصالح من زاوية أن الموظف العام هو بشر، له أهداف وتطلعات مادية ومعنوية، كما أن له علاقات أسرية واجتماعية مع أشخاص آخرين، فيقوم بتقديم خدمات ومنافع لهم مما قد يضعه في موضع

¹ - Article 8 « lorsque les intérêts privés d'un agent public coïncident avec l'intérêt public et sont susceptibles d'influencer l'exercice moral de ses fonctions, ce dernier est tenu d'informer son autorité hiérarchique ».

تحمه من قبل الآخرين على اعتبار أن القرارات التي اتخذها لا تكون في مصلحة المرفق الذي يشتغل لصالحه، بسبب انسياقه الأعمى لرغبات الزبائن « le clientélisme »¹.

ولم يعرف لنا المشرع الجزائري المقصود بتعارض المصالح. وقد عرفته المادة 03 من القانون المصري رقم 106 لسنة 2013 المتعلق بحظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة على أنه " كل حالة يكون للمسئول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضا مطلقا أو نسبيا مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سببا لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط"².

أما الفقه، فيعرف لنا تعارض المصالح على أنه " الصراع بين المصالح الشخصية للفرد والمصالح الأخرى التي يجب أن يدافع عليها أثناء قيامه بعمليات محددة"³.

وعليه فتعارض المصالح هو الوضع الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار موظف أو مكلف بخدمة عامة، بمصلحة شخصية مادية كانت أو معنوية، تنحرف فيه المصلحة العامة لصالح المصلحة الخاصة.

ثانيا: حالات تعارض المصالح

بالرغم من أنه من الصعب حصر جميع الحالات التي من شأنها أن تفضي إلى تعارض المصالح، إلا أننا اجتهدنا في سرد تصنيف أهم أشكال تعارض المصالح على الشكل الآتي:

1- الحالات المنصوص عليها في الأمر رقم 01/07⁴:

¹ - Cf. Dembinski, Paul H, Conflicts d'intérêts - Le déni de l'éthique », in rapport moral sur l'argent dans dans le monde 2003/2004, Association d'économie financière, Paris, 2004, p.85.

² - أنظر، الموقع:

<https://www.egypt.gov.eg/arabic/laws/download/newlaws/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%B1%D9%82%D9%85%20%20106%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A92013.pdf>

³ - Cf. V SIMONART, Les conflits d'intérêts aux sein de l'assemblée générale de la société anonyme en droit comparé , in les conflits d'intérêts, les conférences du centre de droit privé, Vol.07, collection de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 1997, p.191 ; Emmanuel PRADA-BORDENANE, La gestion des conflits d'intérêts, l'expérience de la France, édit OCDE, Paris, 2005, p.203.

⁴ - الأمر رقم 01/07 المؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر. 2007، ع.16،

أ- أن تكون لشاغل المنصب خلال فترة نشاطه سواء بنفسه أو بواسطة أشخاص آخرين، داخل البلاد أو خارجها مصالح لدى المؤسسات والهيئات التي يتولى مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرم صفقة معها، أو أصدر رأيا بغية عقد صفقة معها؛

ب- ممارسة شاغل المنصب عند نهاية مهامه -ولأى سبب كان- نشاطا استشاريا أو مهنيا أيا كانت طبيعته؛

ج- أن تكون لشاغل المنصب بعد نهاية مهامه مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن تولوا مراقبتها أو الإشراف عليها أو أبرموا صفقة معها، أو لدى أي مؤسسة أو هيئة أخرى تعمل في نفس مجال النشاط.

2- حالات أخرى لتعارض المصالح:

أ- مشاركة الموظف في أي عمل أو مهنة أو تجارة تخضع للترخيص دون الحصول على ترخيص مسبق عن هذه المشاركة من الجهة التي يخضع لمراقبتها؛

ب- مشاركة الموظف الذي يحمل صفة تمثيلية في التصويت على أي موضوع فيه مصلحة؛

ج- التحول من العمل الحكومي إلى العمل الخاص: من أهم المخاطر التي تتعلق بتعارض المصالح ما يتعلق بانتقال الموظف الحكومي من الوظيفة العامة إلى القطاع الخاص، حيث يملك هؤلاء الموظفين شبكة علاقات اجتماعية موسعة مع أصدقاء وزملاء وحتى أقارب لهم داخل الجهاز الحكومي، وهذه العلاقات تظل حتى بعد مغادرتهم، ويمكن أن تستغل لتحقيق مصالح خاصة.

نستعرض فيما يلي البناء القانوني لهذه الجريمة ممثلا في أركانها.

الفرع الثاني

أركان جريمة عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح

بالرجوع إلى المادتين 8 و 34 من ق.و.ف.م يشترط لقيام جريمة عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح توافر صفة معينة في الجاني وهي أن يكون موظفا عاما لكونها من الجرائم ذات الصفة. وكان من الأنسب صياغة النص على عموميته من أجل أن يشمل القطاع العام والخص على السواء، والسبب في ذلك يرجع إلى أنه إلى جانب

الفساد الناتج عن تعارض المصالح العامة والشخصية في سلطات الدولة والقطاع العام، يندرج غياب الحوكمة لدى الشركات الخاصة -وعلى سبيل التحديد الشركات المتعاقدة مع الدولة في تنفيذ المشاريع والتجهيز- في خلق بيئة فساد ناتجة عن تأليب الاستفادة الشخصية على النزاهة في تنفيذ الالتزامات.

ولا ضير في أن يطبق هذا الالتزام حتى في مجال القطاع الخاص، كون أن المشرع الجزائري -ذاته- اعترف صراحة في القانون التجاري بمسؤولية المسيرين في الشركات ذات المسؤولية المحدودة، والذين يستعملون عن سوء نية الصلاحيات التي أحرزوا عليها أو الأصوات التي كانت تحت تصرفهم بهذه الصفة استعمالا يعلمون أنه مخالف لمصالح الشركة تلبية لأغراضهم الشخصية أو لتفضيل شركة أو مؤسسة أخرى لهم فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة. كما أنه رتب على ذلك عقوبة تتمثل في الحبس من سنة إلى 05 سنوات وبغرامة من 20.000 د.ج إلى 200.000 د.ج أو بإحدى هاتين العقوبتين¹.

أما بخصوص الركن المادي لهذه الجريمة، فهو يفترض كما سبق شرحه، وجود الموظف العمومي في وضعية تعارض المصالح كأن يكون للموظف العمومي أنشطة أخرى أو عمل وظيفي آخر أو استثمارات أو مشاريع أو موجودات أو هبات تلتقي مع النشاط العمومي الذي يزاوله².

ويشترط أن يكون من شأن تعارض مصالح الموظف التأثير على ممارسة مهامه، فالتقاء المصالح وتطابقها غير كاف لوحده لقيام الجريمة، وتبقى مسألة تقدير تأثير هذا التطابق في المصالح على سير مهام الموظف مسألة موضوعية تخضع لتقدير قاضي الموضوع.

والشرط الجوهرى الذي تقوم عليه الجريمة هو عدم إخبار الموظف للسلطة الرئاسية بهذا التعارض في المصالح. وإذا كان المشرع لم يبين لنا طريقة الإبلاغ، خلافا للتصريح بالملكات الذي فرض فيه الكتابة، فالأصل أن يتم ذلك كتابة على الأقل، من أجل الإثبات، ومع ذلك فمن الجائز أن يتم الإخبار أولا شفاهة ثم تثبيته كتابة³.

وباعتبار أن جريمة عدم التصريح بتعارض المصالح هي جريمة عمدية، فإنه يشترط فيها توافر القصد الجنائي العام بعنصره المتمثلان في العلم بأركان الجريمة التي سبق الإشارة إليها، والإرادة التي يشترط أن تكون حرة ومختارة، وقد اتجهت إلى ارتكاب السلوك المادي المتمثل في مخالفة واجب الإبلاغ بتعارض المصالح.

¹- المادة 5/800 من القانون التجاري الجزائري.

²- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.143.

³- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.144.

ولقد خص المشرع هذه الجريمة بعقوبة الحبس من 6 أشهر إلى سنتين وغرامة من 50.000 د.ج إلى 200.000 د.ج .

وكما ألزم قانون مكافحة الفساد والوقاية منه الموظف العام بالإبلاغ عن تعارض مصالحه، فإنه قد ألزم بعض فئات الموظفين بالإفصاح والكشف عن ذممهم المالية. وهو ما سيكون محل بحث فيما يلي.

المطلب الرابع

جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات

يعد التصريح بالامتلاكات كإجراء وقائي من بين الآليات القانونية التي كرسها المشرع الجزائري لمكافحة الفساد، ويأتي هذا الإجراء كاستجابة لما أوصت به المادة 5/52 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت على أنه " تنظر كل دولة طرف في إنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية، وفقا لقانونها الداخلي، بشأن الموظفين العموميين المعيّنين، وتنص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال..."¹.

وهو ما قام المشرع الجزائري بتجسيده فعلا في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية للممتلكات العامة، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية².

ورتب المشرع الجزائري المسؤولية الجنائية في المادة 36 ق.و.ف.م على كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بالامتلاكات، ولم يتم بذلك عمدا بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح

¹- نجد أن اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد تنص على هذا الالتزام حيث تنص المادة 1/7 على "من أجل مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة في الخدمة العامة، تلتزم الدول الأطراف بما يلي: مطالبة الموظفين العموميين المعيّنين تقديم إقرار عن ممتلكاتهم وثرواتهم قبل تولي مهام وظيفة عامة وخلال مدة توليهم هذه الوظيفة وبعد انتهاء مدة خدمتهم."

²- تنص المادة 1/4 من ق.و.ف.م على " قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته."

وفد يستغرب الواحد منا أن هذا مبدأ التصريح بالامتلاكات كان متداولاً في عهد عمر ابن الخطاب رضي الله عنه، الذي تواترت الروايات التاريخية على كونه يقوم بإحصاء ثروة عماله قبل توليتهم أعمال الولايات، أي بالمفهوم المعاصر كان يلزمهم بالتصريح بالامتلاكات قبل توليتهم أي منصب، وبالتالي -فهو حسب الباحثين - أول من أسس لإجراء التصريح بالامتلاكات في إطار اجتهاده المقاصدي، استمدادا من الوحي الذي تنص كلياته الأساسية ومقاصده العامة على مبادئ الحرية والمسؤولية والأمانة، والنزاهة ومحاربة الغش وأكل أموال الناس بغير الحق، وهو صاحب المقولة "من أين لك هذا؟".

غير كامل أو غير صحيح، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة، حيث يعاقب المرتكب لهذا السلوك المجرم بعقوبة الحبس من 6 أشهر إلى 05 سنوات، وبغرامة من 50.000 د.ج إلى 200.000 د.ج.

غير أن مكافحة هذه الظاهرة في الواقع بدأت في الجزائر، قبل سن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وبالتحديد في فترة التسعينات أي كانت الدولة في تلك الفترة تعرف مرحلة انتقالية تركزت فيها الجهود على الإصلاحات الاقتصادية والانفتاح الاقتصادي، وما صاحب ذلك من ظاهرة تفشي الفساد¹.

ولأن الوظائف العامة تعد مرتعا خصبا للحصول على مزايا على حساب الدولة، حرص المشرع الجزائري على إيلاء هذه النقطة أهمية بالغة، وتجلى ذلك من خلال الأمر رقم 04/97 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات²، كما نص المشرع الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 21 من التعديل الدستوري الأخير³ على أنه " يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي، أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو هيئة وطنية، أن يصرح بامتلاكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتهما".

لكن أحكام هذا الأمر لم تدم طويلا، إذ تم إلغاؤه، و عوض بالقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁴، الذي جاء - كما سيتم بيانه - بأحكام بديلة، سيما من حيث كفاءات التصريح بالامتلاكات أو من حيث الهيئة التي تنظر في التصريح، أو الجزاءات المترتبة على ارتكاب الفعل المجرم.

ويعد التصريح بالامتلاكات إجراء يهدف من خلاله متابعة الذمة المالية للموظفين العموميين، ومعرفة مختلف التغيرات التي تطرأ عليها، من أجل كشف حالات الثراء السريع.

ويستهدف هذا الإجراء، الإفصاح عن كافة الامتلاكات التي يجوزها الموظف المعني بالتصريح سواء كانت ممتلكات منقولة أو عقارية، وإن كان واقع الحال يقول أن هذا الإجراء أصبح مجرد استمارة إدارية شكلية توضع في ملف المعني بالترشح للمنصب.

¹- أنظر، فاطمة عثمان، "من أين لك هذا" بين هشاشة النصوص القانونية ونقص إرادة تفعيل، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الوطني حول "حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، المنظم من قبل كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر/بسكرة، مخبر مالية، بنوك وإدارة الأعمال يومي 06 - 7 ماي 2012، ص.03.

²- الأمر رقم 04/97 المؤرخ في 11 يناير 1997، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، ج.ر. 1997، ع.03، ص.08. الملاحظ من خلال هذا الأمر أن المشرع الجزائري كان يعاقب على جريمة عدم التصريح بالامتلاكات ويخضعها لنص المادة 228 و 301 ق.ع.

³- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. 2016، ع.14، ص.03.

⁴- المادة 71 من ق.و.ف.م.

وبالرغم من أن إقرار الذمة المالية يؤدي إلى تعزيز النزاهة والشفافية، إلا أن التجارب العربية بصفة عامة تتسم بالضعف في مجال تطبيق إقرار الذمة المالية، حيث يؤكد تقرير واقع النزاهة والفساد في العالم العربي أن " تقديم إقرارات الذمة المالية ما زال ضعيفا في أغلب الدول العربية، وأن نسبة عالية من المكلفين بتقديم إقرار الذمة المالية لا يلتزمون بإيداعها أو لا يقدمونها ضمن الآجال القانونية المحددة"¹.

وواقع الحال في الجزائر يقول على سبيل المثال أن ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني للعهد السابقة، لم يصرحوا بممتلكاتهم لدى الجهة الوصية، بينما صرح الثلث الباقي بممتلكاتهم خلال نهاية العهد، دون نشرها، شأنها شأن تصريحات لباقي المسؤولين لم تنشر.²

وبالرجوع إلى القانون رقم 01/06، نجد أن المشرع الجزائري قد نظم محتوى التصريح بالممتلكات (الفرع الأول)، كما نظم أيضا الفئات الملزمة بالتصريح بالممتلكات والهيئات الملزمة بتلقيها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

محتوى وميعاد التصريح بالممتلكات

بالإضافة إلى نصوص المواد 4، 5، 6 من ق.و.ف.م، أصدر المشرع الجزائري المرسوم الرئاسي رقم 414/06 الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات³، ونص في المادة 2 منه على " يشمل التصريح بالممتلكات جردا لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الموظف العمومي وأولاده القصر و/أو في الجزائر، ويعد التصريح وفقا للنموذج الملحق بالمرسوم".

أولا: محتوى التصريح بالممتلكات

لا بأس من الإشارة إلى أن المشرع عرف الممتلكات في المادة 2/هـ ق.و.ف.م على أنها "الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات، أو وجود الحقوق المتصلة بها".

¹ - أنظر، نورا بنت محمد الشهري، تطبيق إقرار الذمة المالية ودوره في مكافحة الفساد وحماية النزاهة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2014، ص.05.

² - أنظر، محمد شراق، أغلبية نواب العهد المنقضية رفضوا الاستجابة لمكافحة الفساد، جريدة الخبر، تاريخ 2012/06/13.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 414/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج.ر. 2006، ع. 74 ص.20.

-الملحق رقم 11، ص.588-592.

كما حدد المرسوم الرئاسي رقم 414/06 سالف الذكر مضمون التصريح بالملكيات في الجزء الخاص بالملحق، حيث نص على أربعة أصناف من الملكيات، والتي يكتب الموظف العام تصريحاً بها وهي:

1- **الأموال العقارية المبنية وغير المبنية:** حيث يشمل التصريح تحديد موقع الشقق والعمارات أو المنازل الفردية أو أية أراضي سواء كانت زراعية أو معدة للبناء أو محلات تجارية، والتي يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج.

2- **الأموال المنقولة:** ويشمل التصريح تحديد الأثاث ذات القيمة المالية المعتمدة، أو كل تحفة أو أشياء ثمينة، أو سيارات أو سفن أو طائرات أو أية ملكية فنية أو أدبية أو صناعية أو كل قيم منقولة مسعرة أو غير مسعرة في البورصة، يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج.

3- **السيولة النقدية والاستثمارات:** يشمل التصريح بالملكيات تحديد وضعية الذمة المالية من حيث أصولها وخصومها، وكذا تحديد طبيعة الاستثمار وقيمة الأموال المخصصة، التي يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج.

4- **الأموال الأخرى:** وتشمل تحديد أية أملاك أخرى عدا الأملاك السابق ذكرها، التي يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج.

كما أُلزم المشرع الجزائري في المادة 61 ق.و.ف.م الموظفين العموميين الذين لهم حساب مالي في بلد أجنبي أو حق أو سلطة أخرى على ذلك الحساب، بأن يبلغوا السلطات المعنية عن تلك العلاقة، وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة تتعلق بتلك الحسابات، وذلك تحت طائلة الجزاءات التأديبية، ودون الإخلال بالعقوبات الجزائية المقررة.

بالإضافة إلى ذلك يحتوي التصريح بالملكيات على هوية المكتتب ووظيفته، أو العهدة الانتخابية التي يشغلها (تاريخ التعيين، وتاريخ إنهاء المهام) بالإضافة إلى مقر سكنه.

ويحرر التصريح بالملكيات طبقاً للنموذج المحدد في المرسوم الرئاسي رقم 414/06 في نسختين يوقعها المكتتب والسلطة المودع لديها، وتسلم نسخة للمكتتب¹.

¹ - المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 414/06.

إذا يظهر من خلال النصوص السابقة أن المصرح أو المكتب لا يكتب في التصريح ممتلكات زوجته، ولعل هذا يرجع في الأساس حسب وجهة نظر الباحث إلى تبني المشرع للنظام المالي للزواج في الإسهام، حيث يطبق مبدأ الفصل في الذمم المالية للزوجين. وأيا كان السبب، فإن عدم اكتتاب ممتلكات الزوجة، وحتى الأولاد البالغين، لا يضمنان المكافحة الفعالة للفساد، إذ يمكن للموظف أن يكتتب ممتلكات له باسم زوجته وأولاده البالغين، فما الفائدة إذن من التصريح بالممتلكات بعد ذلك؟ في حين أن الجميع يدرك أن الأملاك التي تم الحصول عليها بطريقة مشبوهة عادة ما يسجلها الموظف بأسماء المقربين له كزوجته وأبنائه¹.

وبالرجوع إلى تشريعات الدول العربية²، نجد أنها حثت على اكتتاب المصرح أموال أولاده القصر وزوجته كما هو الحال في اليمن والمغرب ومصر³.

ثانياً: آجال التصريح

أما عن آجال التصريح بالممتلكات، فنص المادة 2/04 أوجبت على الموظف أن يقوم باكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، وهي نفس المدة التي كان ينص عليها المشرع في ظل الأمر رقم 04/97⁴.

¹- كان هناك اقتراح من بعض أعضاء البرلمان بتعديل المادة 05 من ق.و.ف.م بإضافة نص يلزم زوجة المكتب بالتصريح بممتلكاتها، ولكن قوبل هذا الاقتراح بالرفض من طرف غالبية أعضاء البرلمان بحجة استقلالية الذمة المالية للزوجين. أنظر، ج.ر.ر. مداوات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثامنة، جلسة يوم 2006/01/01، السنة الرابعة، رقم 181، ص.04.

²- أنظر، نموذج التصريح بالممتلكات بالمغرب مشار إليه في الموقع:

<http://adala.justice.gov.ma/production/html/Ar/liens/..%5C160567.htm>

القانون رقم 30 لسنة 2006 بشأن إقرار الذمة المالية (اليمن)، مشار إليه في الموقع:

http://www.pogar.org/publications/ac/2012/legal%20compendium/Yemen_Asset%20Disclosure%20Law_2006_ar.pdf

القانون رقم 17/98 المؤرخ في 10 أبريل 1987 يتعلق بإشهار الذمة المالية (تونس)، مشار إليه في الموقع:

http://www.pogar.org/publications/ac/2012/legal%20compendium/Tunisia_Financial%20Disclosure%20Law_17_1987_fr.pdf

³- فاطة عنماني، المرجع السابق، ص.08.

⁴- المادة 4 من الأمر رقم 04/97. كانت هذه المدة تمدد لشهر آخر، وذلك في حالة القوة القاهرة طبقاً لنص المادة 04، 05، 06 من الأمر رقم

وإذا لم يقيم الموظف العمومي بالإدلاء بممتلكاته في الميعاد المحدد، فإنه تمنح له مدة شهرين لتدارك الوضع، وذلك بعد تذكيره بالطرق القانونية، وفي هذا تنص المادة 36 ق.و.ف.م على أنه "... كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بالممتلكات ولم يقيم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية..."

ويحدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العام بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول¹ (أي خلال الشهر الذي يعقب حدوث تلك الزيادة المعتبرة)، والغالب أن تكون هذه الزيادة ظاهرة من خلال تغير نمط عيش المصريح وتصرفاته، كسواء فيلا أو سيارة فخمة أو عقارات أو الإكثار من الرحلات إلى الخارج².

أما بالنسبة للقضاة، فإنه يتوجب عليهم أن يجددوا التصريح بالممتلكات كل 05 سنوات³، وعند كل تعيين في وظيفة نوعية⁴. ويبقى السؤال مطروحا حول الفائدة من التفرقة في هذه النقطة بالذات بين قطاع القضاء وباقي القطاعات الأخرى، هل لحساسية وظيفة القضاء؟

هذا، وقد أغفل المشرع تحديد المدة التي يجب فيها التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو الخدمة، إذ نص فقط في المادة 4/الأخيرة على أنه "... يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة..."

وهذا على خلاف ما كان عليه في ظل الأمر رقم 04/97 الذي كان يوجب على الأشخاص الذين يمارسون مهمة انتخابية وطنية، أو محلية، ورئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، والأشخاص المدنيين، والعسكريين الذين يعملون في مؤسسات أو إدارات أو هيئات تحوز الدولة فيها أسهما، أن يجددوا التصريح بممتلكاتهم خلال الشهر الذي يعقب انتهاء عضويتهم، أو مهامهم، إلا في حالة الوفاة، مع تمديد هذا الأجل إلى شهر آخر في حالة القوة القاهرة⁵.

¹ - المادة 3/04 ق.و.ف.م.

² - أنظر، فاطمة عثمان، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري /تيزي وزو، 2010/2011، ص.79.

³ - المادة 25 من القانون العضوي رقم 11/04.

⁴ - حددت المادة 50 من القانون العضوي رقم 11/04 الوظائف القضائية النوعية على سبيل الحصر.

⁵ - المادة 07 من الأمر رقم 04/97.

لذا كان ينبغي على المشرع الجزائري أن يقوم بتحديد المدة اللازمة للقيام بالتصريح النهائي للممتلكات، لأن عدم تحديدها في حقيقة الأمر، يفرغ إجراء التصريح بالممتلكات من محتواه، طالما أن الغرض منه أصلا، هو الوقوف على الفارق غير المبرر في الذمة المالية والذي قد يطرأ بين فترتي تولي المهام، وانتهائها.

وإذا كان المشرع قد أضفى على التصريح بالممتلكات طابع السرية في السابق¹، فإن ق.و.ف.م لم يشير إلى هذه المسألة مما يفيد أنه يكتسي طابع العلنية، خاصة إذا علمنا أنه ينشر إما في الجريدة الرسمية أو في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب كل حالة².

وبما أن معرض حديثنا عن جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، وبناء على ما سبق، فإن السلوك المادي لهذه الجريمة يقوم على الإخلال بواجب التصريح على الوجه المبين أعلاه، وهو يأخذ إما صورة عدم التصريح بالكامل بعد انقضاء مهلة الشهرين، أو التصريح الكاذب، وهذا في حالة ما إذا أدى الموظف العمومي بملاحظات كاذبة³.

كما تتطلب هذه الجريمة توافر صفة معينة في الجاني وهو أن يكون موظفا عاما خاضعا قانونا لواجب الالتزام بالتصريح بالممتلكات.

الفرع الثاني

الفئات الملزمة بالتصريح بالممتلكات

لم يلزم المشرع جميع الموظفين العموميين بواجب التصريح بالممتلكات، كما يتضح ذلك من خلال المادة 04 ق.و.ف.م، وإنما قصره على فئات من الموظفين، وجعل مهمة تلقي هذه التصريحات، كاختصاص أصلي أمام سلطة إدارية مستقلة، وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (أولا)، لكن لم يضمن الاختصاص المانع لها، إذ تم اقتسام هذه المهمة مع الرئيس الأول للمحكمة العليا (ثانيا).

¹ - المادة 11 من الأمر رقم 04/97.

² - المادة 1، 2/6 ق.و.ف.م.

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 142.

أولاً: الفئات الملزمة بالتصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

وفقاً للمادة 2/06 ق.و.ف.م، يكون التصريح بامتلاكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (البلدية و الولائية) أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ويكون محتوى هذا التصريح محل نشر في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

ولقد أضاف المرسوم الرئاسي رقم 415/06¹ المحدد لكيفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 ق.و.ف.م أخرى من الموظفين المعنيين بالتصريح بالذمم المالية أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وذلك على النحو التالي²:

- بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة، تصريحهم يكون أمام السلطة الوصية³؛

- بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، تصريحهم يكون أمام السلطة السلمية المباشرة⁴.

حيث تقوم كلا من السلطة الوصية، والسلطة السلمية، بإيداع التصريح عند الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك في آجال معقولة وذلك حسب نص المادة 4/2 من المرسوم الرئاسي رقم 415/06. والملاحظ أن صياغة المادة السابقة تثير إشكالا وغموضا، فماذا كان يقصد المشرع بعبارة آجال معقولة؟

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ع. 74، ص.25.

² - المادة 2،3/2 من المرسوم الرئاسي رقم 415/06.

³ - المادة 1، المرسوم الرئاسي رقم 225/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج.ر.ع. 31، ص.1023؛ المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 227/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة، بعنوان الإدارة والهيئات المؤسسات العمومية، ج.ر.ع. 31، ص.1028.

⁴ - القرار المؤرخ في 2 أبريل 2007 الذي يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، ج.ر.ع. 25، ص.15-16 (الملحق رقم.12). ص.593-595.

إن ترك المجال للسلطة التقديرية للجهة الوصية أو السلمية المباشرة من أجل إحالة التصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قد يؤثر على فعالية عمل الهيئة ومعالجتها للمعلومات إذا ما أسئى استخدام هذه السلطة التقديرية، وعليه حبذا لو يتدارك المشرع هذا الأمر من أجل تحديده مدة معينة لا يجوز الخروج عليها.

ثانيا: الفئات الملزمة بالتصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا

نصت المادة 06 ق.و.ف.م على أنه " يكون التصريح بالامتلاكات الخاص برئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، وأعضائه، ورئيس الحكومة، وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء والقناصل، والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم".

إن القراءة الأولية لمحتوى هذا النص تجعلنا نقف على ملاحظات مهمة، مفاذاها أن المشرع ألزم الموظفين المعنيين بالتصريح بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وينشر خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلمهم مهامهم أو انتخابهم، إلا أنه لم يلزمهم بنفس الإجراء عند نهاية عضويتهم أو مهامهم مثلما كان عليه الأمر 04/97¹، الأمر الذي يجعلنا نقول أن عدم نشر التصريح بالامتلاكات عند نهاية العضوية أو المهام يفرغ إجراء التصريح بالامتلاكات من محتواه.

كما تجدر الملاحظة أن القانون أغفل تحديد الجهة المخولة بتلقي تصريح الرئيس الأول للمحكمة العليا لامتلاكاته²، مع العلم أن القضاة يصرحون بامتلاكاتهم أمامه، وهو ينتمي إلى هذه الفئة.

كما أنه بعد إطلاع الباحث لبعض التصريحات بالامتلاكات التي تم نشرها في الجريدة الرسمية وقفنا على بعض الخروقات لنصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، من بينها التأخر في نشر هذه التصريحات في الجريدة الرسمية، فكيف يعقل أن ينتظر الرئيس الأول للمحكمة العليا، لأكثر من سنتين لكي يرسل إلى مطبعة الجريدة

¹ المادة 2/12 من الأمر رقم 04/97. " يتم نشر التصريح بالامتلاكات حسب نفس الأشكال خلال الشهرين الذين يعقبان انتهاء عضويتهم و/أو مهامهم".

² لو رجعنا إلى الأمر رقم 04/97 لوجدنا حلا لهذا الإشكال، إذ أن تصريح الرئيس الأول للمحكمة العليا بامتلاكاته كانت تتم أمام لجنة تدعى لجنة التصريح بالامتلاكات.

الرسمية بتصريحات بالامتلاكات لقنصل تولى الوظيفة في 18 جويلية 2008، وقام بالتصريح الأولي في الميعاد المحدد وذلك في 26 سبتمبر 2008، إلا أنه لم يتم نشرها في الجريدة الرسمية إلا في 24 يناير 2010¹.

أما الملاحظة الثانية التي نبديها حول هذا النص هي إمكانية تحسن بعض الفئات من تطبيق العقوبات الخاصة بجريمة عدم التصريح أو التصريح بالامتلاكات، كما في حالة وقوع الجريمة من أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة، إذ لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو في مجلس الأمة، بسبب جناية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي سيقدر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه²، فإذا كان الهدف من الحصانة البرلمانية هو حماية أعضاء البرلمان فيم يتعلق بجرائم إبداء الرأي، تعزيزاً لقدراتهم، فإن تمتع هؤلاء الأعضاء بنفس الحماية فيما يتعلق بجرائم الحق العام، يثير التفوق من أجل يتحول هذه الضمانة إلى وسيلة للإعلان من العقاب³.

والإشكال الأخير الذي يمكن طرحه بخصوص هذه الجريمة يتعلق بالأحكام الخاصة بالتقادم، حيث لم تراعى مسألة الحصانة للبرلمانيين، إذ لا تتقادم الدعوى العمومية ولا العقوبة بالنسبة لجريمة عدم التصريح بالامتلاكات والتصريح الكاذب في حالة ما إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى خارج الوطن. وفي غير ذلك من الحالات، تطبق الأحكام المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، مما يمكن إفلات النواب المتمتعين بالحصانة من العقاب في حال انتهاء عهدهم.

وكان من الأحرى أن يتم النص على وقف آجال التقادم إلى حين انتهاء العهدة الانتخابية أو إسقاط الحصانة ليتسنى متابعة الأشخاص المرتكبين لهذه الجريمة.

وما يمكن أن يستدعي الوقوف عنده تجريم المشرع لتبييض عائدات جرائم الفساد أو إخفائها.

¹ - أنظر، تصريح بالامتلاكات، ج.ر.ع. 06 المؤرخة في 24 يناير 2010، ص.98.

² - المادة 109، 110 من الدستور.

³ - أنظر، عبد الإله حكيم بناني، الحصانة البرلمانية كوسيلة تعزيز قدرات البرلمانيين العرب - دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية -، مجلة الفكر البرلماني، المؤسسة الوطنية للطباعة، روية، جانفي 2006، ع.1، ص.166.

المطلب الخامس

جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد أو إخفائها

يترتب على جرائم الفساد آثار خطيرة، ويزداد الأمر خطورة عندما يتم تحويل العائدات الإجرامية إلى الخارج من أجل إعادة تدويرها في الاقتصاد الوطني مرة ثانية لإضفاء صفة الشرعية عليها.

وهذه تعتبر من أهم المشاكل التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني في الوقت الراهن بسبب انفلات السيطرة على أحجام السيولة النقدية الوطنية التي تشكل مصدر قلق مستمر للدولة¹.

ولعل انتشار الشبكات الإجرامية الدولية، نتيجة التطور التكنولوجي وسرعة الاتصال، لاسيما الشبكات المتعلقة بالفساد، والتي تتولد عنها أموال غير مشروعة تدفع بها إلى البحث عن طريق وأساليب جديدة تمكنها من استغلال عوائدها بكل سرعة وأمان في نشاطات لها طابع قانوني².

ومما ساعد أيضا على استفحال عمليات غسيل الأموال وانتشارها على نطاق واسع في العالم هو ملائمة المحيط الاقتصادي والمالي والدولي الذي تميز في عصرنا بتحرير الأسواق المالية وخصوصية الشركات الوطنية وتوسيع التحويلات النقدية، ونتج عن كل هذا تساهل ومرونة في الرقابة المالية والتسهيلات الجبائية المعتبرة³.

ولا يقل إخفاء عائدات جرائم الفساد خطورة عن سابقتها، إذ يهدف هذا السلوك إلى تحويل هذه المكتسبات في أرصدة بنكية محصنة وهو ما من شأنه أن يعرقل العدالة ويجول دون الكشف عن الحقيقة والعثور على العائدات غير المشروعة.

¹- أنظر، جمال خوجة، جريمة تبييض الأموال -دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008/2007، ص.03.

²- يقدر صندوق النقد الدولي مجموع الأموال التي تغسل سنويا بين 03 إلى 05 % من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وهو مبلغ يتراوح بين 600 مليار دولار و 1.8 ترليون دولار، علما أن نسبة كبيرة من تلك الأموال تتعلق بأعمال فساد. أنظر، نزمين مرمش، مازن لحام، عصمت صوالحة، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، منشورات معهد الحقوق، بيرزيت، فلسطين، 2015، ص.09.

³ - Cf. Philippe BROYER, L'argent sale dans les réseaux du blanchiment, L' HAMARTTAN, France, 2000, p.30.

ولعل أهم ما يميز نطاق تجريم إخفاء الأموال المتحصلة من إحدى جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية أمران: أولهما أن وضع هذا النموذج الجرمي موضع التطبيق لا يخل بأعمال نموذج تبييض أموال الفساد، وقد نصت المادة 24 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ذلك صراحة¹.

أما الأمر الثاني الذي يميز النموذج القانوني لجريمة إخفاء أموال الفساد هو أن هذه الجريمة لا تتحقق من الناحية القانونية إلا مستقلة عن الجريمة الأصلية التي تحصلت مناه الأموال التي يتم إخفاؤها، ويعني هذا الاستقلال اعتبار جريمة إخفاء أموال الفساد صورة من صور الاشتراك أو المساهمة في جريمة الفساد ذاتها التي تحصلت مناه الأموال.

وبناء عليه سيتم التطرق تباعا لجريمة تبييض عائدات جرائم الفساد (الفرع الأول)، يليه جريمة إخفاء عائدات جرائم الفساد (الفرع الثاني).

الفرع الأول

جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد

وهو الفعل المنصوص والمعاقب عليه في المادة 42 ق.و.ف.م والتي تنص على " يعاقب على تبييض عائدات الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بنفس العقوبات المقررة في التشريع الساري المفعول في هذا المجال". ويقصد بعائدات جرائم الفساد كل الممتلكات المتأتية أو المتحصل عليها ، بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جريمة من جرائم الفساد².

ومن ثم فجريمة تبييض عائدات جرائم الفساد، تقتضي وجود جريمة أصلية تتمثل أصلا في إحدى صور الجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته³، كالرشوة والاختلاس، والامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية...إلخ.

¹- تنص المادة 24 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم القيام عمدا، عقب ارتكاب أي فعل من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي فعل من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية".

²- المادة 2/ز من ق.و.ف.م.

³- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.135.

والمشرع من خلال المادة 42 ق.و.ف.م يكون قد أحال إلى تطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات في مجال تبييض الأموال والواردة في المادة 389 مكرر ق.ع وما يليها، وعليه نجد السؤال الذي طرحناه في صدر هذا الباب الذي مفاده ما الجدوى من تقرير هذا النص ما دام أن جريمة تبييض الأموال المنصوص عليها في قانون العقوبات تستوعب تبييض عائدات جرائم الفساد؟.

وقبل التطرق إلى البناء القانوني لهذه الجريمة، نستعرض أولاً بعض صور تبييض عائدات جرائم الفساد .

أولاً: نماذج عن تبييض عائدات جرائم الفساد

نعدد على سبيل المثال لا الحصر أهم النشاطات الإجرامية التي تعتبر عائداتها مصدراً من مصادر الأموال المبيضة:

1- الرشوة: تعد الرشوة من أكثر جرائم الفساد التي يمكن أن تؤدي إلى الحصول على أموال طائلة غير مشروعة، فتصبح مصدراً من مصادر الأموال المراد تبييضها.

ومن المؤكد أن هذه الظاهرة معروفة بكثرة في دول العالم، خصوصاً في دول العالم النامي أين يقوم الموظفون والمسؤولين بتلقي مبالغ ضخمة "رشاوى"، وبعد ذلك يقومون بتبييضها وإضفاء الشرعية عليها¹.

2- اختلاس الأموال: تعتبر جريمة اختلاس الأموال العامة من أهم الجرائم المرتبطة لإفساد فضلاً عن

ارتباطها بعملية تبييض الأموال، بحيث يقوم الحاصلون على هذه الأموال بإيداعها في بنوك أجنبية لتعود بعد ذلك إلى البلاد بصورة غير مشروعة من خلال التصرفات التي تضفي عليها الشرعية اللازمة، في ظل حرية السوق وسياسة الانفتاح على العالم².

3- الفساد السياسي: ترتبط عملية تبييض الأموال بالفساد السياسي، الذي يقترن باستغلال النفوذ لجمع

الثروات الطائلة، ثم تهريبها إلى الخارج لتبييضها وعودتها مرة أخرى بصورة مشروعة³.

¹ - جمال حوجة، المرجع السابق، ص.26.

² - أنظر، عبد العزيز عياد، تبييض الأموال والقوانين والإجراءات المتعلقة بالوقاية منها ومكافحتها في الجزائر، ط. 1، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص.23.

³ - عبد العزيز عياد، المرجع السابق، ص.26.

ثانياً: أركان جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد

جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد جريمة تبعية تفترض أولاً وجود إحدى صور جرائم الفساد المنصوص عليها في ق.و.ف.م حتى تكون مصدراً للعائدات موضوع التبييض¹.

والأصل أن يكون إثبات الجريمة الأولية (المرتبطة بالفساد) بحكم إدانة، ومن ثم تكون المتابعة جائزة من أجل تبييض الأموال معلقة على صدور حكم قضائي يثبت أن الأموال المبيضة آتية من تلك الجريمة، ولكن من الجائز أن تقوم المتابعة القضائية لجريمة تبييض الأموال ولو في ظل غياب حكم إدانة، متى كانت أركان الجريمة متوافرة².

وبالعودة إلى نص المادة 389 مكرر ق.ع نجد أن جريمة تبييض الأموال تقوم على الأركان التالية:

1- الركن المادي

لقد حددت المادة 189 مكرر ق.ع صور السلوك الإجرامي، حيث يتمثل في :

أ- حيازة الأموال المتحصلة من عائدات جرائم الفساد أو اكتسابها أو استخدامها : وهي حالة تنطبق بالأخص على البنوك والمؤسسات المالية، أين توضع الودائع والمبالغ المالية غير المشروعة وذلك متى علم المصرف عن طريق مسيره بمصدر المال غير المشروع، وسواء كان الإيداع في شمل رصيد أي فتح حساب، أو في شكل أمانة³.

ب- تحويل الممتلكات أو نقلها : مع علم الفاعل بأنها عائدات إجرامية، حيث يتم فيها انتقال رؤوس الأموال مادياً من البلد محل ارتكاب الجريمة -مصدر الأموال غير المشروعة- إلى بلد ثان، تتم فيه عملية التبييض من خلال إدخال هذه المبالغ في الدورة الاقتصادية للبلد فيه استثمار الأموال⁴.

¹ - خالد عقيلة، المرجع السابق، ص.74.

² - جمال خوجعة، المرجع السابق، ص.78.

³ - أنظر، سليمان عبد المنعم، ظاهرة غسل الأموال غير النظيفة، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق بيروت، ع. 1، المجلد 1، 1998، ص.115-116. ويمكن الاستدلال أيضاً بقرار المجلس الأعلى الصادر بتاريخ 1984/04/03 الذي ينص على أنه " يجب أن يكون المال محل الجريمة موضوع تحت يد الموظف بمقتضى وظيفته أو بسببها" مشار إليه في المجلة القضائية لسنة 1989، ص.277.

⁴ - جمال خوجعة، المرجع السابق، ص.80.

ج- إخفاء أو تمويه مصدر الأموال العائدة من الجريمة : ويقصد بالتمويه اصطناع مظهر المشروعية لممتلكات غير مشروعة، كإدخال أموال متأتية من الرشوة أو الاختلاسات في نتائج شركة قانونية ضمن أرباحها، فتظهر وكأنها أرباح مشروعة ناتجة عن نشاط مشروع.

د- المساهمة في الجريمة: أو تقديم المشورة أو التحريض عنها، وهي تأخذ إما صورة المساعدة في أنشطة تبييض الأموال أو المؤامرة والتواطؤ على ارتكابها.

2- الركن المعنوي

لكي تقوم جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد لا بد من توافر العلم بسائر العناصر الواقعية الجوهرية التي تشكل نموذج الجريمة، واتجاه الإرادة لارتكاب الفعل المعاقب عليه وتحقيق النتيجة المطلوبة.

ويتم تقدير توافر العلم بالمصدر غير المشروع للممتلكات وقت استلامها¹، وهذا ما يستخلص من عبارات ج التي نصت على أن "...وقت تلقيها..." التي نصت عليها المادة 389 مكرر/ج.ق.ع.

ثالثاً: العقوبات

تخضع جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد للعقوبات المقررة لجريمة تبييض الأموال المقررة في المادة 389 مكرر ق.ع وما يليها، وتتمثل في :

1/العقوبات المقررة للشخص الطبيعي

تعاقب المادة 389 مكرر 1 ق.ع على تبييض الأموال بالحبس من 05 إلى 10 سنوات وبغرامة من 1000.000 د.ج إلى 3000.000 د.ج، وفي حالة ما إذا كان هذا الفعل (تبييض الأموال) على سبيل الاعتياد، أو باستعمال التسهيلات التي يمنحها نشاط مهني أو ارتكبت الجريمة في إطار جماعة إجرامية، فترفع العقوبة إلى الحبس من 10 إلى 20 سنة وبغرامة من 4000.000 د.ج إلى 8000.000 د.ج².

¹- عقيلة خالف، المرجع السابق، ص.75.

²- المادة 389 مكرر 2 ق.ع.

كما نصت المادة 389 مكرر 5 ق.ع على الحكم على الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في المادة 09 ق.ع، وعلاوة على ذلك تحكم الجهة القضائية المختصة بمصادرة الأملاك والعائدات في أي يد كانت طبقا لنص المادة 389 مكرر 5 ق.ع.

وعليه، فنية المشرع الجزائري باتت واضحة في التشديد من العقوبة على الجاني، وهو مسلك حسن كون أن جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد لا تقل خطورة عن الجريمة الأم المتمثلة في ارتكاب إحدى جرائم الفساد.

2/العقوبات المقررة للشخص المعنوي

تعاقب المادة 389 مكرر 7 ق.ع الشخص المعنوي الذي يرتكب جريمة تبييض الأموال بالعقوبات المتمثلة في الغرامة التي لا تقل عن 04 مرات الحد الأقصى للغرامة المقررة للشخص الطبيعي، ومصادرة الممتلكات والعائدات التي تم تبييضها، وكذا الوسائل والمعدات التي استعملت في ارتكاب الجريمة. وإذا تعذر تقديم أو حجز الممتلكات محل المصادرة، تحكم الجهة القضائية المختصة بعقوبة مالية تساوي قيمة هذه الممتلكات.

وتضيف المادة 389 مكرر 7 أنه يمكن للجهة القضائية أن تقضي بالإضافة إلى ذلك بإحدى العقوبتين المتمثلتين في المنع من مزاولة نشاط مهني أو اجتماعي لمدة لا تتجاوز 5 سنوات، أو حل الشخص المعنوي. فالملاحظة التي يمكن تبينها من خلال هذه العقوبات المقررة سواء بالنسبة للشخص المعنوي أنها جاءت مغلظة، وهذا أمر طبيعي، كونه يتماشى وسياسة التجريم التي انتهجها المشرع لمكافحة جريمة تبييض الأموال. هذا عن تبييض عائدات جرائم الفساد، فكيف كان الحال بالنسبة لإخفائها؟.

الفرع الثاني

جريمة إخفاء عائدات جرائم الفساد

وهو الفعل المنصوص عليه في المادة 43 ق.و.ف.م التي تعاقب ب"الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 د.ج إلى 1000.000 د.ج كل شخص أخفى عمدا كالا أو جزء من العائدات المتحصل عليها من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون".

ويعرف الإخفاء بأنه كل عمل من شأنه منع كشف الحقيقة للمصدر غير المشروع، وبأي شكل كان سواء كان هذا الإخفاء مستورا أو علنا، كما لا يهم سبب الإخفاء، ولو كان بطريقة غير مشروعة، كشراء المتحصل عن الجريمة أو اكتساب الأموال غير المشروعة بطريقة الهبة أو المعاوضة أو غير ذلك¹.

وللتشابه الموجود بين هذه الجريمة وسابقتها، يستلزم منا ذلك الوقوف على توضيح الفرق بين تبييض عائدات الجرائم وإخفاءها (أولا)، ثم نستعرض أركان جريمة إخفاء عائدات جرائم الفساد (ثانيا).

أولا: الفرق بين التبييض والإخفاء

قد يقال أن جريمة الإخفاء قادرة على استيعاب نشاط تبييض الأموال لسببين²:

أ-عمومية نص المادة 387 مكرر ق.ع، فالمشرع لم يحدد على وجه الدقة الجريمة الأصلية التي يمكن إخفاء متحصلاتها؛

ب-أن مصطلح الإخفاء يأخذ صورا مختلفة، وهي الحيازة والاستعمال والانتفاع والوساطة في بيع الشيء أو تداوله، ولا ينحصر فقط في الاحتباس المادي للشيء الناتج عن الجريمة، وعليه فالدور الذي يقوم به البنك في قبول إيداع أو تحويل أو استثمار العائدات المتحصلة من جناية أو جنحة يندرج ضمن الركن المادي المكون لجريمة الإخفاء.

ومع ذلك، فإن وصف تبييض الأموال كجريمة إخفاء يشوبه القصور، وذلك من عدة أوجه:

أ-من حيث السلوك المكون للركن المادي

يتطلب قيام الركن المادي - كما سوف نرى³ - في جريمة إخفاء عائدات جرائم الفساد أن يقوم الجاني بسلوك إيجابي يتمثل في حيازة الشيء أو تسلمه أو حجزه أو أن يكون سلطانه مبسوطا عليه، ولم يكن في حيازته الفعلية. فما مدى توافر هذه العناصر في مسلك غاسل الأموال، وخاصة المؤسسات المصرفية أو المالية التي تقبل إيداع أو تحويل أموال تعلم أنها عائدات جرائم فساد؟.

¹- أنظر، نادر عبد العزيز شافي، تبييض الأموال، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص.44.

²- مورا هلال، المرجع السابق، ص.121.

³- أنظر، ص. 143 من هذه الرسالة.

إن اعتبار البنك (الغاسل) الذي يقبل إيداع أموال ذات مصدر غير مشروع في حساب أحد العملاء، لا يعني أنه -البنك- قد أصبح حائزا بالفعل للأموال أو الأصول المودعة لديه، وإنما يظل حق التصرف في المال حكرا على صاحب الحساب المصرفي وحده. أما البنك، فإن دوره لا يتجاوز مجرد تسجيل العملية المصرفية (تسجيل عقد أشبه بعقد الوديعة)، فهو لا يجوز على هذه الأموال غير المشروعة، وإنما تظل باسم وحساب المستفيد منها¹.

ب- من حيث الركن المعنوي

تتطلب جريمة الإخفاء سلوكا إيجابيا عمديا ولا تقوم على مجرد الإهمال والتقاعد، خلافا لجريمة التبييض التي يمكن أن تقوم على مجرد عدم بذل عناية البنك الحريص، والتقاعد عن الإخطار بالشبهة وعدم المبادرة بتحميد عملية التحويل المشبوهة.

وبناء على التوضيح السابق، نستحسن موقف المشرع الجزائري القائم على فصل جريمة تبييض عائدات الإجرام عن الصورة الأخرى المتمثلة في تبييض هذه العائدات.

ثانيا: أركان جريمة إخفاء عائدات جرائم الفساد

تقتضي هذه الجريمة بالضرورة وجود جريمة سابقة من جرائم الفساد المنصوص عليها في ق.و.ف.م، وأن يقوم الجاني بإخفاء هذه العائدات.

ويأخذ فعل الإخفاء إحدى الصورتين التاليتين²:

1- تلقي الشيء: سواء بطريقة مباشرة، من مرتكب الجريمة الأصلية أو من وسيط، وإن كان ذلك بحسن

نية؛

2- حيازة الشيء مع العلم بمصدره الإجرامي: الأصل أن الجريمة قائمة في حق من تلقى شيئا بحسن نية،

وحازه واحتفظ به رغم علمه لاحقا بمصدره الإجرامي. وقد توسع القضاء الفرنسي في فهم فعل الإخفاء، بحيث

¹- أنظر، إبراهيم عيد نايل، المواجهة الجنائية لظاهرة غسل الأموال، ط. 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص. 57.

²- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 139.

أصبح يشمل صور مستحدثة، ومثال ذلك مجرد الانتفاع بالشيء المسروق، استعمال الشيء الناتج عن جريمة¹، وهكذا حلت فكرة المنفعة محل فكرة الحيازة أو الإخفاء.

وخلافا لذلك ذهب القضاء المصري إلى أن جريمة الإخفاء لا يتحقق ركنها المادي إلا إذا الجاني فعلا إيجابيا، يدخل به الشيء المسروق في حيازته، فبمجرد علم الجاني بأن الشيء مسروقا موجود في منزله لا يكفي لاعتباره مخفيا له ما لم يثبت أنه كان في حيازته².

وباعتبار أن الجريمة تأخذ وصف الجرائم العمدية، فيشترط فيها توافر القصد الجنائي المتمثل في اتجاه إرادة الجاني، وإدراكه وعلمه بكافة ظروف وعناصر الجريمة، بالإضافة إلى معرفة مصدر الشيء بأنه من عائدات جرائم الفساد. ويرجع لقضاة الموضوع تقدير توافر القصد الجنائي من عدمه بكل سيادة، وذلك بالنظر إلى عناصر الإثبات التي تمت مناقشتها في الجلسة³.

أما بالنسبة للعقوبات المقررة لهذه الجريمة، فهي حسب المادة 43 ق.و.ف.م تتمثل في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وبغرامة من 200.000 د.ج إلى 1000.000 د.ج. أما إذا كان الجاني شخصا معنويا، فتطبق العقوبات المقررة في المادة 18 مكرر ق.ع.

وذلك نظرا للانتشار الرهيب في السلوكيات المضرة بالمال العام أو الخاص والناتجة عن عدم الحرص واللامبالاة التي كرسست في أبعديات العمل الوظيفي، تدخل المشرع الجزائري بسن نص قانوني يعاقب على جريمة الإهمال الواضح، وهو ما سنقوم بدراسته فيما يلي.

إن أي نخبة اقتصادية تتطلب بالضرورة وجود موارد مادية تتمثل أساسا في الأموال، وموارد بشرية تحسن التدبير والتسيير، لذلك حرص المشرع على تكامل هذه الأسباب من خلال تجريمه لفعل الإهمال الذي يؤدي إلى استنزاف موارد الدولة وتصغير قدراتها المالية مما يسبب العجز عن القيام بالمهام المنوطة بها.

¹ -Cf. Cass-crim 09-07-1970,n°. 70-90670 publier sur le site :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007059353>

² -الطعن رقم 466 لسنة 27 ق، جلسة 1957/06/17 مشار إليه في الموقع: <http://anwerhalmy.ahlamontada.com/t122-topic>

³ -محكمة عليا، غ.ج، قرار رقم 197546 صادر بتاريخ 2000/05/31 " إن القرار الذي يؤسس قضاءه ببراءة متهم بجنحة إخفاء أشياء مسروقة على أساس انعدام العلم أو القصد الجنائي دون إبراز الأسباب والأدلة التي استند عليها للتصريح بأن التهمة غير ثابتة يكون مشبوها بالقصور في التسيير، لأن مجرد القبول بانعدام القصد الجنائي لا يعد مبررا سائغا وكافيا لا بعباد التهمة، ومتى كان يتعين نقض القرار المطعون فيه". أنظر الموقع

www.startimes.com/?t=18516157

المطلب السادس

جريمة الإهمال الواضح

يلتزم الموظف بواجبات عديدة، تبدأ من تاريخ تسلمه العمل، بحيث إذا خرج عن هذه الواجبات أمكن مساءلته. ومن صور هذا الخروج، الإهمال الواضح الذي يعتبر بمثابة تواني وتكاسل الموظف في الحفاظ على مصلحة الإدارة العامة، لدرجة يتعطل معها الانتفاع بالمال العام، مما قد يتسبب في ضياعه أو سرقة أو اختلاسه. وللإهمال جوانب متعددة يمكن رصدتها بسهولة في كل موقع، ولعل بيئة العمل هي أكثر البيئات التي يظهر فيها الإهمال جلياً، خاصة الحكومية منها، ويمكن ملاحظة الجهة المقصرة من أول زيارة لها، حين تتعطل المصالح بسبب ضياع الأوراق أو غياب الموظفين، أو إهمال الموظفين لمكاتبهم وخلط أوراق المعاملات ببقايا الإفطار ويستفحل الأمر حين يصبح ذلك سمة مدير الإدارة نفسها، وحين يلجأ المواطن إليه ليشتكي فيجده أسوأ ممن يشتكي منه.

وهذا الإهمال من الموظف العام يقع بأفعال متعددة إيجابية أو سلبية.

يتحقق الإهمال بالسلوك الإيجابي عندما يمارس الموظف اختصاصه على وجه يغفل فيه إتباع القواعد القانونية أو الفنية التي كان يتعين عليه التزامها كي يؤدي عمله على الوجه الصحيح، بينما يتحقق الإهمال بالسلوك السلبي، بالامتناع عن ممارسة اختصاصه¹.

وكم تسبب الإهمال في سرقة أموال عمومية بسبب تراخي المسؤولين عنها بحراستها بالقدر اللازم من الحيطة والحذر. والأمثلة على ذلك كثيرة، نسوق منها ما تعرض له البنك الجزائري الخارجي وكالة المرادية بتاريخ 2012/04/30 من عملية سطو، طالت مبالغ مالية قيمتها مليار سنتيم بالعملة الوطنية والأورو والدولار، كان بطلها عون أمن بمؤسسة "أمنال" المسئولة على توصيل الأموال إلى البنوك، الذي فر إلى المغرب، حيث لا يزال في حالة فرار، في حين ألقى القبض على الأشخاص الذين قدموا له يد المساعدة، كما مثلت نائبة مدير البنك كمتهمه. وقد ركزت النيابة العامة خلال مرافعتها، على الإهمال الواضح في البنك، خاصة وأن المتهم تمكن من الولوج إلى غاية مكتب نائبة المدير، دون أن يبذل أي جهد، مما يعني أن المكتب كان مفتوحاً، أو أنه في وقت

¹ - محمود محمد عطية معبرة، المرجع السابق، ص. 119.

سابق تحصل على مفتاح المكتب، وتمكن من استنساخه، لالتمس أخيرا توقيع عقوبة 18 شهرا حبسا نافذا، لنائبة المدير بتهمة الإهمال الواضح¹.

فلهذه الأسباب دأب المشرع على محاربة هذا النوع من الجرائم، وذلك بسنّه للمادة 119 مكرر ق.ع² التي حاول من خلالها التشديد في التزام الأشخاص المنوط بهم مهام الدولة للمحافظة على المال العام والخاص فنصت على أنه: " يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج كل موظف عمومي في مفهوم المادة 2 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بمقتضى وظيفته أو بسببها". وقد استمد المشرع الجزائري أحكام جريمة الإهمال الواضح من قانون العقوبات الفرنسي الجديد في مادته 432 فقرة 16 التي تنص على أنه:

« Lorsque la destruction, le détournement ou la soustraction par un tiers des biens visés à l'article 432-15 résulte de la négligence d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, d'un comptable public ou d'un dépositaire public, celle-ci est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende ».

وما يميز نص المادة 119 مكرر، هو أن المشرع الجزائري أعطاها وصفا جنحيا، مهما كان الضرر الحاصل، كما أنه وسع من محل الجريمة ليشمل المال الخاص.

وللوقوف على هذه الجريمة، نقترح دراسة أركانها (الفرع الأول)، ثم قمع الجريمة (الفرع الثاني).

¹ - أنظر، ياسمينه دهمي، سرقة مليار سنتيم من بنك الجزائر الخارجي بالمرادية، جريدة الحياة، تاريخ 2014/06/25.

² - القانون رقم 14/11 المؤرخ في 2 غشت 2011، يعدل الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج.ر. 2011، ع. 44، ص. 4.

الفرع الأول

أركان جريمة الإهمال الواضح

يمكن استخلاص أركان الجريمة من خلال نص المادة 119 مكرر ق.ع ذاتها، وهي: صفة الجاني (أولاً)، الركن المادي (ثانياً)، الركن المعنوي (ثالثاً).

أولاً: الركن المفترض

ينظر إلى الركن المفترض في جريمة الإهمال الواضح من زاوية صفة الجاني الموضوعية تحت حراسته للأموال المحددة في المادة 119 مكرر، بحيث يشترط القانون أن تتوفر فيه صفة "موظف عمومي" عند وقوع فعل الإهمال الواضح الذي يلحق ضرراً بتلك الأموال، سواء بسرقته أو اختلاسها أو تلفها أو ضياعها، وأنه يخلو هذه الصفة من شروطها أو انتفائها سيترتب عنه حتماً انتفاء الطابع الجرمي عن الفعل بصيغة الإهمال الواضح.

والشيء الملاحظ هنا هو تعديل المشرع الجزائري للمادة 119 مكرر بما يتماشى مع قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث كانت المادة 119 مكرر ق.ع تشترط في الجاني أن يكون قاضياً أو ضابطاً أو موظفاً عمومياً أو شخصاً ممن أشارت إليهم المادة 119 (الملغاة) ق.ع (هؤلاء الأشخاص يتمثلون في الأشخاص الذين يمارسون نشاطهم في الهيئات العمومية والمؤسسات العمومية التي تخضع للقانون العام كالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي، الثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي).

وفي الحقيقة، فإن هذا التعديل منطقي كون أن المادة 119 مكرر ق.ع كانت تحيلنا إلى المادة 119 من نفس القانون، وهذه الأخيرة تم إلغاؤها وتعويضها بالمادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

ثانياً: الركن المادي

يقوم الركن المادي في الجريمة موضوع الدراسة على سلوك مجرم يتصف بالإهمال الواضح، على محل جريمة يتمثل في مال عام أو خاص، وتكون نتيجته إحداث ضرر مادي مع توفر العلاقة السببية بين السلوك والضرر المحقق.

أ- السلوك المجرم (الإهمال الواضح)

إن الفعل الذي يصدر عن الموظف العمومي ومن حكمه في جريمة الإهمال الواضح يكيف على أساس فعل سلبي، وذلك لوجود الإحجام عن القيام بسلوك معين يوجب القانون وهو المحافظة على الأموال العامة والخاصة ودرء الضرر عنها.

فالسلوك السلبي قد يكون في صورة اتخاذ موقف مغاير لما يتطلبه القانون أو في صورة امتناع كلي عن السلوك، وعليه فإن الجرائم التي يكون ركنها المادي على الدوام سلوكا سلبيا حتى وإن كان لا يخلو دائما من حركة مثل جريمة الإهمال الواضح المنصوص عليها في المادة 119 مكرر، تعدّ من جرائم الامتناع ذات النتيجة¹.

ولا يكفي وجود الإهمال في حق الأشخاص المبيينين في المادة أعلاه بل يجب أن يكون إهمالا واضحا أي مبينا وجليا بحيث لا يختلف اثنان على تقدير وجوده بل يمكن إدراكه والوقوف عليه دونما تعقيد. وهنا نبّه أن المعيار المستعمل في ذلك هو معيار الرجل العادي في الظروف التي وجد فيها الجاني².

والمشروع لا يميز بين الإهمال الجسيم والإهمال البسيط وإنما يكفي أن تتحقق النتيجة وهي إلحاق ضرر بالمال العام أو الخاص.

ب- محل الجريمة

نص المشروع على طائفة من الأموال واعتبرها بمثابة محل جريمة الإهمال الواضح وهي³:

- الأموال: ويقصد بها جميع النقود ورقية أو معدنية؛
- الأشياء التي تقوم مقام الأموال: كالشيكات بمختلف أنواعها والسفاتيح... الخ؛
- الوثائق: جميع الوثائق ذات القيمة المالية كالمخالفات الإيجارية وحوالات الدفع؛
- السندات: يقصد بها جميع القيم المنقولة كالأرباح التي تعود للدولة بفائدة الأسهم، الالتزامات، القروض؛

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 52.

² - أنظر، حفيظ قطاف، جريمة الإهمال الواضح مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، 2006/2003، ص. 44.

³ - حفيظ قطاف، المرجع السابق، ص. 45.

- العقود: جميع العقود مهما كان شكلها رسمي أو عرفي بشرط أن تكون لها قيمة مالية معينة كعقد الرهن وعقد البيع... الخ؛

- الأموال المنقولة: جميع المواد والأشياء التي لها قيمة مالية كالمواد الأولية، التجهيزات، الوسائل... الخ.

وبالرجوع إلى المادة 119 مكرر من قانون العقوبات، اشترط المشرع أن تكون الأموال محل الجريمة في حياة الجاني وأنها سلمت إليه بمقتضى الوظيفة أو بسببها، وأن الموظف ومن في حكمه يجب أن يكون مختصا بحيازة المال العام أو الخاص وهنا لا بد من التمييز بين حالتين:

- أ. إذا كان الموظف مختصا بحيازة المال العام والخاص باسم صاحبه ولحسابه فإنه إذا قام بعمل يدل على إهمال واضح بعدم الحرص على هذا المال وذلك بالإحجام عن اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة، فيتعرض للسرقه أو الاختلاس أو التلف أو الضياع، فإنه يسأل في هذه الحالة عن جريمة الإهمال الواضح؛

- ب. إذا لم يكن الموظف مختصا بالحيازة وإنما يقحم نفسه فيما هو خارج نطاق أعمال وظيفته دون تفويض أو وكالة، وأدى ذلك إلى إهمال المال، فإن جريمة المادة 119 مكرر لا تسري في حقه كون الحيازة غير قانونية.

كما يشترط أن يدخل المال في حوزة الموظف بصورة قانونية أي أنه لا يكفي اختصاصه بالحيازة فقط وإنما أيضا، أن تكون هذه الحيازة والتسليم قد تم بطريقة مشروعة أي لا بد من وجود نص قانوني يخوله ذلك¹، فرجال الضبطية القضائية لا يجوز لهم حيازة الأشياء الموجودة في المنازل إلا بعد إذن بالتفتيش أو توفر حالات الاستعجال ولا بد من بيانها في المحضر.

وفي كل الأحوال يجب أن تتوافر صلة السببية بين حيازة الموظف للمال وبين وظيفته، وهذا ما حرص المجلس الأعلى التأكيد عليه في أحد قراراته الصادر بتاريخ 1984.04.03 الذي جاء فيه: " لا تكفي معرفة صفة الجاني لتطبيق المادة 119 من قانون العقوبات بل يجب أن يكون المال محل الجريمة موضوع تحت يد الموظف بمقتضى الوظيفة ولسببها"².

¹ - حفيظ قطاف، المرجع السابق، ص.46.

² - المجلس الأعلى، غ.ج، قرار صادر بتاريخ 1984/04/03، ملف رقم 28446، المجلة القضائية، 1989، ع.01، ص.277.

و عين الصواب ما ذهب إليه المجلس الأعلى كون أن هذا التقييد لا يجوز تجاوزه بل لابد من مراعاته عند بحث مقتضى التسليم، حيث يشترط أن يكون سند حيازة وتسلم الموظف أو من في حكمه للمال هو نتيجة مباشرة لطبيعة الوظيفة التي يشغلها بحيث لولاها لما عهد إليه بها.

ج- النتيجة

وهي إحداث ضرر مادي بمال الغير، ولكن ليس أي ضرر، فحسب المادة 119 ق.ع مكرر لا بد أن يتجسد الضرر في سرقة المال أو اختلاسه أو ضياع أو تلفه.

ومن هنا فإن تحقق النتيجة (الضرر) يعدّ شرطاً لازماً للعقاب عن الإهمال الواضح، لأن الغاية من العقاب في هذه الحالة هو لإعادة ضبط ما تم فقده نتيجة الإهمال، أي المساس بالثقة والاقتصاد الوطني، فإن لم تتضرر الأموال العامة أو الخاصة، ولم تتزعزع الثقة الوظيفية فنرى أنه لا داعي للمساءلة الجزائية بل يكفي فقط المساءلة التأديبية.

د- العلاقة السببية بين الإهمال والضرر

إن البحث في العلاقة السببية يفترض وجود العلاقة بين السلوك والنتيجة، فإذا تواجد السلوك ولم تتواجد النتيجة فلا مجال للبحث عن هذه الرابطة لأن هذه الأخيرة لا تقوم إلا بين السلوك والنتيجة (الضرر الحاصل) التي يعتد بها المشرع في التكوين القانوني للجريمة.

فإذا ما تعرض المال للسرقة أو الضياع أو الإتلاف لأسباب أخرى غير الإهمال فلا تقوم الجريمة، والمشكلة التي تطرح عند دراسة العلاقة السببية في جريمة الإهمال هي في حالة تعدد الأسباب، أي أنه قد يجتمع إلى جانب الإهمال عوامل أخرى ساعدت على إحاق الضرر بالمال، فأبي سبب نأخذ به؟.

إنه وبالرجوع إلى نص المادة 119 مكرر ق.ع يتبين اشتراطها الصريح بأن يكون الإهمال الواضح - وفق ما تم شرحه- هو السبب المباشر لا غير في حدوث الضرر بالمال العام أو الخاص، فبانتهاء هذا السبب تنتفي معه العلاقة السببية ومنه الجريمة.

وعلى هذا الأساس لمعرفة ذلك، ينبغي على القاضي طرح السؤال التالي: هل لو حرص الموظف ومن في حكمه على العناية بالمال على الوجه المفروض كما أمرت به القوانين واللوائح والتنظيمات، هل كان الضرر الذي لحق به سيقع؟.

ثالثاً: الركن المعنوي

جريمة الإهمال جريمة غير عمدية تقوم على الخطأ الذي يتوفر بمجرد حصول ضرر مادي بفعل إهمال الجاني، فلا يشترط فيها توافر قصد جنائي ولا نية إضرار.

و يقوم الخطأ غير العمدي على اتجاه الإرادة الجاني نحو تحقيق النتيجة، معنى ذلك أنها تتحقق بالرغم عنه و يستوي بعد ذلك أن يكون الجاني قد توقعها فعلاً أو كان باستطاعته توقعها، كما أن الجاني يجب أن يكون له موقف نفسي مرتبط بهذه النتيجة يرجع أساساً للإهمال و عدم مراعاة الواجبات المفروضة عليه¹.

فالخطأ غير العمدي في جريمة الإهمال الواضح يقوم عند عدم توقع الجاني النتيجة الضارة بالأموال وكان بإمكانه توقعها وتجنبها لو كان أكثر انتباهاً ومبالاة، فالموظف العمومي يقوم في حقه قرينة ضرورة التوقع بأن إهمال القيام بالواجب المطلوب سيؤدي حتماً إلى الإضرار بالأموال المعهود إليها حراستها أو تسييرها وإدارتها.

وبعد بيان ركني جريمة الإهمال الواضح، يثار التساؤل حول المتابعة الجزائية لهذه الجريمة والعقوبات المقررة لها؟

الفرع الثاني

قمع جريمة الإهمال الواضح

ندرس من خلال هذا الفرع المتابعة الجزائية لجريمة الإهمال الواضح (أولاً)، يليه العقوبات المقررة لهذه الجريمة (ثانياً).

أولاً: المتابعة الجزائية لجريمة الإهمال الواضح

تعتبر جريمة الإهمال الواضح جنحة وتخضع لإجراءات المتابعة العادية، إلا أن المادة 06 مكرر من الأمر رقم 02/15 المتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية¹، قيدت تحريك الدعوى العمومية عندما يتعلق الأمر بجريمة

¹ - حفيظ قطاف، المرجع السابق، ص.53.

الإهمال المرتكبة ضد المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأسمالها أو المؤسسات العمومية ذات رأس المال المختلط على شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية للمؤسسة المنصوص عليها في القانون التجاري وفي التشريع الساري المفعول.

كما تضيف الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه " يتعرض أعضاء الهيئات الاجتماعية للمؤسسة الذين لا يبلغون عن الوقائع ذات الطابع الجزائي للعقوبات المقررة في التشريع الجزائري".

وبهذا، يكون المشرع الجزائري بهذا التعديل قد أعاد ما كان سائدا في ظل أحكام المادة 3/119 ق.إ.ج قبل إلغائها التي كانت تشترط وجود شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية من أجل تحريك الدعوى العمومية في أفعال التسيير التي يرتكبها المسيرين والتي تؤدي إلى سرقة أو اختلاس أو تبيد أو إتلاف أموال عمومية أو خاصة. وحتى الإجهاد القضائي يسير في نفس المنحى إذ قضت المحكمة العليا في أحد قراراتها² بأنه "... وأن الدعوى العمومية لا تحرك إلا بناء على شكوى من أجهزة الشركة المعنية المنصوص عليها في القانون التجاري وفي القانون المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، واعتبارا بأن المدعى عليها مؤسسة عمومية اقتصادية، فإنه كان يترتب بالتالي على قضاة الموضوع حال فصلهم في القضية محل الطعن لإتباع الإجراءات التي سطرها المشرع في القانون 04/01 والقانون التجاري بخصوص طرق تسيير الأموال التجارية للدولة".

ولعل تفسير هذه العودة يرجع إلى محاولة المشرع الجزائري أن يوازن بين مصلحتين: تتمثل الأولى في المحافظة على المال العام والمصالح الاقتصادية بإبقائه على جريمة الإهمال الواضح التي يرتكبها مسيرو المؤسسات العمومية، وتتمثل المصلحة الثانية في حماية المسير نفسه من خلال إمكانية اتخاذه لمبادرات في محيط قضائي آمن ومحيط اقتصادي يتميز بالشفافية في التسيير والمنافسة الشرعية من جهة أخرى³.

¹ - الأمر رقم 02/15 المؤرخ في 23 يوليو 2015، يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ر. 2015، ع.40، ص.28.

² - المحكمة العليا، غ.ج.م، 2008/12/31، ملف رقم 450220، منشور على الموقع:

http://www.coursupreme.dz/juris_cs/450220.pdf

³ - جاء هذا النص بعد أعقاب النقاش الحاد الذي كان يدور في الساحة الإعلامية حول ضرورة رفع التحريم عن فعل التسيير، خصوصا بعدما كانت تصل رسائل مجهولة إلى القضاء أو الضبطية القضائية أين يتم فيها اتهام مسير ما باختلاس أموال أو تبيدها، ولما يتم فتح تحقيق في القضية يتم تبرئة المتهم من هذه التهم المنسوبة إليه. وقال وزير العدل خلال عرضه لمشروع القانون المعدل لقانون الإجراءات الجزائية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني أن تعديل المواد الخاصة برفع التحريم عن فعل التسيير لا تعني "الإفلات من القصاص إذا ما أثبتت جريمة أو جنحة فساد و مساس بالمال العام". و أشار إلى

إن المادة 06 مكرر ق.إ. ج نصت على وجوب الشكوى عند تحريك الدعوى العمومية فقط، ومنه فإن مرحلة جمع الاستدلالات من طرف الضبطية القضائية لا تتدخل ضمن إجراءات المتابعة القضائية، وعليه لا مانع من أن تقوم الضبطية القضائية بجمع معلومات خاصة بجريمة الإهمال الواضح في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأسمالها أو المؤسسات العمومية ذات رأس المال المختلط، هذا لأن مرحلة الاستدلالات لا تدخل إجراءات الدعوى العمومية¹.

وقد يخطأ البعض بتكليفه ما قام به المشرع على أنه رفع التحريم عن فعل التسيير، فهذا إجراء يضع قيوداً على إجراءات المتابعة التلقائية للمسيرين في المؤسسات الاقتصادية العمومية، وبمثل هذا القيد في الشكوى التي توضع من قبل الهيئات الاجتماعية التي حددها القانون، باعتبارها الهيئات المسؤولة عن رقابة المؤسسة ورقابة المسير لها. والقانون لم يطلب تطبيقاً للقواعد العامة إبداء الشكوى في شكل معين أي لم يشترط إفراغها في قالب شكلي معين، بحيث يمكن أن تكون كتابة أو شفوية، لكن الأغلب أنها كتابية تدعيماً للإثبات.

وفي حالة سحب الشكوى وعلى عكس بعض النصوص التي تشترط وجود شكوى لتحريك الدعوى العمومية وتجعل سحبها يؤدي إلى انقضاء هذه الدعوى، لم تشر المادة 06 مكرر لذلك، مما يستدعي هنا تطبيق أحكام المادة 6 من قانون الإجراءات الجزائية التي تنص: " تنقضي الدعوى العمومية في حالة سحب الشكوى إذا كانت هذه شرطاً لازماً للمتابعة".

و كذلك يجدر التنبيه إلى أن اشتراط الشكوى هو إجراء مرتبط فقط بالمؤسسات العمومية الاقتصادية²، باعتبارها مؤسسات من بين أهدافها تحقيق الربح من جهة، ومن جهة أخرى فهي تحوز على أموال عمومية، ومن

أن الغرض من التعديل هو "زرع المزيد من الثقة في نفوس الإطارات و المسيرين العموميين لكي يعملوا في كنف الطمأنينة واضعين ثقتهم في الدولة والعدالة"، وأوضح أن ممثلين عن عدة مؤسسات وهيئات عمومية ممن لهم علاقة بتسيير المال العام وإدارة الشأن العام شاركوا في إعداد المشروع و "قاموا بمسح جنح التسيير في كل العدة التشريعية للبحث عن نصوص تعيق القائمين على تسيير القطاع العمومي في أداء مهامهم أو تشكل خطراً حقيقياً في مساءلتهم ومتابعتهم جزائياً. أنظر، الموقع: <http://www.djazaires.com/aps/205787>

¹ - محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص.121.

² - تعرف المادة 2 من الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 2001/08/20 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها (ج.ر.2001، ع.47، ص.09) المؤسسة العامة الاقتصادية بأنها " شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام".

ثم فلا ينطبق على الأشخاص المعنوية العامة كالولاية والبلدية، فإذا ثبت وجود إهمال أدى إلى اختلاس أموال عمومية داخل هذه الأجهزة فتحرك الدعوى العمومية بالطريق العادي دون اشتراط إيداع شكوى مسبقة.

كما أنه لا يشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (كالديوان الوطني للخدمات الجامعية أو الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار)، ولا يشمل هذا الإجراء وكذلك المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والشفافي والمهني (كالجامعات ومعاهد التعليم العالي)، ولا يشمل أيضا المؤسسات العمومية ذات الطابع العامي والتكنولوجي (كمركز تنمية الطاقات المتجددة).

و بالرجوع إلى القانون رقم 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها وخصوصتها، نجد أن المادة 05 منه نصت على أنه " يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري". إذن، فالمرشح من خلال هذه المادة اعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية، تأخذ شكل شركات رؤوس الأموال.

كما اشترطت المادة 06 مكرر من الأمر رقم 02/15 أن تقدم الشكوى ممن أجاز له القانون ذلك، وهؤلاء الأشخاص حددهم القانون التجاري، في الجمعية العامة للمساهمين¹، مجلس الإدارة²، ونجد أيضا مجلس المديرين³، ومجلس المراقبة⁴، بالإضافة إلى مندوب الحسابات الذي يجب عليه أن يطلع وكيل الجمهورية بالأفعال الجنحية التي وقف عليها أثناء مراقبة المؤسسة العمومية⁵، والشكوى هنا تقدم من ممثل أحد هذه الأجهزة.

وفي حالة تهاون هذه الأجهزة في تقديم الشكوى بوجود الإهمال المتسبب في الضرر بمال المؤسسة العمومية الاقتصادية رتب القانون في الفقرة الثانية من المادة 06 مكرر متابعة ممثلي هذه الأجهزة على أساس نص المادة

¹- المادة 674 قانون تجاري.

²- المادة 610 قانون تجاري.

³- المادة 643 قانون تجاري.

⁴- المادة 657 قانون تجاري.

⁵- المادة 715 مكرر 2/13 قانون تجاري.

181 ق.ع من أي يكتف عدم إيداع الشكوى بالإهمال الواضح على أساس عدم التبليغ عن جنائية وهو ما يطرح إشكال في التطبيق على اعتبار أن جريمة الإهمال الواضح هي تأخذ وصف جنحة¹.

ثانيا: العقوبات المقررة لجريمة الإهمال الواضح

باعتبار أن جريمة الإهمال الواضح وفقا للمادة 119 مكرر تعد جنحة قرر لها المشرع عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج، والقاضي في تعامله مع نص المادة 119 مكرر ملزم بتطبيق العقوبة المحددة في جميع الحالات وذلك مهما بلغت قيمة الضرر الحاصل بالأموال العامة أو الخاصة.

وكانت المادة 422 ق.ع تعاقب (قبل إلغائها) على نفس الفعل بعقوبات جنائية أو جنحية حسب جسامة الخسارة المسببة، على النحو الآتي:

- تكون الجريمة جنحة إذا كانت الخسارة تقل عن مبلغ 1000.000 دج، تتراوح عقوبتها حسب جسامة الخسارة مت بين 06 أشهر و 10 سنوات حبسا؛
- وتكون الجريمة جنائية وعقوبتها من 5 إلى 10 سنوات إذا عادت الخسارة مبلغ 1000.000 دج أو تجاوزته.

وعلى اعتبار أن جريمة الإهمال الواضح جريمة غير قصدية، فإنه يلاحظ على العقوبة المقررة أنها جاءت متناسب والفعل المجرم الذي ينطوي على عدم تعمد إتيان الفعل. وقد قررها المشرع ردعا للموظف ومن في حكمه تذكيرا لهم بلزوم احترام السلوك الوظيفي الحريص، كما أنها تمثل عبرة للأشخاص الآخرين في ضرورة بذل عناية أكبر حفاظا على الأموال الخاصة والعامة منعا للضرر الذي قد يلحق بها سواء بسرقتها أو اختلاسها أو تلفها وضياعها.

والوظيفة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص، هي أمانة قد أؤتمن عليها الموظف، وجب أن يؤدي حقها ويراعي واجباتها، لكن الواقع المشهود لحال الناس يظهر التورع البسيط والاهتمام الضعيف بحقوق الوظيفة، مما

¹ - تنص المادة 181 ق.ع على أنه " فيما عدى الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 91 يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 1000 دج إلى 10000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يعلم بالشروع في جنائية أو وقوعها فعلا ولم يخبر السلطات فوراً".

ينشأ معه أشكال الانحرافات المتعددة. ومن قبيل هذه الأخيرة الانحرافات المالية، فإيا ترى كيف واجه المشرع الجزائري هذه الانحرافات في إطار سياسة مكافحة الفساد؟.

المبحث الثاني

صور الانحرافات المالية في جرائم الفساد

لقد شهد العالم برمته خلال السنوات السابقة أكبر الفضائح المالية، من خلال تسريبات ما يعرف بوثائق ويكيليكس، ولعل أهم ما كشفته هذه الوثائق هو التنامي اللامحدود لعمليات الفساد بمختلف أشكاله وخاصة في شقه المالي، كما أكدت أيضا أن الفساد ليس له عنوانا أو مكانا محددًا، حيث شملت الفضائح المالية الدول المتخلفة كما المتقدمة، و القطاع العام كما القطاع الخاص على حد سواء.

و يقصد بالانحرافات المالية عدم الالتزام بالقواعد و الأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري و المالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة تعليمات أجهزة الرقابة المالية. ولأن المادة تستهوي نفوس البشر¹، فتغويهم وتعمي بصيرتهم إذ تجعلهم يسلكون طرقا شتى لكسب ذلك سواء بطرق مشروعة أو غير مشروعة.

ومن ضمن هذه الطرق ما يطلق عليه قانونا بالرشوة تمثل أهم الأفعال المكونة لهذه الانحرافات، ذلك أنها تنطوي على اتجار بالوظيفة (العامة أو الخاصة)، و أكثر من ذلك فهناك من بات يقرن بين الرشوة و الفساد معتبرا الأولى مرادفة للتالي (المطلب الأول).

إضافة إلى الرشوة، فإنه ثمة أفعال أخرى مكونة للفساد لا تقل أهمية عنها تتمثل في سلوكيات تعتبر من قبيل الاستثمار في الوظيفة، ونخص بالذكر هنا الإثراء غير المشروع و تلقي الهدايا (المطلب الثاني). و لأن المال العام، هو أحد أهم موارد الدولة الاقتصادية لتنفيذ خططها و برامجها الإنمائية في شتى مناحي الحياة، كانت حمايته وحفظه مطلبًا وأولوية مهمة ضد أي فعل يشكل اعتداءً عليه بالاختلاس (المطلب الثالث).

وباعتبار قطاع الصفقات العمومية قطاع حساس، كونه وسيلة أساسية لتجسيد البرامج التنموية وتحقيق التنمية الشاملة للدولة، فقد أولاهما المشرع اهتماما كبيرا وذلك بتجريم وقمع كل المخالفات والتجاوزات التي ترتكب أثناء إبرام أو تنفيذ الصفقات العمومية (المطلب الرابع).

¹ - يقول الله تعالى " زُيِّنَ لِلنَّاسِ حُبُّ الشَّهَوَاتِ مِنَ النِّسَاءِ وَالْبَنِينَ وَالْقَنَاطِيرِ الْمُقَنْطَرَةِ مِنَ الذَّهَبِ وَالْفِضَّةِ وَالْخَيْلِ الْمُسَوَّمَةِ وَالْأَنْعَامِ وَالْحَرْثِ ذَلِكَ مَتَاعُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَاللَّهُ عِنْدَهُ حُسْنُ الْمَآبِ " . سورة آل عمران، الآية رقم 14.

أخيراً، ولأهمية العمل السياسي في نجاح العملية الديمقراطية وإرساء قواعد الحكم الرشيد، كان الاهتمام بالأحزاب السياسية هو الآخر ضرورة حتمية لإنجاح أي عملية سياسية، ولضمان شفافية العمل السياسي أرسى المشرع قواعد جزائية رادعة خاصة بتمويل الأحزاب السياسية (المطلب الخامس).

المطلب الأول

جريمة الرشوة

تتعدد أساليب الناس في الحصول على المال، فمنهم من يراعي في طلبه الرزق الحلال الطيب، فتراه يكدي ويتجهد من أجل أن ينعم بدينار يقتات منه ويعيل به عائلته، فهذا يجد لذة العيش وقيمة السعادة وتراه دائماً مرضياً بين الناس.

وتعد قيمة الكسب المشروع أحد القيم الهامة التي تؤثر بشكل أو بآخر في منع أو حدوث الجرائم¹، لذا ارتقى الدين الإسلامي بهذه القيمة، وحدد لها الطرق التي يكتسب بها الفرد معاشه، وفي هذا الصدد يقول تعالى: {عَلِيَّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا} وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ عُدْوَانًا وَظُلْمًا فَسَوْفَ نُصَلِّيهِ نَارًا وَكَانَ ذَلِكَ عَلَى اللَّهِ يَسِيرًا²، ويقول عليه الصلاة والسلام { ما أكل أحد طعاماً قط خيراً من أن يأكل من عمل يده، وإن نبي الله داود كان يأكل من عمل يده }³.

ومن الناس من طرق أبواب الحرام في طلب الرزق فهذا حياته ضنكا، فمأكله حرام ومشربه حرام، وملبسه حرام، فإنه يرى السعادة و الرضا. ومن بين هذه الأبواب، باب الرشوة، الظاهرة التي انتشرت في كل الدول كالداء الخبيث الذي استولى على منظومة الأخلاق، والاقتصاد، والسياسة، وتوسعت نطاق مفعولها في الحياة اليومية.

من أجل ذلك ومراعاة لمقتضيات البحث، سنتطرق لدراسة هذه الظاهرة التي تعني في المفهوم القانوني "ذلك الإنجاز من قبل الموظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو التفاهم معه على قبول

¹ - صلاح الدين حسن السيسي، المرجع السابق، ص.65.

² - سورة النساء، الآيتين رقم.29-30.

³ - أنظر، محمد بن صالح العثيمين، رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين، المجلد . 03، مؤسسة الشيخ محمد بن صالح العثيمين الخيرية، الرياض،

2004، ص.396.

ما عرضه هذا من فائدة أو مزية مقابل أداء عمل أو الامتناع عنه، ما دام يدخل هذا العمل في وظيفته أو صلب اختصاصه"¹.

فالرشوة على حد تعبير الأساتذة فادية قاسم يبيضون تتسبب في إفساد العلاقة بين الدولة ومواطنيها والنيل من أهميتها وتحويل الوظيفة إلى تجارة والخدمة المقدمة إلى سلعة، تؤدي إلى إثراء غير مشروع للموظف على حساب المواطن.²

لذلك نجد أن هذه الجريمة، قديمة قدم الإنسانية، حيث عرفت كافة المدينيات القديمة فعاقبت عليها بشدة بالغة، حيث كان جزاء هذا الفعل الإعدام في جمهورية أفلاطون، كما طبق اليونان هذه العقوبة على كل حالات الرشوة.³

و نظرا لخطورة هذه الظاهرة سعى المشرع الجزائري على غرار باقي الأنظمة إلى تجريم الرشوة، حماية لنزاهة الوظيفة العامة وصيانة الإدارة الحكومية، مما يمكن أن يلحق بها من خلل أو فساد، وكان ذلك بموجب الأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات⁴. إلا أنه ونتيجة اتخاذ هذه الجريمة منحى آخر، و عدم قدرة النصوص القانونية المحرمة لها في ثنايا قانون العقوبات على التصدي لها، كان لا بد من سن قانون يعيد تنظيم هذه الجريمة بما يتوافق و التطورات الحاصلة في جميع الميادين، و هو ما تم فعلا بموجب ق.و.م.ف الذي جرم الرشوة في القطاع العام (الفرع الأول).

¹ - Cf. Jean Claude SOYER, Droit pénal et procédure pénale, 12 ème édit., L.G.D.J, Paris, 1998, p.84.

² - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص.27.

³ - أنظر، أحمد رفعت خفاجي، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار قباء للطباعة والنشر، القاهرة، 1999، ص.37. وقد تكلم عنها العلامة عبد الرحمن ابن خلدون في "النماذج الخلدونية"، وتفسيها في حلقة كبار الموظفين الذين هم الوزراء والحجاب وكتاب البلاط والقضاة، والمختسبون وبعض الفقهاء المقرين الذين تستدلهم وظائف الاقتصاد والاستشارة والقائمون على الجبايات. ويرى عبد الرحمن ابن خلدون أن الرشوة متساندة مع الإقطاعية السلطانية، وتعتبر على حسب تعبيره وظائف للكسب لا للقيام بشؤون الرعايا بموجب المصلحة العامة. أنظر، موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة...، المرجع السابق، ص.08-09.

⁴ - المواد 126-134 ق.ع الملغاة بموجب ق.و.م.ف.

و على الرغم من أن الفساد ظهر بداية في القطاع العام، إذ أنه كان يعتبر آفة أو مظهر من مظاهر البيروقراطية، وأن جل الناس ينزعون إلى اعتباره خطيئة حكومية، إلا أنه موجود اليوم في القطاع الخاص، وذلك بتحويله إلى سلوك إجرامي يمارس داخل مؤسسات هذا القطاع¹.

و نتيجة لذلك ارتأى المشرع ضرورة حماية هذا القطاع المهم جزائيا، وذلك من خلال تجريم بعض الأفعال المرتكبة داخل كيانات القطاع الخاص والتي تهدد استمراره وبقاءه، و تأتي في مقدمة هذه الأفعال تجريم الرشوة في القطاع الخاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرشوة في القطاع العام

تقدم الرشوة على فكرة الاتجار بالوظيفة، حيث يتعدى فيها الموظف العام على أعمال وظيفته أو أعماله التي يجب عليه أن يؤديها، متطلعا إلى مقتضيات الصالح العام دون غيرها من المقتضيات. وعليه تظهر الحكمة من تجريم الرشوة في أن الموظف العام من خلال ارتكابه لهذا الجرم، فهو يمس أولا بنزاهة الوظيفة و ثانيا بارتكابه لهذا الفعل فإنه يكون قد خرق مبدأ مهم بحكم المرافق العامة، هو المساواة بين الأشخاص في أداء الخدمة².

فالأصل أن الموظف ملزم بالقيام بأداء الخدمات العامة دون تلقي أي مقابل من المستفيد من هذه الخدمات، حتى لا تصبح الوظيفة مدخلا لثراء الموظفين بطريقة غير مشروعة. وبذلك فإنه يمكن القول أن المصلحة القانونية التي تكون محل هدر بارتكاب جريمة الرشوة والتي تستوجب حماية من المشرع، هي حسن أداء الوظيفة العامة والخدمات العمومية، التي تصبو إلى تحقيق المصلحة العامة و تعزيزا للثقة العامة³.

الخطورة في عرض الرشوة، كما سبق وأن وضحنا في مخاطر الفساد تكمن عندما تتراجع قيمة العمل، ويصبح تقييم الشخص فيما يملك لا فيما يعمل، بغض النظر عن الملكية وكيفية الحصول عليها، إذ نجد الرشوة قد أخذت تشكل تدريجيا نظاما قائما بذاته يوازي في قوته سلطة السلطة.

¹ - أنظر، خديجة عميور، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح /ورقلة، 2012/2011، ص.02.

² - Cf. Win GOSSENS, Réglementations nationales et internationales de la corruption –conséquences pratiques pour les entreprises et programmes de mise en conformité, Revue de droits des affaires internationales, Forum européen de la communication, Paris, 1999, n°.01, p.20.

³ - أحمد صبحي العطار، المرجع السابق، ص.194.

والدليل على هذا الكلام ما تكتبه الصحف والمجلات عن فضائح الرشوة وما أكثر ملفات الرشوة المطروحة أما القضاء¹.

وباللقاء نظرة تاريخية على جريمة الرشوة، نجد أن المشرع الجزائري سلك سبلا متميزة في زجر وردع هذا النوع من الجرائم، على الرغم من تصنيفها من الجرائم التقليدية، حيث خصها قانون العقوبات 1966 بالتحريم في المواد 126-134 ضمن القسم الثاني تحت عنوان "الرشوة واستغلال النفوذ"، حيث كانت الرشوة في ظل قانون العقوبات تأخذ صورتين، الرشوة الإيجابية (الراشي الذي يعرض على الموظف المقابل)²، والرشوة السلبية (طلب الموظف المقابل عن قيام بعمل)³.

وأبقى المشرع الجزائري على هذا النظام (ازدواجية الرشوة في ظل ق.و.ف.م.)⁴، والذي تأخذ به معظم التشريعات الجنائية⁵، إذ أنه بتجزئته الرشوة إلى جريمتين، يعكس الاختلاف الذي يميز السلوك الإجرامي لكل من المرششي والراشي، الأمر الذي يتولد عنه نوع من الاستقلال الموضوعي بين أركان كل من جرمي الرشوة الإيجابية والرشوة السلبية. حتى الاجتهاد القضائي يسير في هذا الاتجاه، حيث قضى المجلس الأعلى، بأن "الفصل بين الجرائم المنسوبة إلى الفاعلين يسمح بدون صعوبة عدم متابعة الراشي والمرششي في وقت واحد، ولا يمكن لأحد الفاعلين أن يعرقل ممارسة الدعوى العمومية بإلحاحه على متابعة الفاعل الآخر في وقت واحد معه"⁶.

وباعتبار المشرع قد تبني نظام الرشوة المزدوجة في صورة رشوة الموظفين العموميين في نص المادة 25 ق.و.ف.م، وهو ما يفرض علينا دراسة كل صورة على حدى (أولا).

¹ - أنظر، قدور جربوعة، 04 سنوات سحنا لمفتش التعمير بدائرة بوزريعة بتهمة الرشوة، جريدة الشروق، تاريخ 2015/07/12؛ اسلام بوشليق، حبس محقق رئيسي بالمفتشية الإقليمية بالقل /سكيكدة بتهمة الرشوة، جريدة الشروق، تاريخ 2015/05/28، حورية. ب، 06 سنوات سحنا لعميد شرطة بتهمة الرشوة، جريدة الشروق بتاريخ 2012/10/09، رشيد. ف، فرار قاضي تحقيق متهم بالرشوة، جريدة الشروق، تاريخ 2006/12/10.

² - المادة 129 (الملغاة) ق.ع.

³ - المواد 126، 126 مكرر، 127 (الملغاة) ق.ع.

⁴ - المادة 25 ق.و.ف.م.

⁵ - من بين التشريعات المقارنة التي تبنت ازدواجية التحريم في الرشوة، التشريع الفرنسي، التشريع الألماني، التشريع النمساوي، التشريع العراقي. أنظر، إبراهيم حامد طنطاوي، جرائم الاعتداء على الوظيفة والمال العام - الرشوة والرتب - ط.1، المكتبة القانونية، القاهرة، 2000، ص.17.

⁶ - أنظر، المجلس الأعلى، غ.ج، بتاريخ 1971/01/05، نشرة القضاء، 1971، ع.1، ص.84.

ولما كان توسيع التكامل الاقتصادي العالمي يزيد من احتمال شيوع الفساد في الاقتصاد العالمي بأكمله، فقد أصبح لزاما تجريم بعض مظاهر الفساد الدولي خاصة رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية (ثانيا).

أولا: جريمة رشوة الموظفين العموميين

تظهر رشوة الموظفين العموميين كما سبق ذكره في صورتين، وهما الرشوة السلبية (جريمة الموظف المرتشي)، والرشوة الإيجابية (جريمة الراشي)، وعليه سيتم التطرق لهاتين الصورتين من أجل بيان أركان كل منهما.

1- الرشوة السلبية

وهي الصورة المنصوص والمعاقب عليها في المادة 2/25 ق.و.ف.م والتي تنص على أنه "يعاقب بالحبس ... كل موظف عمومي طلب أو قبل، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غي مستحقة لنفسه أو لصالح شخص آخر، أو كيان آخر لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته". وبالتالي تتطلب هذه الجريمة لقيامها توافر الركن المفترض، الذي هو الموظف العمومي، وهو الشخص الذي يشغل إحدى المناصب على النحو الذي بينته المادة 2 ق.و.ف.م.

أما عناصر الركن المادي، فيمكن تلخيصها في طلب الجاني (الموظف العمومي)، أو قبوله مزية غير مستحقة نظير قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه¹.

فأما طلب الرشوة فهو تعبير عن إرادة منفردة صادرة عن الموظف بغية الحصول على مقابل نظير قيامه بعمل معين أو امتناعه عن القيام بعمل معين².

ولا تأثير لشكل الطلب في قيام المسؤولية الجنائية، فيستوي في ذلك أن يكون طلبا كتابيا أو شفويا أو يكون صريحا أو ضمنيا³، وسواء قام الجاني بالطلب لنفسه أو عهد بهذه المهمة إلى شخص آخر باسمه وحسابه⁴.

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.59.

²- أنظر، شريف طه، جريمة الرشوة معلقا عليها بأحكام محكمة النقض، دار الكتاب الذهبي، القاهرة، 1999، ص.35.

³- أنظر، معمر فرقاق، الرشوة في قانون مكافحة الفساد، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، 2011، ع.06، ص.43.

⁴- المحكمة العليا، غ.ج.م، 1992/04/12، ملف رقم 77162، المجلة القضائية، 1994، ع.01، ص.271.

والحكمة من الاكتفاء بالطلب لقيام الجريمة، تكمن في أن الموظف بفعله هذا يكون فد عبر عن نفسية إجرامية وعرض وظيفته كسلعة للتجار بما واستغلالها¹، وبالتالي فالجريمة تقوم حتى ولو لم يلق هذا الطلب قبولا من ذي الحاجة، فلا فرق هنا بين الشروع والجريمة التامة.

والحقيقة أن الأمر الذي يمكن أن تنشأ عنه صعوبات في العمل هو إثبات ذلك الاتفاق الذي يحصل بين الراشي والمرتشي، فإذا كان قبض المرتشي للعتاء يجعل من السهل إقامة الدليل على الاتفاق بينهما، فإنه وبالعكس، إذا كانت الرشوة قائمة على مجرد وعد بشيء ما، فإن إثبات الاتفاق يكون من أصعب الأمور، فيجب على سلطة الاتهام أن تقيم الدليل على أن الموظف تعاقد مع صاحب المصلحة، وقبل ما عرض عليه².

وأما العنصر الثاني المكون للركن المادي، فيتمثل في قبول الموظف العمومي المزية غير المستحقة، التي عرضها عليه الراشي، وما قيل بشأن شكل الطلب آنفا ينطبق على شكل القبول، على أنه لا يكون لهذا الأخير اعتبار في قيام جريمة الرشوة إلا إذا كان جدياً³، فلو تظاهر الموظف بقبوله لعرض الراشي، حتى يمكن السلطات القبض عليه متلبساً، لم تقم جريمة الرشوة في شأن الموظف لأن إرادته اتجهت إلى المساعدة على القبض على الراشي.

ويثار التساؤل حول سكوت الموظف عن العرض المقدم له من الراشي، هل يأخذ حكم القبول؟

هنا نعود إلى القاعدة المتعارف عليها، أنه لا ينسب لساكت قول، ولكنه إذا وجدت قرائن تدل على قبول الموظف للعرض، فإنه يعد مرتشياً وتقوم الجريمة في حقه رغم سكوته عن الرد.

وأما العنصر الآخر المكون للركن المادي، فيتمثل في المنفعة أو الفائدة أو المقابل الذي يسعى الموظف المرتشي إليه، وقد عبرت عنه المادة 2/25 ق.و.ف.م ب "المزية غير المستحقة"، وما قيل بشأن المزية غير المستحقة في جريمة إساءة استغلال الوظيفة وجريمة استغلال النفوذ ينطبق على جريمة الرشوة.

¹- أنظر، منصور رحمان، القانون الجنائي للمال والأعمال، ج.1، دار العلوم، عنابة، 2012، ص.70.

²- أنظر، جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ج.4، رشوة، ظروف الجريمة، ط.02، دار العلم للجميع، لبنان، 1941، ص.15.

³- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.123.

ويكون مقابل هذه المزية هو قيام الموظف بأداء عمل أو الامتناع عن عمل، يندرج ضمن أعمال وظيفته¹، ومثاله ضابط الشرطة الذي يتلقى رشوة مقابل امتناعه عن تحرير محضر مخالفة لسائق السيارة².

ولما كانت الرشوة السلبية جريمة قصدية، فهي تتطلب كقصد جنائي توافر عنصري الإرادة والعلم، أي اتجاه إرادة المرتشي إلى إتيان أحد المظاهر السلوكية المشار إليها أعلاه، والمكونة للركن المادي، ويجب أن تنصرف نية الفاعل إلى الاستيلاء على المزية غير المستحقة بقصد التملك أو الانتفاع.

مع الملاحظة أن هناك رأي في الفقه، يذهب إلى اشتراط قصد خاص في هذه الجريمة، وهي نية الاتجار بالوظيفة³. والواقع أن هذا القصد الخاص يكفي عنه عنصر العلم في القصد العام، حيث أن اتجاه إرادة الجاني في الفعل والنتيجة مع علمه بذلك ينطوي على توافر نية العتب بالوظيفة. ويقع على النيابة العامة عبء إثبات تحقق عنصري القصد الجنائي، كما ينبغي على السادة قضاة الموضوع إظهار العناصر المكونة للجريمة وذكرها في قرار الإدانة، وإلا كان قرارهم مستوجبا للنقض، فقد نقضت المحكمة العليا قرارا لم يوضح من هو الراشي، ولا العطية أو الهبة التي أعطاها المرتشي، ولا مقابل ذلك⁴.

2- الرشوة الإيجابية

لم يقف التشريع العقابي في محاربه الرشوة عند تجريمه للرشوة السلبية، بل جرم كذلك فعل الراشي، وهو الفعل المعاقب عليه بموجب المادة 1/25 ق.و.ف.م والتي تنص على "يعاقب بالحبس من... وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته".

¹ - هناك بعض التشريعات المقارنة التي خصصت نصوصا عقابية تبين العقوبة المناسبة في حال زعم الموظف المرتشي اختصاصه في العمل المطلوب أدائه دون أن يكون كذلك، أو حتى في حال اعتقاده خطأ أنه مختص، وهذا ما أشارت إليه المادة 103 مكرر ق.ع المصري التي اعتبرت الموظف الذي يعتقد خطأ أنه مختص بالعمل المطلوب، أو زعم ذلك في حكم المرتشي، وقررت له نفس العقوبة الموقعة على الموظف المرتشي في حال كان مختصا فعلا بالعمل المطلوب. أنظر، القانون رقم 58 لسنة 1937 المعدل بالقانون رقم 95 لسنة 2003 المتضمن قانون العقوبات المصري منقول عن الموقع:

www.abonaf-law.com/download/galleryservices/35_law1pdf

² - نحيل هنا إلى ما قلناه عن عنصر الاختصاص الوظيفي في الركن المفترض في جريمة إساءة استعمال السلطة.

³ - أنظر، سليمان بارش، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مطبعة دار البعث، قسنطينة، ص. 41.

⁴ - أنظر، مجلس أعلى، غ.ج، مؤرخ في 1987/10/27، ملف رقم 4745، المجلة القضائية للمحكمة العليا، سنة 1990، ع. 4، ص. 238.

من أجل هذا لم يشترط المشرع الجزائري أن يتوفر لدى لفاعل صفة معينة، ذلك أنه صاحب الحاجة أو المصلحة الذي يقوم إما بوعده الموظف العمومي بمزية غير مستحقة أو يمنحه إياها، أو عرضها عليه.

ومن منطوق المادة السابقة يتضح لنا العناصر المكونة للجريمة، والمتمثلة في الركن المادي الذي يتطلب قيام الراشي بعرض المزية غير المستحقة أو منحه أو حتى وعده بها للموظف، وهي العبارات نفسها التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹.

يكون من المهم في هذا المقام أن نشير إلى أن قانون العقوبات لم يتضمن نصا يجرم فعل الوسيط، أو ما يسمى بالمتدخل في بعض القوانين، وذلك سواء في قانون العقوبات أو حتى في القانون 01/06، وما هذا إلا قصور في التشريع، ذلك أن دور الوسيط أو المتدخل أو الرأش لا يقل إجراما عن مثيله الراشي والمرتشي، بل ربما لولا سعيه بينهما لما أفلحا في ارتكاب الجريمة. غير أن عدم ذكر المركز القانوني للوسيط في جريمة الرشوة لا يعني عدم خضوعه للعقاب وفقا للقواعد العامة للتحريم، فالوسيط يعد شريكا في الجريمة وفقا للمادة 42 ق.و.ف.م التي أحالت عليها المادة 52 ق.و.ف.م بنصها على ما يلي "تطبق الأحكام المتعلقة بالمشاركة المنصوص عليها في قانون العقوبات على الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون".

وتنص المادة 42 ق.ع على أنه "يعتب شريكا في الجريمة من لم يشترك اشتراكا مباشرا ولكنه ساعد بكل الطرق أو عاون الفاعل أو الفاعلين على ارتكاب الأفعال التحضيرية أو المسهلة أو المنفذة لها مع علمه بذلك".

فأساس اعتبار الوسيط شريكا في جريمة الرشوة هو توفر علمه بأن ما يقوم به أو يقدمه مسهل لجريمة الرشوة أو منفذ لها، ويعاقب الشريك في الجنحة بنفس العقوبة المقررة للفاعل الأصلي وفقا للمادة 44 ق.ع، وفي عدا هذا النص لا يوجد نص قانوني يعاقب الوسيط في جريمة الرشوة.

ومن باب المقارنة، نجد أن هناك تشريعات تقرر عقوبات للرأش (المتدخل)، بل وأحيانا تقرر له نفس العقوبة المطبقة على الراشي والمرتشي، نذكر على سبيل المثال المادة 107 مكرر من القانون رقم 58 لسنة 1937 المتضمن قانون العقوبات المصري، المادة 10 من المرسوم الملكي رقم م/36 الصادر بتاريخ 1412/12/29 هجري

¹- أنظر، المادة 15/أ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المتضمن نظام مكافحة الرشوة السعودي، المادة 158 من المرسوم السلطاني رقم 07/74 الصادر بتاريخ 16 فبراير 1974 المتضمن قانون الجزاء العماني¹.

وتتفق جريمة الرشوة الإيجابية مع سابقتها في الغرض والهدف عن المزية غير المستحقة، وهو حمل الموظف العمومي لأداء عمل أو الامتناع عن أدائه يكون من ضمن أعمال وظيفته.

ومن محاسن صياغة المادة 25 ق.و.ف.م أن الجريمة تتحقق ولو أعطيت المزية لشخص أو كيان آخر غير الموظف، ما دام هذا الأخير قام بعمل أو امتنع عن أداء عمل من واجباته نظير تلك المزية المقدمة لغيره من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، بل ويعاقب الراشي عن فعل الإرشاء حتى ولو لم يتحقق المقصود من تقديم المزية².

أما بخصوص الركن المعنوي الذي تتطلبه هذه الجريمة، فهي تتفق مع عناصر الركن المعنوي لجريمة الرشوة السلبية، وعليه فهي تتطلب توافر عنصري العلم والإرادة، أي أن تتجه إرادة الراشي إلى فعل الإعطاء أو العرض أو الوعد وهو عام بكافة عناصر الجريمة. وفي هذا قضت المحكمة العليا بأن " الراشي لا يعفى من العقاب إلا إذا كان مضطراً على ارتكاب الجريمة بقوة ليس في استطاعته مقاومتها وفقاً لأحكام المادة 48 من قانون العقوبات"³.

أما عن العقوبات، فقد وحدها المشرع الجزائري في كلتا الصورتين من التجريم (الرشوة الإيجابية، الرشوة السلبية)، وتمثل في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وبغرامة من 200.000 د.ج إلى 1000.000 د.ج. هذا إذا كان الفاعل شخصاً طبيعياً، أما إذا كان شخصاً معنوياً، فيعاقب بالعقوبات المقررة في المادة 18 ق.ع، والمتمثلة في الغرامة التي تساوي مرة إلى خمس مرات الحد الأقصى للغرامة المقررة للشخص الطبيعي، إضافة إلى جواز الحكم بعقوبات تكميلية.

وجدير بالملاحظة هنا أن جريمة الرشوة تمتاز عن بقية الجرائم بميزتين، ترتبط الميزة الأولى بخاصية تقادم الدعوى العمومية، حيث تطبق على الرشوة في مختلف صورها ما نصت عليه المادة 50 ق.و.ف.م والتي تقضي بعدم تقادم الدعوى العمومية في جرائم الفساد بوجه عام في حالة ما إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى الخارج، وفي

¹- أنظر، حنان براهمي، قراءة في أحكام المادة 25 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، 2009، ع.5، ص.142.

²- معمر فرقاق، المرجع السابق، ص.45.

³- أنظر، محكمة عليا، غ.ج.م.، تاريخ 12/04/1992، ملف رقم 77162، المجلة القضائية، 1994، ع.1، ص.271.

غير ذلك من الحالات تطبق أحكام ق.إ.ج. وبالرجوع إلى ق.إ.ج، نجد أن المادة 08 مكرر تنص على أنه " لا تنقضي الدعوى الدعوى العمومية بالتقادم في الجنايات والجنح... المتعلقة بالرشوة". وبناء عليه، فإن جريمة الرشوة غير قابلة للتقادم.

أما الميزة الثانية التي تتميز بها جريمة الرشوة عن باقي جرائم الفساد، هي أن العقوبات المنطوق بها في هذه الجريمة غير قابلة للتقادم وفقا لما نصت عليه المادة 612 مكرر ق.إ.ج.¹

وعليه، تكون جريمة رشوة الموظفين العموميين بصورتها السابقتين الأكثر شيوعا في القطاع العام، بالنظر لكونهما متصل بسير المرافق العمومية. غير أنه ثمة صورة أخرى وضمن نفس النموذج الذي تبناه المشرع الجزائري، تتعلق برشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات العمومية الدولية.

ثانيا: جريمة رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات العمومية الدولية

وهي صورة مستحدثة للرشوة بموجب ق.و.ف.م، حيث لم يكن ينص عليها قانون العقوبات، وهو أمر محمود قام به المشرع الجزائري، وذلك بالنظر إلى حجم المعاملات والأنشطة التي تتميز بها الحياة الاقتصادية الجزائرية.

وحسب المادة 28 ق.و.ف.م يتمثل هذا النوع من الرشوة في السلوك الذي يقوم به كل من وعد موظفا عموميا أجنبيا أو موظفا في منظمة دولية، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان لصالح الموظف أو لصالح شخص أو كيان آخر، من أجل أن يقوم بعمل أو الامتناع عن عمل من واجباته، وذلك بغرض الحصول أو المحافظة على صفقة أو امتياز غير مستحق له صلة بالتجارة الدولية.

كما يتمثل هذا السلوك فيما يقوم به كل موظف عمومي أجنبي أو موظف منظمة دولية بطلبه أو قبوله مزية غير مستحقة بنفس الشكل للقيام بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.²

والشيء الملاحظ أن المشرع الجزائري حافظ على نفس بالأركان والعقوبات المقررة في جريمة الرشوة التقليدية والخاصة بالموظف العمومي.

¹ - عدم تقادم الجريمة والعقوبة في جريمة الرشوة، تطبق على جميع صولا الرشوة (موظف عمومي، موظف عمومي أجنبي، الرشوة في القطاع الخاص، الرشوة في مجال الصفقات العمومية).

² - المشرع الجزائري تبني ما جاء في المادة 3/2 بند ب من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وبخلاف ما قرره الاتفاقية المتعلقة بمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب التي حصرت مجال التجريم في المعاملات التجارية الدولية¹، فقد وسع المشرع الجزائري في مجال التجريم إلى المعاملات الدولية، تضييقا على أعمال الفساد وحفاظا على المال العام².

ويقتضي هذا النوع من الجرائم توافر صفة معينة في الجاني، وهي أن يكون موظفا عموميا أجنبيا، أو موظف في إحدى المنظمات الدولية العمومية.

وبالرجوع إلى المادة 2 ق.و.ف.م في فقرتها "ج" نجدها تعرف الموظف العمومي الأجنبي بأنه " كل شخص يشغل منصبا تشريعا 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". وتعرف الفقرة "د" من نفس المادة السابقة موظف منظمة دولية عمومية بأنه " كل مستخدم دولي أو كل شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل، بأن يتصرف نيابة عنها"³.

ويتمثل النشاط المجرم في صورة الرشوة السلبية لهذه الجريمة في قيام الموظف العمومي الأجنبي أو موظف المنظمة الدولية بأداء عمل أو الامتناع عن عمل من واجباته التي قد تختلف عن واجبات الموظف العمومي (الوطني)، أما في صورة الرشوة الإيجابية، فهو الحصول أو المحافظة على صفقة أو أي امتياز غير مستحق ذي صلة بالتجارة الدولية أو غيرها.

وبهذا يكون المشرع قد تميز عن التشريعات الأوربية التي أخذت باتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، إذ اقتصر أغلب هذه التشريعات فقط على تجريم الرشوة الإيجابية في المعاملات الدولية دون الصورة الثانية (الرشوة السلبية)⁴.

¹ في 21 نوفمبر 1997 قامت الدول الأعضاء في منظمة OECD والدول غير الأعضاء الخمسة (الأرجنتين والبرازيل وبلغاريا وتشيلي وجمهورية السلوفاك) بتبني هذه الاتفاقية وقد تم التوقيع عليها في 17 مارس 1997، ودخلت حيز التطبيق في فيفري 1999. أنظر، محمد احمد غانم، المرجع السابق، ص.15.

² وهذا بخلاف المشرع الفرنسي الذي حصر مجال التجريم في بالتجارة الدولية، ولم يوسعه إلى أي معاملة دولية أخرى، أنظر، رمزي بن الصديق، صور الرشوة في القطاع العمومي المستحدثة بالقانون رقم 01/06، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاجتماعية، جوان 2015، ع.08، ص.260.

³ المادة 2/د ق.و.ف.م.

⁴ -Cf. Michel VERON, Corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, favoritisme, Revue de jurisprudence commerciale, numéro spécial, colloque de la Baule, Paris, France, 2001, n° 11, p.37.

وتحسن الإشارة كذلك إلى أن تجريم المشرع للرشوة السلبية وفقا للمادة 2 من المادة 28 ق.و.ف.م يقتضي المتابعة الجزائية لهذا لنوع من الجرائم والتي ترتكب داخل إقليم الجمهورية الجزائرية وفقا لمبدأ الإقليمية المنصوص عليها في المادة 03 ق.ع، وأيضا المتابعة الجزائية لتلك الجرائم التي يرتكبها جزائري خارج إقليم الجمهورية تطبيقا لمبدأ شخصية قانون العقوبات، وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في المادتين 583 و 588 ق.إ.ج، وجريا على القواعد العامة للاختصاص¹.

ولأن الرشوة هي ظاهرة من أخطر مظاهر الفساد التي تصيب المجتمع ككل، فقد ارتبطت بعالم المال والأعمال الخاصة، فأصبحت تأخذ أبعادا مختلفة ومتغيرة، وعليه كان من الضروري تدخل المشرع لوضع تنظيم قانوني محكم لمواكبة هذا الوضع، وهو ما يتبين من خلال استحداث صورة جديدة للرشوة في القطاع الخاص.

الفرع الثاني

الرشوة في القطاع الخاص

جرم المشرع الجزائري الرشوة في القطاع الخاص من خلال المادة 40 ق.و.ف.م والتي تنص على أنه " يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50.000 د.ج إلى 500.000 د.ج:

- كل شخص وعد أو عرض أو منح، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة على أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة كانت سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل مما يشكل إخلالا بواجباته؛
- كل شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص أو يعمل لديه بأي صفة، يطلب أو يقبل بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء لنفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر ليقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل مما يشكل إخلالا بواجباته".

¹- رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص.261.

وحقيقة التجريم ترجع إلى تطبيق الالتزامات الدولية على إثر تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هذه الأخيرة التي اعتبرت القطاع الخاص شريكا فعالا وأساسيا للسلطات العمومية في التنمية الاقتصادية وفي شتى مجالات الحياة العامة¹.

فهذه الصورة تجرم رشوة العامل أو المستخدم الذي يطلب أو يأخذ من الغير الذي يتعامل معه لحساب رب العمل مكافأة أو جزاء لأداء عمل من أعمال وظيفته أو امتناع عن عمل تقتضيه واجباته، إذ أن الرشوة على هذا النحو تلحق الضرر برب العمل².

لكن قد يسأل سائل ما عن الجديد في نص المادة 40 ق.و.ف.م خاصة و أن المادة 127 ق.ع (الملغاة) كانت فد خصت العامل أو مستخدم أو مندوب بأجر أو مرتب على أية صورة كانت طلب أو قبل عطية أو وعدا أو طلب أن يتلقى هبة أو هدية أو جعلاً أو خصماً أو مكافأة بطريق مباشر أو عن طريق وسيط، وبغير علم مستخدمه أو رضاه بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 500 إلى 5.000 دج .

والواقع الجديد في نص المادة 40 ق.و.ف.م هو توسيع المشرع في الأشخاص الذين يمكن متابعتهم في جريمة الرشوة في القطاع الخاص، حيث أصبح التجريم يمس كل من يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص أو يعمل لديه، مهما كانت الصفة التي يعمل بها، سواء كانت شركة أو تعاونية أو نقابة...إخ³.

فضلا على أن المشرع قد تبني ازدواجية التجريم في الرشوة في القطاع الخاص، بنصه على عقاب كل من الراشي (صاحب الحاجة) والمرتشي على حد سواء⁴.

وفيما يخص العقوبات المقررة لهذه الجريمة في صورتها، فقد جاءت مخففة مقارنة مع ما قرره المشرع في جريمة الرشوة في القطاع العام، حيث قرر لها المشرع عقوبة الحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وغرامة من 50.000 د.ج إلى 500.000 د.ج. وتطبيقا للقواعد العامة المشار إليها في المادتين 8 مكرر و 612 ق.إ.ج، فإنه لا تنقضي الدعوى العمومية ولا العقوبات المقررة لجريمة الرشوة في القطاع الخاص.

¹- تنص المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه " تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير".

²- أنظر، عبد الكريم تبون، الرشوة والتستر على جرائم الفساد في القطاع العام بين التدابير الوقائية والتدابير العقابية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر /سعيدة، 2012/2011، ص.116.

³- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.81.

⁴- وعليه نحيل إلى ما قلناه سابقا في أركان جريمة رشوة الموظفين العموميين. ص. 161 وما يليها من هذه الرسالة.

ونظرا لتطور أساليب ووسائل دفع الرشوة، استحدثت المشرع بعض الصور الجديدة لجريمة الرشوة والتي لم تكن معروفة سابقا في ظل قانون العقوبات، وهكذا قد جرم المشرع كلا من تلقي الهدايا والإثراء غير المشروع.

المطلب الثاني

الجرائم ذات الصلة بجريمة الرشوة

إضافة إلى الرشوة، فإنه ثمة أفعال أخرى مكونة للفساد، لا تقل أهمية عنها تتمثل في سلوكيات تعتبر من قبيل الاتجار بالوظيفة، إذ تتميز بكونها قائمة على القيام بأفعال منعها القانون لا سيما ق.و.ف.م. فالأصل أنه من يتولى القيام بوظيفة ما، أو يقوم بعمل من الأعمال الوظيفية عليه أن يؤديه بغير مقابل، إلا ما يتقاضاه من راتب أو أجر مشروع من الجهة التي يعمل لديها¹، فإن شذ عن ذلك، فطلب أو قبل المقابل مهما كان نوعه من صاحب المصلحة مقابل القيام أو الامتناع عن عمل ما عد ذلك في حكم الجريمة.

فما دامت الدولة تتكفل بإعطاء موظفيها أجرا مجزيا يكفيهم بما يحول من مد أيديهم للبحث، فمن فعل ذلك منهم، فإن ما يأخذه من مال حرام، فهو كالغل في عنقه، حيث يقول النبي عليه الصلاة والسلام " من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول"².

فتمو ثورة الإنسان وازدياد ماله أمر لا يعارضه فيه أحد متى كان ذلك النماء والزيادة نتيجة نشاط أو عمل أو فعل مقبول شرعا وقانونا، إلا أن تلك الزيادة متى جاءت من خلال ارتباط صاحب المال بعمل عام يمس مصالح الناس، فيشغل عمله وعلاقاته لتحقيق كسب غير مشروع، هنا يقال له ، قف! من أين لك هذا؟.

من هنا جاءت فكرة الإثراء غير المشروع، فهذه الجريمة تتضح أركانها متى ما قام الموظف باستغلال ارتباطه بعمل عام يمس مصالح الناس، فيحقق كسبا غير مشروع (الفرع الأول).

¹- لقد أشار النبي عليه الصلاة والسلام إلى أن الكثير من الناس لا يباليون من أين اكتسبوا المال. فعن أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: " يأتي على الناس زمان، لا يبالي المرء ما أخذ منه، أمن الحلال أم من الحرام". أنظر، أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، صحيح البخاري، المكتبة العصرية، بيروت، 2011، الحديث رقم. 2059، ص. 352.

²- وهو حديث صحيح على شرط الشيخين ولم يخرجاه. الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، ج. 01، المرجع السابق، الحديث رقم. 1472، ص. 563.

وإذا كانت كلمة الرشوة توحى للوهلة الأولى بالفضاعة، فالاستعمال اليومي لهذه الكلمة أعطاها قبولاً واسعاً لدى الأفراد وجعل مفهومها يختلط مع مفهوم الهدية لعدة أسباب وعوامل، فإذا كانت الهدية في أصولها النقية رمزاً لعلاقة ما وتعبير عن أحاسيس جميلة، فهي قد تلبس بأهداف ومعاني تقرها من معنى الرشوة.

فالتداخل الذي يتشكل من جراء الممارسة غير المصرح بأهدافها المستقبلية يجعل مفهوم تلقي الهدايا يتداخل بشكل واضح مع مفهوم الرشوة، وهنا يكمن الحديث عن تمرير السلوك الرشوي من خلال هدية مبيّنة لنوايا أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

جريمة الإثراء غير المشروع

كان من المبادئ التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تجريم الكسب غير المشروع في قطاع الوظيف العمومي، فالزيادة في ثروات بعض الموظفين وعدم تناسبها مع دخولهم وعجزهم عن إثبات مصدرها، مقارنة بمدخلهم المشروعة، كل هذا كان من الأسباب الدافعة إلى مسائللة الفرد عن الكسب الذي حققه أثناء توليه الوظيفة العامة. حيث حثت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالدول الأطراف بالزامية وضرورة اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لتجريم ذلك¹.

ولتكريس هذا المبدأ الذي تضمنته الاتفاقية، قام المشرع الجزائري باستحداث نص تشريعي الذي يعاقب على الإثراء غير المشروع بموجب المادة 37 ق.و.ف.م حيث تنص الفقرة الأولى منها على أنه " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 د.ج إلى 1000.000 د.ج كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير الزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية بمدخله المشروعة".

كما أن المشرع الدستوري كفل هذا المبدأ من خلال تضمينه أولاً نصاً في الدستور يحمي الملكية الخاصة، حيث تنص المادة 20 منه على " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون"، كما أنه في ذات الوقت منع من أن

¹ - تنص المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه: " تنظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليها بصورة معقولة قياساً إلى دخله".

تكون الوظيفة مصدرا للثراء غير المشروع، حيث تنص المادة 21 من التعديل الدستوري الأخير على أنه "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهد في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

وبهذا، يكون المشرع من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قد تجاوز القصور المسجل على قانون العقوبات، بالإحاطة بصورة من صور الفساد الخفي والصعب الإثبات، وجاء بنص المادة 37 لتغطية هذا النقص.

يجب أن ننوه أن لكل جريمة أسباب ودوافع، واختلال قيمة الثراء المشروع هي انعكاس حقيقي لمؤثرات بنائية يمر بها المجتمع. فالفرد يسعى دائما إلى تحقيق الموازنة بين الدخل والإنفاق، وحين يصطدم بالارتفاع الدائم في الأسعار دون أن يقابله ارتفاع مواز في الدخل، فهذا يعجزه عن إشباع حاجاته الأساسية من مأكّل وملبس ومأوى، الأمر الذي قد يزعزع فيه قيمة الثراء أو الكسب المشروع، فيدفعه إلى ارتكاب إحدى جرائم الرشوة أو الاختلاس.

إننا لا نبرر الجريمة ولكن ندعو من خلال قلمنا هذا الدولة إلى تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي باعتبارها أنجع وسيلة وقائية من الجرائم، وكذا وضع سياسة علاجية تتناسب مع ظروف الواقع، كالحّد من زيادة الأسعار وتشديد الرقابة لمنع الفساد.

وعليه، نستعرض فيما يلي المقصود بالإثراء غير المشروع (أولاً)، ثم تبيان الأركان التي تقوم عليها هذه الجريمة (ثانياً).

أولاً: تعريف الإثراء غير المشروع

يقصد بالإثراء غير المشروع كل ما تملكه الموظف أو من في حكمه، فصار ضمن ذمته المالية عنصرا من عناصرها، باستغلال ما تسبغه عليه وظيفته أو يخوله مركزه من إمكانيات تطوع له الاجتراء على محارم القانون بما يمس وما يفترض في الموظف العام من الأمانة والنزاهة¹.

ولعل أقرب ما يكون لهذا المفهوم، نظرية الإثراء بلا سبب والتي تناولها القانون المدني والذي يقضي "كل من نال بحسن نية عن عمل الغير أو من شيء له منفعة ليس لها ما يبررها، يلزم بتعويض من وقع الإثراء على حسابه بقدر ما استفاد من العمل أو الشيء"².

¹- صلاح الدين حسن السبسي، المرجع السابق، ص.70.

²- المادة 141 من القانون المدني الجزائري.

وبهذا يتضح أن كلا من الإثراء غير المشروع والإثراء بلا سبب يتفقان في مسألتين، تتعلق الأولى بالزيادة في الذمة المالية، أما الثانية، فهي تشمل انعدام السبب القانوني للإثراء.

فالإثراء غير المشروع جريمة تركز على حصول زيادة - وصفها المشرع الجزائري في المادة 37 ق.و.ف.م "بالمعتبرة" - في الذمة المالية للموظف، والتي قد تظهر من خلال نمط عيش وتصرفات الجاني، كشرائه لعقارات باهظة الثمن، أو كزيادة رصيده البنكي بشكل يتنافى و مداخيله الشرعية التي صرح بها.

ثانيا: أركان جريمة الإثراء غير المشروع

يظهر لنا من خلال قراءة نص المادة 37 ق.و.ف.م أن جريمة الإثراء غير المشروع هي من الجرائم التي يشترط في مرتكبها توافر صفة الموظف العمومي، كما تتطلب توافر الركن المادي والركن المعنوي على النحو الآتي:

1-الركن المادي: يتمثل في السلوك الإجرامي الذي يتحقق ب:

أ-حصول زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي¹

يشترط أن تطرأ زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، مقارنة بمدخله، وعبر عنها المشرع الجزائري بالمعتبرة، أي أن تكون ذات أهمية وملفتة للنظر، كأن تكون ظاهرة للعيان. ومثالها شراء فيلا فاخرة، كثرة الأسفار للخارج.

لكن قد يصعب إثبات الإثراء في حالة ما إذا كانت الزيادة مستترة -أي خفية- حيث يبقى الجاني على نمط عيشه المعتاد.

والإشكال الآخر الذي قد يثار هنا يتعلق بالزيادة المعتبرة في الذمة المالية لأولاد الموظف، فهل يسري عليه النص الجنائي؟.

إعمالا لنص المادة 05 ق.و.ف.م التي تلزم الموظف بالتصريح بممتلكاته هو وأولاده القصر، مما يوحي بأن الزيادة المعتبرة وغير المبررة في الذمة المالية لأولاد الموظف معاقب عليها ويسأل عنها الموظف وفقا لجريمة الإثراء غير المشروع.

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.72.

ب- أن تكون الزيادة معتبرة مقارنة بمداخليل الموظف المشروعة

لا تقوم الجريمة إلا إذا عجز الموظف عن تبرير الزيادة في ذمته المالية أو مداخيله المشروعة التي تشمل كل ما يجنيه الموظف العمومي من عمله أو ما قد يؤول إليه عن طريق الإرث أو الهبة.

وإذا كان المبدأ الدستوري مستقر على أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته¹، وأن عبء الإثبات يقع على سلطة الاتهام، إلا أن الأمر خلاف ذلك في جريمة الإثراء غير المشروع، إذ يتعين على المتهم أن يبرر الزيادة التي طرأت على ذمته المالية، ويثبت براءته، وإلا كان محل إدانة.

اعتبر البعض أن جريمة الإثراء غير المشروع تشكل انتهاكا حقيقيا لقرينة البراءة، لنقلها عبء الإثبات من سلطة الاتهام إلى المتهم الذي يقع عليه واجب إثبات مشروعية مصدر الأموال التي يجوزها. حتى أن بعض دول أوروبا الغربية قد اعترضت إبان مفاوضات إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على وجود نص خاص بتحريم الإثراء غير المشروع للاعتبارات المتعلقة بتعارضه مع المبادئ القانونية ولا سيما قرينة البراءة، وما يتفرع عن نقل عبء الإثبات².

والحقيقة أنه ليس من شأن القاضي الجنائي إغفال نص المادة 37 ق.و.ف.م بحجة إهداره لمبدأ البراءة المفترض في المتهم، فالقاضي مكلف بتطبيق القانون الذي بين يديه لا بالرقابة عليه.

ثم إننا نرى أن المشكلة لا تكمن في التطبيق الحرفي للمبدأ وعدم وجود أي استثناءات عليه، فقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي " أنه يمكن في بعض الأحوال، وخاصة في مسائل المخالفات وضع قرائن بتوافر الخطأ، بشرط كفالة حقوق الدفاع، وأن تشير الوقائع بصورة معقولة إلى نسبتها إلى المتهم"³، فالجلس اشترط هنا للتضحية بأصل البراءة أن تكون قرينة الإثبات قابلة لإثبات العكس، وأن تستخلص القرينة من وقائع تشير بصورة معقولة إلى نسبة إلى نسبة الواقعة إلى المتهم وأن تكفل له حقوق الدفاع.

¹- تنص المادة 45 من التعديل الدستوري الأخير على أنه " كل شخص يعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته في إطار محاكمة عادلة تؤمن له الضمانات اللازمة للدفاع عنه".

²- من بين هذه الدول التي اعترضت على تجريم الإثراء غير المشروع نجد سويسرا، إسبانيا. آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص.100.

³- قرار المجلس الدستوري الفرنسي، 16/06/1999، أشار إليه أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط. 02، دار الشروق، القاهرة،

ج- استمرارية جريمة الإثراء غير المشروع

طبقا لما تنص عليه المادة 2/37 ق.و.ف.م، فإن جريمة الإثراء غير المشروع هي جريمة مستمرة، تقوم إما بحيازة الممتلكات غير المشروعة، أو استغلالها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. والملاحظة هنا أنه إذا كانت الحيازة أو الاستغلال المباشر للمادة محل الجريمة لا تثير أي إشكال، فإن الاستغلال غير المباشر يصعب إثباته¹.

2- الركن المعنوي:

باعتبار جريمة الإثراء غير المشروع جريمة عمدية، فهي تتطلب توافر عنصري العلم والإرادة، أي علم الجاني بأنه موظف، وعلمه بتحقيق الزيادة المعتمدة في ذمته المالية، مقارنة بمداخيله المشروعة، وعجزه عن تبريرها بصورة قانونية، ومن ثم فلا تقوم الجريمة إذا حصلت الزيادة في الذمة المالية للموظف دون علمه أو نتيجة إهمال أو بدون قصد. كما يجب أن تتجه إرادة الجاني رغم علمه بذلك إلى تلقي هذه الزيادة المعتمدة، وكذا عجزه عن تبريرها.

فإذا ما تحققت الأركان السابقة على النحو المبين، قامت الجريمة التي قرر لها المشرع عقوبات صارمة تتمثل في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وبغرامة من 200.000 د.ج إلى 1000.000 د.ج، كما يعاقب بنفس العقوبة كل شخص ساهم عمدا في التستر على المصدر غير المشروع للأموال بأية طريقة كانت.

ومن بين صور الرشوة تلقي الهدايا لتسهيل أداء خدمة ما، إذا تعتبر إحدى الصور التي استدركها المشرع بالتحريم في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الثاني

جريمة تلقي الهدايا

إن الشبكات الرشوية لا يمكن لها أن تستمر إذا لم تكن نسقا تنظيميا قائما بذاته، ومن هذا المنطلق برزت مفاهيم عديدة تدرس الرشوة كنظام اجتماعي ديناميكي له حدود تحددها طبيعة ونوع الفعل الرشوي².

واستكمالا لدائرة الحماية من جرائم الفساد التي سنها المشرع، جاء نوع آخر من الجرائم الملحق بالرشوة التي تتضمن أفعالا يوجد بينها وبين الرشوة نوع من الشبه من حيث الإخلال بنزاهة الوظيفة العامة، ويدخل في

¹ - آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص.100.

² - Cf. Valère Nkelzok KOMTSINDI, La corruption : une lecture systémique, 1^{ère} édit, édit. Dianoiä, 2004, p.34.

هذا النطاق جريمة تلقي الهدايا المنصوص عليها في المادة 38 ق.و.ف.م، حيث تنطوي هذه الجريمة على جعل الوظيفة العامة مصدرا للإثراء غير المشروع للصالح الخاص.

وحيث أن الموظف يرتبط بالدولة لأداء أعمال وظيفته وذلك لقاء أجر وليس له أن يتقاضى من الأفراد مقابلا لأداء هذا العمل.

فعلة التجريم ليست الهدية بذاتها، وإنما الظروف والوقائع التي يثبت منها تأثير الهدية على واجبات الموظف العمومي¹. فالتجريم يكون كجزاء للتخطيط من أجل التأثير على الموظف، بينما لا تقوم الجريمة إذا كانت الهدية معزولة عن أي قصد غير مشروع، وكانت صادرة عن حسن نية، وبالتالي يكون المقصود من التجريم على حد تعبير الدكتور أحسن بوسقيعة، هو درء الشبهة عن الموظف العمومي².

ولحساسية هذا الموضوع نستعرض في نقطة أولى مشروعية الهدية في الفقه الإسلامي (أولا) ثم نعرض إلى أركان جريمة تلقي الهدايا (ثانيا).

أولا: مشروعية الهدية في الفقه الإسلامي

الهدية في اللغة هي ما أتحف به، يقال أهديت له وإليه، والتهادي هي لأن يهدي بعضهم إلى بعض، وجمعها هدايا وهداوى³، أما اصطلاحا فهي تمليك في الحياة بغير عوض، وهي تأخذ معنى الهبة والصدقة والعطية⁴.

وقد وردت أحاديث في السنة النبوية تدل على الترغيب في الهدايا كقوله صلى الله عليه وسلم في الحديث الذي يرويه أبو هريرة- رضي الله عنه- " تهادوا تحابوا"¹. وورد أيضا -عن عائشة رضي الله عنها- قالت: كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يقبل الهدية ويثيب عليها².

¹ - Cf. Bruce M.Bailey, La lutte contre la corruption : Questions et stratégies, Agence canadienne de développement international, Québec, 2000, p.05.

² - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.71.

³ - ابن منظور أبو الفضل جمال الدين، الموجع السابق، ص.357.

⁴ - أنظر، سعيد وجيه سعيد منصور، أحكام الهدية في الفقه الإسلامي، مذكرة ماجستير في الفقه و التشريع، كلية الدراسات العليا /جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011، ص.08.

وقد أجمع علماء الأمة وفقهاؤها في جميع العصور والمذاهب على أن الهدية مندوبة، ورغبوا بها، لما لها من أثر في التقارب، والألفة بين أفراد المجتمع المسلم، ولأن الإنسان مفطور على حب من أحسن إليه وأكرمه، فهي مندوبة لما فيها من التعاون على الخير وكسب القلوب، وبهذا تتضح الحكمة من مشروعيتها³. أما من أسندت له إحدى الوظائف العامة كالولاية والقضاة وموظفي الدولة، فقد أجمع لعلماء على أن الهدية لهم حرام، لأن المقصود منها التقرب لأجل المنصب والمكانة وهي نوع من أنواع الرشوة⁴. فعن أبي سعد الخذري قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "هدايا الأمراء غلول"⁵، وكان الخليفة عمر ابن عبد العزيز رضي الله عنه يرد الهدية، فلما قيل له كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يقبلها، قال: كانت له هدية، ولنا رشوة لأنه كان يتقرب إليه لنبوته لا لولايته، ونحن يتقرب إلينا لولايتنا⁶.

ثانياً: أركان جريمة تلقي الهدايا

تنص المادة 38 ق.و.ف.م على أنه "يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 50.000 د.ج إلى 200.000 د.ج كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه.

يعاقب الشخص مقدم الهدية بنفس العقوبة المذكورة في الفقرة السابقة".

الملاحظة الأولى التي نبديها من خلال قراءة هذه المادة، هو عنوان الجريمة الذي جاء تحت "تلقي الهدايا"، بينما المادة لا تجرم فقط فعل التلقي، وإنما تعاقب أي شخص يقدم الهدية من أجل التأثير في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهام الموظف، وعليه حبذا لو يغير المشرع تسمية الجريمة ب جريمة تلقي الهدايا وتقديمها.

وإضافة إلى صفة الجاني التي هي أيضاً ركن في هذه الجريمة، نجد أنها تقوم على الركن المادي (1)، والركن

المعنوي (2).

¹ - أنظر، أبي بكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي، السنن الكبرى، ط. 03، ج. 06، دار الكتب العلمية، بيروت، 2003، رقم الحديث. 11946، ص. 280.

² - أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، المرجع السابق، رقم الحديث. 2585، ص. 446.

³ - سعيد وجيه سعيد المنصور، المرجع السابق، ص. 26.

⁴ - سعيد وجيه سعيد المنصور، المرجع السابق، ص. 88.

⁵ - أبي بكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي، ج. 10، المرجع السابق، رقم الحديث. 20474، ص. 233.

⁶ - أنظر، الموسوعة الفقهية، ط. 02، ج. 22، إصدار وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الكويت، 1992، ص. 223.

1-الركن المادي:

يتمثل في تلقي الموظف الهدايا وجاء في نص المادة 38 بعبارة "قبول هدية أو أية مزية غير مستحقة"، ويتحلل بدوره إلى عنصرين:

أ- أن يتلقى الموظف العمومي هدية أو مزية

ويعني التلقي هنا الاستسلام حقيقة لا مجرد قبول الهدية، فالقبول لا يتضمن بالضرورة وضع الجاني يده على الهدية فعلا، وإنما قد يتضمن أيضا تسلمه لها بعد حين¹.

وهنا يكمن الاختلاف بين هذه الجريمة وجريمة الرشوة السلبية السالفة الذكر، حيث يفترض في هذه الأخيرة أن يكون هناك عرض مزية من صاحب الحاجة إلى الموظف لقاء قضاء حاجته، وذلك بأداء عمل لصالحه أو الامتناع عن أدائه، في حين أن قبول الهدية في جريمة تلقي الهدايا لا يشترط فيه قضاء حاجة إذ لم يربطه المشرع بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه.

وقد قضت المحكمة العليا في أحد قراراتها بأنه² يعد راشيا الشخص الذي يعرض هدية أو يمنحها للموظف لحمله على أداء عمل من أعمال وظيفته، ولا يعفى من العقاب إلا إذا كان مضطرا على ارتكاب الجريمة بقوة ليس في استطاعته مقاومتها وفقا للمادة 48 من قانون العقوبات".

ب- أن يكون من شأن تلك الهدية السير على إجراء أو معاملة ما لها صلة بمهام الموظف

أي يشترط أن يكون لمقدم الهدية حاجة أو معاملة أو طلب معروض على الموظف العمومي. وبهذا فإن الهدية التي يتلقاها الموظف العمومي والتي ليس من شأنها التأثير في عمله أو واجباته الوظيفية، إما لعدم وجود

¹- رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص.270.

²- محكمة عليا، غ.ج.م، 1992/04/12، ملف رقم 77162، المجلة القضائية، 1994، ع.01، ص.271.

معاملة خاصة بمقدم الهدية أو وجودها ولكن ليس بمقدور الهدية تغيير مجريات الأمور والأعمال وتوجيهها نحو وجهة أخرى، لا تقوم بها الجريمة لانتفاء شرط التأثير¹.

ومع هذا يبقى سائغا التساؤل حول المعيار الذي يمكن من معرفة الهدية التي من شأنها التأثير على سير إجراء أو معاملة ما، من الهدية غير المؤثرة؟.

يرى الدكتور أحسن بوسقيعة أن تقرير ذلك يعود للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع مستأنسا في ذلك بالظروف والوقائع التي يثبت منها تأثير الهدية من عدمه على واجبات الموظف العمومي².

2-الركن المعنوي

جريمة تلقي الهدايا جريمة عمدية، تتطلب أن يكون الجاني عالما بأن مقدم الهدية له حاجة لديه، واتجاه إرادته رغم ذلك إلى تلقيها. فإذا ما تحققت الأركان السابقة قامت الجريمة في حق متلقي الهدية ومقدمها على السواء.

المشرع الجنائي لا يحمي فقط الوظيفة العامة من خطر الإخلال بها، أو صيانة المال العام والمحافظة عليه، ولكنه بالمقابل يحمي الأفراد من إمكانية الحصول مهم على أموال غير مستحقة، أو متجاوزة ما هو مستحق، وهو ما عبر عنه المشرع الجزائري بجريمة الغدر.

¹- ومثال ذلك، البقشيش le pourboire هذا العرف الذي بدأ في بلاد المشرق وخاصة تركيا، وانتشر إلى سائر بقاع العالم. أحمد رفعت خفاجي، المرجع السابق، ص.303.

²- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.71.

المطلب الثالث

جريمة الغدر وما في حكمها

إن الدولة باعتبارها شخصا معنويا عاما، لا تستطيع أن تقوم برسالتها وأن تؤدي دورها إلا عن طريق شخص طبيعي يقوم بالتعبير عن إرادتها، والذي يضطلع بدور مهامها باعتبارها منفذ سياسة الدولة والمسئول عن تحقيق أهدافها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

هذا الشخص يتمثل في الموظف العمومي الذي يدخل في علاقة إدارية مع الجهاز الإداري التابع له، وتترتب عن هذه العلاقة حقوق يكتسبها الموظف طيلة مساره الوظيفي، مقابل قيامه بواجباته والتزاماته التي تقع على عاتقه.

كل هذا من أجل الرفع من مردودية الوظيفة العمومية، والتي يجب أن يتضمن نظامها القانوني القواعد التي تكفل حسن اختيار الموظفين عند التعيين وأثناء العمل، وأن تضمن لهم مستوى معيشة جيدة يحفظ لهم كرامتهم، وأن تعطى لهم الضمانات اللازمة لذلك. كما يجب أن تنظم رقابة فعالة تسمح بمعاينة الموظف المهمل أو المقصر، وأن يكون كل ما يتعلق بالوظائف والموظفين بمنأى عن الاعتبارات الشخصية أو الحزبية أو ما شابهها.

ومن بين الالتزامات التي تقع على الموظف العام حسن إدارته للأموال العامة الموضوعة تحت تصرفه، هذه الأخيرة تخضع إلى الحماية القانونية، نظرا لاستعمالها في تحسين وتطوير الكيان الاجتماعي والاقتصادي والإداري.

فالدولة الحديثة لم تعد وظيفتها ودورها مقصور على حفظ النظام العام، بل تعدت إلى المساهمة في النشاط الاقتصادي، ومشاركة الأفراد في ممارسة هذا النشاط بأوجه عديدة ومختلفة، لهذا تحتاج إلى أموال لكي تحقق الصالح العام والمنفعة العامة¹.

والأموال العامة هي أموال مخصصة للمنفعة العامة، وتخصيصها لهذا الغرض يقتضي إفرادها بأحكام خاصة تكفل حمايتها من أي اعتداء مادي يكمن أن يعطل تحقيق الغرض منها. وتظهر خصوصية الحماية من خلال

تجريم المشرع لأفعال الغدر (الفرع الأول)، وجريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم (الفرع الثاني)، وجريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية (الفرع الثالث).

¹ - أصبحت أيضا تسمى بدولة التنمية، دولة الإدارة، فخلعت عن نفسها قناع الدولة الحارس، وباشرت النشاط الاقتصادي قصد تحقيق الرفاهية الاقتصادية. أنظر، عبد الحفيظ فارة، تسيير إدارة الأملاك المحلية، مذكرة الدراسات العليا المتخصصة، شعبة تسيير الجماعات المحلية والتنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري / قسنطينة، 2008/2007، ص.1.

الفرع الأول

جريمة الغدر

وهو الفعل المنصوص عليه في المادة 30 ق.و.ف.م والتي تعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 500.000 د.ج إلى 1000.000 د.ج كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأفراد الذين يقوم بالتحصيل لحسابهم¹.

ومن خلال هذا النص، فإنه يجسد القواعد الدستورية² التي تقرر أن الضرائب العامة وتعديلها وإلغائها لا يكون إلا بنص القانون، كما لا يجوز تكليف أحد بأداء أكثر مما هو مقرر إلا بالقانون، وبالتالي فتحصيل أكثر مما هو مستحق من المكلف يطلق عليه قانوناً بجريمة الغدر.

وقد تعارف الفقه الجنائي على هذه التسمية، التي هي مأخوذة من قانون العقوبات الفرنسي، وهي مرادفة للمصطلح الفرنسي La concussion، ويطلق عليها البعض التعسف أو فرض المغارم³.

ونرى أن عبارة جريمة التعسف في الجباية أفضل من مصطلح الغدر كونها الأقرب في الدلالة على ماهية هذه الجريمة، ذلك أن مصطلح الغدر لا يوحي بشكل جلي عن موضوع الجريمة، فهو ليس من الجنس اللغوي المكون لركنتها المادي⁴.

وأساس التجريم هنا انه لا يجوز فرض أعباء أو رسوم على المواطنين أو زيادتها بدون وجه حق لأن ذلك يتطلب قانون لفرضها أو زيادتها. ومن ناحية أخرى فإن هذه الجريمة تحل بالثقة في عمال الدولة. فإذا فرض الموظف ضرائب أو رسوم غير مستحقة، فالأمر هذا يكون خداعاً وغدراً بالمواطنين⁵.

¹- كانت تحكمه المادة 121 ق.ع قبل إلغائها.

²- تنص المادة 3/64 من الدستور على أنه "لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون".

³- انظر، الموقع : www.afteegypt.org

⁴- حيث أن مصطلح الغدر من كلمة غدر و معناها: نقض العهد و ترك الوفاء، الغدر ضد الوفاء و النزاهة. أنظر، ابن منظور أبو الفضل جمال الدين المرجع السابق، ص.302.

⁵- فوزية عبد القادر، المرجع السابق، ص.156.

وحتى تتضح أكثر الطبيعة الخاصة المميزة لجريمة الغدر، نتطرق في ما يلي إلى تمييز هذه الجريمة عن جريمة مشابهة لها وهي جريمة النصب (أولاً)، ثم نبين الأركان التي تقوم عليها (ثانياً).

أولاً: تمييز جريمة الغدر عن جريمة النصب

تنص المادة 372 ق.ع على أن "كل من توصل إلى استلام أو تلقي أموال أو منقولات أو... كان ذلك بالاحتتيال لسلب كل ثروة الغير أو بعضها أو الشروع فيه إما باستعمال أسماء أو صفات كاذبة أو سلطة خيالية..... يعاقب بالحبس من سنة على الأقل إلى 5 سنوات على الأكثر وبغرامة من 20.000 دج إلى 100.000 دج. ومن خلال المقارنة بين هذا النص ونص المادة 30 من ق.و.ف.م. يتضح لنا أن كلا الجريمتين تنتفقان أولاً في كونهما استيلاء على مال الغير بدون وجه حق، و ثانياً في أن الجاني يلجأ إلى طرق ووسائل احتيالية لإيقاع الضحية، بينما تكمن أوجه الاختلاف في:

- الجاني في جريمة الغدر هو موظف عام، وبالتالي إذا انتفت هذه الصفة انتفت جريمة الغدر. أما في جريمة النصب، فإنها لا تتطلب هذا الصفة في الجاني؛

- لإرادة المجني عليه دوراً أساسياً في جريمة النصب، إذ يوجه المحتال إرادة المجني عليه إلى تسليم المال. في حين أنه لا عبء لإرادة المجني عليه أو رضائه في جريمة الغدر، فهي تقع و لو كان المجني عليه عالماً بأن ما يطلبه أو يأخذه الموظف غير مستحق أو يزيد عن المستحق؛

- من حيث المال محل الجريمة، فهو في جريمة الغدر ما لا يستحق أو ما يزيد عن المستحق من الأعباء المالية العامة، والتي تأخذ شكل النفوذ غالباً. بينما أن محل جريمة النصب قد يكون مالا منقولاً أو عقاراً أو سندات أو وعود أو محالصات أو أوراق مالية أو إبراء من التزامات.

ثانياً: أركان جريمة الغدر

تقوم جريمة الغدر على الأركان الآتية:

1/ الركن المفترض: (صفة الجاني)

جريمة الغدر من جرائم ذوي الصفة، ففاعلها موظف عام له شأن في تحصيل الأموال والضرائب و الرسوم أو العوائد و الغرامات المالية أو نحوها كقابض الضرائب، قابض الجمارك.

ومن ثمة فلا تقوم جريمة الغدر إذا كان الفاعل غير موظف على الإطلاق، أو في حالة ما إذا كان موظفا عاما لكن لا شأن له في تحصيل المبالغ المالية، إذ يتابع في هاتين الحالتين بجريمة النصب المشار إليها سابقا. فالقاضي ملزم بالتحقق من صفة الجاني ومن اختصاصه في تحصيل الأعباء و ذلك بالرجوع إلى اختصاصات المنصب الذي يشغله¹.

2/ الركن المادي

يتحقق الركن المادي في جريمة الغدر إما بطلب أو تلقي أو اشتراط أو الأمر بتحصيل مبالغ مالية غير مستحقة الأداء أو تجاوز ما هو مستحق. ويكون الطلب بعبارات تدل على رغبة الموظف في تحصيل ما هو غير مستحق. أما التلقي فيقصد به أخذ المال أي تناوله الفوري سواء سبق ذلك الطلب أو وقع تلقائيا من المكلف بالأداء بخطأ في حساباته.

وفي هذا الصدد، انتهى القضاء الفرنسي إلى عدم قيام الجريمة في صورة إصدار أمر بالدفع لعدم وروده في النص الذي يتحدث عن الأمر بالتحصيل وليس عن الأمر بالدفع، وعلى ذلك قضي بعدم قيام جريمة الغدر في حق رئيس البلدية الذي أمر بدفع مبالغ مالية لأشخاص لا صلة لهم بالبلدية وهو يعلم أن البلدية غير مدينة لهم بتلك المبالغ².

كما قضي بإدانة مدير صندوق احتياط الذي قبض علاوات غير مستحقة باعتبار أن تلك العلاوات لم تمنح له على أساس أنها أجرة، وإنما على أساس أنها حقوق³.

كما قضي بإدانة الموظف العمومي الذي قام بمناسبة تحرير أوامر الصرف الشهرية بزيادة مبلغ أحد الرواتب⁴.

و من قبيل تحصيل ما هو غير مستحق الأداء، المحضر القضائي الذي يطالب المدين بدفع مبالغ مالية لصالح الدائن بما يفوق ما هو مستحق الأداء، وكذا كاتب الضبط المكلف بتحصيل الحقوق لحساب الخزينة

¹ - محمود نجيب حسيني، المرجع السابق، ص. 122.

² - Crim. 30-7-1925.DH 1925.555 ;Crim.27-6-2001,BCn°162. مقتبس عن أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 93.

³ - Cf. Cass crim 24 octobre 2001, Bull crim 2001, n°220.puplier sur le site :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2003-8.pdf

⁴ - Cf. Cass crim 04 mai 1979, Bull crim1979 ,n°179. Publier sur le site :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2003-8.pdf

الذي يزيد في تلك الحقوق. و تقوم الجريمة سواء دفع الجاني عليه المال برضاه أو بدون رضاه و سواء كان المبلغ المحصل كبيرا أو بسيطا¹.

و لا يشترط القانون أن يحقق الجاني لنفسه أو لغيره ربحا ما، فتقوم الجريمة سواء قبض المال لنفسه أو للخزينة العامة أو لأي جهة أخرى².

3/الركن المعنوي

تقتضي هذه الجريمة كسابققتها توافر القصد الجنائي العام، المتمثل في علم الجاني بأن المبلغ المطلوب أو المتحصل عليه غير مستحق، أو أنه تجاوز ما هو مستحق، واتجاه إرادته إلى تلقي أو تحصيل أو المطالبة بهذه الأموال غير المستحقة.

و يثار الإشكال في مدى اعتقاد المشرع الجزائري بأخطاء في القانون كسبب لانتقاد القصد الجنائي؟. فلو فرضنا مثلا أن موظف مصلحة الضرائب أخطأ في تقدير قيمة الضريبة المستحقة، أو أنه مثلا كان يجهل بصدور قانون ألغى الضريبة التي طالب بها المعني فهل يتابع بجرم الغدر؟. إذا كان الموظف في الحالة الأولى لا يتوافر لديه القصد الجنائي مما يحميه من المتابعة الجزائية، فإنه على العكس من ذلك لا ينفي عنه الجهل بقوانين المالية أو الضريبة القصد الجنائي لديه، فالمشرع الجزائري يفترض فيه العلم بالقانون³.

و من صور الغدر الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم، و هو ما سيكون محل بحث فيما يلي.

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.192.

²- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.192.

³- تنص المادة 60 من الدستور على أنه " لا يعذر أحد بجهل القانون".

الفرع الثاني

جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم

يعتبر دفع الضرائب أحد واجبات المواطنين¹، فعلى المكلفين بدفع الضريبة دفعها دون غش أو تهرب، ذلك أن دفع الضرائب يدخل في باب التضامن الاجتماعي، فالدولة تعمل على تحقيق مصالح المواطنين و إشباع حاجاتهم.

و من ثمة ينشأ بين الأفراد تضامن اجتماعي بموجبه يلتزم كل واحد منهم حسب استطاعته و قدرته في أداء الضريبة المفروضة عليه كي تتمكن الدولة من القيام بوظائفها المتعددة، و توفير الخدمات العمومية لكافة المواطنين بدون استثناء، و بغض النظر عن مدى مساهمتهم في تحمل النفقات العامة².

فلم يعد دور الضريبة يقتصر على تحقيق المرودية المالية فقط، بل تعداه لتصبح أداة من أدوات الضبط الاقتصادي التي تتدخل الدولة بواسطتها لتحقيق الأهداف المرغوب فيها³، و ذلك عن طريق الأثر الذي يمكن أن تحدثه في مكونات المتغيرات الاقتصادية الكلية كالدخل الوطني، الادخار و الاستثمار.

و الملاحظ أنه في الجزائر تعددت وسائل الفساد حتى باتت تطال كل المجالات، و منها على الخصوص ما له علاقة بموضوع البحث في قطاع الجباية أو الضرائب. و لأهمية الضريبة كمورد من موارد الدولة، وضع المشرع الجزائري عقوبات صارمة لقمع أي مساس بهذا المورد الهام بصفة عامة عند تجريمه للتهرب الضريبي، و بصفة خاصة في قانون مكافحة الفساد عند تجريمه في المادة 31 كل إعفاء أو تخفيض غير قانوني في الضريبة أو الرسم، وذلك حماية لأموال الخزينة العمومية من الضياع⁴.

¹- تنص المادة 64 من الدستور على أنه " المواطنون متساوون في أداء الضريبة، و يجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية"

²- أنظر، عفيف عبد الحميد، فعالية السياسة الضريبية لتحقيق التنمية المستدامة -دراسة حالة الجزائر 2012/2001- مذكرة ماجستير في الاقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، قسم علوم التسيير، جامعة فرحات عباس /سطينيف 1، 2013/2014، ص.05.

³- أنظر، خديجة ثابتي، دراسة تحليلية حول الضريبة والقطاع الخاص-دراسة حالة ولاية تلمسان- مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، 2012/2011، ص.01.

⁴- تنص المادة 31 ق.و.ف.م على أنه " يعاقب بالحبس من 05 سنوات إلى 10 سنوات، وبغرامة من 500.00 دج إلى 1000.000 دج كل موظف عمومي يمنح أو يأمر بالاستفادة تحت أي شكل من الأشكال، ولأي سبب كان، ودون ترخيص من القانون من اعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية، أو يسلم مجاناً محاصيل مؤسسات الدولة".

و للوقوف على هذه الجريمة، يقتضي منا الأمر تبيان محل الجريمة (أولاً)، ثم أركانها (ثانياً).

أولاً: محل جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة و الرسم

يتمثل محل هذه الجريمة في الضرائب والرسوم ومحاصيل مؤسسات الدولة بالإضافة إلى الحقوق، فما المقصود بهذه المصطلحات محل الجريمة؟

1- الضريبة

تتمثل الضريبة في "مساهمة تأخذ صورة نقدية تجبر الأفراد (سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين) على تقديمها للدولة بغض النظر عن ما إذا كانوا يستفيدون أم لا من الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة وعن درجة استفادتهم من هذه الخدمات، وهي تفرض عليهم تحقيقاً لأغراض مالية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية"¹. وهي نوعان، نوع يفرض على وجود الدخل فتسمى ضريبة مباشرة، كالضرائب على الدخل والأجور والأرباح ونوع آخر تفرض على استعمال هذا الدخل فتسمى ضريبة غير مباشرة، كالضريبة التي يدفعها المستهلك عند شراء المنتجات، أو ضريبة النقل².

2- الرسم

يعرف الرسم بأنه "مبلغ مالي إلزامي يدفعه المستفيدون إلى الخزينة العمومية مقابل خدمة معينة لتحقيق النفع العام"³.

3- محاصيل مؤسسات الدولة

يقصد بالمحاصيل المنتجات بمختلف أنواعها، أما مؤسسات الدولة المعنية في هذا المجال، فهي جميع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا المؤسسات العمومية الاقتصادية.

¹- أنظر، محمود ديودار، مبادئ الاقتصاد السياسي، ج.4، دار موفوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص.220.

²- خديجة ثابتي، المرجع السابق، ص.21.

³- عفيف عبد الحميد، المرجع السابق، ص.03.

4-الحقوق¹

وهي شكل من أشكال الضرائب، تقبض بمناسبة أنشطة معينة وشكليات مطلوبة، كحقوق التسجيل التي تقبضها الإدارة بمناسبة تسجيل العقود، والحقوق الجمركية التي تقبض بمناسبة استيراد البضائع، وحقوق رخص الصيد و البناء و قيادة السيارات².

ثانيا: أركان جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم

تقوم هذه الجريمة على ثلاثة أركان: الركن المفترض، الركن المادي، الركن المعنوي.

1-الركن المفترض

المتمثل في صفة الجاني والذي يشترط في المادة 31 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أن يكون موظفا عموميا.

2-الركن المادي

والمتمثل في قيام الموظف بمنح أو الأمر بالاستفادة من إعفاء أو تخفيض في الضريبة أو الرسم دون ترخيص قانوني، لأنه متى أذن القانون بذلك الإعفاء أو التخفيض انتفت الجريمة. ويقتضي هذا الركن أن يكون للجاني اختصاص في تحصيل الضرائب والرسوم أو في وضع جداول للضرائب، كما هو الحال بالنسبة لرؤساء مصالح الضرائب على المستوى المحلي وقابض الضرائب³.

وهكذا قضى في فرنسا بقيام الجريمة في حق رئيس البلدية الذي ترك ابنه، وهو صاحب مستودع لبيع المركبات، يعرض سيارته للبيع في ساحة عامة تقع أمام مستودعه وأعفاه عمدا من أداء إتاوة شغل الساحة العامة⁴.

¹ - لم يشر إليها النص العربي في جريمة الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم على خلاف النص الفرنسي والذي استعمل مصطلح les droits للدلالة عليها.

² - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.97.

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.98.

⁴ -Crim. 19-5-1999, Bull, n°100. Publier sur le site :

https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2007_2640/quatrieme_partie_jurisprudence_cour_2653/droit_penal_procedure_penale_2661/droit_penal_special_11356.html

كما يقوم الركن المادي لهذه الجريمة في حالة التسليم المجاني لمحاصيل مؤسسات الدولة بدون ترخيص من القانون، كأن تقوم مؤسسة سونلغاز بتزويد أحد المستهلكين مجاناً بالكهرباء أو الغاز، أو تزويد الجزائرية للمياه أحد زبائننا بالماء مجاناً. والشيء الملاحظ على هذه الصورة أنها غير متجانسة مع سابقتها، الأمر الذي أدى إلى عدم تناسق وتوافق شكلي في صور هذه الجريمة، والواقع أن مثل هذه الصورة كان الأحسن إعطائها وصفاً جزائياً آخر وهو تبيد الأموال العمومية على حد تعبير الأستاذ أحسن بوسقيعة¹.

3-الركن المعنوي

يتطلب المشرع لقيام الجريمة أن يكون المتهم عالماً بأنه موظف مختص بمنح أو الأمر بمنح امتيازات في مجال الضرائب والرسوم أو الحقوق، أو مختصاً بتسليم محاصيل ومنتجات مؤسسات الدولة، كما يجب أن يكون عالماً بأن منح هذه الامتيازات أو التسليم المجاني للمحاصيل دون ترخيص هو مخالف للقانون².

بالإضافة إلى اتجاه إرادة المتهم إلى تحقيق عناصر الفعل المادي المكون للجريمة، فإذا انتفت الإرادة الحرة والمختارة انتفت الجريمة.

و لأن الموظف العام هو حلقة الوصل بين الدولة والمواطن من خلال الخدمات التي يقدمها له، و في إطار هذه العلاقة كثيراً ما يسعى الموظف إلى التربح من خلال أخذ فوائد بطريقة غير قانونية، و هو الفعل الذي قام المشرع الجزائري بتجريمه في قانون مكافحة الفساد.

الفرع الثالث

جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية

جوهر هذه الجريمة هو استغلال الجاني أعمال الوظيفة والمهام المكلف بها والذي يختص بأدائها قصد تحقيق ربح أو منفعة غير مستحقة له. فهي أقرب ما تكون للرشوة. ولهذا فإن المشرع لم يسمح للموظف أن يكون طرفاً

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.98.

²- محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص.125.

أو مستفيدا بصورة صريحة أو ضمنية مباشرة أو غير مباشرة من أي عقد أو صفة تبرمها الإدارة العامة والتي يشرف عليها أو يتولى إدارتها، فالجريمة من جرائم الخطر التي يدفع بها المشرع ضررا محتملا بالصالح العام لم يتحقق بعد¹.

لذلك أفرد المشرع نصا (المادة 35 من ق.و.ف.م، والتي ألغت المواد 123، 124، 125 ق.ع) لعقاب الموظف العام الذي يكون له شأن في إدارة المقاولات أو التوريدات المتعلقة بالدولة أو إحدى الهيئات العامة إذا حاول الحصول أو حصل لنفسه أو لغيره بأية كيفية على ربح من هذه الأعمال². وتأخذ هذه الجريمة في القانون الفرنسي تسمية جنحة التدخل³ *délit d'ingérence*، وقد اصطلح على تسميتها في مصر بجريمة التربح⁴.

فقانون مكافحة الفساد تبني أحكام المادة 123 ق.ع الملغاة مع تشديد العقاب، وهي المادة التي كانت تجرم فعل كل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى مباشرة أو بطريقة غير مباشرة مصالح أو فوائد من عقود أو صفقات في الحين الذي كان فيه يتولى مهمة الإشراف عليها أو الإدارة أو التصفية أو الدفع.

و تقوم هذه الجريمة على الأركان الآتية:

أولاً: صفة الجاني

تشتترط المادة 35 من ق.و.ف.م أن تتوفر في الجاني صفة الموظف العمومي على النحو الآتي:

1- الموظف الذي يدير أو يشرف بحكم وظيفته على العقود أو المناقصات أو المزادات أو المقاولات التي تبرمها المؤسسة أو الهيئة التابع لها؛

¹- وفي ذلك جرى القضاء المصري على أن " جريمة التربح هي من جرائم الخطر الذي يهدد نزاهة الوظيفة العامة، لأنها تؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر من تربح الموظف العام من ورائها، ولا يحول دون توافر هذا الخطر أن لا يترتب عليه خطر حقيقي، أو أن لا يتمثل في خطر حقيقي فعلي، فهو خطر مجرد بحكم التعارض بين المصلحتين العامة والخاصة". أنظر، نقض 20/12/2001، سنة 52، رقم 15/190، مقتبس من أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص.449.

²- بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص.223.

³- Article 432-12 code pénal « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende ».

⁴- رمزي بن صديق، المرجع السابق، ص.51.

ب- الموظف الذي يكون مكلفا بإصدار إذن بالدفع في عملية ما أو مكلفا بتصنيف أمر ما، وهو بمعنى آخر الأمر بالصرف على مستوى المؤسسة أو الهيئة التي يعمل بها، ويأخذ بمقتضى عمله هذا فائدة غير مشروعة.

ولا يهم حسب رأي الدكتور أحسن بوسقيعة مصدر اختصاص الموظف بالعمل الذي انتفع منه؛ فقد يتحدد اختصاصه بناء على قانون أو لائحة أو قرار إداري أو تكليف من رئيس مختص¹. ومن ثم فإن الجريمة لا تقوم إذا تجاوز الموظف اختصاصه أو أقحم نفسه في اختصاص غيره و لو حصل من ذلك على فوائد، فلا جريمة إذا انتفت الإدارة والإشراف².

لكن ما يثير التساؤل هو السبب الذي دفع بالمشروع إلى إلغاء المادة 124 ق.ع دون إعادة تبني أحكامها وهي المادة التي كانت تمدد النطاق الزمني للتحريم لمدة 5 سنوات التي تلي تاريخ انتهاء الموظف من أعمال وظيفته وهذا للإحاطة بتلاعبات الموظف الذي يقدم على الاستقالة بعد تهيئة مصالحه غير المشروعة ليقوم فيما بعد بأخذها دون الوقوع تحت طائلة التحريم والعقاب وهو ما يسمى ب le pantouflage .

وفي هذا الشأن، نرى ضرورة تعديل أحكام المادة 35 ق.و.ف.م على النحو الذي كانت عليه سلفا لتجنب تلاعبات بعض الموظفين .

ثانيا: الركن المادي: وقوامه ركيزتان

1- السلوك المجرم

وهو أخذ أو تلقي الموظف لفوائد بصفة غير قانونية من أعمال وظيفته، تكون له فيها سلطة الإدارة أو الإشراف، سواء كانت الفائدة له أو لغيره .

وقد عدت المادة 35 ق.و.ف.م العمليات التي يحظر فيها على الموظف اخذ أو تلقي منها فائدة وهي: العقود، المناقصات، المزايدات، المقاولات.

وأضافت المادة 35 في نسختها بالفرنسية صورة ثالثة وهي الاحتفاظ بالفائدة conserver وقد سقطت هذه الأخيرة من نص المادة 35 في نسختها العربية. ويتحقق الركن المادي في هذه الجريمة سواء أخذ أو تلقي

¹- أحسن بوسقيعة المرجع السابق، ص.101.

²- أنظر، أحسن بوسقيعة المرجع السابق، ص.104.

الجاني الفائدة بصفة مباشرة كحصوله على مبلغ مالي أو عن طريق عقد صوري، كأن يتعاقد مع المؤسسة أو الهيئة التي يشرف عليها أو يديرها باسم وهمي لتزويدها باحتياجاتها من سلعة معينة يستوردها من مؤسسة تجارية هي في الحقيقة مملوكة له.

كما تجدر الإشارة إلى أن النص باللغة العربية، قد أضاف عبارة "أو المؤسسات" كعملية من العمليات المذكورة، ولم يذكر ذلك في النص باللغة الفرنسية، ولا تجدر هذه الإضافة في حقيقة الأمر أي تبرير على اعتبار أن المؤسسات لا تعد عملية من العمليات التي يمكن أن يقوم بها الموظف، وربما يكون الأمر سوء ترجمة فقط، فمصطلح "مؤسسات" يلتقي في ترجمته إلى اللغة الفرنسية مع مصطلح مقاولات، والذان يأخذان نفس الترجمة وهي Les entreprises .

2- محل الجريمة

وهي الفوائد التي يتلقاها الموظف، ولا يهم نوع الفائدة ولا مقدارها، وغاية ما اشترطته المادة 35 أن تكون تلك الفوائد نتاج الأعمال التي يديرها الجاني أو يشرف عليها. كما لا يهم إن نفذت الصفقة أو العقد أو الاتفاقية التي تم على أساسها أخذ الفائدة أم لم تنفذ، فالجريمة تقوم بالرغم من أن العمل المطلوب من الجاني لم يتحقق وهذا لأسباب خارجة عن إرادته، فالضرر ليس عنصرا من عناصر الركن المادي لهذه الجريمة¹.

فليس من عناصر هذه الجريمة أن ينال الدولة أو إحدى المؤسسات أو الهيئات التابعة لها ضرر وإن كان هذا هو الوضع الغالب، كما أن استفادة الجاني غير مرتبطة بالحصول على ربح، فتتحقق الجريمة حتى وإن لم يحصل على ربح.

ثالثا: الركن المعنوي

يقتضي هذا الركن اتجاه إرادة الجاني الحرة والكاملة إلى الحصول على منافع غير قانونية من العقود أو المؤسسات التي يديرها أو يشرف عليها، فضلا عن علمه لكافة عناصر الجريمة²، وعليه فالركن المعنوي في هذه الجريمة يتمثل في القصد الجنائي العام لا غير.

¹ - أنظر، مليكة هنان، الرشوة والاختلاس وتكسب الموظف العام من خلال وظيفته في الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري - مقارنة

ببعض التشريعات العربية - ط1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص.149.

² - أنظر، محمد السعيد عبد الفتاح، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة - دار النهضة العربية، القاهرة، د.س.ن،

ص.157.

رغم إلغاء المشرع الجزائري لغالبية نصوص قانون العقوبات والتي لها علاقة بالفساد بمختلف أشكالها ونقلها إلى قانون مستقل عموما هو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دوره لم يقتصر على نقل النصوص من قانون إلى آخر، بل تعدى الأمر ذلك إلى حد توسيع نطاق ومجال بعض جرائم الفساد، كالاختلاس لكي تتلاءم أكثر و السياسة الجنائية لمكافحة الفساد، وهو ما سيكون محل بحث فيما يلي.

المطلب الرابع

جريمة اختلاس ممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي

إن من أكثر صور الفساد ظهورا في الوقت الحاضر هو اختلاس الأموال العامة والاستحواذ عليها بهدف حرمان الدولة منها. فلا تخلو الجرائد اليومية من نشر العديد من حالات الاختلاس من قبل موظفي الدولة أو حتى القائمين على إدارة مرافقها الحيوية¹.

لهذه الأسباب و لأجلها جاء موقف التشريع الجنائي متشددا كي يمنح ما -وسعه ذلك- وقوع مثل هذه الجريمة ويجول دون أن تتسلل فكرة ارتكاب الجريمة إلى أذهان هاته الطائفة من الأشخاص الذين يعملون باسم

¹ - نذكر على سبيل المثال لا الحصر ما نشرته جريدة الشروق في أحد أعدادها تحت عنوان "إطارات بالبنك الوطني الجزائري في الفترة الممتدة 2002 و 2013، تورط في اختلاس 15 مليار" حيث تمكن المتورطون من اختلاس 74 رصيدا خاصا بالزبائن من خلال التلاعب في حساباتهم المالية وتحويلها من حساب إلى آخر من خلال 73 عملية إيداع وسحب. إلهام بوثلجي، إطارات في البنك الوطني الجزائري تورطوا في اختلاس 15 مليار، جريدة الشروق بتاريخ 2015/06/27.

و حتى أموال الحج لم تسلم هي الأخرى من هذا الجرم القبيح، حيث فجرت المفتشية العامة لوحدة البريد القضية عندما وقفت على عدة تجاوزات وخروقات قانونية تخص حوالات الحج لموسم 2011، و تتمثل الفضيحة في عدم تحصيل المبالغ المالية الخاصة ب 191 حوالة بريدية خاصة لموسم الحج، بلغت قيمة الحوالة البريدية الواحدة 22 مليون سنتم، و التي لم يتم إيداعها بالحساب الجاري ببنك الجزائر، حيث بلغ المبلغ الإجمالي المختلس 4 ملايين و 200 مليون سنتم، و توبع في القضية 11 متهم منهم موظفان بالبريد. ع. إيمان، تأجيل قضية اختلاس أموال 191 حوالة خاصة بالحج، جريدة الشروق بتاريخ 2015/09/28.

نضيف إلى ذلك ما بات يعرف بقضية عاشور عبد الرحمان الذي اختلس 3200 مليار سنتيم، وحكم عليه بالسجن لمدة 18 سنة مع مصادرة أمواله، هذه القضية التي كانت مادة إعلانية لعدة شهور بسبب الاعترافات التي أدلى بها المتهمون والشهود والتي كشفت أن المتورطين في القضية شكلوا أخطر شبكة إجرامية لنهب المال. وهي القضية التي دام التحقيق فيها 4 سنوات كاملة، حيث تورط فيها إلى جانب المتهم الرئيسي "عاشور عبد الرحمان" حوالي 25 متهما، اثنان منهم كانا في حالة فرار وأغلبيتهم إطارات بالبنك الوطني الجزائري (وكالات القليعة، بوزريعة، شرشال). وبالرجوع إلى حيثيات القضية، وهي تعود أكتوبر 2005 حيث وصلت إلى مقر البنك الوطني الجزائري رسالة مجهولة مفادها وقوع عدة اختلاسات و تجاوزات بطريقة غير شرعية، قام بها المتهم عاشور عبد الرحمان، وهذا منذ 2004 حيث عثر على عدة صكوك بنكية لم تخضع للمصادقة، وقد استطاع هذا الأخير إنشاء شركات وهمية مع فتح حسابات تجارية على مستوى الوكالات السابقة. ، وهيبة سليمان، قضية اختلاس 3200 مليار من البنك الوطني الجزائري أمام المحكمة، جريدة الشروق بتاريخ 2011/09/30.

المجتمع و لصالحه. وبهذا كان من الطبيعي أن تنمو نظرية متكاملة لجريمة الاختلاس في ضل تنامي دور الدولة ومؤسساتها العامة في المجتمعات المعاصرة، و كذا ضرورة تأمين الحماية اللازمة للأموال التي تسلم لهؤلاء الموظفين¹.

و قد عرفت جريمة الاختلاس في التشريع الجزائري مرحلتين أساسيتين:

- أولهما مرحلة تطور جريمة الاختلاس في ظل أحكام المادة 119 ق.ع، أين شهدت هذه المرحلة تذبذب المشرع الجزائري في ضبط الركن المفترض لجريمة الاختلاس وهو صفة الموظف، متأثرا في ذلك بمختلف التعديلات التي أدخلت على قانون العقوبات². هذه الأخيرة التي عكست مطاطية المادة 119 التي توسعت في مفهوم من هم في حكم الموظف إلى أشخاص آخرين، وعلى صعيد الوصف الجزائري لجريمة الاختلاس المنصوص عليها في المادة 119 نجد المشرع قد تدرج في جعل فعل الاعتداء على المال العام أو الخاص بين الجنحة و الجنائية، متوخيا في ذلك غاية تتمثل في حماية المال لضمان ثقة أفراد المجتمع في الهيئات الموكلة لها مهمة التعامل في هذه الأموال بما يدعم الثقة أكثر فأكثر في الاقتصاد الوطني .

-المرحلة الثانية التي شهدت إلغاء المادة 119 ق.ع وتعويضها بالمادة 29 ق.و.ف.م، هذه الأخيرة التي توسعت في مفهوم الموظف (من جهة الركن المفترض)، أما من جهة الوصف الجزائري فقد جعلت جميع جرائم الاختلاس جنحا بعقوبات متفاوتة، أضف إلى ذلك تخصيص المشرع في هذا القانون لنص قانوني لجريمة الاختلاس في القطاع الخاص.

وأمام هذا الاهتمام البالغ الذي يوليه المشرع الجزائري لهذه الجريمة كما هو ظاهر من خلال استقراء تطور السيرة التاريخية لجريمة الاختلاس من جهة و الإشكالات التي أثارها مختلف التعديلات المتلاحقة على هذه الجريمة من جهة أخرى، يجد الباحث نفسه في مفترق طرق يدعو إلى ضرورة رصد الجريمة وتعريفها وتمييزها عن غيرها من

¹ - Cf. Mireille DELMAS- MARTY, Droit pénal des affaires, Tome.02, P.U.F, 1990, p.157.

² - حيث حررت المادة في ظل الأمر 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، ثم عدلت الفقرة الثانية بالأمر رقم 74/69 المؤرخ في 16 سبتمبر 1969 (ج.ر. 1969، ع.80، ص.119)، ثم عدلت المادة بموجب الأمر رقم 47/75 المؤرخ في 17 يونيو 1975 (ج.ر. 1975، ع.53، ص.753)، ثم عدلت بموجب القانون رقم 26/88 المؤرخ في 12 يونيو 1988 (ج.ر. 1988، ع.28، ص.1033)، ثم عدلت بالقانون رقم 09/01 المؤرخ في 26 يونيو 2001 (ج.ر. 2001، ع.34، ص.15)، ثم ألغيت بموجب القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 وعوضت بالمادة 29 منه (ج.ر. 2006، ع.14، ص.09)، ثم عدلت بموجب القانون رقم 15/11 المؤرخ في 02 أوت 2011 (ج.ر. 2011، ع.44، ص.04).

الجرائم المشابهة لها (الفرع الأول)، ثم التعرض لجريمة الاختلاس في القطاع العام (الفرع الثاني)، يليها المستحدث في جريمة الاختلاس في القطاع الخاص (الفرع ثالث).

الفرع الأول

تعريف جريمة الاختلاس و تمييزها عن غيرها من الجرائم

تعتبر جريمة إختلاس الأموال العامة من بين جرائم الأموال المضرة بالمصلحة العامة، فهي تمثل اعتداء الموظف على تخصيص المال العام، وذلك بتحويله عن الغرض المعد له قانوناً، والتصرف فيه على نهج لا ترتضيه المصلحة العامة.

وللوقوف أكثر على هذه الجريمة، نتعرض لتعريف الاختلاس (أولاً)، ثم تمييز الاختلاس عن غيره من الأفعال المتشابهة له (ثانياً).

أولاً: تعريف الاختلاس

الاختلاس لغة: هو الأخذ في نزهة و محاتلة، وخلص الشيء واختلسه وتخلسه إذا استلبه، وتخالس القوم الشيء أي تسالبه، ورجل مخالس أي حذر¹.

أما اصطلاحاً فقد عرفتھا الدكتورە مليكة هنان بأنها "قيام الموظف العام أو من في حكمه بإدخال أشياء ذات قيمة، مهما كانت هذه القيمة، وجدت في حيازته بحكم الوظيفة العامة التي شغلها إلى ملكيته الخاصة دون وجه حق"².

أما الفقيه جارسون، فعرف الاختلاس على أنه "أخذ المال أو نزعه من صاحبه دون رضاه، أو نقله من مكانه، أو هو اغتصاب بالحيازة في معناها الحقيقي بعنصرها المادي والمعنوي، حيث يتمثل العنصر المادي للحيازة بالأفعال المادية التي يقوم بها الحائز للشيء، مثل الاحتفاظ به أو الانتفاع به وذلك بالتصرف به، أما العنصر المعنوي للحيازة فإنه يتمثل بانصراف نية الحائز للشيء إلى الظهور عليه بمظهر المالك والاستئثار به والتصرف فيه لحسابه الخاص"³.

¹- ابن منظور أبو الفضل جمال الدين، المرجع السابق، ص.65.

²- مليكة هنان، المرجع السابق، ص.92.

³- أنظر، محمد سعيد نمور، شرح قانون العقوبات -القسم الخاص-، دار الثقافة، عمان، د.س.ن، ص.25-26.

تتمثل خصوصية هذا التعريف الذي جاء به الفقيه جارسون أنه بين عناصر الاختلاس المادية والمعنوية، إلا أنه أغفل تبيان صفة الجاني.

أما المشرع الجزائري فقد استخدم مصطلح الاختلاس في مواضع عدة في التشريع الجنائي بصفته تعبيرا عن الركن المادي في بعض جرائم الاعتداء على الأموال¹، وفي الحقيقة فإن مصطلح الاختلاس يستعمل للدلالة على معنيين: معنى عام، ومعنى خاص.

- فالمعنى العام للاختلاس ينصرف إلى انتزاع الحيازة المادية للشيء من يريده من يد صاحبه إلى يد الجاني، والاختلاس في هذا المفهوم هو الذي عناه المشرع بوصفه سلوكا إجراميا مكونا للركن المادي في جريمة السرقة².

- أما المعنى الخاص، هو الذي يفترض وجود حيازة للجاني سابقة أو معاصرة للحظة ارتكاب السلوك الإجرامي، هذه الحيازة تكون ناقصة حيث يكون للحائز العنصر المادي دون المعنوي، بمعنى أن المال تحت يد الجاني إلا أنه ليس له أية سلطة يباشرها عليه إلا ضمن شروط حيازته له³ ويتحقق هذا المفهوم في جرمي خيانة الأمانة و الاختلاس.

ثانيا: تمييز جريمة الاختلاس عن غيرها من الجرائم المشابهة لها

من الجرائم التي تعد كثيرة الشبه بجريمة الاختلاس نجد كل من جريمة السرقة وجريمة خيانة الأمانة، ولذلك سوف نتطرق إلى أوجه التشابه و الاختلاف بين هذه الجرائم.

1- تمييز جريمة الاختلاس عن جريمة السرقة

تعرف السرقة حسب ما جاء في المادة 350 ق.ع على أنها " اختلاس مال مملوك للغير بنية التملك ". من خلال هذا التعريف تبين لنا أن المشرع استخدم مصطلح الاختلاس للتعبير عن السلوك الإجرامي لكل من جرمي الاختلاس والسرقة، ففي جريمة الاختلاس يفترض السلوك الإجرامي وجود حيازة للجاني سابقة أو معاصرة للحظة ارتكاب ذلك السلوك، ويقوم الجاني بتغيير الحيازة المؤقتة إلى حيازة نهائية، بأن يضيف المال إلى سيطرته الكاملة

¹ فقد استخدم هذا المصطلح عند تعريفه للسرقة في المادة 350 ق.ع، وكذا في جريمة خيانة الأمانة في المادة 376 ق.ع، وكذا في المدتين 29 و41 من ق.و.ف.م.

² أنظر، نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام -دراسة مقارنة- ط. 1، دار هومة، الجزائر، 2005، ص.210.

³ أنظر، نائل عبد الرحمن صالح، الاختلاس -دراسة تحليلية مقارنة قضاء وتشريعا- ط. 02، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 1996، ص.16.

كما لو كان ماله. أما في جريمة السرقة فالاختلاس يعني إما نقل الشيء أو نزعها من مالكه، بغير رضاه وإدخاله في حيازة الجاني بقصد تملكه، أو قد يحمل بمعنى تسلم الشيء على سبيل يد المعارضة، والاستيلاء على حيازته¹.

ووجه الاختلاف الثاني يكمن في محل الجريمة، فإذا كان الاختلاس يقع على العقارات كما يقع على المنقولات، فإن السرقة وعلى غرار خيانة الأمانة لا تقع إلا على مال منقول، فكل شيء يمكن نقله إلى مكان آخر يصلح أن يكون محلاً للسرقة.

2- تمييز جريمة الاختلاس عن جريمة خيانة الأمانة

تعرف جريمة خيانة الأمانة على أنها "كل اختلاس أو تبديد لمال منقول سلم إلى الجاني بعقد من عقود الأمانة إضراراً بمالكه أو حائزه"²، وتعتبر من الجرائم القريبة الشبه من جريمة الاختلاس إلا أن هناك أوجه اختلاف تتمثل في:

- من حيث سبب الحيازة : ففي جريمة الاختلاس تعتبر الوظيفة سبب حيازة المال إذا وقعت من قبل

موظف عمومي. أما في جريمة خيانة الأمانة فإن حيازة الجاني للمال محل الجريمة يكون بناء على عقد من عقود الأمانة التي حددها المشرع في المادة 376 و هي: الإجازة، الوديعة، الوكالة، الرهن، عارية الاستعمال، عقد القيام بعمل، فهو شرط جوهري لقيام جريمة خيانة الأمانة، حيث قضت المحكمة العليا في أحد قراراتها بأنه " من الضروري التطرق إلى طبيعة العقد الذي كان يربط المجني عليه بالجاني، ذلك أن طبيعة العقد ووصفه القانوني يشكلان الشرط الأساسي من حيث إثبات جنحة خيانة الأمانة وفقاً لأحكام المادة 376 ق.ع"³.

- من حيث محل الجريمة: طبقاً لنص 376 ق.ع، فإن محل جريمة خيانة الأمانة يكون " أوراقاً تجارية أو

نقوداً أو بضائع أو أوراق مالية أو مخالصات أو أية محررات أخرى تتضمن أو تثبت التزاماً أو إبراء". ومن ذلك نستخلص أن محل الجريمة يجب أن يكون شيئاً منقولاً حسب ما ذهبت إليه المحكمة العليا في أحد قراراتها بنصها " جنحة خيانة الأمانة لا تتحقق إلا بتوفر أركانها المادية المنصوص عليها في أركان المادة 376 وهي: تسليم المال للمجني عليه سبيل عقد من عقود الأمانة... الواردة في نص المادة 376 ، اختلاس هذا المال و تبديده، وقوع

¹ - أنظر، محمود سعيد نمور، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، الجرائم الواقعة على الأموال - ج. 02، ط. 01، دار الثقافة، الأردن، 2007، ص. 23.

² - المادة 376 ق.ع.

³ - المجلس الأعلى، غ.ج.م، 11-01-1983، ملف رقم 27105، المجلة القضائية، 1989، ع. 01، ص. 327.

هذا الفعل على منقول غير مملوك للغير"¹. وهذا على خلاف جريمة الاختلاس حيث أن محلها أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية أو أشياء أخرى ذات قيمة، فمجال التجريم قد اشتمل كل ما هو منقول أو غير منقول.

- من حيث اشتراط الضرر: لم يشترط المشرع في جريمة الاختلاس حصول ضرر فعلي، فالجريمة تقوم حتى

لو لم يترتب ضياع محل الجريمة، ولقد قضت المحكمة العليا " إن تحريك الدعوة العمومية في قضايا الاختلاس لا يتوقف البتة على شكوى الطرف المتضرر من الجريمة، بل أن تحريك ومباشرة الدعوى العمومية هي من صلاحيات النيابة العامة دون قيد، حتى لو لم يلحق بالضحية أي ضرر، بل إن الضرر المعنوي كاف"². وذلك عكس جريمة خيانة الأمانة التي اشترط المشرع لقيامها حصول ضرر، إذ نص في المادة 376 على "...وذلك إضراراً بمالكها أو واضعي اليد عليها أو حائزها...". وهو ما قضت به المحكمة العليا في أحد قراراتها بقولها " جنحة خيانة الأمانة لا تتحقق إلا بتوافر العناصر المكونة لها وهي: الاختلاس أو التبديد بسوء نية لشيء من الأشياء المنصوص عليها في المادة 376، الذي سلم بموجب أحد العقود المذكورة في ذات المادة وذلك إضراراً بمالكها أو واضعي اليد عليها أو حائزها"³.

و بعد توضيح أوجه الاختلاف بين جريمة الاختلاس والجرائم لمشابهة لها نستعرض فيما يلي أركان هذه الجريمة.

الفرع الثاني

أركان جريمة اختلاس الممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي

تنص المادة 29 من القانون رقم 15/11 المعدل و المتمم للقانون رقم 01/06 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أنه " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1000.000 دج كل موظف عمومي يبدد أو يختلس أو يتلف أو يحتجز بدون وجه حق أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها". من خلال هذه المادة يتبين لنا أن جريمة اختلاس الممتلكات تقوم على الأركان الآتية:

¹- المجلس الأعلى، غ.ج، 1985/10/29، ملف رقم 36623، المجلة القضائية، 1990، ع.01، ص.266.

²- المحكمة العليا، غ.ج.م، 1999/03/22، ملف رقم 186910، المجلة القضائية، عدد خاص، 2002، ص.111.

³- المحكمة العليا، غ.ج، 1991/01/08، ملف رقم 82332، المجلة القضائية، سنة 1992، ع.04، ص.184.

1-الركن المفترض (صفة الجاني)

على غرار باقي جرائم الفساد يشترط أن يكون الجاني موظفا عاما من أجل قيام جريمة اختلاس الممتلكات، وعلى المحكمة أن تتأكد من توفر هذا الركن، حيث قضي ببطالان القرار الذي لم يناقش صفة المتهم عند اقترافه الجريمة، حيث لم يكن الجاني أميناً عليها بمقتضى الوظيفة"¹. و لا بد من توافر صفة الموظف لحظة ارتكاب الفعل حتى ولو زالت هذه الصفة عنه فيما بعد، لأن العبرة عند قيام الفعل وليس بعدها².

2- الركن المادي

يقوم الركن المادي في هذه الجريمة في هذه الجريمة على 3 ركائز وهي:

أ/ السلوك المجرم: يستفاد من نص المادة 29 ق.و.ف. م بأن النشاط الإجرامي لجريمة الاختلاس يأخذ 05 صور، وهي: الاختلاس، الإتلاف، التبديد، الاحتجاز دون وجه حق، الاستعمال على نحو غير شرعي. وبهذا يكون المشرع قد جمع كل الصور التي يمكن بواسطتها الاعتداء على المال الموكل للموظف حفظه لحساب الدولة³.

و نظرا لأهمية هذه الأفعال المادية في تكوين الجريمة فإننا سنقوم بشرحها بشيء من التفصيل.

-الاختلاس⁴ "فعل يعبر في صورة قاطعة عن تحويل الحيازة الناقصة إلى الحيازة الكاملة"⁵، أو كما عبرت عنه محكمة النقض المصرية "بأن الاختلاس يتحقق بتصرف الجاني في المال الذي بعهدته على اعتبار أنه مملوك له، وهو معنى مركب من فعل مادي هو التصرف في المال، ومن فعل قبلي يقتزن به، هو نية إضاعة المال على ربه"⁶.

²- المحكمة العليا، غ.ج.م، 1999/10/26، ملف رقم 225559، مشار إليه في الموقع www.startimes.com/?=18524693

²- فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص.158.

³- عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص.83.

⁴- وما يمكن أن نسجله كملاحظة هامة هو أن المشرع عدد في نص المادة 29 الاختلاس كصورة مكونة لجريمة الاختلاس وكان من الفضل أن يطلق على هذه الصورة التحويل *Détournement*.

⁵- محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص.101.

⁶- الطعن رقم 4542 لسنة 57 ق-جلسة 1988/01/13 مقتبس عن أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص.425.

فإذا كانت نية الجاني في التملك ضرورية لقيام الاختلاس، فإن الظهور بمظهر المالك كالتصرف في المال ورهنه و بيعه... هو المعبر أو الكاشف عن تلك النية.

و لا يشترط لاعتبار الفعل اختلاسا، أن يكون قد سبق تكليف الموظف برد المال المختلس، والعلة في ذلك مردة إلى أن الاختلاس جريمة وقتية لا يؤثر في قيامها رد المال المختلس فور المطالبة به¹.

-الإتلاف: ويتحقق بهلاك الشيء، أي بإعدامه والقضاء عليه، وقد يتحقق الإتلاف بطرق شتى كالإحراق والتمزيق الكامل والتفكيك التام إذا بلغ الحد الذي يفقد الشيء قيمته أو صلاحيته نهائياً².

و قد ورد فعل الإتلاف كفعل معاقب عليه أيضا في المادة 158 ق.ع التي تعاقب بالحبس من خمسة إلى عشر سنوات كل من يتلف...أوراقا أو سجلات أو عقودا أو سندات محفوظة في المحفوظات أو أقلام الكتاب أو المستودعات العمومية أو مسلمة إلى أمين عمومي بهذه الصفة، فإذا وقع الإتلاف.... من الأمين العمومي أو بطرق العنف ضد الأشخاص فيكون الحبس من عشر إلى عشرين سنة". فالملاحظة التي يمكن تبيانها هي أن المادة 29 ق.و.ف.م أعطت الإتلاف وصف جنحة عكس المادة 158 ق.ع التي اعتبرتها جنائية إذا وقعت من أمين عمومي (موظف عمومي) مما يجعلنا أمام مسألة تعدد الأوصاف التي تقتضي تطبيق الوصف الأشد طبقا للمادة 32 ق.ع³.

-التبديد: و يتحقق متى قام الجاني بإخراج المال الذي أؤتمن عليه من حيازته باستهلاكه أو التصرف فيه على نحو كلي أو جزئي⁴.

-الاحتجاز دون وجه حق: عمد المشرع حفاظا على الودائع إلى توسيع مجال التجريم ليشمل التصرف الذي من شأنه أن يعطل المصلحة التي أعد المال لخدمتها⁵، فاعتبر احتجاز الشيء صورة من صور الاختلاس،

¹- أنظر، رمسيس بھنام، قانون العقوبات - جرائم القسم الخاص - ط.1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999، ص.169.

²- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.26.

³- تنص المادة 32 ق.ع " يجب أن يوصف الفعل الواحد الذي يحتل عدة أوصاف بالوصف الأشد بينها".

⁴- عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص.64.

⁵- أحسن بوسقيعة، ص.27.

ومن قبيل الاحتجاز دون وجه حق إيداع الموثق أموال الزبائن في حسابه الخاص بدل إيداعها في حساب الزبائن في الخزينة العمومية¹.

- الاستعمال على نحو غير شرعي: كقيام الموظف باستعمال سيارة المؤسسة خارج أوقات العمل، أو في غير الأغراض المخصصة لها، فالاستعمال المعاقب عليه هو ذلك الاستعمال غير الشرعي للممتلكات عن طريق الانحراف بها عن الغرض الذي سلمت من أجله للموظف.

وقد يكون الاستعمال لفائدة الغير، كأن يسلم المال للغير للانتفاع به، كما لو سلم رئيس البلدية لأحد أصدقائه إحدى شاحنات البلدية لنقل بضاعة هذا الأخير من مكان إلى آخر².

ب- محل الجريمة

بينت المادة 29 ق.و.ف.م أن الاختلاس و ما في حكمه يقع على أي ممتلكات أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة.

- الممتلكات: عرفتها المادة 2/و من ق.و.ف.م "المجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة والمستندات والسندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها".

- الأموال: يقصد بها النقود سواء كانت ورقية أو معدنية، بغض النظر عن ملكيتها (للدولة أو الخواص).

- الأوراق المالية: ويقصد بها القيم المنقولة، المتمثلة في الأسهم والسندات والأوراق التجارية³ (السفنتجة، السند لأمر، الشيك، سند الخزن، سند النقل، عقد تحويل الفاتورة).

- الأشياء الأخرى ذات القيمة: وهي كل شيء آخر غير الممتلكات والأموال والأوراق المالية، يمكن تقييمه من الناحية المادية، فإن فقد الشيء قيمته، زالت عنه صفة المال، ومن ثم لا يصلح أن يكون محلاً للجريمة الاختلاس.

¹- تنص المادة 2/40 من القانون رقم 02/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتضمن تنظيم مهنة الموثق (ج.ر.ع. 14) على أنه "ينبغي على الموثق زيادة على ذلك فتح حساب ودائع لدى الخزينة العمومية، تودع فيه المبالغ التي يجوزها".

²- المحكمة العليا، غ.ج، 2005/09/21، قرار رقم 388620 مشار إليه في الموقع: <http://www.startimes.com/?t=18524730>

³- أنظر، المواد 389 وما يليها من القانون التجاري.

وقد قضت المحكمة العليا في أحد قراراتها بضرورة تحديد محل جريمة الاختلاس بأنه " يتعين على محكمة الجنایات بخصوص جريمة اختلاس أموال عمومية في حالة عدم تحديد المبلغ المختلس في منطوق قرار الإحالة استخلاص المبلغ الذي هو ركن من أركان الجريمة من القرار القاضي بالإحالة"¹.

ج-العلاقة بين الجاني والفعل المجرم

هذه الأشياء المختلصة قد تكون في حوزة الموظف وعهده إما بحكم وظيفته أو بسببها، أي أن يتوافر علاقة سببية بين حيازة الموظف للمال وبين وظيفته ويشترط لتوافر هذه العلاقة: -دخول المال في حيازة الموظف: و يقصد به انتقال المال إلى الحيازة الناقصة للموظف التي تتحقق بسيطرته الفعلية عليه، وأن تكون لهذه السيطرة الصفة القانونية من جهة أخرى².

وعلى هذا الأساس، فلا تقوم جريمة الاختلاس إذا تسلم الموظف المال على سبيل الحيازة الكاملة، ومن باب أولى لا تقوم هذه الجريمة إذا لم تكن هناك أصلا حيازة للمال.

- حيازة الموظف للمال المختلس بحكم الوظيفة أو بسببها: و المقصود بهذا أن يكون إتلاف المال من مقتضيات عمل الموظف ويدخل في اختصاصه الوظيفي بناء على نص قانوني أو لائحة أو أمر إداري، ومثاله الجاني الذي يختلس الأموال المسددة من الزبائن للجزائرية للمياه.

أو قد يكون تسلم الموظف المال بسبب وظيفته، فهنا يكفي أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف الجاني تمكنه من استلام المال مع أنه خارج من دائرة اختصاصه³، كقيام أحد رجال الضبطية القضائية بالاستيلاء على المال محل الجريمة، لتقدمه دليل إثبات ثم يقوم باختلاسه. وإن كان هناك رأي فقهي⁴ ربط التسليم بالاختصاص وبالتالي فلا بد لقيام جريمة الاختلاس أن يكون الموظف مختصا بحيازة المال، و يعني ذلك وجوب توافر صلة سببية مباشرة بين اكتساب الحيازة وممارسة الاختصاصات التي حولت للموظف بناء على القانون.

¹ - المحكمة العليا، غ.ج.م، 2005/09/21، ملف رقم 388620، المجلة القضائية، ع.02، 2005، ص.459.

² - نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص.218.

³ - سليمان بارش، المرجع السابق، ص.69.

⁴ - محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص.100.

غير أن المشرع فصل في هذه المسألة في أواخر المادة 29 ق.و.ف.م، حيث لم يفرق بين استلام الموظف للمال بحكم وظيفته أو بسببها، ورتب عليها نفس الآثار وذلك توسيعاً لنطاق الحماية الجزائية للمال العام والخاص.

و تشدد المحكمة العليا رقابتها بالنسبة لهذه النقطة بالذات حيث قضت بأنه " لا يكفي معرفة صفة الجاني لتطبيق المادة 119 ق.ع بل يجب أن يكون المال محل الجريمة موضوع تحت يد الموظف نحكم وظيفته أو بسببها"¹.

3-الركن المعنوي

تتطلب جريمة اختلاس الممتلكات توافر القصد الجنائي العام حيث يتعين على الجاني أن يكون على علم مسبق بأن المال الذي بين يديه ملك للدولة أو الخواص، وسلم إليه على سبيل مؤقت، ومع ذلك تتجه إرادته إلى تبديده أو احتجازه دون أوجه حق أو إتلافه أو استعماله على نحو غير شرعي.

وإن كان غالبية الفقه الجنائي² (خاصة المصري) يرى كفاية القصد الجنائي العام لتحقيق الركن المعنوي في جريمة الاختلاس. إلا أن هناك فريقاً آخر³ يرى ضرورة توافر القصد الخاص المتمثل في اتجاه إرادة المتهم إلى تملك المال الذي بين يديه.

والأرجح هو ما ذهب إليه الفريق الثاني، كون أن العبرة هي حيازة المال بنية التملك التي يستطيع القاضي أن يستظهرها من أي مظهر يدل عليها، فقد يكون الاستعمال ذاته هو دليل على نية التملك إذا توافرت أدلة أخرى تقطع إلى جانبه بهذه النية، كما إذا لم يرد الجاني الشيء بعد المطالبة برده.

ونورد هنا قراراً للمحكمة العليا تؤيد فيه رأي الفريق الثاني، حيث قضت بأنه " لما كان من الثابت في القضية، أن غرفة الاتهام عندما قضت بألا وجه لمتابعة المتهمين المحالين إليها بتهمة اختلاس أموال عمومية على أساس عدم توافر عنصر الاستفادة من الأموال المختلسة تكون بقضائها أساءت تطبيق القانون مما يستوجب نقض وإبطال القرار المطعون فيه"⁴.

¹- المجلس الأعلى، مؤرخ في 1984/04/03، قرار رقم 33168، مقتبس عن أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.130.

²- فتوح عبد الله الشاذلي، المرجع السابق، ص.235.

³- مليكة هنان، المرجع السابق، ص.102.

⁴- المحكمة العليا، غ.ج.م، 1988/02/02، ملف رقم 55018، المجلة القضائية، 1991، ع.02، ص.200.

فإذا ما تحققت أركان الجريمة، استحق المتهم العقوبة التي قدرها المشرع الجزائري بالحبس من سنتين إلى عشرة سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1000000 دج. بالإشارة هنا -قياسا على جريمة الرشوة- أن جريمة الاختلاس لا تتقادم سواء بقيت الممتلكات المختلصة بالداخل أو تم تحويلها إلى الخارج طبقا للمادة 08 مكرر ق.إ.ج التي تنص على أنه "لا تنقضي الدعوى العمومية بالتقادم في الجنايات و الجنح.... و تلك المتعلقة باختلاس الأموال العمومية".

كما نشير إلى ما قلناه سابقا في جريمة الإهمال الواضح، بخصوص اشتراط المشرع الجزائري للشكوى المسبقة من أحد الهيئات الاجتماعية في جريمة الإهمال المؤدي إلى اختلاس أموال عمومية أو خاصة.

بعد أن تطرقنا إلى الأركان الواجب توافرها لقيام جريمة الاختلاس في ضوء أحكام القانون رقم 01/06 المتعلق بالرقابة عن الفساد و مكافحته، نتعرض فيما يلي إلى المستحدث الذي نصت عليه المادة 41 من ذات القانون التي جاءت لتنص وتعاقب على الاختلاس في القطاع الخاص.

الفرع الثالث

جريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص

تنص المادة 22 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه "تنظر كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأية صفة، أثناء مزاوله نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، قام باختلاس أي ممتلكات أو أموال مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه".

إن سن نص قانوني يجرم الاختلاس في القطاع الخاص لم يأت من باب الصدفة، فأكد أن هذا القطاع أدرك مخاطر الفساد الذي يشوه التنافس العادل وقواعد اقتصاد السوق الحر، ويؤثر بصورة سلبية على جودة المنتجات والخدمات ويضعف إمكانية الاستثمار، ويقوض أخلاقيات الأعمال التجارية.

إن زيادة دور القطاع الخاص ليست مطلوبة لذاتها وإنما لما تحققه من المنافسة والكفاءة من ترشيد في استخدام الموارد الاقتصادية والحد من الفساد الإداري والمالي¹. كما أن قيام القطاع الخاص لا يعني فقط السماح له بفرص جديدة ومزايا خاصة وإنما يعني كذلك أن يتحمل مسؤوليته الكاملة، وإتاحة الفرصة لدور أكبر للقطاع

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص. 524.

الخاص لا يعني إطلاقاً إزاحة لدور الدولة، ولكنه تطوير لأسلوب تدخل الدولة بحيث يغلب التدخل عبر السياسات الاقتصادية والمالية و النقدية على التدخل بالأوامر والأسلوب المباشر.

لقد اشتدت في السنوات الأخيرة خطورة الاختلاس في القطاع الخاص، وذلك منذ أن بدأت الحكومات في تحويل العديد من الوظائف والخدمات إلى القطاع الخاص، بعد أن كانت وكالات القطاع العام هي المسؤولة عن تنفيذها في السابق.

ولا شك في أن هذا التحول كانت له إيجابياته الاقتصادية كما كانت له مضاره، حيث أدى انتهاج هذه السياسات الاقتصادية الجديدة إلى استهداف المنافسة والربح في القطاع الاقتصادي والتجاري، وارتبطت الجريمة بعالم المال والأعمال الخاصة فأصبحت تأخذ أبعاداً مختلفة، لذا كان من الضروري تدخل المشرع لوضع تنظيم قانوني محكم لمواكبة هذا الوضع وهو ما يتبين من خلال استحداث صورة الاختلاس في القطاع الخاص.

فيا ترى ما هي أركان هذه الجريمة والعقوبات المقررة لها؟.

أولاً: أركان جريمة الاختلاس في القطاع الخاص.

تنص المادة 41 ق.و.ف.م على أنه "يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات و بغرامة من 50.000 إلى 500.000 دج كل شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولته نشاط اقتصادي تعمد اختلاس أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد إليه بحكم مهامه".

ونستشف من هذا النص أن جريمة الاختلاس في القطاع الخاص تقوم على الأركان الآتية:

1- صفة الجاني

تقتضي صفة الجاني في نص المادة 41 أن يكون الجاني شخصاً يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص أو يعمل فيه بأية صفة كانت، وهو ما يجعل النص يطبق على كل من يشغل منصباً في هذا الكيان مهما كانت صفته والمنصب الذي يشغله¹، وإن كان المشرع قد حصر نشاط الكيان في هذه الجريمة في النشاط الاقتصادي أو التجاري أو المالي، عكس ما فعله في جريمة الرشوة في القطاع الخاص إذ كان مجال التشريع أوسع.

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 43-44.

2-الركن المادي

ويتحلل بدوره إلى ثلاثة عناصر: السلوك المحرم (محل الجريمة)، علاقة الجاني بمحل الجريمة، مناسبة الاختلاس.

أ-السلوك المجرم: نجد أن المادة 41 ق.و.ف.م قد حصرت السلوك المحرم في جريمة الاختلاس في القطاع الخاص في الصورة الأولى (الاختلاس) أو التحويل كما عبرنا عنها، دون باقي الصور الأخرى كالإتلاف والتبديد والحجز..

ب-محل الجريمة: تشرك جريمة الاختلاس في القطاع الخاص مع نظيرها المرتكبة من قبل موظف عمومي في محل الجريمة، والذي يتمثل في الممتلكات والأموال والأوراق المالية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة مع التشديد على الطابع الخاص للأموال محل الجريمة.

و ما يلفت الانتباه أن المشرع نص على جريمة الاختلاس في المادة 41 تحت عنوان " اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص" حيث يبدو من أول وهلة أن النص يتعلق باختلاس الممتلكات فقط، في حين أن محل الجريمة بمفهوم المادة يمتد إلى الأموال والأوراق المالية والأشياء الأخرى ذات القيمة، لأجل ذلك كان ينبغي على المشرع ترك عبارة الاختلاس مطلقة دون حصرها في الممتلكات وهذا قياسا على ما فعله في جريمة الرشوة في القطاع الخاص.

ج-علاقة الجاني بمحل الجريمة: إذا كان الاختلاس الواقع على الممتلكات في القطاع العام يقتضي ضرورة أن يكون محل الجريمة قد وضع بين يدي الموظف الحكومي بحكم وظيفته أو بسببها، فإن الاختلاس في القطاع الخاص يحصر علاقة الجاني بمحل الجريمة في ضرورة أن يكون المال محل الجريمة في يد الجاني بحكم وظيفته أي بمقتضاها فقط، دون أن يتعدى ذلك إلى الحالات التي يتلقى فيها الشخص المال المودع لديه بسبب وظيفته¹. وبالتالي لا تقوم جريمة اختلاس ممتلكات في القطاع الخاص إلا إذا كان الجاني قد تسلم المال بحكم وظيفته، وفيما عدا هذه الحالة تقوم في حق الجاني جريمة السرقة أو خيانة الأمانة بحسب الأحوال، لأنه لا يجوز للقاضي التوسع في تفسير نص المادة 41، احتراماً لمبدأ التفسير الضيق للنص الجزائي.

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.45.

د- مناسبة الاختلاس: اشترط المشرع في المادة 41 أعلاه لتحقق جريمة الاختلاس في القطاع الخاص أن يرتكب الركن المادي للجريمة أثناء مزاوله نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، فما المقصود بهذه المصطلحات؟.

-النشاط الاقتصادي¹: ويشمل نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات في مجالات الصناعة والفلاحة والخدمات.

-النشاط التجاري: ويقصد به كل عمل تجاري كما هو معروف في القانون التجاري، هذا الأخير الذي نص على 3 أنواع من الأعمال التجارية، وهي الأعمال التجارية الموضوعية² (تنقسم بدورها إلى أعمال تجارية منفردة، وأعمال تجارية على شكل مقاوله)، وكذلك الأعمال التجارية بحسب الشكل³، والأعمال التجارية بالتبعية⁴.

-النشاط المالي: ويقصد به العمليات المصرفية وعمليات الصرف والسمسرة والعمليات الخاصة بالعمولة وهي العمليات التي تعد أيضا عملا تجاريا بحسب موضوعه بمفهوم المادة 2 من القانون التجاري⁵.

3-الركن المعنوي

إن القصد الجنائي المتطلب في الجريمة محل الدراسة يتمثل في القصد الجنائي العام بالإضافة إلى ضرورة توفر القصد الخاص لدى المتهم.

أ-القصد الجنائي العام : تعتبر جريمة الاختلاس في القطاع الخاص جريمة عمدية تتطلب العلم بكافة عناصر الركن المادي لجريمة الاختلاس⁶ وأن تنجبه إرادة الجاني إلى ارتكاب الفعل المجرم (الاختلاس).

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.45.

²- أنظر، المادة 2 من القانون التجاري.

³- أنظر، المادة 3 من القانون التجاري.

⁴- أنظر، المادة 4 من القانون التجاري.

⁵- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.45.

⁶- أنظر، أبو الروس أحمد بسيوني، قانون جرائم التزوير والرشوة واختلاس المال العام من الوجهة القانونية والفنية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1997، ص.846.

ب- **القصد الجنائي الخاص** : والمتمثل في نية التملك لمحل الجريمة، ويكون عن طريق الإرادة في حرمان المالك الشرعي من سلطاته على الشيء، ومظهر هذا العنصر في الغالب هو الحرص على عدم رد الشيء سواء تلقائياً أو عند المطالبة به¹، ومن ثمة يقوم بنقل حيازته كلياً إليه ويدخله في ملكه.

و إذا توافر هذا القصد الجنائي، فلا عبء بعد ذلك للبواعث على الجريمة²، إذ لا أهمية إذا كان الفعل قد اختلس لتغطية عجز أو لقضاء حاجة ملحة أو مواجهة ظرف طارئ، أو حتى لو كان الباعث سيئاً مثل الرغبة في الانتقام من الكيان الذي يعمل فيه.

ثانياً: قمع الجريمة

تعاقب المادة 41 ق.و.ف.م على اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص بالحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات و بغرامة من 50.000 إلى 500.000 دج، وبهذا يكون المشرع قد ساوى بين جريمة الرشوة والاختلاس اللتان تطلان القطاع الخاص من حيث العقوبات. ونرى أنهما عقوبات ملطفة مقارنة مع نفس الجريمة التي ترتكب في القطاع العام ومقارنة أيضاً مع جريمة السرقة التي تعاقب بالحبس من سنة إلى 5 سنوات بغرامة من 100.000 دج إلى 500.000 دج، فالمشرع لم يبين خصوصية العقاب على الاختلاس في القطاع الخاص وكان الأجدر أن يجمي هذا القطاع المهم بعقوبات رادعة.

ولا يشترط لتحريك الدعوى العمومية في جريمة الاختلاس في القطاع الخاص أي شكوى سواء كان الجاني شخصاً طبيعياً أو معنوياً، فالقيد الذي ورد في نص المادة 06 مكرر ق.إ.ج يخص فقط الجرائم التي يرتكبها مسيرو المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أما فيما يخص تقادم العقوبات في جريمة الاختلاس في القطاع الخاص، فهي كقاعدة عامة تخضع المادة 54 ق.و.ف.م التي تقضي بعدم تقادم الدعوى العمومية ولا العقوبات في حالة ما إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى الخارج، وفي غير ذلك من الحالات، أي حالت عدم تحويل العائدات إلى الخارج، فمدة تقادم العقوبة 5 سنوات كاملة ابتداء من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائياً طبقاً للمادة 614 ق.إ.ج التي تنص على أنه "تتقدم

¹ - محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص.136.

² - أنظر، عبد الحميد الشواربي، التعليق الموضوعي على قانون العقوبات، الكتاب الثاني - الجنايات والجرح والمضرة بالمصلحة العامة في ظل الفقه والقضاء-، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص.86.

العقوبات الصادرة بقرار أو حكم يتعلق بموضوع الجرح بعد مضي 05 سنوات كاملة ابتداء من التاريخ و الذي يصبح فيه هذا القرار أو الحكم نهائيا".

وبما أن معرض حديثنا هو عن حماية الأموال العامة، فلا بد من التطرق إلى أهم مسار تتحرك فيه هذه الأموال وأخص بالذكر مجال الصفقات العمومية الذي يعد مجالا عموميا للفساد بشتى صوره، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى تخصيصه حيزا خاصا للفساد المتعلق بالصفقات العمومية، و هو ما يكون محل الدراسة فيما يلي.

المطلب الخامس

جرائم الفساد المتعلقة بالصفقات العمومية

تحتل الصفقات العمومية¹ جانبا هاما من أعمال الدولة، وذلك بالنظر إلى مكانتها في تحقيق النفع العام إذ تمثل الشريان الذي يدعم عملية التنمية، كما تعتبر النظام الأمثل لاستغلال الأموال العمومية وذلك من أجل تنشيط العجلة التنموية للبلاد.

وبما أن مجال الصفقات العمومية، يشكل أهم مسار تتمركز فيه الأموال العامة فإنه يعد مجالا جديا للفساد بكل صوره، فالواقع الذي لا يمكن لأي أحد أن ينكره أن بلادنا لم تسلم من عدوى مرض الفساد الذي مس

¹ - مر النظام القانوني للصفقات العمومية في الجزائر بمراحل شهدت خلالها تطورات عديدة، تماشيا مع النظام الاقتصادي المنتهج في كل مرحلة، وأول قانون صدر في ظل الاستقلال كان الأمر رقم 90/67 المؤرخ في 17 يونيو 1967، يتضمن قانون الصفقات العمومية (ج.ر.ع. 52)، وفي محاولة من المشرع لتلاقي النقص الوارد به تماشيا مع التيار الاشتراكي لجأ إلى إصدار المرسوم التنفيذي رقم 145/82 المؤرخ في 10 أبريل 1982 الذي ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي (ج.ر.ع. 15)، ومسايرة للتطورات الاقتصادية الحاصلة في فترة التسعينات قام المشرع بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 434/91 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية (ج.ر.ع. 57)، شهدت الفترة التالية صدور المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية (ج.ر.ع. 55) والذي عدل وتمم بكل من المرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 والمعدل، بالمرسوم رقم 338/08 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008 (ج.ر.ع. 62). أنظر، فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها، مجلة الاجتهاد القضائي، ع. 5، جامعة بسكرة، ص. 113.

ثم أعاد المشرع تنظيم هذا القطاع لتلافي النقص الحاصل والموجودة في النصوص السابقة بإصدار المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 (ج.ر.ع. 58) والمعدل والمتمم بمرسوم رئاسي رقم 98/11 مؤرخ في 01 مارس 2011 (ج.ر.ع. 14)، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 222/11 مؤرخ في 16 جوان 2011 (ج.ر.ع. 34)، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 23/12 مؤرخ في 18 جانفي 2012 (ج.ر.ع. 04) والذي عدل وتمم هو الآخر بموجب مرسوم رئاسي رقم 03/13 مؤرخ في 13 يناير 2013 (ج.ر.ع. 2) والملغى بموجب المادة 215 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام (ج.ر.ع. 50).

قطاع الصفقات العمومية، ويتجلى هذا في حجم الفضائح الاقتصادية¹ التي كانت و لا تزال في تعاقب من سنة إلى أخرى، وبسببه ضيعت أموال كبيرة مما كان له الأثر السلبي على الاقتصاد الوطني.

تعتبر جرائم الصفقات العمومية من بين الجرائم الخطيرة التي تنخر المجتمع ومؤسسات الدولة على حد سواء، وقد أخذ منحى هذه الجرائم تصاعدا مستمرا لاسيما أثناء التحولات التي لا يزال يعرفها الاقتصاد الوطني².

كما أن خطورة جرائم الصفقات العمومية تتمثل في احترافية مرتكبيها، فهؤلاء يتميزون بذكاء ومهارات فنية وخبرات في مختلف المجالات خاصة المالية منها والمصرفية والقانونية، أضف إلى ذلك شبكة علاقاتهم الاجتماعية القوية التي قد تمتد إلى أصحاب المناصب والنفوذ والسلطة.

لذا تستدعي مقتضيات الحكم الراشد وجود آليات فعالة ومحكمة لضمان تجسيد فكرة دولة القانون وضمان حماية المصلحة العامة. و التقليل من فرص الفساد يمكن الدولة من تحقيق بيئة اقتصادية قوية مبنية على السير الحسن و الشفاف لكل القطاعات³.

ونظرا لأهمية الموضوع وتشبكه سيتم التطرق لتعريف الصفقة العمومية وأهم شكلها (الفرع الأول)، ثم نتعرض لتبيان جرائم الصفقات العمومية المرتبطة بالفساد والتي حصرها المشرع الجنائي في جنحة المحاباة (الفرع الثاني)، الرشوة في الصفقات العمومية (الفرع الثالث)، استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة (الفرع الرابع).

¹ نذكر على سبيل المثال لا الحصر: عبد الوهاب بوكروخ، نهب الملايير ومئات الصفقات خارج القانون في شركة نافطال، مقال منشور بجريدة الشروق، 28/10/2012، إلهام بوثلجي، هكذا تم نهب أموال سونطراك مقال من شروق في جريدة الشروق 13/08/2013. إلهام بوثلجي، صينيون منحوا 10 مليون دولار "رشوة" للظفر بصفقات مشبوهة، جريدة الشروق، 02/10/2015.

² وجه تقرير حديث لمجلس المحاسبة، انتقادات لطريقة تسيير وزارة الثقافة للصفقات المالية المبرمة خلال الفترة ما بين 2006 إلى 2013، فقد أكد التقرير في الباب المخصص للحديث عن طريقة التسيير، أن 63 في المائة من صفقات وزارة الثقافة خلال تلك الفترة، لم تحرص على تطبيق القانون وذلك بعد أن راجع المجلس 265 صفقة خلال تلك الفترة التي أبرمت بما 41 في المائة من الصفقات بالتراضي، و 21 في المائة بالتسوية، و 37 في المائة فقط عن طريق المناقصة، وهو ما "ينافي القانون"، بحسب التقرير الذي ورد فيه: "إن تنفيذ الصفقات باعتماد عقلية التراضي، يعكس عدم احترام وزارة الثقافة للقانون". محمد علال، "63 % من صفقات وزارة الثقافة تمت خارج القانون" في أحدث تقرير مجلس المحاسبة، جريدة الخبر، 16/01/2016.

³ Cf. Attila GHEWOPO, Corruption, fiscalité et croissance économique dans les pays en développement, Thèse en sciences économiques, Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI), Faculté des sciences économiques et de gestion, Université d'Auvergne Clermont Ferrand 1, 2007, p.10. Publié sur le site : <http://tel.Archives-ouvertes.fr>

الفرع الأول

مفهوم الصفقات العمومية و تبيان أشكالها

سنتناول من خلال هذا الفرع تعريف الصفقة العمومية (أولاً)، ثم تبيان أشكالها (ثانياً).

أولاً: تعريف الصفقات العمومية

عرف المشرع الجزائري الصفقات العمومية في المادة 2 من الأمر رقم 247/15 بأنها "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات"¹.

ويعرف القانون الفرنسي الصفقات العمومية حسب نص المادة 01 من قانون الصفقات العمومية لسنة 1964 على أنها "عقود أبرمت وفق الشروط المحددة في هذا القانون، بهدف تحقيق الأشغال، التوريد، الخدمات"².

فالصفقات العمومية هي نوع من التصرفات القانونية التي تصدرها الإدارة في إطار أداء الوظيفة الإدارية وتحقيق الخدمة العمومية، وهي من حيث التأصيل القانوني عبارة عن عقد إداري إلا أن هذا الأخير يتخذ طبيعة وشكل محدد يجعله مختلف في العديد من جوانبه عن العقود الخاصة التي تقتضي توافق الإرادتين على إحداث آثار قانونية. فضلا عن ذلك تحتوي الصفقات العمومية على بعض الجوانب الفنية والشكلية تجعلها تنفرد بالعديد من الأحكام التشريعية والتنظيمية مقارنة بالعقد بمفهومه العام.

ورغم أن المشرع الجزائري عرف الصفقة في مختلف القوانين التي نظمها إلا أن القضاء الإداري الجزائري من خلال فصله في النزاعات الإدارية المتعلقة بهذا الجانب قدم تعريفا للصفقات العمومية، حيث عرفها مجلس الدولة على أنها "عقد يربط الدولة بالخواص حول مقابلة أو إنجاز مشروع أو أداء خدمة"³. ومن خلال التعريف الذي أورده المشرع الجزائري للصفقات العمومية يمكن تحديد المعايير التي أخذ بها المشرع في تعريفه وهي:

¹ - حافظ المشرع على نفس التعريف للصفقات العمومية والذي كان واردا في المرسوم الرئاسي رقم 23/12 والمرسوم الرئاسي رقم 03/13 (المادة 4).

² - Cf. Christophe LAJOYE, Droit des marchés publics, édit. GUALINO, Paris, 2005, p.25.

³ - قرار غير منشور مؤرخ في 17 ديسمبر 2002 تحت رقم 6215 فهرس 873 مشار إليه في عمار بوضيف، الصفقات العمومية في الجزائر،

دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.56.

1-المعيار العضوي

ويقصد به تحديد الطبيعة القانونية لطرفي العقد، فإذا كان أحد طرفي العقد شخص معنوي عام، اعتبرنا بصفة ابتدائية أن العقد إداري، وبالتالي يخضع لقواعد القانون العام، ويختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الناتجة عنه¹.

وطبقا لنص المادة 6 من قانون تنظيم الصفقات العمومية، فإن الأشخاص الخاضعين لأحكام قانون الصفقات هم: الدولة، الجهات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع لإداري، المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كليا أو جزئيا بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية.

2-المعيار الموضوعي

يعتبر هذا المعيار من أهم المعايير لتحديد طبيعة العقد، وطبقا له يكون العقد إداريا إذا كان موضوعه وطبيعته تخضع لأحكام القانون العام بغض النظر عن شكله، ويقصد بمحل الصفقة العمومية موضوع الخدمة التي يقدمها المتعاقد للإدارة المتعاقدة²، حيث يشمل موضوع الصفقات العمومية طبقا للقانون³: الأشغال، اقتناء اللوازم، تقديم الخدمات، إنجاز الدراسات.

3-المعيار الشكلي

بالرغم من أن جانبا من الفقه الإداري لا يعتبر المعيار الشكلي عنصرا من عناصر تعريف الصفقات العمومية، بل يعتبر هذا المعيار وحده لإقصاء بعض العقود من مجال الصفقات العمومية⁴، إلا أن المشرع الجزائري أكد على هذا المعيار من خلال اعتبار الصفقات العمومية عقودا مكتوبة.

والشكلية كما هو معلوم هي استثناء من مبدأ رضائية العقود التي كرسها المشرع الجزائري من خلال المادة 54 من القانون المدني. وبالرجوع إلى جميع التنظيمات و المراسيم التي صدرت في الصفقات العمومية من سنة 67

¹- أنظر، حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص.35.

²- فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص.110.

³- أنظر، المادة 29 قانون تنظيم الصفقات العمومية.

⁴- Cf. Laurent RICHER, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, 1991, p.324.

وصولاً إلى الأمر 247/15 نجد أن المشرع الجزائري ثبت على مبدأ واحد هو الشكلية في الصفقات العمومية ولعل سبب اشتراط الكتابة يعود لسببين:

- إن الصفقات العمومية أداة لتنفيذ مخططات التنمية الوطنية والمحلية و لذا وجب أن تكون مكتوبة¹؛
- أن الصفقات العمومية تتحمل أعباءها المالية الخزينة العمومية، لذا وجب أن تكون مكتوبة.

4-المعيار المادي

لما كان للصفقات العمومية صلة وثيقة بالخزينة العامة وجب حينئذ ضبط حد مالي أدنى لاعتبار العقد صفقة عمومية، وذلك أنه من غير المعقول إلزام الإدارة على المتعاقد بموجب أحكام قانون الصفقات العمومية في كل الحالات وأيا كانت قيمة ومبلغ الصفقة. وقد حدد المشرع في المادة 13 من قانون تنظيم الصفقات العمومية هذا المبلغ بـ 12 مليون دينار (12.000.000 دج) بالنسبة لعقود إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم، و 6 ملايين دينار (6.000.000 دج) بالنسبة لإنجاز الدراسات وتقديم الخدمات.

ثانيا: تصنيف أشكال الصفقات العمومية

طبقاً لنص المادة 29 من قانون تنظيم الصفقات العمومية فإن المشرع حدد 04 أنواع من الصفقات العمومية:

- 1- صفقات إنجاز الأشغال العامة:** يعرف هذا النوع من الصفقات على أنه اتفاق بين أحد الأشخاص العامة المبينة سابقاً مع أحد الأشخاص الخاصة من أجل بناء أو ترميم أو صيانة عقار لحساب الأولى². ومثال هذه الصفقات: بناء العمارات والسدود والمدارس... الخ. وتتميز صفقات إنجاز الأشغال العامة في أن الإدارة تملك سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة والتنفيذ لهذا العقد، كما يجوز للإدارة أن تعدل الشروط الأصلية للعقد بما يحقق المصلحة العامة³.

¹- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.59.

² - Cf. Christophe LAJOYE, op.cit., p.28.

³- أنظر، مازن ليلو راضي، العقود الإدارية، دار قنديل للنشر، عمان، 2011، ص.96.

2- صفقات اقتناء اللوازم (صفقات التوريد): يعرف عقد التوريد أو اقتناء اللوازم "اتفاق أحد الأشخاص المعنوية العامة وأحد الأفراد أو الشركات بموجبه يلتزم الفرد أو الشركة بتوريد منقولات لازمة لمرفق عام مقابل ثمن"¹، و مثاله شراء تجهيزات المرافق العامة.

3- صفقات تقديم الخدمات: تعرف صفقات الخدمات على أنها أداء خدمة من طرف شخص خاص لمصلحة شخص من أشخاص القانون العام، وهذه الخدمة لا تتضمن بناء أو توريد أو تصنيع شيء ما، وإنما يقوم المتعاقد هنا بإنجاز عمل أو القيام بنشاط ما يعود بالفائدة على الشخص العام في سبيل تأدية وظيفته². ومثاله: تكليف مقاوله خاصة من طرف شخص عام من أجل نقل الأشخاص أو البضائع، أو كأن تلجأ الجامعة مثلا بالتعاقد مع مؤسسة للتنظيف قصد السهر على تنظيف الأقسام والمدرجات وحماية المحيط، أو أن تتفق البلدية مع مؤسسة خاصة لجمع النفايات المنتشرة في البلدية.

4- صفقات إنجاز الدراسات: ينصب موضوع هذه الصفقات على إنجاز وتحقيق خدمات فكرية لا تستطيع الإدارة القيام بها لأنها لا تملك الوسائل اللازمة لذلك، وتشمل مجالات متنوعة صناعية واجتماعية وأدبية وفكرية³.

و قد عرفها الأستاذ عمار بوضياف على أنها "اتفاق بين الإدارة المتعاقدة وشخص آخر طبيعي أو معنوي يلتزم بمقتضاه إنجاز دراسات محددة في العقد لقاء مقابل تلتزم المصلحة المتعاقدة بدفعه"⁴، ومثاله كأن يتعلق الأمر بعقد يجمع مديرية السكن والتجهيزات العمومية ومكتب دراسات هندسية بغرض إنجاز تصاميم هندسية لمجموعات سكنية تريد المصلحة المتعاقدة إقامتها.

وأمام هذا التعدد في أشكال الصفقات العمومية، تتعدد تبعاً لذلك طرق الإجراء ومد اليد على المال العام، حيث تعتبر الصفقات العمومية المجال المفضل والخصب للفساد بكل صوره. وتأتي في صدارة هذه الصور جريمة المحاباة أو كما عبر عنها المشرع الجزائري بمنح الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية.

¹ - أنظر، زوليخة زوزو، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2012/2011، ص.36.

² - Cf. Christophe LAJOYE, op.cit., p.30.

³ - أنظر، حمامة قدوج، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 2006، ص.61.

⁴ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.65.

الفرع الثاني

جريمة المحاباة في الصفقة العمومية

نظم المشرع الجزائري أحكام هذه الجريمة في المادة 26 من ق.و.ف.م والتي عدلت وتمت بموجب القانون رقم 15/11 سالف الذكر، حيث تنص هذه المادة على أنه "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يمنح عمدا للغير امتيازاً غير مبرر عند إبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بجرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات"¹.

و قد عمد المشرع الجزائري إلى تعديل المادة 26 ق.و.ف.م على النحو السابق، وذلك لأن الصياغة القديمة لهذه المادة جاءت عامة² تتسم بشيء من الاتساع، بحيث تشمل جميع الصور المحتملة والمتوقعة والتي يمكن أن تدخل تحت نطاق هذا الوصف من التحريم بحيث لا تترك أي مجال للتهرب من المسؤولية الجزائية، وكنتيجه لذلك وجد المتدخلون في مجال إبرام الصفقات العمومية أنفسهم مضطرين لقضاء أوقات طويلة للتدقيق فيما يقومون به من أعمال الرقابة للتأكد من احترام هذه الصفقات لكل الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، الأمر الذي أدى إلى تعطيل عدد كبير من المشاريع التنموية.

وجدير بالإشارة هنا، أن المقصود بالصفقات العمومية وفق قانون مكافحة الفساد لا ينحصر في الصفقات العمومية بمفهوم الأمر رقم 247/15، بل يتعداه إلى الاتفاقيات والعقود التي تبرمها الإدارات والمؤسسات العمومية التي لا تتجاوز قيمتها العتبة المالية المحددة في المادة 13 من قانون تنظيم الصفقات العمومية.

وسيرا على نفس النهج المعتمد من قبل، نستفتح تحليل هذه الجريمة بدراسة أركانها (أولاً) ثم قمع الجريمة (ثانياً).

¹ جدير بالملاحظة هنا أنه لا يوجد أثر لهذه الجريمة في الاتفاقية الإفريقية لمنع الفساد، ولا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد حلت المادة 26 محل المادة 128 مكرر 1 من ق.ع. وهي معروفة فقهاً بجنحة المحاباة.

² تنص المادة 26 /1 ق.و.ف.م (قبل التعديل) على أنه "يعاقب بالحبس... كل موظف يقوم بإبرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقداً أو اتفاقية أو صفقة أو ملحقاً مخالفاً بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية الجارية بما العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة".

أولاً: أركان جريمة المحاباة في الصفقة العمومية

يستفاد من نص الفقرة الأولى من المادة 26 من ق.و.ف.م أن هذه الجريمة تقوم على الأركان التالية:

1-الركن المفترض: (صفة الحائي): يفترض أن يكون الحائي في جريمة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية موظفا عموميا، وهذه الصفقة تمثل الركن المفترض في أغلب جرائم الفساد، والتي أعطى المشرع لها معنى واسع وفقا للمادة 2/ب من ق.و.ف.م.

2-الركن المادي: يقوم الركن المادي لهذه الجريمة على عنصرين أساسهما: النشاط الإجرامي والغرض منه.

أ-النشاط الإجرامي

يتحقق متى قام الموظف العام بإبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق مخالفًا بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة أساسا بجرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات.

فأما إبرام الصفقة فيقصد به التوقيع على الوثيقة التي يفرغ فيها مضمون العقد بمفهومه الواسع الذي يشمل الصفقة والاتفاقية والملحق، والأمر هنا يتعلق برئيس المصلحة المتعاقدة المؤهلة قانونا للتعاقد مع غيره باسم الهيئة أو المؤسسة التي يمثلها أو وكيله المعتمد من قبله¹.

وأما التأشير على الصفقة فيقصد به تتويج الرقابة التي تمارسها لجنة الصفقات العمومية على صفقة المصلحة المتعاقدة²، حيث تنص المادة 178 من قانون تنظيم الصفقات العمومية على " تتوج الرقابة التي تمارسها لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منح التأشير أو رفضها خلال أجل أقصاه 20 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى هذه اللجنة".

و الملاحظة التي يمكن لنا أن نبيها بهذا الخصوص هو قيام المشرع بموجب القانون رقم 15/11 المعدل والمتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، بإلغاء إجراء المراجعة³ من قائمة العمليات التي يمكن أن تكون محلا

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.115.

²- أنظر، محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، درا العلوم، عنابة، 2005، ص.64.

³- يقصد بمراجعة الصفقة تحيينها وفقا للصيغ والكيفيات المتفق عليها والمحددة في الصفقة إذا تطلبت الظروف الاقتصادية ذلك، وقد نظم المشرع كيفيات مراجعة الصفقات العمومية في القسم الثاني من قانون تنظيم الصفقات العمومية تحت عنوان الأسعار، حيث نصت المادة 97 منه على أنه " يمكن أن يكون السعر ثابتا أو قابلا للمراجعة...".

لنشاط الإجرامي في جنحة المحاباة، وإبقائه فقط على العمليتين السابقتين في الإبرام و التأشير، وهو منحى لا نؤيده فيه، كون أنه لا يوجد أي مبرر عملي لرفع التجريم عن فعل المحاباة عندما يتعلق الأمر بمراجعة صفقة أو اتفاقية أو عقد. وعليه كان من الأفضل الإبقاء عن العمليات المتعلقة بالمراجعة ضمن نطاق الأفعال المجرمة في جنحة المحاباة وذلك على غرار ما كان ينص عليه النص القدم قبل التعديل.

وواضح أنه لا إشكال إن كان هذا الإبرام أو التأشير مطابقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بجرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات، أما إن كان بالمخالفة لها، فعندها يقوم السلوك المجرم في جنحة المحاباة، وتمثل هذه الإجراءات إحدى أهم موانع جرائم الفساد لذلك أكدت عليها المادة 09 من ق.و.ف.م.

ومن الأمثلة التي يمكن أن نسوقها أين يشكل السلوك مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية، لجوء المصلحة المتعاقدة إلى تجزئة الصفقة بقصد تفادي تطبيق قواعد تنظيم الصفقات العمومية، وغالباً ما تكون تجزئة الصفقة مرتبطة بتحرير فواتير مزورة تحتوي على بيانات مزورة من حيث المبلغ، وذلك من أجل إظهار أن الحد الأقصى للمبلغ الذي يتطلب لإجراء المناقصة لم يتم بلوغه في حين تكون الخدمة المنجزة قد فاقت ذلك بكثير.

ومن الأمثلة الواقعية عن تجزئة الصفقات العمومية، ما قام به أحد رؤساء بلدية ولاية جيجل، حيث قام بتجزئة مشروع توسعة مقر البلدية إلى سبع مشاريع ومنح كل مشروع إلى مقاول بموجب سند لأمر، حتى لا يجد نفسه ملزماً بالإعلان عن المشروع و طرحه للمنافسة، لذا قام بمنح الصفقة لمقاولين من اختياره ومن هنا تظهر إفادة الغير بامتيازات غير مبررة وعلى إثرها تمت متابعيه جزائياً¹.

ب- الغرض من النشاط الإجرامي

لا تقوم جريمة المحاباة بمجرد مخالفة الموظف للأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بمبادئ الصفقات العمومية، و إنما يشترط المشرع أيضاً أن يكون الهدف أو الغاية من مخالفة هذه النصوص هو المحاباة وتفضيل أحد المتنافسين على غيره، وتمييزه تمييزاً غير سائغ قانوناً.

¹ - محكمة جيجل، قسم الجنح، 2008/05/18، حكم رقم 3225، قضية النيابة ضد (ص.ع). مقتبس عن نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنسب شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014/2013، ص.46.

يشترط المشرع كذلك أن تكون الامتيازات الممنوحة للغير من طرف أحد الموظفين العموميين أثناء إبرام أو تأشير صفقة أو عقد أو اتفاقية أو ملحق غير مبررة، أي غير مستحقة، أما إذا كان هناك ما يبرر قانونا منح بعض الامتيازات لأحد المتعاقدين دون الآخر فهنا تنتفي الجريمة، ولا يجوز للغير الذي لم تتعاقد معه الإدارة أن يحتج بقيام جريمة المحاباة. وهنا نجد أن المادة 1/83 من قانون تنظيم الصفقات العمومية نصت على "يمنح هامش للأفضلية بنسبة 25 % للمنتجات ذات المنشأ الجزائري و/أو المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري التي يحوز أغلبية رأسمالها جزائريون مقيمون، فيما يخضع جميع أنواع الصفقات المذكورة في المادة 29 أعلاه".

2- الركن المعنوي

تعتبر هذه الجريمة من الجرائم العمدية التي تتطلب توافر القصد الجنائي العام بعنصره العلم و الإرادة¹، وهذا ما تؤكدته المادة 1/26 من ق.و.ف.م بقولها " كل موظف عمومي يمنح عمدا..."، حيث يشترط أن يكون الجاني عالما بكافة العناصر الداخلية المشككة للجريمة، ومن قبيل ذلك علم الجاني بأنه موظف عمومي وأنه مختص بالعمل الوظيفي المتمثل في إبرام أو التأشير على العقود أو الاتفاقيات أو الصفقات أو الملاحق.

كما يشترط أن تتجه إرادة الجاني إلى تحقيق أو إتيان أحد صوري النشاط الإجرامي (الإبرام، التأشير) خلافا للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح و المساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات. وتطبيقا لذلك لا تقوم الجريمة إذا ثبت أن الموظف منح امتياز غير مبرر تحت تأثير الإكراه أو التهديد بالقتل.

ومنه تنقضي الجريمة بانعدام الغرض من ارتكاب سلوك المحاباة، ولذلك تشدد المحكمة العليا رقابتها على إبرازه في حكم الإدانة، حيث نقضت أحد القرارات لانعدام إبراز الغرض من عدم مراعاة الأحكام القانونية واللوائح التنظيمية التي تحكم الصفقات العمومية².

وبالإضافة إلى القصد العام، تقتضي هذه الجريمة توافر القصد الخاص المتمثل في منح امتيازات للغير مع العلم بأنها غير مبررة، وهنا يظهر حسن صياغة المشرع الجزائري في المادة 1/26 والذي يميز بين الشروع والجريمة

¹- أنظر، عبد الحميد جباري، قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، 20 فيفري 2007، ع.05، ص.106.

²- المحكمة العليا، غ.ج.م، 2000/12/17، ملف رقم 304276، مقتبس عن، زوليخة زوزو، المرجع السابق، ص.67.

التامة والتي لا تقوم على مجرد اتجاه نية الجاني إلى منح الامتيازات غير المبررة¹، بل يجب بالإضافة إلى ذلك أن يكون الجاني قد منح حقيقة وفعليا الامتيازات غير مبررة للغير، أي أن يكون هذا الأخير قد استفاد منها فعلا.

ثانيا: قمع الجريمة

تطبق على جريمة المحاباة في الصفقات العمومية نفس العقوبات المقررة لجريمة رشوة الموظفين العموميين، وتمثل في الحبس من سنتين إلى 10 سنوات و غرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

الشيء الملاحظ في هذا المجال أن المادة 128 مكرر ق.ع الملغاة والتي عوضت بالمادة 26، كانت تقرر نفس العقوبة لهذا الفعل مع وجود اختلاف بالنسبة للغرامة المالية والتي كانت مغالطة مقارنة بالحالية، حيث كانت تتراوح بين 500.000 دج و 5.000.000 دج.

كما أنه وطبقا للمادة 55 ق.و.ف.م فكل عقد أو صفقة متحصل عليه من ارتكاب إحدى جرائم الفساد، يمكن التصريح ببطلانه وانعدام آثاره من قبل الجهة القضائية التي فصلت في الدعوى، مع مراعاة حقوق الغير حسن النية.

و من خلال القضايا المعروضة على القضاء، تظهر إمكانية تلازم جرائم الصفقات مع جرائم أخرى كاستغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة.

الفرع الثالث

جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة

تمثل هذه الجريمة الصورة الثانية لجريمة منع الامتيازات غير المبررة، واستنادا لأحكام المادة 2/26 ق.و.ف.م تقوم الجريمة من قبل كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم باستغلال نفوذ عون من أعوان الدولة من أجل الحصول على امتيازات غير مبررة.

و قد كانت هذه الجريمة مدرجة بنص المادة 128 مكرر/2 ق.ع الملغاة بموجب قانون مكافحة الفساد وجوهر المادة هو أن يتقدم شخص طبيعي أو معنوي إلى أحد الأعوان -من أعوان الدولة أو المؤسسات أو الهيئات العمومية- طالبا منه استغلال نفوذه من أجل الحصول على امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات

¹ - الصياغة القديمة لنص المادة 1/26 كانت تكفي بتجريم مجرد قصد الموظف إلى إعطاء امتيازات غير مبررة عند إبرام العقد المخالف للتشريع.

العمومية، هذه الأخيرة عددها المشرع وحصرها في الزيادة في الأسعار، التعديل في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التموين.

ومن أجل الوقوف على دراسة هذه الجريمة، نستعرض أركانها (أولا) ثم العقوبات المقررة لها (ثانيا).

أولا: أركان جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات

من خلال المادة 2/26 يتضح لنا أن هذه الجريمة تقوم على الأركان التالية:

1-الركن المفترض: (صفة لجاني)

تطلبت المادة أن يكون الجاني تاجرا أو صناعيا أو حرفيا، أو مقاولا من القطاع الخاص، ثم ما لبثت أن ألغت هذه الصفة واكتفت بعموم أن يكون الجاني شخصا طبيعيا أو معنويا من القطاع الخاص، وفي رأينا أن التخصيص الأول هو تزايد في العبارة لا محل له.

و يطلق على هؤلاء تسمية الأعوان الاقتصاديين، كما يطلق عليهم اسم المتعاملين المتعاقدين في حالة إبرام صفقة عمومية أو اتفاقية وفقا لأحكام قانون تنظيم الصفقات العمومية. والمقصود بالشخص الطبيعي، كل شخص يبرم عقدا مع المؤسسات أو الهيئات العمومية، ويجوز على صفة تاجر أو حرفي، سواء بتملكه سجل تجاري أو بطاقة الحرفي، وعادة ما يتم التعاقد معهم بشأن إنجاز بعض الأشغال أو تقديم خدمات بسيطة مثلما يتعلق بأشغال الترميم أو اقتناء تجهيزات بسيطة. أما الشخص المعنوي، فيتمثل عموما في شركات الخدمات والتجهيز ومقاولات الأشغال والذين يجوزون على سجل تجاري ولهم إمكانات ومؤهلات مالية ومادية تسمح لهم بإبرام صفقات أو عقود مع المؤسسات والهيئات العمومية.

ومن ثم فيشترط أن يكون الجاني في جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين من أجل الحصول على امتيازات غير مبررة، شخصا طبيعيا أو معنويا من القطاع الخاص دون الأشخاص المعنوية في القطاع العام¹.

2-الركن المادي

يقوم الركن المادي لجريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة أساسا على استغلال الجاني بما يتمتع به الموظف العمومي أو أي عون من أعوان الدولة من سلطة أو نفوذ له من أجل الحصول على امتيازات غير مبررة.

¹- أنظر، سهيلة بوزرية، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة ماجستير، جامعة جيجل، 2007، ص.55.

فعادة ما يستطيع أصحاب السلطة والنفوذ تمرير قرارات لفائدة الجاني مخالفة للقانون أو اللوائح ومنح غير المستحقين لمزايا مالية دون وجه حق، واستخدام النفوذ الرسمي لتحقيق منافع أو مصالح خاصة، وبذلك فقد يتمكنون من التسهيل للغير بالحصول على امتيازات ومنافع مخالفة للقانون معتمدين في ذلك على السلطة الوظيفية وما يرتبط بها من نفوذ وصلاحيات¹.

كما يشترط أن يكون عون الدولة صاحب سلطة في الهيئات المعنية أو له تأثير عليها. وهكذا فإن كانت الصفقة أبرمت مع البلدية على سبيل المثال، يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه والأمين العام للبلدية ورؤساء المصالح التابعة للبلدية (كـرئيس مصلحة التجهيزات ورئيس مصلحة الأشغال...) هم المعنيون بهذه الجريمة².

هذا وقد ساوى المشرع الفرنسي بخصوص استغلال النفوذ بين أن يكون النفوذ حكومي أو حقيقي بنصه في المادة 11/432-3 من ق.ع الفرنسي على أنه:

" soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vu de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable "³.

و يتمثل النشاط الإجرامي في استغلال النفوذ في أحد الصور التالية:

أ- **الزيادة في الأسعار:** كما هو الحال إذا كانت الأسعار متعلقة ب عقود إنجاز الأشغال والتي تحسب على أساس سعر الوحدة وفقا لدفتر الشروط الذي تم إعداده مسبقا، فيتقدم صاحب شركة مقاولة باقتراح أسعار أعلى من تلك المعمول بها في السوق الوطنية مستغلا في ذلك علاقته بمدير المؤسسة أو الهيئة الإدارية أو أحد الأعوان فيها⁴.

¹ - أنظر، عبد العظيم حمدي، عوالة الفساد وفساد العوالة - منهج نظري وعملي - الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص.31.

² - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.129.

³ - Cf. Daniel AMMAR, La corruption d'agents publics étrangers à l'aube de 21^{ème} siècle, Revue de jurisprudence commerciale, novembre, 2000, n°= 1011, Paris, p.308.

⁴ - زوليخة زوزو، المرجع السابق، ص.87.

ومثاله لو أبرم تاجر عقدا مع البلدية لتزويدها بأجهزة كمبيوتر، وكان السعر المعمول به عادة لا يتجاوز 50.000 دج للوحدة في حين طبق التاجر على البلدية سعر 70.000 دج مشغلا بذلك علاقته المميزة مع رئيس البلدية.

ب- **التعديل في نوعية المواد** : حيث يعتمد الجاني إلى تقديم مواد ذات جودة أو نوعية أقل من تلك المنصوص عليها في بنود العقد، مستغلا في ذلك سلطة أو تأثير الأعوان العموميين في الهيئة أو الإدارة.

ج- **التعديل في نوعية الخدمات** : يتعلق الأمر في هذه الحالة بصفقات وعقود الخدمات، حيث يقوم الجاني بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو إحدى مؤسساتها أو الهيئات التابعة لها، ويتعلق بنوعية معينة من الخدمات كأداء أعمال الصيانة لأجهزة البلدية بطريقة فصلية، فلا يقوم بها المتعامل المتقاعد إلا مرة واحدة في السنة مستغلا في ذلك علاقته مع أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي¹.

د- **التعديل في آجال التسليم و التموين** : يلتزم المتعامل المتعاقد بأداء الخدمة حسب الشروط والأوصاف المتفق عليها. فإذا كان أجل التسليم أو التموين يخص عقود وصفقات اقتناء اللوازم، والتي عادة ما يتم النص عليها في دفتر الشروط الخاص بالصفقة، فإن إخلال المتعامل المتعاقد بالتزامه وتأخره في تسليم ما هو مطلوب منه - مستغلا سلطة أو تأخير أحد مسؤولي الهيئة أو المؤسسة- يعرضه للمتابعة الجزائية لجريمة استغلال نفوذ أعوان عموميين المنصوص عليها في المادة 2/26.

3-الركن المعنوي

تتطلب جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين لإبرام صفقات عمومية توافر القصد الجنائي العام المتمثل في العلم بكافة العناصر المكونة للواقعة الإجرامية، واتجاه إرادة الجاني إلى استغلال هذا النفوذ لفائدته، كما تطلب توافر القصد الجنائي الخاص المتمثل في نية الحصول على امتيازات غير مبررة على النحو المبين أعلاه.

ثانيا: قمع الجريمة

يعاقب المشرع الجزائري على جريمة استغلال نفوذ أعوان الدولة للحصول على امتيازات غير مبررة بالح سب من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 100.000 دج إلى 1.000.000 دج. ويطبق عليها نفس الأحكام المتعلقة

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.130.

بالشروع و الاشتراك و التقادم و تشديد العقاب والأعذار المخف فف والمعفية من العقاب التي نص عليها المشرع الجزائري في ق.و.ف.م.

ومن أكثر الجرائم شيوعا في مجال الصفقات العمومية "الرشوة" حيث تعتبر مدخلا لمفاسد جمّة، كونها تهدف إلى إثراء البعض بغير حق عن طريق المتاجرة بالوظيفة العامة.

الفرع الرابع

جريمة الرشوة في الصفقات العمومية

تعد الرشوة انحراف المواطن عن أداء وظيفته من أجل تحقيق مصلحته الخاصة على حساب المصلحة العامة، فهي تمس بحسن سير الأداة الحكومية وتؤدي إلى فقدان المواطنين الثقة في عدالة و نزاهة الدولة، الأمر الذي دفع المشرع الجزائري بالتدخل لتجريم وقمع كل أشكال الرشوة قصد وضع حد لما يترتب عنه من آثار خطيرة.

والرشوة في مجال الصفقات العمومية هي بالمفسدة بما كان ليس للمساوي المذكورة سابقا فقط، ولكن لكون الصفقات العمومية قطاع حساس، إذ تعتبر من أهم القنوات المستهلكة الأموال العامة¹، وتعد من الوسائل الهامة في تلبية الطلبات العمومية وخدمة الصالح العام، فإذا ما أسيء استغلالها عن طريق الاتجار بها، ترتب عن ذلك أضرارا جسيمة وخطيرة على الاقتصاد الوطني².

وطنيا، فقد دقت الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة - فرع الجزائر لمنظمة الشفافية الدولية- ناقوس الخطر لما وصفته بالانتشار الفظيع لظاهرة الرشوة على مستوى الصفقات التي تبرم على المستوى المحلي. وانتشار تقرير أولي صادر عن هذه الجمعية إلى حصول تجاوزات خطيرة وممارسات رشوية تقدر بـ 10% من قيمة أي صفقة عمومية يتم إبرامها على مستوى البلديات والولايات، والأخطر من ذلك أن تصبح هذه الممارسات مألوفة وعادية إلى درجة يصبح فيها من المستحيل الحصول على صفقة بالطرق القانونية العادية والمشروعة³.

¹- سهيلة بوزرية، المرجع السابق، ص.56.

²- أنظر، الآثار الاقتصادية للفساد من هذه الرسالة. ص.87 وما يليها.

³- أنظر، عبد الوهاب بوكرواح، الرشوة تستنزف 10 % من أموال المشاريع الموجهة لولايات والبلديات، جريدة الشروق، تاريخ 2008/05/17.

من أجل ذلك فقد جرمها المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تنص المادة 27 منه على أنه "يعاقب بالحبس من عشرة سنوات إلى عشرين سنة وبغرامة من 1.000.000 دج إلى 2.000.000 دج، كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، أو المؤسسات الاقتصادية".

ويطلق الفقه¹ على هذه الجريمة كذلك تسمية قبض العمولات من الصفقات العمومية، وهي الجريمة التي كان ينص عليها قانون العقوبات من خلال المادة 128 مكرر 1 منه و الملغاة بموجب قانون الوقاية من الفساد²، و تعتبر من جرائم المتاجرة بالوظيفة.

والمثير للانتباه هنا هو ذاتية المشرع الجزائري في تجريم هذه الصورة من صور الرشوة، حيث باستقراء نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أنها لا تتضمن أي حكم أو إشارة تتعلق بتجريم هذه الصورة. في حين أشارت الاتفاقية الإفريقية لمنع الفساد إلى ما يقترب من ذلك المعنى في المادة 3/11 بنصها "تلتزم الدول الأطراف باتخاذ أي إجراءات أخرى قد تكون لازمة لمنع الشركات من دفع الرشاوى للفوز بمنح الصفقات".

كما أنه باستقراء نصوص المادة 27 ق.و.ف.م نجد أنها تشترك مع جريمة رشوة الموظفين العموميين في صورة الرشوة السلبية المنصوص عليها في المادة 2/25 من نفس القانون وتختلف عنها في بعض أحكامها. كما أن المشرع في المادة 27 يعاقب المرتشي (الطرف الذي يقبض أو يحاول أن يقبض أجرة أو منفعة)، دون أن ينص على تجريم و عقاب الطرف الثاني المتمثل في الراشي.

ويتمثل النشاط الإجرامي لجريمة الرشوة في الصفقات العمومية بقبض أو محاولة قبض الموظف لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة³ أجرة أو منفعة بمناسبة تحضير أو إجراء مفارقات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد الملحق.

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.131.

²- وإن كانت المادة 128 مكرر 1 الملغاة لم تشترط صراحة صفة الموظف في الشخص الذي يأتي فعل قبض أو محاولة قبض رشوة أو فائدة إذ جاء النص على عمومه بعبارة " يعاقب بالحبس كل من يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو...".

³ - Cf. Jean DIDER, Droit pénal des affaires, 2^{ème} édit, DALLOZ, Paris, France, 2000, p.236.

و الشيء المميز كذلك في هذه الجريمة هو وجوب توافر الغرض من الرشوة، وهو الأمر الذي من أجله قبض المرثشي المقابل أو المنفعة أو الأجر. ولقد حصر المشرع وفقا للمادة 27 أعلاه هذه الأعمال التي يمكن للمرثشي المتاجرة بها بغرض الرشوة والتي لها صلة مباشرة بالصفقات العمومية وتنفيذها في ثلاث عمليات وهي:

-تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقته، أو عقد، أو ملحق.

وما يعاب على نص المادة 27 ق.و.ف.م، هو أنها لم تجرم الرشوة في مجال الصفقات العمومية التي تبرمها كل المؤسسات العمومية وإنما حصرتها في مجموعة من الهيئات وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري . ولكن كان من الأفضل النص على تجريم الرشوة في صفقات كل المؤسسات والهيئات دون تخصيص نوع معين منها، فالصفقات العمومية التي تبرمها مثلا المؤسسات العمومية ذات الطابع الثقافي لا تقل أهمية وخطورة عن الصفقات التي تبرمها الجماعات المحلية، فهي كذلك تسير بأموال الدولة التي هي أموال عامة وجب الحفاظ عليها وصونها من أي تلاعبات.

لهذا فإنه من الأجدر أن يتدخل المشرع الجزائري لتعديل نص المادة 27 ق.و.ف.م ليشمل تجريم الرشوة في صفقات كل الهيئات المذكورة في المادة 6 من قانون تنظيم الصفقات العمومية.

و باعتبار جريمة الرشوة جريمة عمدية فهي تتطلب موظف القصد الجنائي العام الذي يقتضي علم الموظف (الجاني) بأركان الجريمة واتجاه إرادته إلى قبض أو محاولة قبض الأجرة، أو المنفعة مع علمه بأنها غير مشروعة¹. وتطبق على جريمة الرشوة (قبض عمولات الصفقات العمومية) نفس الأحكام المقررة لرشوة الموظف العمومي سواء بشأن الظروف المشددة والإعفاء وتخفيف العقوبة والعقوبات التكميلية والمشاركة والشروع.

وبخصوص التقادم فتطبق أيضا على هذه الجريمة ما هو مقرر في رشوة الموظف العمومي كما ورد في المادة 1،2/ 54 ق.و.ف.م.

بالإضافة إلى صور التجريم السابقة، جاء المشرع الجزائري بأشكال تجريم جديدة كانت تعرف المنظومة القانونية الجزائرية مبدؤها لكنها وظفتها لمتابعة مكافحة الفساد ومنها على وجه الخصوص جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية.

¹- فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص.128.

المطلب السادس

جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية

للمال دور أساسي في إقامة الأحزاب واستمرارها وتمكينها من القيام بمختلف الأنشطة التي يتطلبها العمل الحزبي. لذلك يعد أهم وسائل النشاط الحزبي وأي خلل في تمويل الأحزاب سوف يكون له أثر سلبي على أدائها لذلك تعمل الأحزاب على توفير مصادر تمويل حيوية ودائمة حتى تستطيع تغطية نفقاتها اللازمة للتسيير الداخلي وكذا للنشاطات الخارجية اليومية والموسمية.

وقد تجد الأحزاب أحيانا نفسها عاجزة عن سد نفقاتها، أو تقع تحت ضائقة مالية تجعلها تلجأ إلى مصادر تمويل غير مشروعة، فيتزاحم المال غير المشروع بالسياسة ويتولد عنه فساد سياسي تنجر عنه آثار وخيمة.

ويشكل الفساد الناجم عن تمويل الأحزاب السياسية تهديدا متناميا على النمو الديمقراطي والاقتصادي في العالم أجمع، نظرا إلى أن الأساليب المتتوية المعتمدة في تمويل الأحزاب تساهم في إضعاف الأنظمة السياسية، وإفقد المواطنين ثقتهم بها ويهدد الاستقرار السياسي في الدولة¹.

ولتفادي هذا الوضع، وغيره من التجاوزات المالية والتي يمكن أن تصدر عن الأحزاب تحيط معظم الدول مالية الأحزاب بأحكام قانونية صارمة تخص مصادر تمويلها، وإخضاعها لرقابة دورية ومستمرة وترتب جزاءات في حالة ثبوت خروقات للتشريعات سارية المفعول.

لذلك عمل المشرع الجزائري من خلال قانون مكافحة الفساد على تجريم كل تمويل خفي للأحزاب السياسية حيث نص في المادة 39 منه على "دون الإخلال بالأحكام الجزائية السارية المفعول المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية، يعاقب كل من قام بتمويل نشاط حزب سياسي بصورة خفية بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1000.000 دج".

وفي محاولة منا لتحليل هذه الجريمة، نستعرض أولا مصادر تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر ثم نتطرق إلى البناء القانوني لجريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية (ثانيا).

¹ - أنظر، شاري برلين، دنيز بير، دور المال في اللعبة السياسية -دراسة حول أساليب تمويل الأحزاب في 22 دولة- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، لبنان، 2005، ص.08.

الفرع الأول

مصادر تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر

يفرض قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012¹ في بابه الرابع وبشكل واضح مصادر تمويل الأحزاب السياسية ويحصرها ويحدد الالتزامات القانونية الواجب على الأحزاب الالتزام بها. وبالعودة إلى نص المادة 52 من القانون العضوي 04/12 تتحدد مصادر تمويل الحزب السياسي حصرا بما يلي:

-مصادر تمويل داخلية: تتمثل في اشتراكات الأعضاء والعائدات المرتبطة بنشاطه وممتلكاته؛

-مصادر تمويل خارجية: تتمثل في الهبات والوصايا ومساعدات الدولة.

أولا: مصادر التمويل الداخلية

إن أحد أهم شروط الانخراط في الحزب السياسي هي الاشتراكات التي يقدمها الأفراد المنخرطين في الحزب، وقد حرر المشرع الجزائري هذا الاشتراك من أي قيد كان قد وضعه في القوانين السابقة، كتحديد مبلغ الاشتراك ب 200 دج في ظل القانون رقم 11/89² أو 10% من قيمة الأجر الوطني الأدنى لمضمون في ظل الأمر رقم 09/97³، هذا الشرط الأخير الذي كان قييدا أمام الانخراط في الأحزاب خاصة في ظل الظروف الاقتصادية والمعيشية التي كانت سائدة آنذاك⁴.

أما المصدر الداخلي الثاني للتمويل فهو العائدات المرتبطة بنشاط الأحزاب وممتلكاتها⁵. حيث يمكن للحزب الحصول على مداخيل من استثمارات غير تجارية، مثل تنظيم الحفلات و دورات تكوينية، حيث تمثل مثل هذه الأنشطة دعما ماليا هاما للأحزاب السياسية⁶.

¹- أنظر، القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 2012/01/12، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر. 2012، ع.02، ص.09.

²- المادة 23 من القانون رقم 11/89 المؤرخ في 05 يوليو 1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج.ر. 1989، ع.27، ص.714.

³-المادة 28 من الأمر رقم 09/97 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر. 1997، ع.12، ص.30.

⁴- أنظر، بشير بن يحيى، تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2003، ص.13-14.

⁵- المادة 1/57 قانون رقم 04/12.

⁶- بشير بن يحيى، المرجع السابق، ص.24.

ثانيا: مصادر التمويل الخارجية

مكن المشرع بموجب المادتين 54 و 55 من القانون العضوي 04/12 الأحزاب السياسية من تلقي الهبات والوصايا والتبرعات محمدا قيمتها والجهات التي يجوز تقبل هباتها وتبرعاتها.

فمن حيث القيمة تم رفعها إلى 300 مرة الأجر الوطني الأدنى المضمون لكل هبة¹، بعد أن كان هذا الأخير لا يتجاوز 100 مرة الأجر الوطني الأدنى².

وهنا تشدنا نقطة هامة في نص المواد المتعلقة بهذا النوع من مصادر التمويل، وهي إلغاء المشرع ضرورة التصريح بهذه المصادر وتقديم معلومات تفصيلية عنها، عكس ما كان يفرضه في ظل القانون رقم 09/97 إذ كانت المادة 29 منه تنص على أنه "يمكن للحزب السياسي أن يتلقى الهبات والوصايا والتبرعات من مصدر وطني على أن يصرح بها إلى الوزير المكلف بالداخلية، ويبين مصادرها وأصحابها وطبيعتها وقيمتها".

أما من حيث الأشخاص، فتتضمن المادة 56 من القانون رقم 04/12 على أنه "لا يمكن أن ترد الهبات والوصايا والتبرعات إلا من أشخاص طبيعيين معروفين، وتدفع في حسابهم المالي الخاص بالحزب".

وفي نفس الإطار منعت المادة 56 من ذات القانون الحزب السياسي من أن يتلقى بصفة مباشرة أو غير مباشرة دعما ماليا أو ماديا من أي جهة أجنبية بأي صفة كانت وبأي شكل كان.

كما يوجد نوع آخر من التمويل، وهي المساعدات المحتملة التي تقدمها الدولة³، هذه الأخيرة مرتبطة بعدد المقاعد التي يحوزها الحزب في البرلمان وعدد منتخبيه في المجالس⁴.

الفرع الثاني

أركان جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية

من خلال استقراء المادة 39 من ق.و.ف.م يتجلى لنا أن هذه الجريمة تقتضي توافر العناصر التالية: المستفيد من الفعل المجرم (أولا)، الفعل المجرم (ثانيا) القصد الجنائي (ثالثا)، سنقوم بتحليلها تباعا.

¹ - المادة 55 من القانون رقم 04/12.

² - المادة 30 من القانون رقم 09/97.

³ - المادة 52 و 58 من القانون رقم 04/12.

⁴ - المادة 58 من القانون رقم 04/12.

أولاً-المستفيد من الفعل

وهو الحزب السياسي، وهو كما عرفته المادة 03 من القانون رقم 04/12 "تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية".

ثانياً-الفعل المجرم

تمثل في عملية تمويل خفي للحزب السياسي، ويثار التساؤل حول ما إذا كان الفعل المجرم يقتصر على تمويل حزب كما يتبين ذلك من نص المادة 39 ق.و.ف.م في نسختها بالفرنسية، أم أن الفعل ينصب على التمويل الخفي لنشاط حزب، كما يستفاد ذلك من النص في نسخته بالفرنسية؟.

فعبارة "تمويل حزب" تنطبق على حياة الحزب بوجه عام، أما عبارة "أنشطة الحزب" فتتخصص فيما يقوم به الحزب من أعمال ومبادرات في إطار تنفيذ برامجه. نرى أن النص في نسخته بالفرنسية هو الذي يخدم عنوان الجريمة كما هو وارد في نص المادة 39 ق.و.ف.م تحت عنوان "التمويل الخفي للأحزاب السياسية"، فعبارة تمويل حزب أوسع من عبارة تمويل نشاط حزب أي تنحصر فيما يقوم به الحزب من أعمال ومبادرات في إطار تنفيذ برامجه.

كما ننبه إلى خطأ موضوعي في صياغة المادة 39 و التي افتتحت بعبارة "دون الإخلال بالأحكام الجزائية السارية المفعول المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية"، فإذا كانت هذه الأحكام سارية المفعول في ظل الأمر 09/97 المتعلق بالأحزاب السياسية والتي كانت تعاقب على مخالفة أحكام التمويل بعقوبات تتراوح من سنة إلى خمس سنوات و بغرامة مالية من 5.000 دج إلى 50.000 دج¹، فإننا لا نجد لها أي أثر في ظل القانون رقم 04/12، والذي ألغت المادة 83 منه الأمر رقم 09/97.

و هنا لنا حق طرح السؤال التالي: ما الذي كان يقصده المشرع من وراء تجريم تمويل الحزب بطريقة خفية؟

فإن كان المشرع الجزائري قد ألغى ضرورة التصريح بمصادر التمويل وتقديم معلومات تفصيلية عنها، كما ألغى تجريم مخالفة أحكام تمويل الأحزاب السياسية، فما هو مجال تطبيق هذه المادة؟ أم أن مقصد المشرع الجزائري كان نحو تجريم تمويل الحزب بأموال غير مشروعة؟.

¹ - المادة 41 من القانون رقم 09/97.

إنه باستقراء النص في نسخته الفرنسية لا يضعنا أمام هذه الفرضية الأخيرة، وعليه فالضرورة ملحة إلى القيام بتعديل أحكام هذه المادة، واستبدال عبارة "بصورة خفية" بعبارة "بصورة غير قانونية"، وهي العبارة التي تتماشى والإطار العام لقانون مكافحة الفساد الذي من بين أهدافه الشفافية في الحياة السياسية.

ثالثاً- القصد الجنائي

تعتبر هذه الجريمة جريمة عمدية تتطلب توافر القصد الجنائي العام القائم على نية إخفاء التمويل مع علم الجاني أنها غير مشروعة¹.

إذا ما توافرت الأركان السابقة، قامت جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية والتي عاقب عليها المشرع بعقوبات مثيلة للعقوبات المقررة لجرائم الاختلاس والرشوة وهي الحبس من سنتين إلى عشرة سنوات و بغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

هذا و تبقى السياسة الجنائية حبرا على ورق لا يمكن أن تبلغ غايتها وهي مكافحة الفساد والوقاية منه، إذا لم تلازمها أحكام إجرائية تساهم في تفعيلها.

و السؤال المطروح هنا، هل أفرد المشرع الجزائري إجراءات خاصة لمكافحة هذا النوع من الجرائم أم أنها تبقى خاضعة للأحكام العامة للإجراءات الجزائية؟ حول هذا التساؤل تدور مناقشة الفصل الثاني.

الفصل الثاني

الأحكام الإجرائية لمكافحة جرائم الفساد

إن العدالة الجنائية هي مرآة كل عدالة اجتماعية وسياسية، وكان التشريع الجنائي السياج الفعلي لحريات الأفراد، فحيث ما استقامت موازين هذه العدالة، فقد استقامت في نفس الوقت دعائم الحياة الكريمة شاهدة بعدل الحاكمين وطمأنينة المحكومين، وعلى العكس من ذلك فإن أي خلل في هذه الموازين هو في حقيقته مقدمة لهوة عميقة، سرعان ما تبتلع أفضل القيم الاجتماعية وأقوى دوافع البشرية نحو التطور والرفي².

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.154.

²- أنظر، رؤوف عبید، المشكلات العملية الهامة في الإجراءات الجنائية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص.23.

لذا تعني الشرائع الإجرامية في كافة الدول بوضع ضمانات كافية للوصول بسفينة الدعوى الجنائية إلى بر الأمان، وتعتبرها جزءاً لا يتجزأ من ميثاق مقدس بين الحاكمين والمحكومين، نابع من إحساس فطر عليه ضمير الإنسان يدفعه دائماً إلى محاولة تحقيق العدالة مهما كان إليها الطريق شاقاً وعراً، وكراهية الابتعاد عنها مهما كان الطريق إليه سهلاً وهيناً.

فيجب أن تركز الجهود الفكرية وتتمايز من أجل إرساء هذه السياسة، وخاصة في ظل الفكرة السائدة، والتي مفادها أن مسألة حقوق الإنسان ككل، والحق في محاكمة عادلة بالتحديد تركز على معادلة دقيقة قوامها تحقيق موازنة بين حقوق الفرد وحرياته من جهة، وحق المجتمع في الدفاع عن نفسه من جهة أخرى، هذه المعادلة التي تتأزم ويصعب تحقيقها حيث يوضع الفرد في موضع الاتهام¹.

فالحقيقة القضائية لا تكتشف فوراً أو بسهولة، وإنما هي ثمرة للبحث والتحري².

وبما أن الواقعة الإجرامية تفترض ابتداء التحقق من أمرين، أولهما حقيقة وقوعها، كونها تقع تحت طائلة العقاب، بالإضافة إلى إمكانية إسنادها إلى شخص معين بأدلة مادية، والتي ترتبت عن الآثار المحسوسة التي خلفتها الجريمة³.

ولا تختلف السياسة الجنائية⁴ المتبعة في مكافحة جرائم الفساد عن هذا الإطار، فهي تهدف إلى إثبات وقوع إحدى جرائم الفساد السابق دراستها، عن طريق توفير الدليل القاطع الذي بمقتضاه يستطيع القاضي أن يبرر الإدانة أو البراءة.

وإذا كان الوصول إلى هذا الدليل القاطع (مفتاح الإدانة أو البراءة) يصعب في الجرائم التقليدية، فإن المسألة تتعقد أكثر في حالة جرائم الفساد، هذه الأخيرة التي تتسم باحترافية مرتكبيها من ناحية، وبالسرية من ناحية أخرى، مما يزيد من فرص التستر على ارتكابها فترة طويلة لاسيما مع كون الجاني موظفاً عاماً يستخدم

¹- أنظر، سليمة بولطيف، ضمانات المتهم في محاكمة عادلة في المواثيق الدولية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق/ بسكرة، 2005/2004، ص.01.

²- Cf. P.HUGONET, La vérité judiciaire, 1^{ère} édit, Librairie technique, Paris, 1986, p.17.

³- أنظر، سليم إبراهيم، حرية أصول المحاكمات الجزائية، ج.1، ط.1، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، 1971، ص.21.

⁴- لقد كانت السياسة الجنائية في بداية ظهورها تهدف إلى بيان جوانب النقص في الوسائل والأنظمة المتبعة في مجتمع ما من أجل مكافحة الجريمة، ثم تطور مفهومها وأصبحت تعني "مجموعة الإجراءات التي تقترح على المشرع أو التي يتخذها هذا الأخير فعلاً في بلد أو زمن معين لمكافحة الإجمام". أنظر، أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص.14.

سلطاته الوظيفية وقيود البيروقراطية الإدارية ستارا للتمويه عن جرائمه¹، مما يجعلنا نقول أن السلوك الإجرامي في مثل هذه الحالات يوصف بالصعوبة والتعقيد لإثباته واكتشافه.

وتصديا لهذه الظاهرة الإجرامية، عكفت الدول في إطار هيئة الأمم المتحدة على تطوير أساليب البحث والتحري في جرائم الفساد والتعاون فيها بينها من أجل ضبط مرتكبيها، و كلل هذا التعاون بتبني اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أساليب خاصة للتحري عن الجرائم الخطيرة وجمع الأدلة عنها والكشف عن مرتكبيها.

وعلى غرار الأنظمة القانونية في العالم وعملا بالاتفاقيات الدولية، سن المشرع الجزائري قوانين تواكب وتساير تطور الجريمة واستحدثت وسائل جديدة للبحث والتحري لم تكن معروفة في المنظومة القانونية، وهذا تحقيقا لنظام إجرامي فعال ومتكامل لملاحقة المتهمين (المبحث الأول).

تلي مرحلة البحث والتحري مرحلة المحاكمة، والتي تهدف هي الأخرى إلى البحث عن الأدلة المادية المختلفة من أجل الكشف عن الحقيقة الواقعية، التي يسعى القاضي الجزائري إلى إدراكها، وعليه تعتبر مرحلة لمحاكمة مرحلة حاسمة في حياة الدعوى الجزائية لأنه عليها يتوقف مصير المتهم (المبحث الثاني).

المبحث الأول

المتابعة الجزائية في جرائم الفساد

إن التطور الهائل الذي عرفته التكنولوجيا لاسيما في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، استغلته التنظيمات الإجرامية لتنفيذ مخططاتها وارتكاب جرائمها بطريقة تكثسي الكثير من التعقيد والسرية كما هو في جرائم الفساد، الأمر الذي صعب على ضباط الشرطة القضائية ورجال القضاء اكتشافها وضبط مرتكبيها.

وتتميز جرائم الفساد عن غيرها من الجرائم التقليدية باتصاف مرتكبيها بصفة المجرم المعلوماتي أي المجرم الذي يتميز بالذكاء، ويعود هذا الذكاء إلى اكتساب المجرم المهارة الفنية المتعلقة بالأصول والقواعد المالية والقانونية، ناهيك عن شبكة العلاقات الاجتماعية التي تربط هذا النوع من الجرمين الخطيرين مع أصحاب النفوذ والسلطة في المجتمع. وبذلك فهم يشكلون خطرا على سلامة الدولة واستقرار المجتمعات، سياسيا واجتماعيا واقتصاديا².

¹- فايزة ميموني، مراد خليفة، المرجع السابق، ص.231.

²- Cf. PICOTTI Lorenzo, L'élargissement des formes de préparation et de participation, rapport général, Revue Internationale de Droit Pénal, Paris, 2007, N°=78, p.407.

ومواجهة هذا النوع من المجرمين لا يتأتى إلا من خلال إعداد رجال الضبطية القضائية وتمكين جهاز العدالة من إجراءات بحث وتحري خاصة. وفي هذا السياق جاءت كلمة السيد وزير العدل عن عرض قانون الإجراءات الجزائية أمام المجلس الشعبي الوطني "بأن هذا القانون يبنى على قواعد سياسية جنائية ترمي في جوهرها إلى معالجة القضايا المتعلقة بالإجرام الخطير وتأتي استجابة لخصوصيات الظاهرة الإجرامية ومكافحتها والوقاية منها"¹.

ولما كانت أساليب التحري التقليدية لم تعد قادرة على التصدي لجرائم الفساد بسبب استخدام مرتكبي هذه الجرائم للطرق الحديثة والمتطورة، والتي يصعب على السلطات القضائية إثباتها، بات من الضروري للعدالة أن تتسلح بالوسائل اللازمة لمكافحتها عن طريق تبني أساليب تحري خاصة (المطلب الأول).

ورغم أن إجراءات متابعة وملاحقة جرائم الفساد كأصل عام تخضع للقواعد العامة للمتابعة في جرائم القانون العام والمقررة في ق.إ.ج، وهذا ابتداء من ارتكاب الجريمة وإجراءات التحري الأولية والتحقيق الابتدائي (المطلب الثاني)، إلا أنه في إطار تدعيم النظام الإجرامي لمكافحة الفساد، أضفى المشرع الجزائري حماية خاصة لإجراءات المتابعة على المستوى الوطني (المطلب الثالث).

كما فرض البعد الدولي الجزائري لجرائم الفساد على التشريعات الدولية البحث عن وسائل أكثر ملائمة للحد من انتشار هذه الجرائم، عن طريق إقرار المنظمات الدولية عددا من الأحكام والآليات، تهدف أساسا إلى دعم التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته بصورة أكفا وأنجح (المطلب الرابع).

المطلب الأول

أساليب التحري الخاصة

تتميز الإجراءات الجزائية بأنها إجراءات مرحلية²، فتوصف مرحلة منها بأنها مرحلة شبه قضائية، وتوصف أخرى بأنها مرحلة قضائية -التحقيق و المحاكمة-، حيث أن الدعوى العمومية باعتبارها الوسيلة القانونية لاستيفاء حق الدولة في العقاب، تمر بمجموعة من الإجراءات تختلف من حيث طبيعتها ونطاقها، تهدف إلى البحث والتحري عن الجرائم والكشف عن مرتكبيها.

¹ - أنظر، الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 194 لسنة 2006.

² - أنظر، عبد الله أوهابية، شرح قانون الإجراءات الجزائية، البحث والتحري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص.183.

حيث تعتبر هذه المرحلة تمهيدية في صيرورة الدعوى العمومية، بحيث تكون الجريمة المرتكبة يكتنفها الغموض، وهنا تظهر مهمة الشرطة القضائية في الكشف عن هذا الغموض و الإحاطة بمختلف ملاحظات القضية والبحث عن الأدلة التي تفيد حصول الواقعة أو نفيها¹.

ولما كانت أساليب التحري التقليدية (التفتيش وسماع الأقوال والتبليغ)، لم تعد قادرة على التصدي لجرائم الفساد بسبب استخدام مرتكبي هذه الجرائم للطرق الحديثة والمتطورة، والتي يصعب على السلطات القضائية إثباتها، بات من الضروري للعدالة أن تتسلح بالوسائل اللازمة لمكافحتها، عن طريق تبني نظام إجرائي فعال، ومن أجل هذا الغرض تم تعديل قانون الإجراءات الجزائية².

كما ابتكر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أحكاما جديدة لم تكن معروفة في التشريع الوطني قصد تحقيق أكبر فعالية في التحري عن جرائم الفساد³.

ويعرف الفقه⁴ أساليب التحري الخاصة بكونها تلك العمليات أو الإجراءات أو التقنيات التي تستخدمها الضبطية القضائية تحت مراقبة وإشراف السلطة القضائية، بغية البحث والتحري عن الجرائم الخطيرة المقررة في ق.ع، وجمع الأدلة عنها والكشف عن مرتكبيها، وذلك دون علم ورضا الأشخاص المعنيين.

وباستقراء نصوص المواد 65 مكرر و 65 مكرر 11 من ق.إ.ج والمادة 56 ق.و.ف.م نجد أن أساليب التحري الخاصة تتمثل في التسليم المراقب (الفرع الأول)، التردد الإلكتروني (الفرع الثاني) والاختراق أو التسرب (الفرع الثالث). ونظرا لأهمية هذه الأساليب سنتناول شرح كل أسلوب بشروطه وضوابطه على حدى.

¹ - أنظر، سعاد حايدي، "دور الشرطة القضائية في كشف جرائم الفساد" ورقة بحث مقدمة ضمن أشغال الملتقى الوطني الثاني حول الفساد وآليات معالجته، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر/بسكرة، 05/04 أبريل 2012، ص.112.

² - القانون رقم 22/06، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر. 2006، ع.84، ص.04.

³ - المادة 56 ق 01/06 .

⁴ - انظر، عبد الرحمان خليفي، محاضرات في قانون الإجراءات الجزائية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص.68.

الفرع الأول

التسليم المراقب للعائدات الإجرامية

إن المراقبة باعتبارها رصدًا لكافة المظاهر الخارجية للأشخاص والأماكن والأشياء، فإن تسجيلها عن طريق الرؤى يؤدي إلى تفسير ما تحويه من معاني ودلائل تفيد إلى حد كبير في كشف الخطر وتحديد مصدره، وتهدف لمنع تحققه و الحيلولة دون استفحاله.

وفي الحقيقة، فإن المراقبة كانت تمارس في السابق من طرف مصالح الشرطة القضائية بدون إطار تنظيمي أي دون وجود ضمانات مقدمة تقضي بسلامة الإجراءات من الناحية القانونية . إلا أنه بعد سن قانون خاص بالوقاية من الفساد ومكافحته و تعديل ق.إ.ج، تم اعتماد المراقبة كأسلوب خاص للتحري، حيث يلاحظ أن المشرع حاول التفرقة بين نوعين من المراقبة، فالأولى يقصد بها المراقبة العادية أو المادية وهي ما يسمى بأسلوب التسليم المراقب . أما الثانية فهي المراقبة الإلكترونية التي يعتمد أساسا على اعتراض المراسلات والتسجيل الأصوات.

فكثيرا ما يتم السماح بدخول أو خروج الأشياء المتعلقة بالجريمة من دولة إلى إقليم دولة أخرى لأجل التعرف على المقصد النهائي لهذه الأشياء وضبط الشبكات الإجرامية كاملة وهذا ما يسمى بالتسليم المراقب أو المرور المراقب¹.

وللتعرف على مدى أهمية هذا الأسلوب في التحري على جرائم الفساد، يقتضي الأمر تبيان مفهوم الأسلوب المراقب (أولا)، وما يتسم به هذا الأسلوب من خصائص م ع بيان أنواعه (ثانيا)، ثم التطرق إلى ضوابط إجراء التسليم المراقب (ثالثا).

أولا: مفهوم التسليم المراقب

يقتضي بيان مفهوم التسليم المراقب تحديد التعريف القانوني له (1)، ثم الإشارة إلى أهمية و دوره في التحري عن جرائم الفساد (2).

¹- أنظر، أمجد سعود قطيفان الخريشة، جريمة غسيل الأموال -دراسة مقارنة- دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص.218.

1- تعريف التسليم المراقب

نصت المادة 56 من القانون رقم 01/06 على أسلوب التسليم المراقب كأسلوب من أساليب التحري من أجل تسجيل جمع الأدلة المتعلقة بإحدى جرائم الفساد . وعرفته المادة 2/ك من نفس القانون بأنه "الإجراء الذي يسمح لشاحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما، وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه"¹.

أما في قانون الإجراءات الجزائية، فلم يعرف المشرع الجزائري التسليم المراقب بنص صريح، وإنما أشار إليه بطريقة ضمنية من خلال المادة 16 مكرر من ق.إ.ج و التي تنص على أنه "يمكن لضباط الشرطة القضائية، وتحت سلطتهم أعوان الشرطة القضائية، ما لم يعترض على ذلك وكيل الجمهورية المختص بعد إخباره، أن يمددوا عبر كامل الإقليم الوطني عمليات مراقبة الأشخاص الذين يوجد ضدّهم مبرر مقبول أو أكثر يحمل على الاشتباه فيهم بارتكاب الجرائم المشار إليها في المادة 16 أعلاه أو مراقبة جهة أو نقل أشياء أو أموال أو متحصلات من ارتكاب هذه الجرائم أو التي قد تستعمل في ارتكابها".

ويعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة المؤثرات العقلية لسنة 1988²، النص القانوني الدولي الأول الذي أجاز ممارسة التسليم المراقب، حيث ساعد هذا الأسلوب ضباط الشرطة في مختلف البلدان عن كشف أعضاء الشبكات الدولية لتهريب المخدرات، وأهم منظميها ومموليها.

ويتضح من هذا التعريف الذي أورده المشرع أن التسليم المراقب يهدف بطريقة مباشرة إلى تعقب الأموال غير المشروعة، من خلال التحري عن مصدرها وضبطها، ومن ثم السيطرة عليها والحيلولة دون إمكانية التصرف فيها. وهو ما من شأنه أن يساعد في كشف وضبط مختلف العناصر الرئيسية من الرؤوس المدبرة والأأيادي الممولة والعقول المفكرة وهذا هو مبتغى التسليم المراقب³.

¹- إن هذا التعريف هو نفسه التعريف الذي أورده اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 2/ ط.

²- أنظر، المادة 1/ ز من المرسوم الرئاسي رقم 41/95 المؤرخ في 28 يناير 1995، المضمن المصادقة مع التحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية الموافق عليها في فيينا بتاريخ 20 ديسمبر 1988، ج.ر. 1995، ع. 7، ص. 08، كما أشارت إليه المادة 40 من الأمر رقم 06/05 المؤرخ في 23 غشت 2005 المتعلق بمكافحة التهريب، ج.ر. 2005، ع. 95، ص. 03.

³- انظر، أحمد بن عبد الرحمان عبد الله القضيبي، التسليم المراقب ودوره في الكشف عن عصابات تهريب المخدرات، مذكرة ماجستير في العلوم

الشرطية، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002، ص. 113.

2- أهمية التسليم المراقب

لا تختلف أهمية أسلوب التسليم المراقب المستخدم في البحث والتحري عن الأشخاص والمنظمات المتورطة في الاتجار بالمخدرات غير المشروعة عن تلك المتعلقة بالبحث والتحري عن الأشخاص المتورطين في جرائم الفساد، فإذا كانت الأولى تهدف بالضرورة إلى الكشف عن المهربين الذين ينشطون في الخفاء¹، فإنه في مجال مكافحة الفساد يهدف هذا الأسلوب إلى اكتشاف زعماء الجماعات المرتكبة لجرائم الفساد، وتتبع حركاتها وأساليب عملها وبنيتها التنظيمية.

فضلا على هذا الأسلوب يتيح التعرف على الأموال غير المشروعة المحصلة مثلا من جرائم الصفقات العمومية أو رشوة الموظفين العموميين أو اختلاس الممتلكات العمومية ويتبعها عند إيداعها في البنوك أو استثمارها في الدولة أو في دول أجنبية.

كما يسمح التسليم المراقب على تشجيع التعاون الدولي بين الدول في إطار مكافحة الفساد وتحت فيف منابعه، من خلال التنسيق وتبادل المعلومات بشأن الأفراد والعائلات العابرة للحدود².

ثانيا: خصائص التسليم المراقب وأنواعه

من خلال توضيح معنى التسليم المراقب وبيان أهميته، يظهر لنا بوضوح أن هذا الأسلوب التقني الحديث يتميز بجملة من الخصائص (1)، كما أنه قد يتنوع بحسب استخدامه في المجال الإقليمي للدولة أو ضمن المجال الدولي في إقليم دولة أخرى (2).

1- خصائص التسليم المراقب: يتميز هذا الأسلوب بجملة من الخصائص يمكن إجمالها في:

¹ - انظر، مراد بن صغير، التنظيم القانوني للتسليم المراقب للعائلات الإجرامية - مكافحة جريمة المخدرات نموذجيا- مجلة الحقوق، جامعة البحرين، 2013، المجلد 10، ع.1، ص.279.

² - لقد بادرت فرقة العمل المالية المنبثقة من قمة الدول الصناعية السبع (7) الأكثر تقدما، بإصدار مذكرة تفسيرية عنوانها "التسليم المراقب للأموال المعروفة أو المشتبه في كونها عائدات إجرامية"، وقد حثت هذه المذكرة على تنفيذ وتعزيز وتطوير التوصية رقم 36 من التوصيات الأربعين والتي تنص على تشجيع وتنمية التعاون في مجال التحري بين الأجهزة المعنية في الدول المختلفة، ومن أجل أن تشجع الدول الأعضاء على تأييد استخدامه ذكرت المذكرة التفسيرية أن التسليم المراقب للأموال المعروفة أو المشتبه في كونها عائدات أو متحصلات جريمة، إنما يمثل أسلوبا قانونيا سليما وفعالا في مجال تنفيذ القانون من خلال الحصول على المعلومات وتوفير الأدلة المتعلقة -بصفة الجاني- بالعمليات المالية لغسيل الأموال، ويمكن أن يكون هذا الأسلوب ذا قيمة كبيرة في متابعة التحريات والتحقيقات الجنائية". أحمد بن عبد الرحمن عبد الله القضيبي، المرجع السابق، ص. 118-119.

- أنه أسلوب يقع على الأشياء لا الأشخاص، فهو يختلف عن نظام تسليم المجرمين الذي يقع على الأشخاص، والذي يعتبر بمثابة إجراء تقوم به الدولة التي لجأ إليها الشخص المتهم أو الحكوم عليه في جريمة ما؛

- كما يتميز هذا الأسلوب باعتباره إجراء من إجراءات الضبط التي تستعين بها الدولة للتوصل على أكبر عدد ممكن من الجناة¹؛

- أسلوب التسليم المراقب يعتمد على المراقبة السرية والمستمرة في تنفيذه ، وهذا لتحديد الوقت المناسب للتدخل ومنع الجاني من إحداث أثر ضار في المال العام ، بانحراف الصفقة عن هدفها الحقيقي بتصرفه، وبالتالي ضبطه متلبسا بالجريمة حتى لا يبقى له المجال للإنكار أو محاولة التهرب من المسؤولية².

- ويضيف الدكتور بن صغير مراد خاصية أخرى تتعلق بأسلوب التسليم المراقب أنه يؤدي إلى إزالة الحدود افتراضيا بين الدول ويسرع عملية التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة بصفة عامة³ ، وبالتالي فهو يعمل على تجاوز الحدود الجغرافية أو الإقليمية للدول، بشكل لا يتعارض مع احترام سيادة الدول.

2-أنواع التسليم المراقب: ينقسم التسليم المراقب إلى نوعين

التسليم المراقب الوطني

يتم استخدام هذا الأسلوب في الحالة التي تكتشف فيها الدولة وجود شحنة تحمل أموالا غير مشروعة في إقليمها، فتقوم بمتابعة تنقل هذه الشحنة المشبوهة من مكان لآخر لحين استقرارها الأخير⁴. ويهدف هذا النوع من أساليب التسليم المراقب للتحقق ما إذا كان تسليم الشحنة المشبوهة سيتم داخل الإقليم الوطني الذي ارتكبت فيه الجريمة أو سيتم إرسال تلك الشحنة إلى دولة أخرى خارج الإقليم الوطني.

¹ - Cf. Hartmut ADEN, Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : Un système spécifique de multi-level gouvernance ; Approche comparée des polices en Europe, L'HAMARTTAN, Paris, 2003, p.24.

² - أنظر، أمينة ركاب، أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014/2015، ص.19.

³ - مراد بن صغير، المرجع السابق، ص.280.

⁴ - انظر، دليلة مباركي، غسيل الأموال، رسالة دكتوراه في القانون الجنائي، جامعة الحاج لخضر/ باتنة، 2007/2008، ص.298.

والتسليم المراقب الوطني لا يشير أية إشكالية، ذلك أن جل التشريعات الوطنية تتيح هلسلطاتها الأمنية المختصة ولا يحتاج إلى اتفاقيات ثنائية، أو متعددة الأطراف لاعتماده.

ثانيا: التسليم المراقب الدولي

يقصد به أن يتم ارتكاب الجريمة على إقليم دولة ما بينما تكون وجهة الشحنه دولة أخرى، مارة بدولة ثالثة أو رابعة....، وتتوافر معلومات لدى أجهزة المكافحة في إحدى الدول مثلا حول قيام إحدى عصابات تهريب رؤوس الأموال بنقل شحنه من الأموال من الدولة (أ) إلى الدولة (ب)، فيتم التنسيق بين سلطات المكافحة مع جميع الدول، إذا ما سمحت تشريعاتها جميعا بذلك، وتنفيذ التسليم المراقب على وضع السيارة وقائدها تحت المراقبة السرية الدقيقة منذ قيامها من الدولة المصدرة حتى بلوغها الدولة المستهدفة، وضبط أفراد العصابة عند استلامهم لها.

ويتطلب هذا النوع من أساليب التسليم المراقب وجود تنسيق كبير بين المصالح المعنية بالتسليم المراقب في البلدان المعنية، ويفرض مراقبة مستمرة للحمولة، لأن وقوع أي خطأ قد يؤدي إلى تسرب الشحنه إلى جهات غير مشروعة ومن ثم فشل عملية التسليم المراقب. لذلك يعلق بعض الفقه¹ فرص نجاح عملية التسليم المراقب الدولي عندما يكون التنفيذ بين طرفين فقط، هما دولة القيام، ودولة ال وصول بناء على الاتفاقات الثنائية في هذا الشأن وبما تضمنه سرية المهمة، وتأمين سلامتها.

ويلاحظ أن تنفيذ التسليم المراقب من الناحية العملية إما أن يتم من خلال السماح بمرور الشحنه غير المشروعة بحالتها الأصلية عبر حدود الدولة، وهو ما يطلق عليه بالتسليم "المراقب العادي"، وإما أن يتم الاستبدال الكامل لشحنه مشروعة مشابهة للشحنه غير المشروعة أو الاستبدال الجزئي للشحنه غير المشروعة، وهو ما يسمى بالتسليم المراقب التنظيف (البريء)².

¹ - أحمد بن عبد الرحمان عبد الله القضيب، المرجع السابق، ص. 115.

² - أنظر، عادل عبد العزيز السن، غسيل الأموال من منظور قانوني واقتصادي وإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة،

2008، ص. 227.

ثالثا: الضوابط اللازمة لإجراء التسليم المراقب

يتطلب القيام بإجراء التسليم المراقب الحصول على إذن من وكيل الجمهورية المختص إقليميا، بصفته مديرا للضبط القضائي¹، وفي حالة تمديد ضباط الشرطة القضائية اختصاصهم لكامل التراب الوطني وحب عليهم إخطار وكيل الجمهورية المختص وضرورة موافقة هذا الأخير، طبقا لما نصت عليه المادة 16 مكرر ق.إ.ج.

والجدير بالملاحظة هنا هو أن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم يول التسليم المراقب أهمية كبيرة، بالنظر إلى عدم تخصيصه لنصوص قانونية تحدد شروطه وإجراءاته، كما لم تبين مدته والأماكن التي تقع العملية تحت رقابتها، وهو ما يفيد بوجود نقص تشريعي وحب تداركه بتدعيم آليات وتدابير من شأنها أن تعزز استخدام التسليم المراقب. ومن ثم يستحب إعادة النظر في صياغة المادة 56 ق.و.ف.م بإيجاد المبرر القانوني الذي يسمح بخروج الشحنة المشبوهة من مجالها الإقليمي بدلا من ضبطها، وتحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى لتفادي حدوث تضارب في الاختصاص القضائي، وكذا تضمين قواعد إجرائية تحدد الجهات المخولة بإجراء التسليم المراقب والأماكن التي تقع العملية تحت رقابتها، ومدة الإجراء.

بالإضافة إلى أسلوب التسليم المراقب، يمكن للضبطية القضائية الاستعانة بوسائل التكنولوجيا الحديثة التي تساعدهم في مراقبة الأشخاص كالمراقبة الإلكترونية، والتي تسمح بالرصد المبكر للجرائم والتدخل السريع لتحديد مصادرها ومعرفة مرتكبيها.

الفرع الثاني

اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور (الترصّد الإلكتروني)

مسايرة منه للتطورات التي عرفها المجتمع الدولي في مجال مكافحة الجريمة وإثباتها، استحدثت المشرع الجزائري أسلوب الترصّد الإلكتروني كأسلوب من أساليب التحري خاصة في جرائم الفساد في قانون الإجراءات الجزائية (المادة 65 مكرر 5 – 65 مكرر 10) وكذا ق.و.ف.م (المادة 56).

والجدير بالإشارة أن اللجوء إلى الترصّد الإلكتروني للحد من جرائم الفساد ومكافحتها، فرضه التطور الحاصل في مجال الجريمة والتقنيات المتطورة المستعملة فيها، إلا أنه في المقابل يعتبر انتهاك للحق في حرمة الحياة الخاصة.

¹ - المادة 2/12 ق.إ.ج.

إن الخصوصية تلبي احتياجات الفرد النفسية التي تحملها على الاحتفاظ لنفسه بجزء من صميم مكونات شخصيته، بعيدا عن علم المجتمع. لذلك فإن حماية خصوصية الأفراد ضد انتهاكات السلطة والأفراد على السواء، هي من صميم أهداف المبادئ الدستورية الحديثة¹، باعتبار أن هذه الأهداف تشكل القاعدة الأساسية للمجتمع الحر.

إن التردد الإلكتروني هو في حقيقته الخروج عن الأصل المتمثل في قدسية الحياة الخاصة، فرضته المصلحة العامة أو الحق العام، وهو حق الدولة في مكافحة الجريمة والوقاية منها، هذا الأخير الذي يفرض عليها في بعض الأحيان الإطلاع على خصوصيات الناس، والمساس بحقوقهم وحررياتهم الأساسية، وهو ما يضعنا أمام حقين متناقضين، الأول حق الدولة في حماية أمنها وأمن المجتمع والثاني هو حق الشخص في خصوصيته².

فالنظام الجنائي يعرض بطبيعته الحريات العامة للخطر وذلك عندما تباشر الدولة سلطاتها في التجريم والعقاب. وإذا ما نظرنا إلى أسرار حرمة الحياة الخاصة ، نجد أن التهديد يلحق بها من زاويتين: البحث أو الاستقصاء من ناحية، والعقلانية أو الإفشاء من ناحية أخرى، فالأولى تتم عن طريق التحري أو جمع الأدلة المتصلة بالجرائم، أما الثانية فتتحقق بكشف هذه الأدلة وإحاطة الرأي العام بها³.

فإذا كانت التشريعات الجزائية تتطور بتطور الجريمة، فطبيعي أن تتطور الإجراءات الجزائية المرافقة لها هي الأخرى، لاسيما ما يتعلق منها بطرق الإثبات الحديثة للكشف عن الجرائم، وفي هذا الإطار نجد توجهها علميا ظهر بعد الأحداث التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية في 2001/09/11، حيث صدر قانون يبيح التنصت على المكالمات الهاتفية ويجيز اعتراض المراسلات بجميع أنواعها وهي وسائل إجرائية وقائية⁴.

¹ - تنص المادة 39 من الدستور على أنه " لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه، وبجملتها القانون سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة".

² - انظر، جمال نجيجي، إثبات الجريمة على ضوء الاجتهاد القضائي، -دراسة مقارنة-، دار هومة، الجزائر، 2011، ص.446؛ فوزي عمارة، اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور والتسرب لإجراءات تحقيق قضائي في المواد الجزائية، مجلة العلوم الإنسانية، ع. 33، جامعة منتوري قسنطينة، جوان 2010، ص.238.

³ - أنظر، سرور احمد فتحي، الحماية الجنائية للحق في حرمة الحياة الخاصة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص.23.

⁴ - انظر، مقني بن عمار، عبد القادر بورس، التنصت على المكالمات الهاتفية واعتراض المراسلات كآلية الرقابة من جرائم الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/03/02، ص.3.

فالموضوع يضعنا أمام جملة من الاستفسارات منها: ما المقصود بالترصد الإلكتروني (أولاً)؟ ما هي الضوابط القانونية التي وضعها المشرع لعدم الانحراف في استعمال هذا الإجراء(ثانياً)؟

أولاً: تعريف الترصد الإلكتروني

لم يورد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أي تعريف لإجراء الترصد الإلكتروني مثلما فعل في التسليم المراقب، وعلق المشرع اللجوء إليه كلما دعت ضرورة التحري في جريمة متلبس بها أو التحقيق الابتدائي في جرائم المخدرات كالجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، أو الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، أو جرائم تبييض الأموال أو الإرهاب أو الجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف وكذا جرائم الفساد¹.

وقد عرفه بعض الفقه على أنه "تتبع سوي ومتواصل للمجرم أو للمشتبه به قبل وبعد ارتكابه للجريمة ثم القبض عليه متلبساً بها"². ورغم أن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22/06، لم يذكر صراحة مصطلح الترصد الإلكتروني، إلا أنه ذكر وسائل متعارف على أنها من طبيعته وهي اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور. فيا ترى ماذا يقصد بهذه الوسائل؟

1-اعتراض المراسلات

لم يعرف المشرع الجزائري اعتراض المراسلات، ولهذا لزم الأمر اللجوء لتعريفات الفقهية، والتي تعرفه على أنه "اعتراض أو تسجيل أو نسخ للمراسلات التي تتم عن طريق قنوات أو وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، وهي عبارة عن بيانات قابلة للإنتاج والتوزيع أو التخزين أو الاستقبال أو العرض"³.

¹- المادة 65 مكرر 1/5 ق.إ.ج.

²-أنظر، عبد القادر مصطفى، أساليب البحث والتحري الخاصة وإجراءاتها، مجلة المحكمة العليا، 2009، ع.2، ص.70.

³- أنظر، رشيدة بوكري، جرائم الاعتداء على نظم المعالجة الآلية في التشريع الجزائري المقارن، ط. 1، منشورات الخ لبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص.441. وهو نفس التعريف الذي قدمته لجنة الخبراء والبرلمان الأوربي في اجتماع لها عقد بستراسبورغ في 06 أكتوبر 2006 حول موضوع أساليب التحري التقنية وعلاقتها بالأفعال الإرهابية. أنظر، نور الدين لوجاني، أساليب البحث والتحري وإجراءاتها، يوم دراسي حول علاقة النيابة العامة بالشرطة القضائية يوم 2007/12/12، الجزائر، ص.08.

وبالرجوع إلى نص المادة 65 مكرر 5 ق.إ.ج، فإن المشرع حدد نوع المراسلات التي يجوز اعتراضها، وهي تلك التي تتم بواسطة وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية (أي المراسلات الإلكترونية)¹، وبالتالي استبعد المراسلات العادية أي الخطابات الخطية التي تتم عن طريق البريد.

ويرى البعض² أن موقف المشرع من استبعاده للرسائل المكتوبة من عملية الاعتراض، إنما هو راجع لحرص المشرع على ضمان حرية وسرية المراسلات بين الأفراد المكفولة دستوريا من جهة، ومن جهة أخرى أن أفراد الشبكات والعصابات المنظمة كثيرا ما ينفذون خططهم الإجرامية باستعمال أدوات وتجهيزات متطورة.

هذا وتتعدد صور اعتراض الاتصالات السلكية أو اللاسلكية فقد تأخذ شكل:

أ- المراسلات عن طريق الفاكس : أو المراسلات عن طريق جهاز الكمبيوتر (email)، أو تلك التي تبث عن طريق الهاتف النقال في شكل رسائل قصيرة SMS³.

ب- تسجيل الأصوات : أسلوب يعتمد على وضع رقابة على الهاتف وتسجيل الأحاديث التي تتم عن طريقه، كما يتم عن طريق وضع ميكروفونات حساسة تستطيع التقاط الأصوات وتسجيلها على أجهزة خاصة وقد يتم عن طريق التقاط إشارات لاسلكية أو إذاعية⁴.

ويفرق لنا الفقه بين مصطلح اعتراض المكالمات الهاتفية وبين مصطلح وضع الخط الهاتفية تحت الرقابة، فبينما يكون الإجراء الأول تم دون علم المعني، فإن الثاني يكون بصفة خاصة بطلب منه أو برضاه ويخضع لتقدير الهيئة القضائية بعد تسخير مصالح البريد والمواصلات لذلك¹.

¹ عرف المشرع الاتصالات الإلكترونية على أنها "تراسل أو إرسال أو استقبال علامات أو إشارات أو كتابات أو صور أو أصوات أو معلومات، أيا كانت طبيعتها عن طريق أي وسيلة الكترونية، بما في ذلك وسائل الهاتف الثابت والناقل". أنظر، المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 261/15 المؤرخ في 08 أكتوبر 2015 يحدد تشكيلية وتنظيم وكيفية سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتحصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر. 2015، ع. 53، ص. 16.

² - أمينة ركاب، المرجع السابق، ص. 52.

³ - أمينة ركاب، المرجع السابق، ص. 56.

⁴ - أنظر، صادق المرصفاوي، المرصفاوي في المحقق الجنائي، ط. 2، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 1990، ص. 78. وقد عرفه القضاء الفرنسي أيضا على أنه "وضع أجهزة تنصت في أمكنة أو مركبات خاصة أو عمومية وإخفاءها لتلقي أحاديث يمكن أن تفيد في التعرف على الحقيقة وتسجيلها". Chambre d'accusation, la cour d'appel de Paris, 16/02/1989. مشار إليه في: جمال وعلي، حقوق المشتبه فيه عند اللجوء إلى إجراءات البحث والتحري الخاصة، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة سعيدة، جوان 2015، ع. 3، ص. 175.

لكن هل يطبق تسجيل الأصوات على كل أنواع الأحاديث؟.

إنه وبالرجوع إلى أحكام المادة 65 مكرر 3/5 ق.إ.ج نجد أنها تنص على أنه "...تسجيل الكلام المتفوه به بصفة خاصة أو سرية من طرف شخص أو عدة أشخاص في أماكن خاصة أو عمومية..."، ومن ثمة فقد أخذ المشرع بطبيعة الكلام كميّار للتفرقة بين الحديث العام والحديث الخاص، ولا يهم بعد ذلك طبيعة المكان الذي يجري فيه الحديث، سواء كان مكانا عاما أو خاصا²، فالمهم حسب المادة أعلاه هو طبيعة الحديث وسريته، والأمر متروك لتقدير قاضي التحقيق أو وكيل الجمهورية حسب كل حالة.

فالحديث لا يفقد خصوصيته حتى ولو تم في مكان عام مادام أنه يتم بصوت يحرص صاحبه أن لا يسمعه إلا متلقيه، ومن ثم فهو لا يفقد الحماية الجنائية له، وعلى ذلك مادام الحديث خاص فلا بد من إجراءات قانونية حتى ولو كان في مكان عمومي.

ج-التقاط الصور : من التقنيات التي استخدمها المشع الجزائري في البحث والتحري في جرائم الفساد

التقاط الصور، وعبر عنه في نص المادة 65 مكرر 9 ق.إ.ج بكلمة "الالتقاط". ويقوم هذا الإجراء أساسا على استخدام الكامرات أو أجهزة خاصة تلتقط الصور والصوت لوضعية شخص أو عدة أشخاص مشتبه في أمرهم على الحالة التي كانوا عليها وقت التصوير لغرض استخدام محتوى الفيلم كمادة إثبات ودليل مادي³.

وبالتالي لا يعد من قبيل التقاط الصور مشاهدة إنسان بواسطة وسيلة غير مثبتة لتلك الصورة، كاستعمال منظار مقرب في المشاهدة، فهي الوسيلة رغم أنها تكنولوجية غير أنها لا تستطيع نقل الصور أو تسجيلها، كما لا يعد من قبيل التقاط الصور أيضا رسم صورة شخص على ورق⁴.

ولقد سمح التطور العلمي بالحصول على صور للأشخاص من مسافات بعيدة باستخدام نوع من الكاميرات تسمى "Cameras cinématographiques"، مزودة بجهاز تلسكوبي أو استخدامها على

¹- أنظر، زيدان زبيعة، الجريمة المعلوماتية في التشريع الجزائري والدولي، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص.73.

²- يكون المكان خاصا إذا جرى في مكان مغلق لا يمكن دخوله إلا لأشخاص يرتبطون مع بعضهم بصلة خاصة، ولا يمكن للخارج عنه أن يشاهد ما جرى بداخله أو أن يسمعه، أما المكان العام فيقصد به ذلك المكان المعد لاستقبال الكافة أو فئة معينة لأي غرض من الأغراض. أنظر، شريفة سوماتي،

المتابعة الجزائرية في جرائم الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص.64.

³- عبد الرحمان خلفي، المرجع السابق، ص.73.

⁴- أمينة ركاب، المرجع السابق، ص.67.

وسائل متحركة كالتى تستخدم على طائرات صغيرة الحجم، كما أن هناك أجهزة تصوير تعمل بالأشعة تحت الحمراء infrarouge التي تبيح اقتحام المجال الشخصي للفرد ليلا بقدرتها على التقاط صور دقيقة تحت جنح الظلام، وأجهزة أخرى كذلك لتسجيل الصورة مسماة Magnétoscope أفرزتها تكنولوجيا الإلكترونيات¹. ولأن استخدام هذه الأساليب الجديدة في التحري والتحقيق في جرائم الفساد يشكل انتهاكا صارخا لحرمة الحياة الخاصة فقد علق عليه المشرع الجزائري بعض الضمانات والشروط القانونية.

ثانيا: الضمانات الموضوعية والإجرائية لاستعمال أسلوب التردد الإلكتروني

حتى يمكن التوفيق بين المصلحة العامة في كشف الحقيقة وبين حماية الحق في الخصوصية يشترط قانون الإجراءات الجزائية² للقيام بهذه العمليات (اعتراض هذه المراسلات والتقاط الصور وتسجيل الأصوات) الشروط الآتية:

1- الشروط الشكلية: يتوجب قانون الإجراءات الجزائية شروط شكلية يجب مراعاتها عند ممارسة هذه

الإجراءات صونا للحريات الفردية من التعسف أو الانحراف في استخدام السلطة، وهي كالتالي³:

أ- الإذن القضائي:

قيدت المادة 65 مكرر 4،5/5 ق.إ.ج، ضباط الشرطة القضائية قبل مباشرة أساليب التردد الإلكتروني بمختلف أنواعها بضرورة الحصول على إذن من وكيل الجمهورية المختص إقليميا أو قاضي التحقيق المختص في حالة فتح تحقيق قضائي وهذا تحت رقابتهما، وعدم الحصول على إذن قضائي مسبق يترتب عنه بطلان إجراءات المتابعة⁴.

¹- أنظر، هشام محمد، فريد رستم، الحماية الجنائية لحق الإنسان في صورته، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 1986، ع.8، ص.16.

²- المواد من 65 مكرر 5 إلى 65 مكرر 10 ق.إ.ج.

³- أنظر، صالح شنين، اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ع.2، ص.67.

⁴- مقني بن عمار، عبد القادر بوراس، المرجع السابق، ص.16.

ويمكن تعريف الإذن بأنه "عبارة عن تفويض يصدر من السلطة المختصة إلى أحد ضباط الشرطة القضائية مخولا إياه إجراء تلك العمليات"¹. وتشترط المادة 65 مكرر 7 ق.إ.ج في الإذن الشروط الآتية:

- أن يتضمن كل العناصر التي تسمح بالتعرف على الاتصالات المطلوب التقاطها والأماكن السكنية المقصودة أو غيرها، والجريمة التي تبرر اللجوء إلى هذه التدابير ومدتها؛

- أن يكون مكتوبا، ذلك أن الأصل في العمل الإجرائي الكتابة؛

- أن يسلم لمدة أقصاها 04 أشهر، قابلة للتجديد حسب مقتضيات التحري أو التحقيق ضمن نفس الشروط الشكلية والزمنية². والملاحظ في هذا المجال أن المشرع لم يحدد عدد المرات المسموح بها بالتحديد، وإنما ترك الأمر مفتوحا يخضع لتقدير وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق.

كما لم ينص المشرع الجزائري على إلزامية تسبب الإذن الخاص بإجراء التردد الإلكتروني³، وهذا عكس ما فعله في التسرب عندما نص في المادة 65 مكرر 15 ق.إ.ج الفقرة الأولى على أنه " يجب أن يكون الإذن مكتوبا ومسببا". و تسبب الإذن هو ضابط إضافي كان لزاما على المشرع أن ينص عليه في هذا الإجراء، وهذا حتى تبين السلطة المصدرة للإذن الأسباب والدوافع التي جعلتها تقوم بإصدار الإذن بإجراء أحد أساليب التردد الإلكتروني؛ وإن كان هناك من يرى⁴ أن المشرع الجزائري نص على تسبب الإذن في المادة 65 مكرر 7 ق.إ.ج إلا أنه وباستقراءنا لهذه المادة فلا نجد نص البتة على تسبب الإذن، وكل ما نص عليه المشرع هو إلزامية أن يكون الإذن مكتوبا؛

- أن يكون مصدره مختصا نوعيا ومكانيا أصلا بالبحث أو التحقيق في إحدى جرائم الفساد التي صدر الإذن بشأنها، ووفقا للقواعد العامة يتحدد الاختصاص النوعي بحسب نوعية الجريمة أما الاختصاص المكاني بمحل الواقعة، أو ضبط المتهم، أو محل إقامته⁵.

¹ - أنظر، عبد الله هلاي، تفتيش نظم الحاسب الآلي وضمانات المتهم المعلوماتي -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، مصر، 1997، ص.138.

² - الهدف من تحديد مدة الإذن هو منع التعسف في استعمال التردد الإلكتروني، إذ أن إطلاق يد الشرطة القضائية في استخدام هذه الوسائل دون تحديد المدة له أثر كبير في المساس بحياة الحياة الخاصة. أمينة ركاب، المرجع السابق، ص.79.

³ - وهذا بخلاف المشرع المصري الذي نص في المادة 206 قانون رقم 95 لسنة 2003 المتضمن الإجراءات الجنائية على أنه "ويشترط لاتخاذ أي إجراء من الإجراءات السابقة الحصول مقدما على أمر مسبب بذلك من القاضي الجزائري بعد إطلاع على الأوراق".

⁴ - أنظر، حفيظ نقادي، مراقبة الهاتف، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، الجزائر، 2009، ع.2، ص.320.

⁵ - عبد الله أوهابيه، المرجع السابق، ص.213-217.

ب- مباشرة أسلوب التردد الإلكتروني من طرف ضباط الشرطة القضائية

لا تباشر إجراءات المراقبة الإلكترونية إلا من طرف ضباط الشرطة القضائية دون غيره من رجال الضبطية القضائية¹، وهذا ما يستخلص من نص المادة 65 مكرر 8 والمادة 65 مكرر 9 ق.إ.ج.

وبالتالي فقد استثنى المشرع أعوان الشرطة القضائية من ممارسة هذه الأساليب، وهذا نظرا لحساسية وخطورة الإجراء الذي يمس بحرية وحرمة الحياة الخاصة للأفراد.

وتفاديا للتعسف في استعمال هذه الإجراءات من طرف ضباط الشرطة القضائية والأشخاص المسخرين من قبلهم، فإن المشرع أخضعهم للرقابة المستمرة والمباشرة من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق الذي أذن بالقيام بهذه الإجراءات².

ج- التسخيرة

لقد أجاز القانون لوكيل الجمهورية ولقاضي التحقيق، وكذلك لضباط الشرطة القضائية المأذون له من وكيل الجمهورية أو بناء على إنابة من قاضي التحقيق، أن يسخر كل عون مؤهل لدى أي مصلحة عامة أو خاصة مكلفة بالمواصلات السلوكية أو اللاسلوكية للتكفل بالجوانب التقنية للعمليات المتعلقة بالتحريات الخاصة³. ويعود سبب الرجوع إليها لكونها تمتلك خبرة مهمة في عالم الاتصالات ولديها من الإمكانيات ما يمكنها من استجلاء الحقيقة.

د- تحرير محضر عمليات

استوجب المشرع في المادة 65 مكرر 9 على ضباط الشرطة القضائية المأذون له أو المناب من طرف القاضي المختص تحرير محضر عن كل عملية اعتراض وتسجيل المراسلات، وكذا عن عمليات وضع الترتيبات التقنية وعمليات الالتقاط والتثبيت والتسجيل الصوتي أو السمعي البصري، ويذكر بالمحضر تاريخ وساعة بداية هذه العمليات والانتهاؤها منها.

¹ - المادة 15 من الأمر رقم 02/15 التي حددت الأشخاص الذين يحملون صفة ضابط شرطة قضائية.

² - المادة 65 مكرر 4/5 ق.إ.ج.

³ - المادة 65 مكرر 8 ق.إ.ج.

كما أوجب عليه في المادة 65 مكرر 10 وصف أو نسخ المراسلات والصور أو المحادثات المسجلة والمفيدة في إظهار الحقيقة كمرفقات تودع بالملف، وتنسخ وترجم المكالمات التي تتم باللغة الأجنبية عند الاقتضاء بمساعدة مترجم يسخر لهذا الغرض.

ولا يكون لهذه المحاضر قوة في الإثبات إلا إذا كانت صحيحة في الشكل طبقا للمادة 214 ق.إ.ج.

والأدلة الواردة بها لها حجية نسبية، أي صحيحة ما لم يقدم ما يخالفها، على خلاف الأدلة الواردة بالمحاضر المنصوص عليها بالمادة 216 ق.إ.ج.¹ وحسن ما فعل المشرع أنه لم يضيف على المحاضر المحررة لعملية التردد الإلكتروني القوة الثبوتية، إذ جعلها خاضعة للقواعد العامة طبقا للمادة 212 ق.إ.ج، وهذا يرجع إلى أن حكم الإدانة مبني على اليقين الذي لا يقبل الشك، وما يقلل من أهمية الأخذ بالتسجيل الصوتي أو التسجيل السمعي البصري جملة من التحفظات أهمها:

-إمكانية تقليد الأصوات وصعوبة تمييزها؛

-تدخل التقنية الحديثة في الصوت والصورة، وإخراجها بما يخالف الحقيقة وهو ما يعرف

بالمونتاج "Montage" مما يجعلها دليلا ناقصا ومشكوكا فيه، ومعلوم أن الشك يفسر لصالح المتهم لا ضده؛

-تطور تكنولوجيا التشفير التي أصبحت تشكل عائقا أمام أجهزة تنفيذ القانون في رصد الاتصالات بين

أعضاء المجموعة الإجرامية، حيث يلجأ المجرمون إلى استخدام شفرات معينة كرموز ودلالات عن معان محددة يتفقون عليها بحيث لا يمكن الإطلاع على أي رسالة إلكترونية إلا لمن يعرف هذه الشفرة.

2-الشروط الموضوعية

أ-مجال تطبيق عملية التردد الإلكتروني

الأصل أن مباشرة إجراءات التردد الإلكتروني تكون مخصصة بوقوع إحدى الجرائم المنصوص عليها في

المادة 65 مكرر 5-والتي من بينها جرائم الفساد-.

¹- أنظر، نصر الدين مروك، محاضرات في الإثبات الجنائي، ج.1، النظرية العامة للإثبات الجنائي، دار هومة، الجزائر، 2003، ص.258-259.

لكن في حالة ما إذا اكتشفت أثناء القيام بإحدى أساليب التردد الإلكتروني لجرائم أخرى غير تلك الواردة في الإذن القضائي، فإن ذلك لا يكون سببا في بطلان الإجراءات وفق المادة 65 مكرر 2/6 ق.إ.ج، فالدليل المستخلص من القيام بالإجراءات المذكورة أعلاه صحيح ويواجه به المتهم، بالرغم من أن الإذن لم يشمل.

ب-التزام السرية أثناء إجراء التردد الإلكتروني

تكون إجراءات اعتراض المراسلات والتقاط الصور وتسجيل المكالمات ذات طابع سري دون علم ورضا الشخص محل المراقبة¹. ولقد راعى المشرع الجزائري هذا الشرط أثناء القيام بالتحريات الخاصة، إذ يوجب أن تتخذ مقدما جميع التدابير اللازمة لضمان احترام السر المهني عند وضع الترتيبات اللازمة في أماكن يشغلها شخص ملزم بكتمان السر المهني².

كذلك يمنع على ضابط الشرطة القضائية المأذون له أن يفصح عن مضمون محضر التحريات لأي شخص كان وإلا وقع تحت طائلة الجزاء الجنائي بتهمة إفشاء السر المهني، فالسرية هنا ضمان للحرية الشخصية³.

ومن ثم مادام أن إجراء التردد الإلكتروني ينطوي على المساس بجرمة الحياة الخاصة للأفراد، فإنه تبعا لذلك يجب أن لا يتخذ إلا إذا كان له سند يتمثل في وجود قرائن الاتهام ضد شخص معين، وهذه الضمانة يجب توافرها حتى ولو تعلق الأمر بأسلوب آخر كالتسرب.

¹- المادة 65 مكرر 1/6 ق.إ.ج.

²- نذكر على سبيل المثال الأماكن التي يشغلها الأشخاص الملزمون بكتمان السر المهني، كمكتب المحامي (المادة 22 قانون رقم 07/13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر. 2013، ع.55)، مكتب الموثق (المادة 04 من قانون رقم 02/06 المؤرخ في 20/02/2006 يتضمن تنظيم مهنة الموثق ج.ر. 2006، ع.14). مكتب المحضر القضائي (المادة 07 من القانون رقم 03/06 المؤرخ في 20/02/2006 ج.ر. 2006، ع.14)، مكتب المترجم (المادة 11 من الأمر رقم 13/95 المؤرخ في 11 مارس 1995، ج.ر. 1995، ع.17)، مكتب الصحفي (المادة 85 من القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالإعلام، ج.ر. 2012، ع.02).

³- سهيلة بوزرية، المرجع السابق، ص.127.

الفرع الثالث

التسرب (الاختراق)

عرف قانون الإجراءات الجزائية عدة تعديلات منها ما كان بتاريخ 2006/12/20 حيث استحدثت المشرع بموجب هذا القانون أسلوبا جديدا من أساليب التحري الذي لم يكن معروفا في ظل القانون القديم، ألا وهو التسرب أو الاختراق كما سماه المشرع في قانون الرقابة من الفساد ومكافحته.

ويشكل التسرب إحدى الصلاحيات الجديدة التي منحها قانون الإجراءات الجزائية لقاضي التحقيق التي لم يكن يتمتع بها من قبل، وذلك لمواجهة أنواع معينة من الجرائم التي تتسم على وجه التحديد بالخطورة والطبيعة الخاصة.

ونظرا لأهمية الإجراء كوسيلة تحري خاصة، سنتناول تحديد المقصود بالتسرب وتبيان أهدافه (أولا)، ثم شروطه (ثانيا)، وأخيرا آثار التسرب (ثالثا).

أولا: تعريف التسرب وتبيان أهدافه

1- تعريف التسرب: التسرب لغة مشتق من الفعل تسرب سريا، أي دخل وانتقل خفية، وهي الولوج والدخول بطريقة أو بأخرى إلى مكان أو جماعة¹.

أما قانونا فقد تناوله المشرع الجزائري في قانون الإجراءات الجزائية، وخصص له الفصل الخامس، حيث عرفته المادة 65 مكرر 1/12 بأنه "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"².

¹- أنظر، سهيل حسيب سماحة، معجم اللغة العربية، ط.1، مكتبة السمير، بيروت، 1984، ص.130.

²- لقد جاء هذا التعريف مطابقا تماما للتعريف الذي أورده المشرع الفرنسي في ق.إ.ج في المادة 2/81/706 والذي عرفه كالآتي

« L'infiltration consiste, pour un officier ou un agent de police judiciaire spécialement habilité dans des conditions fixées par décret et agissant sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire chargé de coordonner l'opération, à surveiller des personnes suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou receleurs. L'officier ou l'agent de police judiciaire est à cette fin autorisé à faire usage d'une identité d'emprunt et à commettre si nécessaire les actes mentionnés à l'article 706-82. A peine de nullité, ces actes ne peuvent constituer une incitation à commettre des infractions »

هذا ويلاحظ أن المشرع أطلق على هذه العملة اسم التسرب في ق.إ.ج، في حين استخدم مصطلح الاختراق في المادة 56 ق.و.ف.م.

ومن خلال التعريف السابق، يتضح لنا أن التسرب هو عبارة عن عملية ميدانية تستخدم أسلوب التحري لجمع الوقائع المادية والأدلة من داخل العملية الإجرامية، وكذا الاحتكاك شخصيا بالمشتبه بهم والمتهمين¹، وهذا بدوره ينطوي على خطورة بالغة فالعملية تحتاج إلى دقة وتركيز وتخطيط سليم.

فهذه العملية تركز أساسا على ضرورة الحصول على صورة حقيقية على الوسط الإجرامي المراد استكشافه، لمعرفة طبيعة سيره، وكذا معرفة تاريخ هذه الجماعة الإجرامية وكيفية نشأتها واختصاصات كل فرد من عناصرها وأيضا الوسائل التي تعمل بها، كوسائل النقل والاتصال، وتحديد نقاط قوة وضعف هذه الجماعة، وبعد دراسة الوسط المستهدف يتم اختيار الأشخاص المناسبين لتولي مهمة التسرب².

ومن خلال التعرض الذي أورده المشرع الجزائري للتسرب يمكن استخلاص الخصائص التالية³:

- أنه أسلوب يعتمد على إتباع مختلف أنواع الخدع والتكر والعمل تحت تستر أو ما يسمى

؛undercover

- يعتبر أسلوب التسرب إجراء مادي إيجابي، فالعنصر المتسرب يشارك مشاركة إيجابية في ارتكاب الجرائم محل عملية التسرب من خلال القيام ببعض الأفعال غير المشروعة والمحددة قانونا، والتي تمكنه من الولوج أو التوغل داخل التنظيم الإجرامي تحت تهوية مستعارة والمساهمة معهم في تنفيذ مخططاتهم الإجرامية أو تقديم المساعدة اللازمة أو إخفائه لمتحصلات الجريمة ووسائلها؛

- مهمة التسرب مهمة سرية ويكسوها طابع الكتمان بشدة وذلك سواء أثناء مرحلة التنفيذ أو حتى بعد

الانتهاء من التنفيذ.

2- أهداف التسرب:

يمكن حصر أهداف التسرب في:

¹ - Cf. P. Bouzat La loyauté dans la recherche des preuves, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, p.223.

² - زوليخة زوزو، المرجع السابق، ص.163.

³ - أمينة ركاب، المرجع السابق، ص.96-98.

-إيهام الجماعة الإجرامية بأنه فاعل أو شريك لهم؛

-المشاركة في نشاطات الجماعة الإجرامية دون أن يشكل ذلك تحريضا على ارتكاب الجرائم طبقا لنص المادة 65 مكرر 2/12 ق.إ.ج. وتعتبر هاته النقطة هي مفتاح الوصول إلى الحقائق وأهداف العملية في أسرع وقت ممكن؛

- كسب ثقة أكبر للجماعة الإجرامية؛

- معرفة جميع الوسائل المستعملة من قبل الجماعة والمتعلقة بالنقل والاتصال والتخزين وغيرها من خلال استعمال وسيلة الحيلة والتسرب بغرض ضبط الفاعلين والمساهمين معهم.

ولمباشرة أسلوب التسري كإجراء للتحري عن جرائم الفساد، نص المشرع على جملة من الشروط القانونية حتى تصبح هذه العملية.

ثانيا: شروط مباشرة إجراء التسرب

حرصا من المشرع على السير العادي والحسن لإجراء التسرب، استوجب توافر عدة شروط ينبغي مراعاتها والتقيد بها لإضفاء طابع الشرعية على العملية من جهة، ومن جهة أخرى لضمان نجاح العملية وإعطائها لنتائج ايجابية. و باستقراء نصوص ق.إ.ج يمكن تقسيم هذه الشروط إلى:

1-الشروط الشكلية

أ- صدور إذن من السلطة القضائية المختصة

استنادا لنص المادة 65 مكرر 11 ق.إ.ج، فإنه لا يشرع في البدء بإجراء التسرب إلا بعد حصول المتسرب على إذن من وكيل الجمهورية أو من قاضي التحقيق لدى اتصاله بملف القضية. وعليه لا يمكن لضابط الشرطة القضائية بأي حال من الأحوال القيام بالعملية بمفرده دون المرور على الجهاز القضائي.

ويكون الإذن كتابيا ومسببا تحت طائلة البطلان، يبين فيه السبب وراء منح الإذن بالتسرب. وهنا يظهر الاختلاف بين إجراء التسرب وإجراء التردد الالكتروني الذي لم يشترط فيها المشرع التسبب، بالرغم من أن هذا الإجراء الأخير يعد من أكثر الإجراءات الخطيرة الماسة بحريات الأفراد وينتهك حقهم الطبيعي في السرية¹. كما

¹- أمانة ركاب، المرجع السابق، ص.110.

يذكر فيه هوية ضابط الشرطة القضائية (المتسرب) ونوع الجريمة التي تبرر اللجوء إلى هذا الإجراء¹، والمدة الزمنية المحددة للعملية والتي لا يمكن أن تتجاوز مدة 04 أشهر قابلة للتجديد حسب مقتضيات التحري أو التحقيق ضمن نفس الشروط الشكلية والزمنية².

ويجوز للقاضي الذي رخص بإجرائها أن يأمر في أي وقت بوقفها قبل انقضاء المدة المحددة³.

أما إذا انتهت الأربعة أشهر المحددة في رخصة التسرب، ولم يتمكن العون المتسرب من إنهاء العملية والخروج منها في ظروف تضمن أمنه وسلامته، سمحت له المادة 65 مكرر 17 ق.إ.ج، أن يواصل نشاطه لمدة 04 أشهر أخرى إضافية، وعلى العون المتسرب أن ينسحب من العملية في المدة المحددة حتى وإن لم يستطع الوصول إلى أهداف العملية.

كما أنه جدير بالتنبيه أن عملية التسرب من بدايتها حتى نهايتها تجري تحت رقابة وإشراف الأمر بها ويكون على علم بما خطوة خطوة، حتى لا تحدث أي تجاوزات للقانون⁴.

ب-الجهة المختصة بتنفيذ إجراء التسرب

أوكلت مهمة مباشرة عملية التسرب إلى ضباط الشرطة القضائية وأعاونهم بشكل عام والمسخرين بشكل خاص طبقاً لأحكام المادتين 65 مكرر 1/12 ق.إ.ج و65 مكرر 13 ق.إ.ج.

ولا يشرع ضابط الشرطة القضائية في بداية عملية التسرب إلا بعد تحريره تقريراً يتضمن العناصر الضرورية المتعلقة بالعملية، استناداً لنص المادة 65 مكرر 13 ق.إ.ج، يبين في هذا التقرير جميع المعلومات ذات الصلة كالأفعال المجرمة التي تستدعي القيام بالعملية، تحديد هوية العناصر المشتبه في تطورهم في العملية، تحديد الأماكن المراد التسرب فيها.

وحرصاً منه على حماية ضابط أو عون الشرطة القضائية المتسرب، فقد ألزم المشرع عدم إظهار هويته الحقيقية في أي مرحلة من مراحل الإجراءات مهما كانت الأسباب، لأن هذا سيؤدي إلى إفشال الخطة المتبعة في القبض على المشتبه فيهم، وتعرض العضو المكشوف عن هويته للخطر، وهو ما أكدته المادة 65 مكرر

¹ - المادة 65 مكرر 2/15 ق.إ.ج.

² - المادة 65 مكرر 3،4/15 ق.إ.ج.

³ - المادة 65 مكرر 5/15 ق.إ.ج.

⁴ - جمال نجيمي، المرجع السابق، ص.452.

16ق.إ.ج ، ورتب على ذلك عقوبات جزائية تتراوح بالحبس من سنتين إلى 5 سنوات وبغرامة مالية من 50.000 دج إلى 200.000 دج¹.

وإذا تسبب الكشف عن الهوية في أعمال عنف أو ضرب أو جرح على أحد الأشخاص المتسربين أو أبناءهم أو أصولهم المباشرين فتكون العقوبة الحبس من 5 سنوات إلى عشر سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج². كما أنه وفي إطار الحماية المقررة للعون أو الضابط المتسرب، أقر له المشرع حماية خاصة حتى أثناء فترة المحاكمة تتمثل في استبعاد سماع الشخص القائم بعملية التسرب فعليا، ويتم سماع ضابط الشرطة القضائية فقط الذي جرت عملية التسرب تحت مسؤوليته-دون سواه- كشاهد للعملية³، وذلك لاعتبارات أمنية وللحفاظ على هوية الشخص القائم بتنفيذ العملية.

2- الشروط الموضوعية

نظرا لما تتسم به عملية التسرب من خطورة وأهمية، فقد أحاطها المشرع بمجموعة من الشروط الموضوعية لضمان السير القانوني للعملية، وذلك من خلال تحديد مجال تطبيق عملية التسرب (أ) من جهة، وتحديد الغرض من التسرب (ب) من جهة أخرى.

أ- مجال تطبيق عملية التسرب

أجاز المشرع الجزائري اللجوء إلى هذا الأسلوب ومباشرته في إطار جرائم محددة على سبيل الحصر، منها ما هو موضوع الدراسة أي جرائم الفساد، وهذا طبقا لما جاء في نص المادة 65 ق.و.ف.م، فإذا ما وقع إجراء التسرب على غير الجرائم التي حددها القانون، كان هذا الإجراء باطلا⁴.

¹- المادة 65 مكرر 2/16 ق.إ.ج.

²- المادة 65 مكرر 4/16 ق.إ.ج.

³- المادة 65 مكرر 18 ق.إ.ج. أما في فرنسا وضعت تدابير لسماع العون المتسرب إذا تمسك المتهم بطلب المواجهة، ويكون ذلك بترتيب طريقة لسماع المتسرب من خلال أجهزة صوتية تنقل الصوت مع تغيير نبراته حتى لا يعرف وبذلك تبقى هويته مجهولة.

Article 706/86 code procédure pénale « Cette personne peut demander à être confrontée avec cet agent dans les conditions prévues par l'article 706-61. Les questions posées à l'agent infiltré à l'occasion de cette confrontation ne doivent pas avoir pour objet ni pour effet de révéler, directement ou indirectement, sa véritable identité ».

⁴- أنظر، هدى زوزو، التسرب كأسلوب من أساليب التحري في قانون الإجراءات، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جوان، 2014، ع.11،

ب- تحديد الغرض من التسرب

ويظهر ذلك في تسبب عملية التسرب بالأسانيد القانونية والواقعية التي يوردها ضابط الشرطة القضائية في طلب الإذن بعملية التسرب، وبالتالي لا يمكن لوكيل الجمهورية أو لقاضي التحقيق أن يمنح هذا الإذن إلا بعد تقدير العناصر التي قدمها ضابط الشرطة المنسق في طلبه.

ثانيا: آثار التسرب

إن إجراء الاختراق أو كما سماه المشرع الجزائري بالتسرب يستلزم بالضرورة قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية بارتكاب أفعال مجرمة قانونا في الأصل لكسب ثقة المجرمين والتمكن من الدخول في وسط الشبكة الإجرامية، لذا رفع عليها المشرع الجزائري في ق.إ.ج صفة الجريمة واعتبرها أفعالا مبررة على أساس أنها تعدم الركن الشرعي للجريمة فتمحو الفعل وتجعله كأن لم يكن.

ولقد نصت المادة 65 مكرر 14 ق.إ.ج. على الأفعال المبررة التي يمكن للضابط أو العون المتسرب ارتكابها، ولكن لم تحدد ذلك على سبيل الحصر أو على سبيل المثال وهي:

- اقتناء أو حيازة أو تسليم أو إعفاء مواد أو أموال أو منتجات أو وثائق أو معلومات متحصل عليها من ارتكاب الجرائم أو مستعملة في ارتكابها؛

- استعمال أو وضع تحت تصرف مرتكبي هذه الجرائم الوسائل ذات الطابع القانوني أو المالي وكذا وسائل النقل أو التخزين أو الإيواء أو الحفظ أو الاتصال.

والحقيقة أن عدم قيام المسؤولية الجزائية للشخص المتسرب ما هي إلا تكريس لأحكام نص المادة 39 ق.ع التي تنص على أنه "لا جريمة إذا كان الفعل قد أمر أو أذن به القانون". وعليه يمكن إدخال نظام التسرب ضمن أساليب الإباحة والتي تنفي وصف الجريمة عن هذه الأفعال باعتبار أن القانون أذن بذلك مما يجعل المتسرب معفى من المسؤولية الجزائية.

ولما كانت الضبطية القضائية هي المكلفة بالتحري عن جرائم الفساد وضبطها وتلقي البلاغات بشأنها وإجراءات التحقيقات الأولية، كان لزاما علينا التطرق إلى اختصاصات وصلاحيات هذه الأجهزة.

المطلب الثاني

سلطات وصلاحيات الضبطية القضائية أثناء البحث التمهيدي عن جرائم الفساد

إن للدعوى الجزائية مرحلتين هما التحقيق الابتدائي والمحكمة، ولكن قد يسبق التحقيق الابتدائي أعمال تمهيدية استقصائية، قد تغني عنه كون التحقيق الابتدائي ليس وجوبيا في جميع الدعاوي، ومن ثم كان من الضروري وجود مرحلة تسبقه لتسهيل عمل النيابة العامة، ولتخفيف العبء عن جهات التحقيق القضائي لكثرة القضايا المطروحة.

ويناط بالضبط القضائي مهمة البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات والقوانين المكمل له، وجمع أدلة والبحث عن مرتكبيها، وتمارس الشرطة القضائية في حدود اختصاصها كافة الإجراءات التي يقرها القانون¹.

وقبل الخوض في صلاحيات وسلطات الضبطية القضائية في البحث والتحري عن جرائم الفساد تستوقفنا إشكالية هامة مفادها من هم الأشخاص المؤهلين قانونا بالبحث والتحري عن جرائم الفساد؟ وهل يخضعون في تنظيمهم لنفس القواعد العامة المقررة في قانون الإجراءات الجزائية؟ .

للإجابة عن هذه الإشكالية نقترح دراسة تنظيم جهاز الضبط القضائي في جرائم الفساد (الفرع الأول)، ثم سلطات وصلاحيات الضبطية القضائية في البحث والتحري عن جرائم الفساد (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تحديد صفة الضبط القضائي في جرائم الفساد

تتطلب المكافحة الضرورية والفعالة لجرائم الفساد –والتي أضحت تهدد أمن واستقرار المجتمعات سياسيا واجتماعيا واقتصاديا- توافر جهاز قادر على إثبات الواقعة المرتكبة من جهة، ومن جهة أخرى يتطلب الأمر التنسيق بين مختلف المصالح الأمنية والقضائية لملاحقة مرتكبي هذه الجرائم ومتابعتهم².

¹ -المادة 12 ق.إ.ج. بينما يقصد بالضبط الإداري هي تلك الإجراءات الوقائية التي تهدف إلى منع وقوع الجريمة والتصدي لها من خلال وضع قيود على حرية الأفراد بواسطة اللوائح والأوامر التي تلجأ إليها الإدارة بهدف بالمحافظة على الأمن العام والسكينة والصحة العامة، لذلك يطلق على مهام الضبط الإداري ببوليس المنع. أنظر، أحمد غاي، التوقيف للنظر، سلسلة الشرطة القضائية، ط.1، دار هومة، د.س.ن، الجزائر، ص.17.

² - Cf. Lorenzo PICOTTI , op.cit., p.404.

ويطلق القانون على القائمين بمهمة البحث والتحري عن الجرائم إسم ضباط الشرطة القضائية والأعوان والموظفين والمكلفين ببعض مهام الضبطية القضائية. وقد عني قانون الإجراءات الجزائية ببيان من تثبت لهم هذه الصفة (أولاً).

كما أنه وطبقاً لنص المادة 27 ق.إ.ج فقد تثبت هذه الصفة لبعض الموظفين وأعوان الإدارات والمصالح العمومية بموجب قواعد وقوانين خاصة، وذلك لمباشرة بعض سلطات الضبط القضائي (ثانياً).

أولاً: تحديد صفة الضبط القضائي بناء على ق.إ.ج

1- ضباط الشرطة القضائية: طبقاً لنص المادة 15 من الأمر 02/15 المتضمن تعديل ق.إ.ج، فإنه يتمتع بصفة ضباط الشرطة القضائية الفئات الآتية:

أ- الفئة الأولى: وهي الفئة التي تتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية بحكم القانون وهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وضباط الدرك الوطني والموظفون التابعون للأسلاك الخاصة للمراقبين كأعوان إدارة الضرائب وأعوان الضبط المركزي وموظفو المفتشية العامة للمالية المكلفون بعمليات الرقابة والتدقيق لتسيير المؤسسات العمومية التابعة للدولة، ومحافظي وضباط الشرطة للأمن الوطني.

ب- الفئة الثانية: وهي الفئة التي يجب لكي تتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية تعيينهم بقرار مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل، وتضم ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن.

ج- الفئة الثالثة: وهي الفئة التي تترشح للتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية، ولا تمنح لها صفة الضبطية القضائية إلا بعد موافقة لجنة خاصة، ويتم تعيينهم بناء على قرار مشترك إما من وزير العدل ووزير الدفاع بالنسبة لذوي الرتب في الدرك والدركيين الذي أمضوا في سلك الدرك الوطني 3 سنوات على الأقل. وإما من وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للموظفين التابعين للأسلاك الخاصة للمفتشين وحفاظ وأعوان الشرطة الذي تثبت لهم أقدميه 03 سنوات على الأقل بهذه الصفة.

وتجدر الإشارة إلا أنه كانت هناك مصلحة مركزية للشرطة القضائية على مستوى المصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني استحدثت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 52/08¹ أوكلت لها مهام معاينة الجرائم المقررة في قانون العقوبات والقضاء العسكري على حد سواء، ما لم يفتح تحقيق قضائي بشأنها².

إلا أنه وبعد مرور 5 سنوات على إنشائها صدر مرسوم رئاسي³ يلغي عمل هذه المصلحة، وهذا يقودنا إلى طرح التساؤل عن مصير التحقيقات التي أجرتها مصلحة الشرطة القضائية العسكرية، بما فيها قضية سونطراك والتي وجهت فيها أصابع الاتهام إلى وزير الطاقة والمناجم السابق السيد شكيب خليل وقضية الطريق السريع شرق غرب والتي اشتغلت عليها المصلحة لفترة قبل أن تحيلها إلى القضاء (مجلس قضاة الجزائر).

ورغم استحداث مصلحة التحقيق القضائي لمديرية الأمن الداخلي⁴، وإحاقها تنظيميا بالاستخبارات إلا أن مرسوم إنشائها استثنى جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية من مجال تدخلها مع أنه اختصاص تكفلت به مصالح الأمن العسكري منذ الاستقلال، حيث أنه طبقا للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 183/14 فإنه "تؤهل مصلحة التحقيق القضائي لمديرية الأمن الداخلي للقيام تحت إشراف النائب العام لإقليم الاختصاص، بمعالجة الآثار القضائية للقضايا المعالجة والمتصلة بما يأتي: أمن الإقليم، الإرهاب، التخريب، الجريمة المنظمة.

ب- أعوان الضبط القضائي

تم تحديد أعوان الضبط القضائي في المادة 19 ق.إ.ج، كما يلي "يعد من أعوان الضبط القضائي موظفو مصالح الشرطة وذو الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك ومستخدمو مصالح الأمن العسكري الذين ليت ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية".

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 52/08 مؤرخ في 09 فبراير 2008، يتضمن إحداث مصلحة مركزية للشرطة القضائية للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني ويحدد مهامها، ج.ر. 2008، ع.68، ص.07.

² - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 52/08.

³ - المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 309/13 المؤرخ في 08 سبتمبر 2013، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 52/08 المؤرخ في 09 فبراير 2008 والمتضمن إحداث مصلحة مركزية للشرطة القضائية للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني ويحدد مهامها، ج.ر. 2013، ع.45، ص.04.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 183/14 المؤرخ في 11 يونيو 2014، يتضمن إنشاء مصلحة التحقيق القضائي بدائرة الاستعلام والأمن، ومهامها وتنظيمها، ج.ر. 2014، ع.32، ص.04.

ويقتصر دور أعوان الشرطة القضائية حسب المادة 20 ق.إ.ج بمعاونة ضباط الشرطة القضائية في مباشرة وظائفهم ويثبتون الجرائم المقررة في ق.ع ممتثلين في ذلك لأوامر رؤسائهم وخاضعين لنظام الهيئة التي ينتمون إليها ويقومون بجمع كافة المعلومات الكاشفة عن مرتكبي تلك الجرائم.

كما سمحت لهم المادة 63 ق.إ.ج بالقيام بالتحقيقات الابتدائية تحت رقابة الشرطة القضائية بمجرد علمهم بوقوع الجريمة بناء على تعليمات من وكيل الجمهورية، وإما من تلقاء أنفسهم، كما يقومون بتلقي أقوال الأشخاص الذين تم استدعاءهم تحت رقابة ضباط الشرطة القضائية¹.

وفي إطار التحقيق في جرائم الفساد، سمحت لهم المادة 65 مكرر 11 ق.إ.ج بالقيام بعمليات التسرب تحت مسؤولية ضباط الشرطة القضائية ضمن الشروط الشكلية والزمنية المنصوص عليها في ق.إ.ج.

ثانيا: تحديد صفة الضبط القضائي بناء على نصوص خاصة

طبقا لنص المادة 27 ق.إ.ج، فإن المشرع الجزائري قد أضفى صفة الضبطية القضائية على بعض الموظفين وأعوان الإدارات والمصالح العمومية. وفيما يخص التحري عن جرائم الفساد، نجد أن المشرع قد سن نصوصا خاصة في إطار تدعيم الآليات القانونية المتخصصة لضمان مكافحة الفساد.

-الضباط التابعين للديوان المركزي لقمع الفساد-

استحدث المشرع الجزائري هذا الديوان بموجب الأمر رقم 05/10 الذي يتمم القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث نصت المادة 24 مكرر منه على " ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد"، وهو عبارة عن مصلحة مركزية عملياته للشرطة القضائية²، ويكلف في إطار المهام المنوطة به بموجب التشريع، على الخصوص بما يأتي³:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها؛

- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد، وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة؛

¹ - المادة 1/65 ق.إ.ج.

² - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج.ر. 2011، ع. 68، ص. 10.

³ - المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11.

- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد، وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية؛
 - اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي تتولاها كل السلطات المختصة.
 - وقد حددت المادة 06 تشكيلة هذا الديوان وهي:
 - ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني؛
 - ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية؛
 - أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد؛
 - مستخدمون للدعم التقني والإداري؛
- هذا وتقع مسؤولية التحري والتحقيق في مجال جرائم الفساد - التي يتولاها الديوان - مديرية تدعى في صلب القانون "مديرية التحريات بالأبحاث والتحقيقات"¹.
- وبعد استعراض جهاز الضبط القضائي، يحق لنا التساؤل عن سلطات الضبطية القضائية أثناء البحث والتحري عن جرائم الفساد؟.

الفرع الثاني

سلطات وصلاحيات الضبطية القضائية أثناء البحث والتحري عن جرائم الفساد

مرحلة الاستدلالات هي مرحلة أولية، بحيث تكون الإجراءات التي تتم في هذه المرحلة عبارة عن إجراءات تمهيدية، وهي عبارة عن تحريات أولية تسبق تحريك الدعوى العمومية². هذا و تتنوع اختصاصات الضبطية القضائية و واجباتهم بحسب السلطة المخولة لهم قانونا وبحسب ما إذا كان اختصاصا عاديا (أولا) أو اختصاصا استثنائيا (ثانيا).

أولا: اختصاصات الضبطية القضائية في الأحوال العادية

ثمة جملة واجبات حددها المشرع على مأموري الضبط القضائي. وهذه الواجبات مفروضة عليهم ليس باعتبارهم من أعضاء سلطة التحقيق، وإنما باعتبار وظيفتهم الأساسية في التحري بجمع الاستدلالات وهذه الواجبات هي³:

¹- المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11.

²- انظر، نصر الدين مروك، محاضرات في الإثبات الجنائي، النظرية العامة للإثبات الجنائي، ج. 1، دار هومة، الجزائر، 2003، ص. 317.

³- أنظر، محمد حمادة مهرج الهيتي، أصول البحث والتحقيق الجنائي، دار الكتاب القانونية، مصر، 2007، ص. 361.

- الانتقال لمكان ارتكاب الجريمة، ومعاينته واثبات الحالة وتحرير محاضر بأعمالهم يتم فيها تدوين كل الأعمال التي قاموا بها وسماع أقوال المشتبه فيه¹.

- كما تنص المادة 63 ق.إ.ج على أنه "يقوم ضباط الشرطة القضائية بالتحقيقات الابتدائية بمجرد علمهم بوقوع الجريمة إما بناء على تعليمات وكيل الجمهورية وإما من تلقاء أنفسهم"، وهو ما يعني أن البحث والتحري اختصاص أصيل لجهاز الضبط القضائي². ويسمح بجمع الأدلة والقرائن على اختلاف أنواعها من أوجه الإثبات، بغرض إسناد الجريمة إلى مرتكبيها. وكلما تمت عملية البحث والتحري في أجال قريبة من وقوع الجريمة، كانت الأدلة واضحة أكثر وأسلم من أن يشوبها أي تغيير أو تحريف، ومن ثمة تكون أدعى للثقة³.

وطبقا للتعديل الذي مس قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أصبح ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان المركزي لقمع الفساد، يمارسون اختصاصهم المحلي في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها، إلى كامل الإقليم الوطني⁴.

ولكن الإجراء لا يستفيد منه باقي ضباط الشرطة القضائية، التابعين للمصالح والهيئات الأخرى، والذي يخضعون للقواعد العامة للاختصاص المحلي الوارد في ق.إ.ج.

إن هذا التمييز بين ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان والآخرين التابعين لأجهزة أخرى يتنافى وسياسة مكافحة الفساد التي أعلنها المشرع وتبناها، ذلك أن متابعة جرائم الفساد تتطلب فعالية وحركية تقتضي تسهيل إجراءات المتابعة لجميع ضباط الشرطة القضائية دون أي تمييز بينهم، ومن ثمة نرى أنه لا يوجد أي مبرر عملي من وراء استثناء فئة دون الأخرى من تمديد الاختصاص المحلي.

وعليه، حبذا لو يقوم المشرع الجزائري بتمديد الاختصاص المحلي لكل ضباط الشرطة القضائية العاديين إلى كامل التراب الوطني في جرائم الفساد أسوة بالجرائم الخطيرة الواردة في المادة 16 ق.إ.ج.

¹- عبد الرحمن خليفي، المرجع السابق، ص.54.

²- عبد الله أوهابيه، المرجع السابق، ص.219.

³- أنظر، محمد محدة، ضمانات المتهم أثناء التحقيق، ج.03، ط.01، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، د.س.ن، ص.105.

⁴- المادة 24 مكرر 3/1 من الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 غشت 2010 يتم القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.2010، ع.50، ص.16.

ثانيا: السلطات الاستثنائية للضبطية القضائية

إذا كان عمل الضبطية القضائية يخلو أصلا من أي قهر أو تعرض للحريات الفردية، فإن عمل قانون الإجراءات الجزائية يسمح لضباط الشرطة القضائية بمباشرة بعض الإجراءات التي تتضمن تعرضا للحقوق والحريات بتقييدها أو الحد من استعمالها، وهذا بالنص على تحويله جزء من سلطة التحقيق في أحوال معينة خلافا للقاعدة العامة التي تقرر أن التحقيق من اختصاص السلطة القضائية¹. وتمثل هذه السلطات الاستثنائية في:

1- اختصاص الضبط القضائي في حالة التلبس²

يعتبر التلبس حالة من الحالات التي يؤسس عليها قانون الإجراءات الجزائية السلطات الاستثنائية لضباط الشرطة القضائية، وتتميز هذه السلطات من حيث قوتها الثبوتية أنها ذات طبيعة استدلالية خاصة في بعض جرائم الفساد كالتلبس بالرشوة مثلا، التي عادة ما يتم ضبط مرتكبها متلبسا بناء على اتفاق مسبق بين الضبطية القضائية والطرف الشاكي، بعد الحصول على إذن من وكيل الجمهورية المختص، حيث يقدم الشاكي كل المعلومات المتعلقة بالجريمة خاصة تلك المتعلقة بال مبلغ المتفق عليه ومكان وتاريخ تسليم المبلغ، على أن يقوم رجال الشرطة القضائية بتحضير كمين بناء على تلك المعلومات الواردة، مما يسهل عملية القبض على الجاني متلبسا بجريمة الرشوة.

ويمكن إجمال سلطات الضبط القضائي في حالة التلبس في:

- وجوب الانتقال إلى مكان الجريمة فور علمه بذلك، كما إذا تعلق الأمر مثلا باختلاس أموال بنك عمومي، فعلى ضابط الشرطة القضائية أن يثبت حالة المكان والأشخاص وكل ما يفيد كشف الحقيقة، ويسمع

¹ - عبد الله أوهائية، المرجع السابق، ص. 221.

² - تلخص لنا المادة 41 ق.إ.ج حالات التلبس وهي:

- مشاهدة الجريمة حال ارتكابها؛

- مشاهدة الجريمة عقب ارتكابها؛

- متابعة العامة للمشتبه فيه بالصباح؛

- ضبط أداة الجريمة أو محلها مع المشتبه فيه؛

- وجود آثار وعلامات تفيد ارتكاب الجريمة؛

- اكتشاف الجريمة في مسكن والتبليغ عنها في الحال.

أقوال من كان حاضرا، وله أن يمنع طبقا لنص المادة 50 ق.إ.ج الحاضرين من مغادرة مسرح الجريمة حتى ينتهي من إتمام تحرياته وبدونها في محضر؛

- القبض على متهمين وتفتيشهم¹، وذلك بعد الحصول على إذن مكتوب من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق، مع وجوب الاستظهار بهذا الإذن قبل الدخول إلى المنزل والشروع في التفتيش.

وملاحظتي في هذا الصدد، هو أن المشرع لم يفد جرائم الفساد بالاستثناءات الواردة على إجراء التفتيش² بالرغم من أنها تتفق مع الجرائم الواردة في المادة 3/47 ق.إ.ج من حيث خطورتها أو طبيعتها مثلما تم الإشارة إليه سابقا، ولا ندرى عما إذا كان ذلك مجرد سهو من المشرع؟ أم أنها سياسة تشريعية مقصودة؟ خاصة وأن جرائم الفساد استفادت من إدراج قواعد جديدة تمنح أساليب وآليات جديدة للتحري والتحقق أشد وطأة على حريات وحرمة الحياة الخاصة للأفراد من تلك المقررة للتفتيش.

فكيف إذن يمنح المشرع جرائم الفساد آليات جديدة للبحث والتحري، وفي نفس القانون يقصدها من الاستثناءات التي ساهمت في تخفيف القيود الإجرامية المفروضة على صلاحية التفتيش للبحث عن جرائم الفساد؟ والواقع أن جرائم الفساد، وإن كانت مبدئيا لا تستفيد من توسيع صلاحيات الضبطية القضائية الخاصة بالتفتيش، إذ أنه لا يجوز إجراء القياس في الميدان الجنائي خاصة في حالة غياب النص الصريح على إفادتها بهذه الصلاحيات، ومع ذلك فإنه يمكن إعمال هذه القواعد في جرائم الفساد إذا تعلق الأمر بجريمة تبييض عائدات الإجرام (مادة 42 ق.و.ف.م) كون أنها تتفق مع جريمة تبييض الأموال في الفعل المجرم. كما يمكن أن تطبق هذه القواعد في حالة التعدد الصوري للجرائم الغير قابلة للتجزئة، فقد يكون الفعل الواحد المنسوب إلى المتهم يمكنه تكييفه جنحة قيام جريمة من جرائم الفساد، ويمكن تكييفه على أساس الجنايات أو الجنح الأخرى التي نص عليها المشرع في المادة 3/47 ق.إ.ج، فنكون هنا أمام حالة تعدد صوري للجرائم، وهنا يتعين أن توصف الواقعة بالوصف الأشد³ وبالتالي لا حرج في تطبيق الاستثناءات الخاصة للتفتيش لتسهيل عملية البحث والتحري عن جرائم الفساد المرتكبة.

¹ - المادة 44 ق.إ.ج.

² - سمح المشرع الجزائري تفتيش الأماكن دون حضور الشخص المشتبه فيه، وفي أوقات غير الأوقات المحددة في القانون وذلك في الجرائم المنصوص عليها في المادة 3/47 ق.إ.ج.

³ - طبقا للمادة 32 ق.ع.

وأخيرا يمكن أن تكتسي جرائم الفساد طابع الجريمة المنظمة إذا ما توافر في الجريمة المرتكبة أحد شروط قيام الجريمة المنظمة إذا ما توافر في الجريمة المرتكبة أحد شروط قيام الجريمة المنظمة، إذ عادة ما يتم ارتكاب جرائم الفساد بناء على اتفاق وتخطيط مسبق بين جماعة إجرامية منظمة في أكثر من دولة، كما في حالة رشوة الموظفين العموميين الأجانب، ومن ثمة يظهر إمكانية إخضاع هذه الجريمة للاستثناءات الواردة في مجال التفتيش.

2- التوقف للنظر

هو إجراء قانوني يقوم به ضباط الشرطة القضائية لضرورة التحريات الأولية، أو في الأحوال التي حددها القانون، بموجبه يوضع المشتبه فيه تحت تصرف مصالح الشرطة القضائية في مكان معين وطبقا لشكليات ولمدة زمنية يحددها القانون¹.

وقد نصت المادة 51 من الأمر 02/15 على أنه "إذا رأى ضابط الشرطة القضائية لمقتضيات التحقيق أن يوقف للنظر شخصا أو أكثر توجد ضدهم دلائل تحمل على الاشتباه في ارتكابهم جناية أو جنحة يقرر لها القانون عقوبة سالبة للحرية، فعليه أن يبلغ الشخص المعني بهذا القرار ويطلع فورا وكيل الجمهورية بذلك ويقدم تقريرا عن دواعي التوقيف للنظر".

ومنعت الفقرة الثانية من المادة 51 السالفة الذكر من أن تتجاوز مدة التوقيف للنظر 48 ساعة. وإذا قامت ضد الشخص دلائل قوية و متماسكة من شأنها التدليل على اتحامه فيتعين على ضابط الشرطة القضائية أن يقتاده إلى وكيل الجمهورية دون أن يوقفه للنظر أكثر من 48 ساعة².

الجديد في الأمر هنا، هو تدارك المشرع للسهو الذي وقع فيه أثناء تعديله ل ق.إ.ج سنة 2006، وذلك بنصه في الأمر رقم 02/15 المتضمن تعديل ق.إ.ج. إمكانية تمديد التوقيف للنظر لأكثر من 48 ساعة وهذا بنصه في المادة 65 الفقرة 3 من الأمر رقم 02/15 ب " وبعد أن يقوم وكيل الجمهورية باستجواب الشخص المقدم إليه يجوز بإذن كتابي، أن يمدد حجزه إلى مدة لا تتجاوز 48 ساعة أخرى بعد فحص ملف التحقيق.

غير أنه يمكن تمديد المدة الأصلية للتوقيف للنظر بإذن كتابي من وكيل الجمهورية المختص.

¹- أنظر، عبد العزيز سعد، مذكرات في قانون الإجراءات الجزائية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991، ص.42.

²- المادة 4/51 من الأمر رقم 02/15.

-ثلاث مرات إذا تعلق الأمر بجرائم المتاجرة بالمخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وجرائم تبييض الأموال والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف وجرائم الفساد".

ويخضع الموقوف للنظر لجميع الحقوق المقررة في المادة 51 و51 مكرر 1 من الأمر رقم 02/15 وبالخصوص تلك المتعلقة بحقه في الإتصال بعائلته ومن زيارتها له وكذا إخضاعه للفحص الطبي، ويترب عن مخالفة هذه الأحكام بطلان إجراء التوقيف للنظر مع إمكانية متابعة ضابط الشرطة القضائية جزائيا بسبب حبس شخص تعسفيا.

وبخصوص حق الموقوف للنظر في إحدى جرائم الفساد في تلقي زيارة محاميه، فإن المشرع علق هذا الحق بضرورة انقضاء نصف المدة القصوى المنصوص عليها في المادة 51 من الأمر رقم 02/51.

3-المنع من مغادرة الإقليم الوطني

طبقا لنص المادة 36 مكرر 1 فإنه يمكن لوكيل الجمهورية لضرورة التحريات، وبناء على تقرير مسبق من ضابط الشرطة القضائية، أن يأمر بمنع كل شخص توجد ضده دلائل ترجح ضلوعه في جنائية أو جنحة من مغادرة التراب الوطني.

يسري أمر المنع من مغادرة التراب الوطني المتخذ وفقا لأحكام الفقرة السابقة لمدة 03 أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة. غير أنه إذا تعلق الأمر بجرائم الإرهاب أو الفساد، فيمكن تمديد المنع إلى غاية الانتهاء من التحريات"، وحسن ما فعله المشرع لما أخضع قرار المنع من مغادرة التراب الوطني في جرائم الفساد لرقابة السلطة القضائية، -بعد أن كان هذا الإجراء يدخل ضمن صلاحيات مصلحة الاستعلامات والأمن التابعة لجهاز المخابرات- وهو ما شأنه أن يدعم تكريس مبدأ احترام الحريات الفردية والجماعية، وتكريس دولة القانون، وكذا تحديد مهام وصلاحيات المؤسسات الدستورية.

بالإضافة إلى أساليب التحري الخاصة نص المشرع الجزائري على حماية خاصة لإجراءات المتابعة الجزائية في جرائم الفساد، فإيا ترى فيم تتمثل هذه الحماية؟

المطلب الثالث

الحماية الخاصة لإجراء التابعة الجزائية

إن مكافحة ظاهرة الفساد لا تتسم بالفعالية المرجوة إلا إذا استفادت إجراءات المتابعة الجزائية بحماية خاصة تضمن عدم إفلات المجرمين من العقاب.

ويمكن حصر أوجه الحماية الخاصة في صورتين تضمنهما قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، وتمثل الصورة الأولى في تقرير أحكام خاصة لمواجهة أفعال عرقلة البحث عن الحقيقة (الفرع الأول)، بينما تخص الصورة الثانية استحداث إجراءات خاصة لتشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مواجهة أفعال مرحلة البحث عن الحقيقة

تتميز خصوصية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في تضمينه نصوص تحمي إجراءات المتابعة الجزائية، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على وجود إرادة تشريعية صريحة في محاربة هذه الظاهرة على جميع الأصعدة، وتجسدت هذه الحماية من خلال تجريم المشرع لكل من: إعاقاة السير الحسن للعدالة (أولاً)، وعدم الإبلاغ عن جرائم الفساد (ثانياً) والبلاغ الكيدي (ثالثاً).

أولاً: إعاقاة السير الحسن للعدالة

وهو الفعل المنصوص والمعاقب عليه بموجب المادة 44 ق.و.ف.م والتي تقضي بأنه "يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى 05 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج:

1- كل من استخدم القوة البدنية 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 لهذا القانون؛

2- كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترغيب في عرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال

المجرمة وفقاً لهذا القانون؛

3- كل من رفض عمداً أو دون تبرير تزويد الهيئة بالوثائق والمعلومات المطلوبة¹.

هذا و تقترب هذه المادة مع مادة أخرى شبيهة بها نص عليها المشرع الجزائري في المادة 138 مكرر ق.ع والتي تعاقب على الأفعال التي ترمي إلى عرقلة تنفيذ الأحكام القضائية أو وقفها والامتناع عن تنفيذها بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة من 20.000 دج إلى 100.000 دج.

لقد وضع المشرع النموذج القانوني للتحريم بعناية لحماية كل متدخل في سبيل مكافحة الفساد من كل شكل من أشكال الاعتداء المادي والتهديد والترهيب والترغيب بغرض المنع من أداء الشهادة أو التحريض على الإدلاء بشهادة الزور أو عرقلة سير التحريات، إضافة إلى تجريم الرضا العمدي وبدون مبرر تزويد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالوثائق والمعلومات المطلوبة.

ومن ثمة سنقوم بدراسة كل صورة من هذه الصور على حدة

أ- حمل الغير على الإدلاء بشهادة زور أو عدم الإدلاء بشهادته

تقوم هذه الصورة على العناصر الآتية²:

- الوسائل المستعملة: تشترط المادة 44 في فقرتها الأولى استعمال وسائل ذكرتها على سبيل الحصر، وهي على نوعان: وسائل ترهيبية ووسائل ترغيبية.

وتتمثل الوسائل الترهيبية في استخدام القوة الجسدية أو التهديد أو الترهيب، كاستعمال الضرب والتعدي أو كالتهديد بالقتل أو الطرد من العمل أو النقل من مكان إلى آخر. أما الوسائل الترغيبية، فتتمثل بالوعد بمزية

¹ - يعتبر هذا النص القانوني تجسيد لما جاء في نص المادة 25 من اتفاقية مكافحة الفساد والتي تنص على "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً:

أ- استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو التدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية؛

ب- استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية. وليس في هذه الفترة الفرعية ما يمس بحق الدول الأطراف في أن يكون لديها تشريعات تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين".

² - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.145.

غير مستحقة أو عرضها أو منحها، ويتضح مما سبق أن هذه الجريمة تتفق مع جريمة إغراء شاهد المنصوص عليها في المادة 236 ق.ع.

-الغرض من استخدام الوسائل المذكورة: ويكمن في الحصول على إحدى النتائج الآتية:

-الإدلاء بالشهادة زور في إجراء يتعلق بإحدى جرائم الفساد؛

-منع الإدلاء بالشهادة في إجراء يتعلق بإحدى جرائم الفساد؛

-منع تقديم الأدلة في إجراء يتعلق بإحدى جرائم الفساد.

ب-مرحلة سير التحريات: تقتضي هذه الضرورة توافر العناصر التالية:

-استخدام وسائل ترهيبية أو تهديدية؛

-الغرض من استخدام الوسائل المذكورة: يتمثل في عرقلة سير التحريات الجارية بشأن فعل من الأفعال المشككة لجرائم الفساد.

ج-رفض تزويد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالوثائق والمعلومات المطلوبة

حرصاً منه على تدعيم الهيئة ذاتها للقيام بمهامها، اعتبر المشرع أن كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة

بالوثائق والمعلومات المطلوبة، يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته¹.

تقتضي هذه الصورة من جريمة إعاقة السير الحسن لقيامها، طلباً مسبقاً مقدماً من طرف الهيئة الوطنية

للقاية من الفساد ومكافحته بشأن تزويدها بوثائق أو معلومات مهمة تراها هي ضرورية ومفيدة للكشف عن جرائم الفساد، ويقابل هذا الطلب برفض غير مبرر.

فلا تقوم الجريمة إن كان هذا الرد إيجابياً، كما لا تقوم في حالة الامتناع عن الرد، ويعود لقاضي الموضوع

سلطة تقدير ما إذا كان الرفض مبرراً أو غير مبرر.

¹- تنص المادة 21 ق.و.ف.م على أنه "يمكن للهيئة في إطار ممارسة المهام المذكورة في المادة 20، أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو عن كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد. كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات و/أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون".

ويشير الأستاذ أحسن بوسقيعة إشكالا يتعلق بحالة رفض تزويد الهيئة بالوثائق والمعلومات¹ في حالة إذا ما كان تبرير ذلك هو الاحتجاج بالسر المهني، أو السر البنكي - ويرى الأستاذ - أن في هذه الحالة لا تقوم جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة. وسنده في ذلك نص المادة 301 ق.ع التي تلزم الأشخاص المؤتمنين بحكم المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة يكتمان السر المهني ما لم يرخص لهم القانون بذلك من ناحية، ومن ناحية أخرى أن ق.و.ف.م لا يتضمن حكما يفيد بعدم الاعتداء بالسر المهني في مواجهة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا خلافا لقانون 06 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب الذي نصت المادة 22 منه على عدم الاعتداء بالسر المهني أو السر البنكي في مواجهة الهيئة المتخصصة، المتمثلة في خلية معالجة الاستعلام المالي.

فتحريم الامتناع عن إمداد الهيئة بالمعلومات والوثائق يشمل كل القطاعات وحتى في الحالات التي يوجد فيها سر مهني بنكي أو غيره وذلك لسببين:

- أن المادة 21 قانون 01/06 مكنت الهيئة من طلب أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد وذلك من أي إدارة أو مؤسسة أو هيئة عامة أو خاصة أو أي شخص طبيعي أو معنوي.

- أن أعضاء الهيئة بدورهم ملزمون بالحفاظ على السر المهني وذلك تحت طائلة جريمة إفشاء السر المهني، حيث تنص المادة 23 ق 01/06 على أنه "يلتزم جميع أعضاء موظفين الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة. كل خرق للالتزام المذكور في الفترة السابقة، يشكل الجريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في ق.ع لجريمة إفشاء السر المهني".

وعليه فلا يوجد أي حرج في تزويد الهيئة بمعلومات قد تتعلق أصلا بسر مهني، مادام أن هذه المعلومات المطلوبة أو الوثائق لها علاقة مباشرة بالكشف عن أفعال الفساد.

ثانيا: عدم الإبلاغ عن جرائم الفساد

إن الاستقرار والطمأنينة الذي يعيشه أي مجتمع لا يروق لبعض الفئات من الناس التي تسعى إلى التستر على الجرائم بهدف زعزعة الأمن والاستقرار ونشر الفساد والرذيلة في المجتمع، ونظرا لخطورة هذه الفئة من الناس على المجتمعات توعددها الله بالعذاب الأليم في قوله " إِنَّ الَّذِينَ يُجِبُونَ أَنْ تَشِيَعَ الْفَاحِشَةُ فِي الَّذِينَ آمَنُوا لَهُمْ عَذَابٌ

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص147.

أَيُّمٌ فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ وَاللَّهُ يَعْلَمُ وَأَنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ¹. ومن هنا فإن الإبلاغ عن جرائم الفساد هو واجب قانوني وأخلاقي وشرعي، وذلك عملاً بمحديث الرسول عليه الصلاة والسلام "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان"².

وتشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 08 منها إلى وجوب قيام كل دولة طرف في الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية في قانونها الداخلي بإرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يتبهنون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم، وأن تتخذ كذلك تدابير تأديبية أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية وفقاً لهذه المادة.

حرص المشرع على النص على هذا التدبير من خلال المادة 47 ق 01/06 والذي يعاقب بموجبها كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة أو أكثر من جرائم الفساد ولم يبلغ عنها السلطات المختصة بالحبس من 06 أشهر إلى 05 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج.

ويدعم هذا النص المادة 32 ق.إ.ج التي تنص على "يتعين على كل سلطة نظامية وكل ضابط أو موظف عمومي يصل إلى علمه أثناء مباشرته مهام وظيفته خبر جنابة أو جنحة إبلاغ النيابة العامة، بغير توان، وأن يوافيها بكافة المعلومات ويرسل إليها المحاضر والمسندات المتعلقة بها".

ومن شأن هذا النموذج القانوني (المادة 47 ق.و.ف.م) أن يحقق الردع لأنه يؤدي إلى تسهيل جمع الأدلة وزرع الخوف في أوساط الموظفين لكون احتمالات الإبلاغ من محيطهم تتزايد³.

تقتضي هذه الصورة من جرائم إعاقة السير الحسن للعدالة من أجل قيامها وقوع جريمة من جرائم الفساد ومكافحته⁴، كأن يتعلق الأمر بجريمة الرشوة أو اختلاس أموال عمومية أو امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية.

¹ - سورة النور، الآية 19.

² - أخرجه مسلم في الإيمان، الموسوعة الفقهية، ج.06، المرجع لاسابق، ص.329.

³ - مراد هلال، المرجع السابق، ص.124.

⁴ - يتعلق الأمر بالجرائم المنصوص عليها في المادة 04 من ق.و.ف.م.

كما تتطلب هذه الجريمة امتناع الموظف (الدائم أو المؤقت) عن إبلاغ السلطات المختصة بوقوع إحدى جرائم الفساد، أي اتخاذه لسلوك سلبي اتجاه هذه الجرائم. ولم يحدد المشرع السلطات المعنية بتلقي البلاغ على وجه الدقة، إذ تنص المادة 47 أعلاه على أنه "... ولم يبلغ عنها السلطات المعنية المختصة".

ويحدد البعض¹ هذه السلطات المختصة لكل من يختص بالبحث والكشف عن جرائم الفساد وردعها، والمتمثلة في السلطات القضائية، والشرطة القضائية، فضلا عن السلطات الإدارية، وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان الوطني لقمع الفساد.

ولم يحدد المشرع في نص المادة 47 المذكورة آنفا الميعاد الذي يلزم فيه الموظف بالإبلاغ على وقوع إحدى جرائم الفساد واكتفت فقط بعبارة "في الوقت الملائم" على خلاف المادة 181 ق.ع²، التي اشترطت أن يكون التبليغ فورا. فما المقصود بالوقت الملائم؟ أو بعبارة أخرى متى تكون المسائلة عن جريمة عدم التبليغ؟ نترك الإجابة للقضاء عندما تعرض عليه مثل هذه الجريمة³.

ثالثا: البلاغ الكيدي

ويعتبر البلاغ الكيدي من الأساليب السلبية غير المشروعة التي تهدف في المقام الأول إلى إبطال حق، وإحقاق باطل⁴، وإلحاق ضرر بالغير أيضا، ومن ثمة يترتب عليها العديد من الآثار السلبية على الفرد والمجتمع، خاصة إذا لم يستطع المبلغ عنه إثبات براءته من إفك وبهتان هذه البلاغات، مما يفقد الثقة بالجهات القضائية، وبالعدالة وفي الوقت نفسه يمنح المبلغ فرصة التلاعب والتغيير⁵.

وإذا كان المشرع يشجع على الإبلاغ على جرائم الفساد ويعاقب من لا يقوم به، إلا أنه من جانب آخر لا يتساهل مع من تسول له نفسه الكيد بالغير للمساس بشرف الوظيفة ونزاهة رجال الدولة المخلصين.

¹- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص151.

²- تنص المادة 181 ق.ع على أنه "فيما عدا الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 91 يعاقب بالحبس من سنة إلى 5 سنوات وبغرامة من 20.000 دج إلى 100.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يعلم بالشروع في جناية أو بوقوعها فعلا ولم يخبر السلطات فورا".

³- يرى الأستاذ أحسن بوسقيعة أن هذه المهارة تؤثر فيها عوامل كثيرة كصفة من علم بالجريمة، وطبيعة الجريمة وظروف ارتكابها. أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.151-152.

⁴- أنظر، صالح بن محمد سويدان، الكيدية في الفقه والنظام السعودي -دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير في العدالة الجنائية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2008، ص.17.

⁵- لذلك نجد أن الشريعة الإسلامية حاربت الدعاوي والبلاغات الكيدية، حيث يقول الله عز وجل في سورة الحجرات الآية 06 "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنْ جَاءَكُمْ فَاسِقٌ بِنَبَأٍ فَتَبَيَّنُوا أَنْ تُصِيبُوا قَوْمًا بِجَهَالَةٍ فَتُصْحَبُوا عَلَىٰ مَا فَعَلْتُمْ نَادِمِينَ".

حيث أفرد المشرع نصا خاصا (المادة 46 ق.و.ف.م) يقرر بموجبه عقوبة تتراوح من سنة إلى 5 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل من أبلغ عمدا وبأية طريقة كانت السلطات المختصة ببلاغ كيدي يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في ق.و.ف.م ضد شخص أو أكثر.

ويعرف لنا قانون العقوبات البلاغ الكيدي على أنه "...تبليغ السلطات القضائية بجريمة يعلم المبلغ بعدم وقوعها"¹، والشيء الملاحظ هنا، هو أن جريمة البلاغ الكيدي المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تتفق إلى حد كبير في بعض جوانبها مع جريمة الوشاية الكاذبة المنصوص عليها في المادة 300 ق.ع. وتتطلب هذه الجريمة لقيامها ببلاغ كاذب (غير صحيح) يراد به توريط المبلغ عنه في إحدى جرائم الفساد كالاحتلاس مثلا أو الرشوة، ويكون ذلك عن طريق اصطناع وقائع أو أدلة وهمية وغير حقيقية، يتقدم بها إلى السلطات القضائية أو الإدارية أو مصالح الشرطة².

كما تتطلب توافر عنصر جوهري ألا هو "نية الإضرار بالمبلغ عنه"، فهي من قبيل الجرائم العمدية لا تقوم إلا بإثبات عناصر الكيد المقصود، وبالنتيجة ليس مجرد عدم ظهور الأدلة أو قتلها هو بالضرورة دليل كاف على قيام جريمة البلاغ الكيدي³.

وهنا يكمن الإشكال فالصياغة التي وردت بها هذه المادة ستضع المواطن بين مطرقة عدم الإبلاغ وسندان البلاغ الكيدي، ولا ينجيه منهما إلا وضوح التشريع أو مبدأ الملائمة الذي تحسن به النيابة العامة تسيير الدعوى العمومية في جرائم الفساد.

أخيرا يشير الباحث إلى أن المشرع لم يكن ليستعصى عليه إدراج ما تضمنته المادة 46 من القانون رقم 01/06 ضمن المادة 300 ق.ع، خاصة وأن إحدى الجريمتين تمثل أصلا للأخرى، وليس يخفى أن هدف هذه الإشارة التقليل في التشريع.

¹ - المادة 145 ق.ع.

² - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص.149.

³ - مراد هلال، المرجع السابق، ص.125.

إلا أن النص على حق كل شخص بالإبلاغ عن جرائم الفساد يبقى منقوصا وغير فاعل، إذا لم تصاحبه مجموعة من الضمانات التي يستعين توفيرها من قبل السلطات العامة لحماية للمبلغين والشهود وحتى الضحايا من أي إجراءات أو أضرار نتيجة قيامهم بعمليات الإبلاغ، فهل كفّل المشرع هذه الحماية الخاصة؟

الفرع الثاني

الحماية الخاصة لتشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد

تتميز جرائم الفساد على أنها جرائم الكتمان، ولهذا يصعب في الكثير من الأحيان الكشف عنها بالخصوص في المجالات الاقتصادية والمصرفية، مما يبرر ضرورة الحث على الإبلاغ عنها في إطار التحري والاستدلال والتحقيق¹.

والخصوصية التي تتميز بها جرائم الفساد في كونها تتطلب للكشف عنها تدخل بعض الخبراء في مسائل فنية كالجرائم المرتبطة بالصفقات العمومية أو الاختلاس، يتطلب التحقيق في مثل هذه الجرائم، تدخل الخبر لإدلاء رأيه من أجل تنوير التحقيق أو حتى المحكمة في مسألة يصعب على كل قاضي البث فيها.

ولتشجيع الغير صاحب المصلحة أو غيره على التبليغ وجب إحاطة شهادته بحماية خاصة، مثله مثل الخبير الذي يبدي كذلك رأيه في مسألة ما، وفقا لتدابير وقائية وإجرائية متميزة وضامنة لتوفير أكبر قدر من الحماية اللازمة للشاهد أو الخبير أو المبلغ ضد ما قد يتعرض له من تهديد أو ترهيب أو انتقامهم من الشخص مرتكب جريمة الفساد.

ولهذا الغرض تضمنت المادة 45 ق 01/06 تجريم هذه الأفعال حيث نصت المادة 45 ق.و.ف.م على أنه "يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو الترهيب أو التهديد بأية طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم".

جاء هذا النص كتجسيد للتوصيات التي فرضتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تنص المادة 1/23 من هذه الاتفاقية على أنه "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن

¹-عقيلة خالف، المرجع السابق، ص.84.

حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، وكذلك لأقربائهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل".

وما يلاحظ أن أهمية حماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين تستوجب استخدام تنظيم قانوني محكم لإرساء إجراءات عملية تطبيقية للحماية الجسدية لأولئك الأشخاص على نحو يكفل سلامتهم، ويعطي لهم الشعور بالأمن والطمأنينة بما يحول دون التأثير والاعتداء المحتمل عليهم من جانب مرتكبي جرائم الفساد¹.

وهو ما قام به المشرع الجزائري من خلال تداركه في التعديل الأخير لقانون الإجراءات الجزائية، وذلك بإفراده فصلا بكامله لتدابير حماية الشهود والخبراء والضحايا²، وهو مسعى نتمنه كون أن النص على مثل هذه التدابير يعد من قبيل تسهيل عملية العدالة من جهة، ومن جهة أخرى هو ضمانه أخرى لحماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا من أي وجه من أوجه الانتقام سواء الماس بشخصهم أو حتى أحد أفراد عائلتهم.

حيث تنص المادة 65 مكرر 19 من الأمر رقم 02/15 على أنه "يمكن إفادة الشهود والخبراء من تدابير أو أكثر من تدابير الحماية غير الإجرائية أو الإجرائية المنصوص عليها في هذا الفصل إذا كانت حياتهم أو سلامتهم الجدية أو حياة أو سلامة أفراد عائلاتهم أو أقاربهم أو مصالحهم الأساسية معرضة لتهديد خطير، بسبب المعلومات التي يمكنهم تقديمها للقضاء والتي تكون ضرورية لإظهار الحقيقة في قضايا الجريمة المنظمة أو الإرهاب أو الفساد".

وهنا نورد تعليقا بسيطا يتعلق بهذه المادة، وهو أن المشرع خص تدابير الحماية هذه فقط في قضايا الجريمة المنظمة أو الإرهاب أو الفساد، وهو مسعى غير سليم إذا كان يجب تعميم هذا الإجراء على جميع الجرائم الواردة في قانون العقوبات، كون أن المجرم لا يفرق بين جريمة وأخرى، فنية الانتقام قد تتولد له بعد ارتكابه جريمة بسيطة كالسرقة مثلا أو الخطف. كما قد تتولد عنده بعد ارتكابه جريمة خطيرة كالقتل. فحتى لو استفادت جرائم الفساد من هذه التدابير، إلا أنه يجذب لو تعمم على جميع الجرائم الأخرى بغية إضفاء حماية أكثر للشهود والمبلغين والخبراء والضحايا.

¹ عقيلة خالف، المرجع السابق، ص.85.

² الفصل السادس، المواد من 65 مكرر 19-65 مكرر 28 من الأمر رقم 02/15 المتضمن تعديل وتتميم ق.إ.ج.

وبغية الوقوف على هذه التدابير والتي أقرها المشرع حماية لهؤلاء الأشخاص تقترح دراسة موضوع هذه الحماية ونطاقها (أولا)، ثم استعراض تدابير الحماية (ثانيا).

أولا: موضوع الحماية ونطاقها

طبقا لما جاء في المادة 45 ق.و.ف.م والمادة 65 مكرر 19 من الأمر رقم 02/15، يشمل موضوع الحماية مختلف الأفعال المجرمة التي قد يمارسها المجرم (المنظمة الإجرامية) ضد مختلف الأشخاص الذين شاركوا في الدعوى الجزائية المتعلقة بجرائم الفساد المرتكبة.

وتشمل الحماية كل أنواع الأضرار التي قد تلحق بهؤلاء الأشخاص سواء أخذت شكل الانتقام الذي قد يكون في صورة الاعتداء الجسدي كالتقرب والتعدي أو القتل، أو قد يأخذ صورة اتخاذ موقف معين، كاتخاذ إجراء تأديبي يقضي بنقل الموظف (الشاهد) أو حرمانه من أحد حقوقه في الوظيفة كحقه في الترقية أو تنزيل درجته، أو قطع راتبه أو حرمانه من أي مكافآت أو حوافز يستحقها قانونا.

كما يشمل موضوع الحماية كافة أنواع التهريب أو التهديد، سواء كان التهديد شخصا، أو مس أحد أفراد الأشخاص المشمولين بالحماية. ووسع المشرع من مجال الحماية باستعمال العبارة "...التهريب أو التهديد بأية طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال".

بينما يشمل نطاق الحماية في صفة المجني عليه والتي حررها المشرع في قانون الإجراءات الجزائية في الشهود والخبراء والضحايا وأضاف إليها أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم. وهنا نلاحظ إسقاطه لفئة أخرى هي فئة المبلغين، فيثار بشأنهم التساؤل التالي: لماذا أفضى المشرع الجزائري المبلغين عن جرائم الفساد من هذه التدابير؟ هل هو سهو تشريعي؟ أم أن المشرع وضع المبلغ في مركز الشاهد؟.

هذا ولم يحدد لنا المشرع درجة القرابة التي تنتهي عندها هذه الحماية، فهل تشمل أفراد العائلة الصغيرة المكونة من الأب والأم والأبناء؟ أم أنها تشمل الأقارب والحواشي والأصهار؟ ويثار نفس التساؤل بخصوص الأشخاص وثيقي الصلة بهم؟.

ثانيا: تدابير الحماية

إن حماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين لا تقتصر على مجرد توقيع العقاب على الأشخاص الذين يتعرضون لهم بالتهديد والترهيب والانتقام، بل إن هذه الحماية تستوجب استخدام تنظيم قانوني محكم لإرساء إجراءات عملية تطبيقية للحماية الجدية لأولئك الأشخاص على نحو يكفل سلامته م ويعطي لهم الشعور بالأمن والطمأنينة بما يحول دون التأثير والاعتداء المحتمل من مرتكبي جرائم الفساد.

وقد ضمن قانون الإجراءات الجزائية من خلال الأمر رقم 02/15 نوعين من التدابير:

1- التدابير الغير الإجرائية

نصت على هذه التدابير المادة 65 مكرر 20 من الأمر رقم 02/15 وهي مقررّة لحماية الشاهد والخبير والضحية في حالة ما إذا كان شاهدا، وتمثل في:

- إخفاء المعلومات بهويته؛

- وضع رقم هاتفي خاص تحت تصرفه؛

- تمكينه من نقطة اتصال لدى مصالح الأمن؛

- ضمان حماية جسدية مقربة له، مع إمكانية توسيعها لأفراد عائلته وأقربائه؛

- وضع أجهزة تقنية وقائية بمسكنه؛

- تسجيل المكالمات الهاتفية التي يتلقاها أو يجريها بشرط موافقته الصريحة؛

- تغيير مكان إقامته؛

- منحه مساعدة اجتماعية أو مالية؛

- وضعه إن اقتضى الأمر في سجن، في جناح يقوم على حماية خاصة.

وتتخذ هذه التدابير غير الإجرائية للحماية، قبل مباشرة المتابعات الجزائية وفي أية مرحلة من الإجراءات

القضائية، ويتم ذلك إما تلقائيا من قبل السلطة القضائية المختصة أو بطلب من الشخص المعني¹.

ويقوم وكيل الجمهورية بالتشاور مع السلطات المختصة لاتخاذ التدابير المناسبة قصد ضمان الحماية الفعالة،

ويؤول هذا الاختصاص لقاضي التحقيق بمجرد فتح تحقيق قضائي¹.

¹- المادة 65 مكرر 21 من الأمر رقم 02/15.

هذا ونصت المادة 65 مكرر 3/22 من الأمر 02/15 على أن تبقى هذه التدابير المتخذة سارية المفعول مادامت الأسباب التي بررتها قائمة، ويمكن تعديلها بالنظر لخطورة التهديد.

ولم يبين لنا المشرع الشروط الشكلية لإصدار هذه التدابير، هل تتم بناء على إذن من طرف السلطة المختصة، وما هو نوع الإذن (مكتوب، شفاهي)، وهل يشترط فيه التسبب أم لا؟

2- التدابير الإجرائية

تتمثل التدابير الإجرائية لحماية الشاهد والخبير فيما يأتي:

- عدم الإشارة لهويته أو ذكر هوية مستعارة في أوراق الإجراءات؛

- الإشارة بدءاً من عنوانه الحقيقي إلى عقد الشرطة القضائية أين تم سماعه أو إلى الجهة القضائية التي

سيؤول إليها النظر في القضية.

هذا، وتحفظ الهوية والعنوان الحقيقيان للشاهد أو الخبير في ملف خاص بمسكه إما وكيل الجمهورية أو

قاضي التحقيق حسب كل حالة².

وقد قرر المشرع إمداد هذه الحماية حتى بعد إحالة ملف القضية أمام القضاء للحكم فيها، إذ يتعين على

الهيئة القضائية أن تقرر إن كانت معرفة هوية الشخص ضرورية لممارسة حقوق الدفاع وذلك بالنظر لمعطيات

القضية³.

وفي حالة ما إذا قررت المحكمة عدم الكشف عن هوية أو عنوان الشاهد أو الخبير المحمي، فإن أي مخالفة

لهذا الإجراء تعرض صاحبه إلى الحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج⁴.

وفي سابقة من نوعها في التشريع الجزائري، فقد سمحت المادة 65 مكرر 27 من الأمر 02/15، للجهة

الحكم، إما بصفة تلقائية أو بناء على طلب الشخص المحمي سماع الشاهد المخفي الهوية عن طريق وضع وسائل

تقنية تسمح بكتمان هويته، بما في ذلك السماع عن طريق المحادثة المرئية عن بعد (audio visuelle)،

واستعمال الأساليب التي لا تسمح بمعرفة الشخص وصورته.

¹ - المادة 65 مكرر 22 من الأمر رقم 02/15.

² - المادة 65 مكرر 2/23 والمادة 65 مكرر 2/24 من الأمر 02/15.

³ - المادة 65 مكرر 26 من الأمر رقم 02/25.

⁴ - المادة 65 مكرر 28 من الأمر رقم 02/25.

وفي حالة ما إذا كانت تصريحات الشاهد المخفي الهوية هي أدلة الاتهام الوحيدة، تجوز للمحكمة طبقاً للمادة 65 مكرر 2/27 قانون 02/15 السماح بالكشف عن هوية الشاهد بعد موافقته، بشرط أخذ التدابير الكافية لضمان حمايته.

وإذا لم يتم الكشف عن هوية الشاهد، تعتبر المعلومات التي يكشف عنها مجرد استدلالات لا تشكل لوحدها دليلاً يمكن اعتماده كأساس للحكم بالإدانة¹.

فالأخذ بشهادة الشهود كدليل إثبات يرجع إلى السلطة التقديرية للقاضي، لذلك جاز للقاضي الأخذ بالشهادة كلها أو بعضها أو رفضها أو ترجيح شهادة شاهد على آخر.

ومع التزايد المطرد في نسبة الجريمة واستغلال المنظمات الإجرامية للمناخ الدولي المتسم بالمرونة لتوسيع مجال عملياتها الإجرامية عبر الحدود عن طريق نشاطها الدولي، كان من الضروري التفكير والبحث عن آليات جديدة لدعم سبل التعاون الدولي في الكشف عن جرائم الفساد، وهو ما سيكون موضوع البحث فيما يلي.

المطلب الرابع

التعاون الدولي للكشف عن جرائم الفساد

يعتبر التعاون الدولي شرطاً أساسياً لنجاح السياسة الجنائية في مكافحة الجريمة المنظمة عموماً، والفساد على وجه الخصوص لا سيما في الصورة العابرة للحدود الوطنية، كرشوة الموظفين العموميين الأجانب، أو الحصول على عائدات جرائم الفساد إلى الخارج، تبييض عائدات الإجرام.

لذلك فالطابع المحلي أو الوطني الذي تتسم به الوسائل التي تستخدمها كل دولة على حدة في تشريعاتها الداخلية سواء في قانون العقوبات أو قانون الإجراءات الجزائية، أو حتى في القوانين الخاصة لمواجهة الفساد- انطلاقاً من مبدأ السيادة الإقليمية- يتنافى مع اتساع نطاق صفة العالمية لجرائم الفساد.

إن مكافحة ظاهرة الفساد تتطلب تضافر جهود المؤسسات الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، والتعاون الدولي في سبيل كبح هذه الظاهرة ومنعها. ولعل المؤتمرات واللقاءات المعنية بهذا الموضوع، تمثل نموذجاً للمشاركة والتعاون لوضع الاستراتيجيات والخطط اللازمة لكبح الفساد وزيادة الوعي والإدراك بهذه الظاهرة.

¹- المادة 65 مكرر 3/27 الأمر رقم 02/25.

1- أنظر، الشريف سيد كامل، الجريمة المنظمة في القانون المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص.252.

ومكافحة الفساد لا يمكن أن تتم بالفعالية اللازمة إلا بتزويد القضاء سلطات خاصة تمكنه من ردع مرتكبيه خصوصا أن الطرف المتضررة في مثل هذه الجرائم غالبا ما تكون الدولة، لذلك تواجه الدول إشكاليات كثيرة تتجاوز إقليمها وتتعدى لإقليم أو أقاليم أخرى، ولا يمكن تجاوز وحل هذه الإشكاليات إلا وقت تعاون دولي بكامل أوجهه حتى يتسنى ردع مرتكبي جرائم الفساد.

وفي هذا يقول السيد ديفيد لوناو، وهو مدير إدارة مكافحة الفساد وحوكمت الشركات بوزارة الخارجية الأمريكية "إن التعاون الدولي في مكافحة الفساد يتطلب أن تتحمل كل دولة مسؤوليتها مع جميع الدول الأخرى والحكومات ومنظمات المجتمع المدني، وأن تتحمل الدول المنتمية مسؤوليتها عن ضمان الالتزام المستمر بزرع بذور ثقافة تقوم على الأخلاقيات والقيم وحتى ثمار التنمية"¹.

وكغيره من التشريعات، نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال المادة 57 على جملة من الأحكام تخص التعاون الدولي مراعيًا في ذلك المبدأ الدولي المشهور "المعاملة بالمثل"²، ومحترما الأطر القانونية الدولية من المعاهدات والاتفاقيات والترتيبات ذات الصلة والقوانين. فنص على وجوب إقامة علاقات تعاون قضائي دولي على أوسع نطاق ممكن، خاصة مع الدول الأطراف في الاتفاقية في مجال التحريات والمتابعة والإجراءات القضائية المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في ق.و.ف.م.

ويكون المشرع بذلك قد التزم بما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال التعاون الدولي حيث نصت الاتفاقية في المادة 1/43 على أنه "وتتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، وفقا للمواد 44/56 من هذه الاتفاقية، تنظر الدول الأطراف حيثما كان ذلك مناسبا ومتسقا مع نظامها القانوني الداخلي في مساعدة بعضها البعض، في التحقيقات والإجراءات ذات الصلة بالفساد".

كما نجد أن المادة 18 من اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد قد نصت على هذا الالتزام، وألزمت الدول الأطراف بتحقيق أكبر قدر ممكن من التعاون الفني وتقديم المساعدات فيما بينها عند القيام فورا ببحث

¹ مؤتمراً عقده المعهد الدولي للأخلاقيات العامة بمدينة برسبين الأسترالية في 04 أكتوبر 2002، بالاشتراك للأخلاقيات المهنية والتطبيقية وجامعة جريفيث والحكومة الأسترالية. الرابط: www.Cipe-arabia.org/pdfhelp.asp

² مبدأ المعاملة بالمثل هو مبدأ راسخ من وقت طويل في العلاقات بين الدول بخصوص مسائل القانون الدولي والدبلوماسية. وهو في الأساس وعد بأن الدولة الطالبة سوف تقدم للدولة متلقية الطلب النوع نفسه من المساعدة في المستقبل، إن طلب إلى الدولة المتلقية الطلب أن تفعل ذلك في أي وقت .

الطلبات المقدمة من السلطات المخولة بمقتضى قوانينها الوطنية لمنع أعمال الفساد، والجرائم ذات الصلة والكشف عنها، والتحقيق فيها والمعاقبة عليها.

تتنوع وسائل التعاون الدولي في كشف ومتابعة جرائم الفساد، فتأخذ أولاً شكل التعاون عن طريق منظمة الشرطة الدولية (الفرع الأول)، والمساعدات القانونية المتبادلة (الفرع الثاني)، كما خص القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحه التعاون الدولي بجملة من الأحكام ترمي إلى الكشف عن العمليات المالية المرتبطة بالفساد ومنعها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

التعاون الدولي عن طريق منظمة الشرطة الدولية الجنائية (الأنتربول)

يترتب على مبدأ السيادة الإقليمية للدول نتيجة مهمة تتمثل في عدم وجود شرطة عالمية يمتلك أعضاؤها صلاحيات التحري عبر العالم عن الجرائم والبحث عن أدلتها والقبض على مرتكبيها كما أنه لا يجوز للشرطة في دولة معينة أن تقوم بأي إجراء على إقليم دولة أخرى، ولا تلتزم الشرطة بالقيام بعمل على أراضيها بناء على طلب دولة أجنبية¹.

ومع ذلك، فقد حرصت الدول المختلفة على التعاون فيما بينها لمكافحة الجريمة منذ زمن طويل، واهتمت بتعزيز وسائله، ومنها التعاون الشرطي، وتبلور ذلك في ظهور بعض الأجهزة ذات الطابع الدولي أو الإقليمي، ومنها منظمة الشرطة الجنائية الدولية².

وتتمثل منظمة الشرطة الجنائية الدولية، أقدم الأمثلة للتعاون الدولي ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية، إذ أن هذا النوع الأخير من الجرائم يتعدى آثاره حدود الدولة الواحدة. فالتحري عن مرتكبي هذه الجرائم وتقديمهم للمحاكمة باتا يتطلبان ضرورة التعاون وتنسيق الجهود بين الأجهزة المكلفة بحفظ الأمن ومكافحة الجريمة، ومثل هذا الدور عهدت به الأسرة الدولية إلى منظمة الشرطة الجنائية الدولية.

1- أنظر، وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مبلود معمري تيزي وزو 2013/2014، ص.229.

2- الشريف سيد كامل، المرجع السابق، ص.261.

ويشكل الأنتربول ببلدانه الأعضاء الـ 192¹، أكبر منظمة شرطية في العالم، يتمثل دوره في تمكين أجهزة الشرطة في العالم أجمع من العمل معا لجعل العالم أكثر أمانا. وللوقوف على هذا الجهاز الأمني الدولي، نقترح إعطاء لمحة عن نشأة منظمة الأنتربول (أولا)، ثم ندرس دور منظمة الشرطة الجنائية في التصدي لجرائم الفساد (ثانيا).

أولا: لمحة عن نشأة الأنتربول

بدأت منظمة الأنتربول كفكرة في سنة 1914، عندما عقد أول اجتماع دولي للقانون الجنائي في مدينة موناكو الفرنسية، وضم الاجتماع عددا من ضباط الشرطة والمهتمين والأساتذة من 14 بلدا، وتمت خلال هذا الاجتماع مناقشة العديد من المواضيع المتعلقة بالتعاون الأمني بين الدول، ككيفية تبادل المعلومات وتوثيقها وملاحقة المجرمين وتعقبهم وإلقاء القبض عليهم وتسليم المجرمين، ومن ثمة بحث إمكانية إنشاء مركز دولي لتبادل المعلومات الجنائية المتعلقة بالجريمة والمجرمين بين الدول، وكذا تم دراسة إمكانية إنشاء مكتب دولي للتسجيل الجنائي². وبعد اضمحلال الإمبراطورية النمساوية المجرية بعد نهاية الحرب العالمية الأولى، أصبح بحوزة مديرية الشرطة بمدينة فيينا بين عشية وضحاها مجموعة من الوثائق المتعلقة بالإجرام، والتي تم المجر وإيطاليا ويوغسلافيا ورومانيا وتشيكوسلوفاكيا وبولونيا، نتج عنها تبادل كم كبير من المعلومات بين هذه الدول حتى غدت مدينة فيينا بمثابة مركز دولي.

واستغل مدير شرطة فيينا السيد يوهانز ثوبار هذه الظروف، ليقترح سنة 1923 انعقاد مؤتمر دولي للشرطة في العاصمة النمساوية، ووجهت الدعوات لمديرية الشرطة في عدد كبير من المدن وأفضت مبادرة النمسا إلى إنشاء اللجنة الدولية الأولى للشرطة الجنائية³ C.I.P.C، وتمت المصادقة بالإجماع على نظامها العام⁴.

بسبب نقل مقر اللجنة الدولية الأولى للشرطة الجنائية إلى برلين ونشوب الحرب العالمية الثانية، لم يكتب لهذه اللجنة الاستمرارية، ومع نهاية الحرب العالمية الثانية مباشرة في 1946، دعت الحكومة البلجيكية، عن طريق الممثلين الدبلوماسيين إلى عقد ندوة في بروكسل في 06 جوان 1946، وحضره مندوبي 19 دولة، وانتهى المؤتمر

¹- أنظر، الموقع : البلدان-العالم/الأعضاء/www.interpol.int.ar

²- أنظر، عبد الكريم حيمر، منظمة الأنتربول، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014 ص.05.

³- C.I.P.C: هي اختصار لـ Commission internationale de police criminelle وهي اللجنة الدولية للشرطة الجنائية.

4- عبد الكريم حيمر، المرجع السابق، ص.06.

بإحياء اللجنة الدولية الثانية للشرطة الجنائية، ونقل مؤتمرها إلى باريس وتشكلت لها لجنة تنفيذية من 5 أعضاء وأطلق عليها اسم المنظمة الدولية للشرطة الجنائية.

وعقدت جمعيتها العامة في دورتها 25 في فيينا في الفترة ما بين 7-13 جوان 1956 بوضع القانون الأساسي للمنظمة، وأرسل لوزارات الخارجية في الدول الأعضاء فيها لإبداء الاعتراضات في أجل 06 أشهر، حيث لم تحدث أية اعتراضات وأصبح القانون الأساسي نافذا اعتبارا من 13/06/1956. وأصبحت اللجنة الدولية للشرطة الجنائية هي المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الأنتربول)¹ ويكون مقرها في فرنسا.

وتعتبر الجزائر عضوا في المنظمة الدولية للشرطة الجنائية أثناء انعقاد الجمعية العامة للأنتربول بملنسكي / فلندا، خلال 21 أوت 1963 ممثلة بالمكتب المركزي الوطني، الذي يعمل تحت الوصاية المباشرة لمديرية الشرطة القضائية/ المديرية العامة للأمن الوطني، وياشر مهامه وفقا لنصوص التشريعات الوطنية، ملتزما بالأطراف القانونية المسيرة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية².

وتلتزم الدول الأعضاء بأن تنشأ لديها مكاتب مركزية وطنية للشرطة الجنائية الدولية تطبيقا لنص المادة 32 من القانون الأساسي للمنظمة، على أن يتم التعاون بين الدول الأعضاء من خلال تلك المكاتب³.

ونضرا لأهمية منظمة الأنتربول، فإنها أخذت بمبدأ تعدد الأجهزة وتخصصها، وهو ما نصت عليه المادة 5 من دستور المنظمة، والتي من خلالها نجد أن هذه المنظمة تتكون من الأجهزة التالية:

-الجمعية العامة؛

-اللجنة التنفيذية؛

-الأمانة العامة؛

¹- أنظر، حاسين فنور، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية والجريمة المنظمة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2013، ص.14.

²- الدورة 22 للندوة الإقليمية الإفريقية للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية -أنتربول- موجودة على الموقع www.algeriepolice.dz

³- تنص المادة 32 من القانون الأساسي للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية على "لتأمين هذا التعاون، يعين كل بلد هيئة تعمل فيه كمكتب مركزي وطني، ويؤمن هذا المكتب الاتصال:

أ- بمختلف أجهزة البلد؛

...//ب- بالهيئات التي تعمل في البلدان الأخرى كمكاتب مركزية وطنية؛

ج- بالأمانة العامة للمنظمة.

- المكاتب المركزية الوطنية؛

- المستشارين؛

- لجنة الرقابة على المحفوظات.

وتعد منظمة الأنتربول منظمة دولية مستقلة في ماليتها، ويتم تحديد هذه المالية من قبل الجمعية العامة للمنظمة وفقا لحصص ونسب مئوية تدفع من قبل الدول الأعضاء يدفع مساهمات مئوية تحسب وفقا لمعايير وضوابط محددة سلفا ومتفق عليها¹.

ثانيا: دور منظمة الشرطة الجنائية الدولية في التصدي لجرائم الفساد

إن الهدف الرئيسي من إنشاء منظمة الأنتربول هو تنمية وتطوير التعاون الدولي الشرطي في مجال مكافحة الجرائم عبر الوطنية، والجرائم بصفة عامة، لذلك فإن مكافحة هذه الجرائم بواسطة أجهزة الشرطة الجنائية في دول العالم المختلفة التي باتت غالبيتها أعضاء في هذه المنظمة الدولية هي الهدف المنشود من وراء إنشاء الأنتربول².

وفي مجال مكافحة الفساد، فقد تدعمت منظمة الشرطة الجنائية الدولية بآليات من أجل متابعة هذا النوع من الجرائم تتمثل في³:

أفرقة التحرك لمكافحة الفساد : وتعمل هذه الأفرقة من مجموعات صغيرة من الخبراء الذين يضمون موظفين متخصصين من الأنتربول ومن جهات شريكة تعنى بالمحاسبة الجنائية والتدقيق، وبالكثير من المجالات الأخرى. وقد ساعدت هذه الأفرقة عدة بلدان مثل إثيوبيا والكامرون في التحقيق في قضايا فساد بالغة الأهمية.

1- فريق الخبراء المعني بمكافحة الفساد IGEC : أنشأ هذا الفريق في سنة 1999 لتحديد

السياسات المتعلقة بمكافحة الفساد والترويج لها. وكلف بإعداد وتنفيذ مبادرات جديدة لتعزيز كفاءة أجهزة إنفاذ

¹- تنص المادة 38 من القانون الأساسي للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية على "للمنظمة موارد تتأتى من:

أ- مساهمات الأعضاء المالية؛

ب- الهبات والتبركات والمساعدات والموارد الأخرى، على أن تقتزن بقبول اللجنة التنفيذية أو بموافقتها".

²- أنظر، عبد الكريم حيمر، المرجع السابق، ص. 27.

³- أنظر، الأنتربول، صحيفة وقائع رقم COM/FS/2015-02/ACO-01، موجود على الموقع:

القانون في مجال مكافحة الفساد إلى أقصى حد ممكن، ويأتي أعضاؤه من مشارب مهنية مختلفة، ومن جميع مناطق العالم، وقد عقد هذا الفريق اجتماعه الأخير في أوائل عام 2012 متمما بذلك ولايته.

2- البرنامج العالمي للأنتربول المتعلق بمكافحة الفساد واسترداد الأصول: هو برنامج لبناء القدرات،

يتضمن حلقات عمل إقليمية ودولية للتدريب على إثراء الأصول وتوجه إلى كبار المحققين والمدعين العامين. وتشمل حلقات العمل هذه تقنيات متنوعة للتحقيق في قضايا الفساد داخلية ودولية، بما في ذلك رفع الأدلة الجنائية الحاسوبية ومتابعة عمليات التدقيق في الأصول الممتدة من الفساد، ومنذ إطلاق البرنامج في فبراير 2012، نظمت 10 حلقات إقليمية لتدريب أكثر من 300 محقق ومدع عام من حوالي 50 بلد.

3- مكتب مكافحة الفساد IACO يعتبر المكتب وصلة همز بين منظمة الشرطة الجنائية الدولية ومنظمة

الأمم المتحدة من خلال المكتب الأمني لمكافحة المخدرات والجريمة المنظمة، الذي يعمل على مراقبة مدى التطبيق الفعلي والفعال لبنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وبمجرد إخطار منظمة الشرطة الجنائية الدولية بإحدى جرائم الفساد التي قد تأخذ طابعا دوليا كتهريب عائدات الإجرام أو رشوة الموظفين العموميين، أو صفات دولية مشبوهة، يقوم فريق الخبراء المعني بمكافحة الفساد بالبحث والتحري وجمع كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالجريمة والمجرم المتوفرة لدى المكاتب المركزية الوطنية للشرطة الجنائية الدولية المتوفرة في أقاليم الدول الأعضاء.

وتستخدم المنظمة شبكة اتصالات مؤمنة تغطي كافة أنحاء العالم، حيث ترتبط الدول الأعضاء من خلال مكاتبهم الوطنية الرئيسية ببعضها البعض ومع سكرتارية المنظمة في ليون بفرنسا. وتسهل هذه الشبكة النقل السريع للرسائل الالكترونية، والتي تشمل الرسائل المكتوبة، الصور الفوتوغرافية والبصمات وغيرها، وتنقل الشبكة معدل أكثر من مليون رسالة كل عام، كما توفر التسهيلات الأساسية لتنفيذ عمل المنظمة¹.

والوظيفة الأخرى التي تضطلع بها منظمة الأنتربول في مجال البحث والتحري عن جرائم الفساد هي ملاحقة وضبط المجرمين الهاربين وتسليمهم².

¹- أنظر، عبد الواحد محمد الفار، الجرائم الدولية وسلطة العقاب عليها، دار النهضة المصرية، القاهرة، 1995، ص.600.

²- أصدرت الشرطة الدولية نشرة حمراء للقبض على فريد بجاوي، نجل شقيق وزير الخارجية الجزائري الأسبق والقاضي السابق في محكمة لاهاي، محمد بجاوي. ويعد فريد بجاوي أبرز المتهمين في فضيحة فساد في شركة النفط الجزائرية سوناطراك، التي تورط فيها عدد من الشخصيات والمؤسسات والشركات

وتكمن أهمية هذه الوظيفة فيما وضعت المنظمة لنفسها من أسس وقواعد تهدف إلى سرعة اتخاذ إجراءات التحري والضبط بناء على طلب مقدم للأمانة العامة للمنظمة عن طريق المكتب المركزي الكائن بالدولة طالبة التسليم.

ويتضمن هذا الطلب كافة البيانات والمعلومات الخاصة بالشخص المطلوب ضبطه وتسليمه، وتقوم الأمانة العامة بفحص الطلب، فإذا تبين لها أن الجريمة لا تدخل في نطاق الجرائم المحظورة على المنظمة التدخل فيها¹، فإنها تقوم بإصدار نشرة دولية لكافة المكاتب المركزية الوطنية الكائنة بالدول الأعضاء في المنظمة. وفي حالة ضبط المشتبه فيه أو المتهم في إحدى تلك الدول، فإن المكتب المركزي لتلك الدول يقوم بإخطار المكتب المماثل في الدولة طالبة التسليم، وعلى هذه الأخيرة أن تسلك الإجراءات الدبلوماسية التي يتعين اتخاذها لاستسلام المتهم².

إن الدور السابق ذكره لمنظمة الشرطة الجنائية الدولية يسهم وكما بينا بشكل فعال في التحري عن الجرائم إلا أنه نظرا لجسامة الأضرار التي تحدثها جريمة تبييض عائدات الإجرام على المجتمع الدولي بشتى جوانبه، حظيت باهتمام المنظمة بشكل خاص، ففي الجلسة 64 للجمعية العامة للمنظمة المنعقدة في أكتوبر 1995، اعتمدت وبالإجماع إعلان بمثابة قرار للتحري ومكافحة تبييض الأموال لأول مرة في تاريخ المنظمة، وتبني هذا القرار من الدول الأعضاء قد أبرز دور المنظمة في مكافحة الجرائم المالية الدولية، ورغبة هذه الدول في تقوية وتعزيز التعاون الدولي³.

الدولية. وأصدر الإنترنت نشرة بناء على طلب من القضاء الإيطالي الذي يحقق في قضية فساد تورط فيها مسؤولون في شركة "إيني" الإيطالية في صفقات مع شرطة سوناطراك الجزائرية، وأشار موقع الإنترنت إلى أن المتهم فريد مجاوي، صاحب الـ 44 عاماً، يحمل ثلاث جنسيات، تتمثل في الجزائرية، الفرنسية والكندية. أنظر، الموقع:

<http://www.alarabiya.net/ar/north-africa/algeria/2014/04/26/%D9%86%D8%AC%D9%84-%D9%88%D8%B2%D9%8A%D8%B1-%D8%AE%D8%A7%D8%B1%D8%AC%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B2%D8%A7%D8%A6%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%A7%D8%A8%D9%82-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D9%84%D8%A7%D8%A6%D8%AD%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%86%D8%AA%D8%B1%D8%A8%D9%88%D9%84-.html>

¹ - تنص المادة 3 من القانون الأساسي للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية الدولية على أنه "يحظر على المنظمة حذرا باتا أن تتدخل أو تتدخل في مسائل أو شؤون ذات طابع سياسي أو عسكري أو عنصري".

² - عبد الوهاب محمد الفار، المرجع السابق، ص. 601.

³ - عبد الوهاب محمد الفار، المرجع السابق، ص. 602-603.

هذا ويوصي الإعلان الدولي الأعضاء بتبني الإجراءات التالية في التشريعات الداخلية¹:

- الإدانة الجزائية للأشخاص الذين يساهمون بصورة كيدية في تبييض الأصول الناجمة عن الأنشطة الإجرامية (كجرائم الفساد مثلاً)؛

- منح السلطات القائمة على تنفيذ القانون الصلاحيات الكافية لتعقب ومتابعة وتجميد الأموال المتحصل عليها من الأنشطة غير القانونية؛

- السماح للمصارف والمؤسسات المالية الأخرى بتقديم تقارير بشأن الصفقات غير الاعتيادية أو المشكوك فيها، والتي تتم من جانب العملاء، دون أن يعد ذلك إخلالاً بالالتزام بالسرية المصرفية؛

- الطلب من المؤسسات المالية الاحتفاظ لمدة 5 سنوات على الأقل من تاريخ انتهاء الصفقة، بكل السجلات الضرورية حول التعاملات المحلية والدولية من أجل تمكين الدول الأعضاء من التحري بصورة كافية عن تبييض الأموال، وتعزيز التعاون الدولي من خلال تمكين الدول الأعضاء من الاستجابة للطلبات المقدمة من الدول الأخرى فيما يتعلق بهذه السجلات؛

- السماح بالتسليم السريع للأشخاص المهتمين بجرائم تبييض الأموال.

هذا وتتعدد مظاهر التعاون الدولي في متابعة الكشف عن جرائم الفساد لتشمل المساعدة القانونية المتبادلة.

الفرع الثاني

التعاون الدولي في مجال المساعدة القانونية المتبادلة

يقول الأمين العام السابق للأمم المتحدة في كلمة بمناسبة إصدار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها 2004 "إن الجماعات الإجرامية لم تتأخر في الاستفادة من الاقتصاد المعولم الراهن ومن التكنولوجيا المتقدمة التي تصاحبه، ولكن جهودنا من أجل مكافحة تلك الجماعات ظلت حتى الآن مشتتة للغاية، كما أن أسلحتنا تكاد تكون بالية. وتزودنا هذه الاتفاقية بأداة جديدة للتصدي لبلاء الجريمة المنظمة كمشكلة عالمية، وتعزيز التعاون الدولي نستطيع أن نحدث تأثيراً حقيقياً في مدى قدرة الجرمين

¹ - إبراهيم العبيدي، تقنيات التحري عن جريمة تبييض الأموال، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2013/2012،

الدوليين على مزاوله نشاطهم بنجاح، وأن نساعد المواطنين في كل مكان في كفاحهم المرير في غالب الأحيان من أجل سلامتهم وكرامتهم في ديارهم ومجتمعاتهم المحلية¹.

هذا الاقتباس الوارد أعلاه من الأمين العام للأمم المتحدة -السابق- يصف التحديات التي تواجه اليوم الأمم المتحدة، وهي تحديات ربطت الناس جميعا معا برابط لا مناص منه، بمن فيهم أولئك الضالعون في أنشطة غير قانونية. فقد استوعب المجرمون انهدام الحواجز التقليدية بين الدول القوية بسهولة أسرع بكثير من الحكومات التي روحت لهذه الحواجز واعتمدها في المقام الأول. والأشخاص الذين يزاولون أنشطة خارجة عن القانون لا يلتزمون مطلقا بتلك الحواجز، بل يستغلون وضع الشؤون الدولية الراهن الجديد، الذي يتيح لهم مرونة مستجدة ومجالات جديدة للقيام بعملياتهم، يعززون فيها النظام الخاص، الذي يحظى بتمويل جيد، وينح نحو شديد القسوة معا.

وفي ضوء خطورة الجريمة المنظمة عموما، وجرائم الفساد خصوصا، كان لزاما على الدول أن تتعاون لتوفير مساعدة قانونية متبادلة، وهذا من أجل تلافي العقبات السابقة، لهذا أضحت هذه الصور من صور التعاون الدولي ضرورة حتمية لمواجهة جرائم الفساد على المستوى الدولي². حيث تنص المادة 46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه "تقدم الدول الأطراف بعضها إلى بعض أكبر قدر ممكن من المساعدات القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية"³.

وتعتبر المساعدة القانونية المتبادلة لكل نشاط تبذله السلطات القضائية في إحدى الدول بناء على طلب سلطات الضبط القضائي أو إحدى السلطات القضائية المختصة في الدول الأجنبية وذلك لمصلحة العدالة في

¹ - أنظر، كلمة السيد كوفي عنان-الأمين العام السابق لهيئة الأمم المتحدة بمناسبة إصدار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقه بها- نيويورك، الأمم المتحدة 2004، منشورات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مارس 2013، ص.1.

² - أنظر، مصطفى طاهر، المواجهة التشريعية لظاهرة غسل الأموال المحصلة من جرائم المخدرات، مطابع الشرطة، القاهرة، 2002، ص.254.

³ - نجد أن هذا النص قد كرس في إطار اتفاقيات دولية أخرى كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988، قد نصت من خلال المادة 7 على أنه "تقدم الدول الأطراف بعضها إلى بعض بموجب هذه المادة أكبر قدر ممكن من المساعدات القانونية المتبادلة في أي تحقيقات وملاحقات وإجراءات قضائية تتعلق بأي جريمة منصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 3"، وكذا المادة 18 من اتفاقية باليرمو (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية 2000 والتي تنص على "تقدم الدول الأطراف بعضها لبعض أكبر قدر ممكن من المساعدات المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية فيما يتصل بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية حسبما تنص عليها المادة 03 وتمتد كل منها الأخرى تبادليا بمساعدة مماثلة عندما تكون لدى الدولة الطرف الطالبة دواع معقولة للاشتباه في أن الجرم المشار إليه في الفقرة 1/أ، ب من المادة 03 ذو طابع وطني..."

الدول الأخيرة،¹ تساعد الدولة على استكمال ملفات القضايا من خلال إجراءات معينة من التحقيقات التي تعجز عنها السلطات القضائية لكون الشاهد المطلوب سماعه أو الأدلة المطلوبة تقع خارج إقليم الدولة أو في حوزة سلطات أجنبية أخرى.

ورغم أن المادة 46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد ألزمت الدول الأطراف في الاتفاقية بأن تقدم لبعضها البعض المساعدة القانونية المتبادلة، إلا أن الأساس القانوني لهذه الأخيرة، يتمثل فيما يوجد بين الدول من اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف حيث أن إجراءات المساعدة غالبا ما تتم وفقا لهذه الاتفاقيات²، كما تعتبر قوانين الدولة -المقدم إليها طلب المساعدة- أساسا قانونيا لهذه الإجراءات³. وهذا ما أشارت إليه المادة 6/46 من ذات الاتفاقية⁴.

وبغية دراسة الأحكام الموضوعية للمساعدة القانونية المتبادلة، سنتطرق إلى صور المساعدة القانونية (أولا) ثم الجوانب الإجرامية للمساعدة القانونية المتبادلة (ثانيا).

¹ انظر سليمان عبد المنعم، المرجع السابق، ص. 135. طالما استخدمت المعاهدات أساسا للتعاون الدولي في جميع أنحاء العالم منذ سنين عديدة، حيث تمثل المعاهدات الوسيلة التي تتسم بأشد صفة لرسمية التي يمكن استخدامها سواء كان ذلك لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة، أم كان لأغراض تسليم المجرمين وعلى سبيل المثال نذكر بعضا من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة التي دفعتها الجزائر، على سبيل المثال: اتفاقية خاصة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي بين الجزائر والدول الأجنبية، الموقعة بين الجزائر .

² أنظر، على سبيل المثال اتفاقية خاصة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون القضائي المتوقعة بين: - الجزائر وتونس (مرسوم رئاسي رقم 450/63 المؤرخ في 14 نوفمبر 1963). ج.ر. 1963، ع. 87.

- الجزائر ومصر 29 جويلية 1965 ج.ر. 1965، ع. 76.

-الجزائر وموريتانيا 15 جانفي 1970، ج.ر. 1970، ع. 14.

...// الجزائر وليبيا 12 نوفمبر 1995، ج.ر. 1995، ع. 69.

- الجزائر وسوريا 29 مارس 2001، ج.ر. 2001، ع. 19.

- الجزائر السودان 23 أكتوبر 2007، ج.ر. 2007، ع. 68.

³ سليمان عبد المنعم، المرجع السابق، ص. 136.

⁴ تنص المادة 6/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه "لا يجوز أن تمس أحكام هذه المادة بالالتزامات الناشئة عن أي معاهدات أخرى، ثنائية أو متعددة الأطراف، تحكم أو ستحكم، كلياً أو جزئياً المساعدة القانونية المتبادلة".

أولاً: صور المساعدات القانونية المتبادلة

1-المساعدات التلقائية

وهي الصورة التي أشارت إليها المادة 4/46 بنصها على "يجوز للسلطات المعنية لدى الدولة الطرف دون مساس بالقانون الداخلي، ودون أن تتلقى طلب مسبقاً أن ترسل معلومات...".

كما نجد أن المشرع الجزائري نص على هذا النوع من صور المساعدة القانونية المتبادلة، وهذا بموجب المادة 69 ق.و.ف.م والتي تنص على أنه "يمكن تبليغ معلومات خاصة بالعائدات الإجرامية وفقاً لهذا القانون إلى أية دولة طرف في الاتفاقية دون طلب مسبق منها، عندما يتبين أن هذه المعلومات قد تساعد الدولة المعنية على إجراء تحقيقات أو متابعات أو إجراءات قضائية، أو تسمح لتلك الدولة بتقديم كلب يرمي إلى المصادرة".

هذا وترسل المعلومات بمقتضى الفقرة 4 من المادة 46 من إ.أ.م.م.ف دون مساس بما يجري من تحريات وإجراءات جنائية في الدولة التي تتبع لها السلطات المعنية التي تقدم تلك المعلومات. وعلى السلطات المختصة التي تتلقى المعلومات أن تمثل لأي طلب بإبقاء تلك المعلومات طي الكتمان وأن مؤقتاً، أو بفرض قيود على استخدامها، غير أن هذا لا يمنع الدولة الطرف المتلقية، من أن تفشي في سياق إجراءاتها معلومات تبرئ شخصاً متهماً.

وفي تلك الحالة، تقوم الدولة الطرف المتلقية بإشعار الدولة الطرف المرسله قبل إفشاء تلك المعلومات، وتتشاور مع الدولة الطرف المرسله، إذا ما طلب إليها ذلك، وإذا تعذر في حالة استثنائية توجب إشعار مسبق، وجب على الدولة الطرف المتلقية إبلاغ الدولة الطرف المرسله بذلك الإفشاء دون إبطاء¹.

2-المساعدة بناء على طلب

نصت عليها المادة 3/46 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي أجازت طلب المساعدة القانونية المتبادلة التي تقدم وفقاً لهذه المادة لأي من الأغراض التالية:

أ-الحصول على أدلة وأقوال أشخاص؛

ب-تبليغ المستندات القضائية؛

ج-تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد؛

¹ - المادة 4/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

د- فحص الأشياء والمواقع،

هـ- تقديم المعلومات والمواد والأدلة وتقديمات الخبراء؛

و- تقديم أصول المستندات والسجلات ذات الصلة، بما فيها السجلات الحكومية أو المصرفية أو المالية أو

سجلات الشركاء أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصادق عليها،

ز- تحديد العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو الأدوات أو الأشياء الأخرى أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتيه؛

ح- تيسير مشول الأشخاص طواعية في الدولة الطرف الطالبة؛

ط- أي نوع آخر من المساعدات لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب؛

ي- استبانة عائدات الجريمة وفقا لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقيات وتجميدها واقتفاء أثرها؛

ك- استيراد الموجودات، وفقا لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية.

ويلاحظ أن الاتفاقية قد وسعت من نطاق ومجال المساعدة من خلال ذكرها "أي نوع آخر من المساعدات

لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب" وهو ما يعبر عن نية الاتفاقية في ترك المجال وأيضا

أمام الدول لإبداء أي صورة من صور التعاون الدولي عن طريق المساعدة القانونية المتبادلة بغية الوقوف في وجه

الفساد.

ويتمثل هذا النموذج في المساعدة القانونية الصورة المثالية في مجال التعاون الدولي لمكافحة جرائم الفساد

وملاحقة مرتكبيه¹.

ثانيا: الجوانب الإجرامية للمساعدة القانونية المتبادلة

للإحاطة بالجوانب الإجرائية للمساعدة القانونية المتبادلة تتعرض تباعا السلطة المختصة بتنفيذ طلب

المساعدة، ثم شكل ومضمون طلب المساعدة وكذا كيفية تنفيذه، ثم حالة تأجيل الطلب أو رفضه.

1- السلطة المختصة بتنفيذ طلب المساعدة

يجب على كل دولة طرف تقوم بتعيين سلطة مركزية تسند إليها مسؤولية وصلاحيات تلقي طلبات المساعدة

القانونية المتبادلة، وتنفيذ تلك الطلبات أو إحالتها إلى السلطات المعنية لتنفيذها².

¹ - سليمان عبد المنعم، المرجع السابق، ص. 138.

² - مصطفى طاهر، المرجع السابق، ص. 458.

وحيثما كان للدولة الطرف منطقة خاصة أو إقليم خاص ذو نطاق مستقل للمساعدة القانونية المتبادلة، جاز لها أن تسمي سلطة مركزية منفردة تتولى المهام ذاتها في تلك المنطقة أو ذلك الإقليم. وتتكفل السلطات المركزية بتنفيذ الطلبات الملقاة أو إحالتها بسرعة وعلى نحو مناسب. وحيثما تقوم السلطة المركزي بإحالة الطلب إلى سلطة معينة لتنفيذه، عليها أن تشجع تلك السلطة المعنية على تنفيذ الطلب بسرعة وبطريقة سليمة¹. ويتعين إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم السلطة المركزية المسماة لهذا الغرض وقت قيام الدولة الطرف بإيداع صك تصديقها على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها.

وتوجه طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وأي مراسلات تتعلق بها إلى السلطات المركزية التي تسميها الدول الأطراف ولا يمس هذا الشرط حق أي دولة في أن يشترط توجيه مثل هذه الطلبات والمراسل إليها عبر القنوات الدبلوماسية، أما في الحالات العاجلة، وحيثما تتفق الدولتان الطرفان المعنيتان، فعن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية إن أمكن ذلك². وقد حدد المشرع الجزائري في المادة 67 ق.و.ف.م السلطة المختصة بتلقي لتعاون الدولي بوزارة العدل التي تقوم بتحويله للنائب العام لدى الجهة القضائية المتخصصة، وتقوم النيابة العامة بإرسال هذا الطلب إلى المحكمة المختصة مرفقا بطلباتها³.

2- شكل ومضمون الطلب

لقد بينت الاتفاقية الوصف الذي يجب أن يكون عليه طلب المساعدة، فهو نص مكتوب، وقد يكون شفهيًا في حالة الاستعجال على أن يؤكد كتابة على الفور، وأن يكون بلغة مقبولة لدى الدولة الطرف متلقية الطلب، وفي ظروف تتيح لتلك الدولة الطرف أن تتحقق من صحته، ويتعين إبلاغ الأمين للأمم المتحدة باللغة أو اللغات المقبولة لدى الدولة الطرف وقت قيام كل دولة بإيداع صك تصديقها على الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها⁴.

ويتضمن طلب المساعدة القانونية المتبادلة العناصر التالية⁵:

أ- هوية السلطة مقدمة الطلب؛

¹ - المادة 13/46 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

² - المادة 13/46 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

³ - المادة 2/67 ق.و.ف.م.

⁴ - المادة 14/46 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

⁵ - المادة 15/46 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ب- موضوع وطبيعة التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي الذي يتعلق به الطلب، واسم ووظائف السلطة التي تتولى التحقيق أو الملاحقة أو الإجراء القضائي؛

ج- ملخصاً للوقائع ذات الصلة بالموضوع، باستثناء ما يتعلق بالطلبات المقدمة لغرض تبليغ مستندات قضائية؛

د- وصفا للمساعدة الملتزمة وتفاصيل أي إجراءات معينة تود الدولة الطرف الطالبة إتباعها؛

هـ- هوية أي شخص معني ومكانه وجنسيته، حيثما أمكن ذلك؛

و- الغرض الذي تلتزم من أجله الأدلة والمعلومات والتدابير.

كما أنه في سبيل تنفيذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة على أكمل وجه، أجازت الاتفاقية للدول

الأطراف متلقية الطلب أن تطلب معلومات إضافية، عندما يتبين لها أنها ضرورية لتنفيذ الطلب وفقاً لقانون داخلي أو عندما يكون من شأن هذه المعلومات أن تسهل هذا التنفيذ¹.

وينبغي القيام بصياغة الطلب بطريقة واضحة وموجزة، مع الانتباه إلى تبيان ما هي النتائج المرغوب الحصول عليها من الطلب بتفصيل دقيق. ومن ثم ينبغي أن يتضمن الطلب ما يكفي من المعلومات لإتاحة المجال للدولة متلقية الطلب للتصرف بشأنه من دون تعثر في خليط من الوقائع غير المترابطة، أو تقييد الدولة متلقية الطلب في كيفية تقديم المساعدة اللازمة.

والواقع أن إجراء المساعدة القانونية المتبادلة لا يمكن العمل به إلا حين يكون الطلب بذاته قد أحيل بالطريقة الصحيحة بشروطها السابقة، وهنا بالذات يمكن أن ينشأ إشكال حقيقي حينما لا تكون الدولة الطالبة ولا الدولة متلقية الطلب على معرفة ضليعة بالنظام القانوني لكل منهما، مما يؤدي إلى سوء صياغة طلبات التعاون، وضياع الوقت الثمين، والخلل القانوني في وسائل الإثبات التي تكون ضئيلة الفائدة للدولة الطالبة.

3- تنفيذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة

وفقاً للمادة 24/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: "تقوم الدولة الطرف متلقية الطلب بتنفيذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة في أقرب وقت ممكن، وتراعي إلى أقصى مدى ممكن ما تقترحه الدولة الطرف الطالبة من آجال، يفضل أن تورد أسبابها في الطلب ذاته. ويجوز للدولة الطرف الطالبة أن تقدم استفسارات معقولة للحصول على معلومات عن حالة التدابير التي أخذتها الدولة الطرف متلقية الطلب والتقدم الجاري في ذلك. وعلى الدولة الطرف متلقية الطلب أن ترد على ما تتلقاه من الدولة الطرف الطالبة من استفسارات معقولة

¹ - المادة 16/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

عن وضعية الطلب والتقدم المحرز في معالجته. وتقوم الدولة الطرف بإبلاغ الدولة الطرف متلقية الطلب، على وجه السرعة، عندما تنتهي حاجتها إلى المساعدة الملتزمة".

والإتفاقية وإن كانت قد أشارت إلى ضرورة تنفيذ طلب المساعدة في أقرب وقت ممكن إلا أنها لم تحدد مراحل وإجراءات معينة يتم من خلالها تنفيذ الطلب.

بالإضافة إلى القيود الواردة على استخدام المعلومات والأدلة وهذا كما جاء في المادة 5/46 "لا يجوز للدولة الطالبة أن تنقل المعلومات أو الأدلة التي تزودها بها الدولة الطرف متلقية الطلب، أو أن تستخدمها في تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية غير تلك المذكورة في الطلب. وليس في هذه الفقرة ما يمنع الدولة الطرف الطالبة من أن تفشي في إجراءاتها معلومات أو أدلة مبرئة لشخص متهم. وفي هذه الحالة، على الدولة الطالبة أن تشعر الدولة الطرف متلقية الطلب قبل حدوث الإفشاء وأن تتشاور مع الدولة الطرف متلقية الطلب إذا ما طلب منها ذلك، وإذا تعذر، في حالة استثنائية، توجيه إشعار مسبق، وجب على الدولة الطرف الطالبة أن تبلغ الدولة الطرف متلقية الطلب بذلك الإفشاء بدون إبطاء".

فبمقتضى هذه الفقرة، تسمح الإتفاقية للسلطات المعنية لدى الدولة الطرف، دون أن تتلقى طلبا مسبقا، أن ترسل معلومات ذات صلة بمسائل جنائية إلى سلطة مختصة في دولة طرف أخرى، حيثما تعتقد أن هذه المعلومات يمكن أن تساعد تلك السلطة على القيام بالتحريات والإجراءات الجنائية أو إتمامها بنجاح. وهنا تلزم الإتفاقية سلطات الدولة المتلقية بالإبقاء على سرية هذه المعلومات إلا إذا تبين هذه أن هذه الأخيرة قد تكون دليلا لبراءة شخص متهم، ففي هذه الحالة تقوم الدولة المتلقية بإشعار الدولة المرسل قبل إفشاء تلك المعلومات، وتتشاور معها إذا ما طلب إليها ذلك.

والمادة 27/46: "دون المساس بتطبيق الفقرة 12 من هذه المادة، لا يجوز ملاحقة أو احتجاز أو معاقبة أي شاهد أو خبير أو شخص آخر يوافق، بناء على طلب الدولة الطرف الطالبة، أو إخضاعه لأي إجراء آخر يقيد حريته الشخصية في ذلك الإقليم، بسبب أي فعل أو إغفال أو حكم إدانة سابق لمغادرته إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب. وينتهي ضمان عدم تعرض هذا متى بقي الشاهد أو الخبير أو الشخص الآخر بمحض اختياره في إقليم الدولة الطرف الطالبة، بعد أن تكون قد أتيحت له فرصة مغادرة خلال مدة 15 يوما متصلة، أو أي مدة تنفق عليها الدولتان الطرفان، اعتبارا من التاريخ الذي أبلغ فيه رسميا بأن وجوده لم يعد واجبا للسلطات القضائية، أو متى عاد إلى ذلك الإقليم بمحض اختياره بعد أن يكون غادره".

يتضح لنا من خلال هذا النص أن رغبة واضعي هذه الاتفاقية إلى المضي قدما في مجال مكافحة الفساد، وذلك من خلال منح الشهود والخبراء مساحة أوسع وحرية أكبر في الإدلاء بشهادتهم وإبصال خبراتهم أو تجاربهم أو معارفهم إلى السلطات، وبالتالي فإن الدول الأطراف ملزمة باتخاذ تدابير مناسبة، في حدود إمكاناتها وبما يتوافق مع نظامها القانوني، توفير حماية للشهود والخبراء من أي انتقام أو تهريب محتمل.

4- تأجيل ورفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة

يجوز للطرف متلقي الطلب تأجيل المساعدة القانونية على أساس أنه يتعارض مع تحقيقات أو علاقات أو إجراءات جنائية جارية، وفي هذه الحالة أو حالة الرفض، يعين على الدولة المطالبة أن تتشاور مع الدولة الطالبة لتقرير مدى إمكانية تقديم المساعدات وفقا لما تراه الدولة المطالبة ضروريا من شروط وأوضاع، فإذا قبلت الدولة الطرف الطالبة تلك المساعدة مرهونة بتلك الشروط، وجب عليها الامتثال لتلك الشروط¹.

ويجوز للدولة أن ترفض طلب المساعدة في الحالات الآتية²:

- إذا لم يقدم الطلب وفقا لأحكام هذه المادة (سبب شكلي)؛

- إذا رأت الدولة الطرف متلقية الطلب أن تنفيذ الطلب قد يمس بسيادتها أو أمنها أو نظامها العام أو مصالحها الأساسية الأخرى³؛

- إذا كان القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب يحظر على سلطاتها تنفيذ الإجراءات المطلوب بشأن أي جرم مماثل، لو كان ذلك الجرم خاضعا لتحقيق أو ملاحقة أو إجراءات قضائية في إطار ولايتها القضائية (رفض لسبب قانوني)؛

- إذا كانت تلبية الطلب تتعارض مع النظام القانوني للدولة الطرف متلقية الطلب يحضر على سلطاتها تنفيذ الإجراءات المطلوب بشأن أي جرم مماثل، ولو كان ذلك الجرم خاضعا لتحقيق أو ملاحقة أو إجراءات قضائية في إطار ولايتها القضائية (رفض لسبب قانوني)؛

- إذا كانت تلبية الطلب تتعارض مع النظام القانوني للدولة متلقية الطلب فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة.

¹ - المواد 26، 25/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

² - المادة 21/46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

³ - مبدأ المصلحة الوطنية أو العمومية، مفهوم عريض يشمل جوانب متعددة قد ترغب الدولة في حمايتها. ومع أن هذا المبدأ لا يستخدم على نحو شائع، فإنه يمكن تطبيقه في الحالات التي تنطوي على سمات خاصة بالأمن الوطني. منشورات مكتب الأمم المتحدة لمعني بالمخدرات والجريمة، المرجع السابق، ص.70.

- هذا وطبقا للمادة 09/46 - ب من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإنه يعد كسب آخر لرفض المساعدة القانونية المتبادلة انتفاء ازدواجية التجريم¹، أي إذا كانت الجريمة المستهدفة بالطلب غير منصوص وغير معاقب عليها في قانون الطرف متلقي الطلب.

والحقيقة أن الاتفاقية لم تأخذ صراحة بشرط ازدواجية التجريم، بل اعتبرت في المادة 9/46- ج أن انتفاء ازدواجية التجريم لا يحول دون إجراء وتقديم الاستجابة لطلب المساعدة القانونية المتبادلة.

كما يمكن رفض تقديم المساعدة طبقا لنص المادة أعلاه، حيثما تتعلق الطلبات بأمر تافهة. وما يمكن ملاحظته على أسباب رفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة، أنها جاءت موسعة وفضفاضة، بحيث أفرغت جوهر المساعدة القانونية من محتواها، وذلك بمنحها الدول الأطراف سلطة تقديرية واسعة لرفض طلب المساعدة استنادا إلى أحد الأسباب السابقة.

كما أن المشرع لم يورد نصا صريحا يتعلق بإمكانية رفض طلب المساعدة القانونية ما عدا ما ورد في نص المادة 723 ق.إ.ج بنصها على "...ما لم تحل اعتبارات خاصة دون إجابته"، وهو مما يفيد -حسب تقديرتنا- إلى التفصيل السابق لأسباب الرفض الذي أوردته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كما أنه لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عملا بالمادة 46 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لأسباب السرية المصرفية. ومن المهم أن هذا الحظر لا يطبق إلا في حال عدم وجود معاهدة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. بدلا من ذلك فغن الدول الأطراف ملزمة بضمان عدم جواز التذرع بهذه الحجية سببا للرفض بمقتضى قوانينها الداخلية.

ووفقا للمادة 23/46 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يتعين على الفريق المتلقي إبداء أسباب الرفض، كما لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة لمجرد أن الجرم يعتبر أيضا متصلا بأمر مالية كما هو الحال في بعض صور جرائم الفساد.

خطورة الفساد قد تنعقد عندما تتورط المؤسسات المالية والمصرفية في عمليات غسيل عائدات جرائم الفساد، عن طريق قيام هذه المؤسسات بأفعال أو معاملات تترتب عليها إخفاء الصفة الغير مشروعة لمتحصلات

¹ - ثنائية أو ازدواجية التجريم مبدأ قانوني يقتضي أن يكون تصرف الشخص الذي هو -في هذه الحالة- موضوع طلب مساعدة قانونية متبادلة، تصرفا يمكن اعتباره جرما جنائيا في الدولة طالبة وفي الدولة متلقي الطلب على حد سواء. وهو مفهوم يؤدي غالبا دورا كبيرا في القانون الخاص بتسليم المجرمين، غير أنه يمكن أن يوجد أحيانا في القانون الخاص بالمساعدة القانونية المتبادلة أيضا. ويتدرج من عدم لزمه مطلقا، إلى لزمه بشأن بعض من أعمال المساعدة القانونية المتبادلة التي تتسم بالإرغام، إلى لزمه بشأن أي نوع من أنواع المساعدة القانونية المتبادلة. منشورات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، المرجع السابق، ص.69.

الجرمة، أو قطع الصلة بين هذه المتحصلات ومصدرها غير المشروع، الأمر الذي يعيق تتبع هذه الجرائم والقبض على مرتكبيها. وبغية تجنب هذا الوضع، نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على صورة أخرى تدخل بصورة أو بأخرى بالتعاون الدولي في مجال المؤسسات والمصارف المالية.

الفرع الثالث

التعاون الدولي في مجال المصارف والمؤسسات المالية

تعتبر المؤسسات المالية خاصة البنوك منها من أهم الحلقات التي تدور فيها الأموال غير المشروعة¹، نظرا لما تتمتع به من تشعب العمليات المصرفية، وسرعتها وتداخلها، مما يسبب إبعاد الأموال غير المشروعة وإخفاء مصدرها، خاصة في ظل تقديم العمليات المصرفية واستفادتها من الأساليب التكنولوجية الحديثة، الأمر الذي يجعل عملية كشفها يحتاج إلى وقت وتكاليف إضافية. تعتبر عملية غسل الأموال المتأتية من جرائم الفساد كأى نشاط إجرامي ينتج عنه آثار سلبية تمس نواحي مختلفة من المجتمع، وغير انه نظرا لما تمثله جرائم الفساد من طبيعة خاصة لارتباطها الوثيق بالجريمة المنظمة²، فإن لها تأثيرات بالغة الخطورة سواء على الدول التي انتهجت عنها الأموال غير المشروعة المراد غسلها أم على الدول التي يتم فيها الغسيل.

فهذه الأموال غير المشروعة لا تتصف بالاستقرار، فهي تظل أموال قلقة لأنها مدعورة، ومن ثمة تنتقل من شكل لآخر من أشكال الاحتفاظ بالثروة، كما قد تتحول إلى ودائع، ثم أسهم وسندات، ثم شراء عقارات إذ أنها تتركز في أنشطة تسهل تسللها، مما يجعلها لا تشكل إضافة حقيقية للطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي³.

كل هذا يجعل الدولة التي سمحت بدخول هذه الأموال إلى بنوكها أو مؤسساتها المصرفية عرضة لاتخاذ بعض الإجراءات الاقتصادية الضارة مثل تجريد أرصدها في الخارج، أو فرض عقوبات اقتصادية تضر صادراتها

¹ - وسيلة بن بشير، المرجع السابق، ص. 227. تشير التقديرات السنوية إلى أن التدفقات الدولية لعائدات الفساد تتراوح ما بين 30 و50 مليار دولار أمريكي، أي أن متوسط هذه العائدات يقدر بنحو 40 مليار دولار أمريكي، وتتراوح هذه التقديرات فيما يتعلق بالتدفقات الصادرة عن اقتصاديات البلدان النامية والاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقالية، ما بين 20 و40 مليار دولار أمريكي، أي ما يقدر بنحو 30 مليار دولار أمريكي. ويمثل هذا الرقم نصف المساعدة الإنمائية لعام 2000، وهو العام الذي بدأ فيه الاهتمام باستيراد الموجودات على المستوى العالمي، ولا يزال يمثل أكثر من 25% من المساحة الإنمائية الرسمية المسجلة لعام 2010. أنظر، "التأثير السلبي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية على التمتع بحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، رقم 19/42/A/HRC، بتاريخ 14 ديسمبر 2011، ص. 04.

² - أنظر، ما قلناه بشأن العلاقة بين الفساد والجريمة المنظمة. ص. 48.

³ - دليلة مباركي، المرجع السابق، ص. 42.

والاستثمار فيها، فضلا عن الإساءة لسمعة الدولة ومصداقيتها، الأمر الذي يقوض الدافع للاستثمار الجاد فيها خشية اختلاط هذه الاستثمارات بأموال مشبوهة مما يجعلها عرضة لمخاطر عديد¹.

وفي ضوء ذلك، وباعتبار النظم المصرفية المتساهلة المتطورة، تعد الأرضية الخصبة لعملية تبييض عائدات جرائم الفساد، فبات إلزاما على المؤسسات المالية أن تتحلى بحساسية اليقظة والحذر بشأن العمليات المصرفية التي تقوم بها، بما يؤدي إلى سد الثغرات التي قد تسلك منها الأموال غير النظيفة.

وهذا الدور الوقائي الذي يمكن أن تضطلع به المؤسسات المالية يقتضي منها مراعاة جملة من الالتزامات جاءت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتتمثل في مراعاة الشفافية المصرفية لكشف العمليات المرتبطة بالفساد(أولا)، حضر إنشاء المصارف الصورية (ثانيا)، تقديم المعلومات المتعلقة بعائدات الفساد (ثالثا).

أولا: مراعاة الشفافية المصرفية لكشف العمليات المرتبطة بالفساد

عالج المشرع الجزائري دور البنوك والمؤسسات المالية في مكافحة جرائم الفساد، ضمن المادة 58 ق.و.ف.م ونص في مجملها حول مهمة الفحص الدقيق الذي يتعين على هذه المصارف اتخاذها عند فتح الحسابات الخاصة بالأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين أو عند مسك هذه الحسابات أو تسجيل العمليات بشأنها.

كما تضمنت المادة 14 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا الالتزام بنصها "على كل دولة طرف أن تنشئ نظاما داخليا شاملا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرضة بوجه خاص لغسيل الأموال ضمن نظام اختصاصها. ومن أجل ردع وكشف جميع أشكال غسيل الأموال، يتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين، عند الاقتضاء، وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة".

ومن أجل الكشف عن العمليات المالية المرتبطة بالفساد، يتعين على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية أن تتخذ ما يلي²:

¹ - دليلة مباركي، المرجع السابق، ص.42.

² - المادة 58 ق.و.ف.م.

- 1- تلتزم بالمعطيات الواردة بشأن الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يتعين أن تطبق عليها المؤسسات المالية الفحص الدقيق على حساباتها، وكذا أنواع الحسابات والعمليات التي تتطلب متابعة خاصة، بالإضافة إلى التدابير الواجب اتخاذها لفتح هذه الحسابات ومسكها وتسجيل العمليات.
- 2- تأخذ بعين الاعتبار المعلومات التي تبلغ لها في إطار التعامل مع السلطات الأجنبية، ولاسيما المتعلقة منها بجموية الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الطين يجب مراقبة حساباتهم بدقة.
- 3- تمسك كشف وافية للحسابات والعمليات المتعلقة بالأشخاص المذكورين في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة، لفترة (5) سنوات كحد أدنى من تاريخ آخر عملية مدونة فيها، على أن تتضمن هذه الكشوفات معلومات عن هوية الزبون، وقدر الإمكان، معلومات عن هوية المالك المنتفع.
- هذا وقد تضمنت المادة 16 ق.و.ف.م على ضرورة إخضاع المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يقدمون خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال تحويل الأموال أو كل ما له قيمة، أن تخضع لنظام رقابة داخلي من شأنه منع وكشف جميع أشكال تبييض الأموال وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- وتدعيما لهذه المادة 16 ق.و.ف.م وفي إطار التعاون الدولي، تلزم المادة 4/14 الدول الأطراف عند إنشائها لنظام رقابي وإشرافي داخلي أن تسترشد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف ضد غسيل الأموال.

ثانيا: حظر إنشاء المصاريف الصورية وغير الخاضعة للرقابة

نص المشرع على عدم السماح بإنشاء مصارف ليس لها حقوق مادية ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة على الإقليم الجزائري، وذلك لمنع تحويل عائدات الفساد وكشفها، كما لا يرخص للمصارف والمؤسسات المالية المنشأة في الجزائر بإقامة علاقات مع مؤسسات مالية أجنبية تسمح باستخدام حساباتها من طرف مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنسب إلى مجموعة عالية خاضعة للرقابة¹.

¹ - المادة 59 من القانون 01/06.

ثالثا: تقديم المعلومات المتعلقة بعائدات الفساد

أجاز المشرع الجزائري بموجب المادة 60 ق.و.ف.م للسلطات الوطنية أن تمد السلطات الأجنبية المختصة بالمعلومات المالية المفيدة المتوفرة لديها، بمناسبة التحقيقات الجارية على إقليمها، وفي إطار الإجراءات المتخذة بغرض المطالبة بعائدات الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون واسترجاعها.

كما أنه وطبقا للمادة 69 ق.و.ف.م فقد سمح المشرع بتبليغ المعلومات الخاصة بالعائدات الإجرامية إلى أي دولة طرف في الاتفاقية دون طلب مسبق منها، عندما يتبين أن هذه المعلومات قد تساعد الدولة المعنية على إجراء تحقيقات أو متابعات أو إجراءات قضائية أو تسمح لتلك الدولة بتقديم طلب يرمي إلى المصادرة. وهو ما يمكن أن نعتبره شكلا من أشكال التعاون الدولي الخاص في مجال التبليغ عن العائدات الإجرامية.

ولنا الآن أن نتساءل عن إجراءات متابعة جرائم الفساد أمام القضاء الجزائري.

المبحث الثاني

متابعة جرائم الفساد أمام القضاء الجزائري

رغم أن حق المجتمع في العقاب ينشأ بمجرد ارتكاب الفعل المجرم إلا أن العقوبة لا تنفذ لحظة ارتكاب هذا الفعل بصفة تلقائية، إذ تبدأ الهيئات المختصة في مباشرة سلطاتها طبقا لقواعد إجرائية، تحقيقا للملائمة بين صيانة أمن المجتمع من جهة وضمان حقوق وحرية المتهم من جهة أخرى، طبقا للمبدأ المقرر في المواد الجنائية وهو أن الأصل في الإنسان البراءة¹ حتى تثبت إدانته بأدلة قاطعة، زيادة على أن مصلحة المجتمع هي أن يفلت الجاني من العقاب لا أن يدان بريء ظلما.

ويترتب على معاينة جرائم الفساد وكشفها إحالة مرتكبيها على القضاء، قصد محاكمتهم على الأفعال المنسوبة إليهم، وبذلك تكون المتابعة القضائية هي المآل الطبيعي لأي جريمة من جرائم الفساد أين يتم الفصل في موضوع الدعوى بالبراءة أو الإدانة.

¹- تنص المادة 45 من الدستور على أنه " كل شخص يُعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته، مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون ".

وإذا كان الأصل أن القواعد الموضوعية للقانون الجنائي تتولى تحديد الحالات التي ينشأ فيه للدولة الحق في المطالبة بعقاب مرتكب الجريمة، فإن القواعد الإجرائية ترسم الأساليب التي يمكن في ظلها وبمقتضاها استيفاء حق الدولة في العقاب أو وضع القواعد الموضوعية موضع التنفيذ¹.

ويسود الإجراءات الجنائية مبدأ الشرعية الإجرائية، وتعتبر هذه الشرعية التنمية الطبيعية للشرعية الموضوعية أو العقابية، إذ لا تكفي هذه الأخيرة لحماية الحقوق الفردية والحريات العامة ما لم تساندها الأولى.

وتعد مرحلة المحاكمة من أهم مراحل الدعوى العمومية، التي هي في واقع الأمر تحقيق يجريه قضاء الحكم المختص، حيث يفصل القضاء فيها بعد أن مرت بمرحلي الاستدلالات والتحقيق الابتدائي، لذلك سميت المحاكمة "بالتحقيق النهائي". وتتطلب هذه المرحلة ضمانات كثيرة تكفل في هذا الفصل -من الدعوى العمومية- أن يكون محققا للعدالة ومطبقا للقانون².

ويقودنا الحديث عن محاكمة جرائم الفساد إلى البحث عن الجهة التي تنظر في هذه الجرائم (المطلب الأول).

ورغم خطورة جرائم الفساد، إلا أن المتابعة القضائية فيها تخضع للقواعد العامة المقررة في قانون الإجراءات الجزائية من حيث إحالة مرتكبي هذه الجرائم أمام القضاء الجزائي (المطلب الثاني).

لا ريب أن من أهم العوامل التي تعوق تنفيذ الأحكام الصادرة في جرائم الفساد خصوصا ما طرأ من تطور هائل في وسائل الانتقال بين الدول ومن تعقيد للنظم المالية العالمية، الأمر الذي سهل هروب المحكوم عليهم عن طريق المنافذ غير المشروعة، وكذلك تهريب الأموال إلى الخارج وهو ما أدى إلى اتساع دائرة هروب الأشخاص أو تهريب الأموال إلى الخارج، وقد نتج عن هذا الاتساع أن تحولت هذه الظاهرة إلى قضية ذات بعد عالمي.

وتفاديا لهذا الوضع جسد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المبادئ المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استرداد الموجودات عن طريق تفعيل مختلف آليات التعاون القضائي الدولي (المطلب الثالث).

¹ - أنظر، إسماعيل قديدر، الأقطاب الجزائية المتخصصة -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر /سعيدة، 2014/2013، ص.05.

² - أنظر، أحمد شوقي الشلقاني، مبادئ الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، ج.2، ط.2، د.م.ج، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص.327.

المطلب الأول

الاختصاص القضائي في جرائم الفساد

يقوم النظام القضائي في الجزائر على أساس وجود محاكم جزائية مختصة للفصل في الجناح والمخالفات، أما الجنايات بوصفها أخطر الجرائم فتتظرها محكمة خاصة هي محكمة الجنايات، ثم هناك محكمة الأحداث المختصة للفصل في أنواع الجرائم التي يرتكبها الحدث الذي لم يتجاوز سنه الثامنة عشر¹.

ورغم الخلاف حول طبيعة الوظيفة القضائية وما إذا كانت وظيفة علاجية أم وظيفة وقائية أم الاثنين معا، فإن الأكد أن دور القضاء في مكافحة جرائم الفساد يبقى مهما ويتراوح بين الدور العلاجي المتمثل في الردع الخاص من خلال المحاسبة والعقاب واسترداد الأموال وبين الدور الوقائي المتمثل في الردع العام.

وفي هذا السياق فإن نخوض السلطة القضائية بتطبيق القانون بكل حياد وتجرد مع استقلالها عن السلطتين التشريعية والتنفيذية يجعلها أكثر كفاءة وقوة لكشف جرائم الفساد ومعاقبة مرتكبيها، لذلك فإن محاربة الفساد تمر حتما عبر توفير عدالة جنائية فعالة تكفل مبدأ عدم الإفلات من العقاب، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال ذلك أن التدبير الجيد للشأن العام يستلزم ترشيد الإدارة لمواردها المالية، وإقرار نظام مؤسسي وقانوني كفيل بضمان حماية فعالة للمال العمومي.

وإذا كان الأصل في أن الاختصاص المحلي لكل محكمة يتحدد بمكان وقوع الجريمة أو بمحل إقامة المتهم²، فإن المشرع الجزائري وفي ظل مواكبته لتطور الظاهرة الإجرامية وتنوع أشكالها، وفي إطار مكافحة بعض الجرائم الحديثة التي تتسم بخطورة كبيرة على الاقتصاد والأمن الوطني، أحدث في قانون الإجراءات الجزائية ما يعرف المحاكم ذات الاختصاص النوعي الموسع (الفرع الأول).

تخضع مباشرة المتابعة القضائية لجرائم الفساد إلى القواعد العامة المقررة في قانون الإجراءات الجزائية، سواء من حيث تحريك الدعوى العمومية أو من حيث مباشرتها ماعدا ما قرره الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت

¹- أنظر، محمد صبحي محمد نجم، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، ط. 02، د.م.ج، الجزائر، د.س.ن، ص.90.

²- تنص المادة 329 ق.إ.ج على أنه "تختص محليا بالنظر في الجنحة محكمة محل الجريمة أو محل إقامة أحد المتهمين أو شركائهم أو محل القبض عليهم ولو كان هذا القبض قد وقع لسبب آخر".

2010، والذي أخضع جرائم الفساد لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع، وفقاً لما نص عليه قانون الإجراءات الجزائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المتابعة الجزائية وفق معيار الاختصاص النوعي

معلوم أن القضاء علم كونه يستلزم أولاً المعرفة المتعمقة بأصول القانون، ثم يستوجب ثانياً الإحاطة بمختلف التشريعات التي يطبقها القاضي نصاً وروحاً، ثم يتطلب ثالثاً الوقوف على آراء القضاء فيها وتعليقات الشراح عليها وسوابق تطبيقات القضاء لها.

ولهذا كله كان التخصص سمة من سمات القضاء، بمعنى أن تكون ممارسة العمل القضائي مقصورة على فئة مؤهلة تأهيلاً علمياً خاصاً بالعلم القانوني المتعمق، والمعرفة الواسعة والثقافة الرفيعة ذات التكوين العلمي الخاص الذي يستمد قوامه في التدريب والتأهيل والممارسة والتجربة والخبرة¹، ولعلنا لا نبالغ إن قلنا بأن من ابرز مقومات استقلال القضاء تلك التي تتعلق بالتكوين الفني للقضاة وتخصصهم الذي يخلق لديهم الوعي القضائي لتدعيم هذا الاستقلال وترسيخ مفهومه ويوفر لهم القدرة على تغيير القانون وتطبيقه تطبيقاً سليماً بما يضمن حيادهم بالابتعاد عن كافة المؤثرات والضغوط ويمكنهم من الصمود في وجه أي تدخلات في شؤون القضاء.

ولا يقتصر أهمية تخصص القضاة على عصرنا الحاضر، فقد زادت المنازعات وتنوعت تنوعاً كثيراً وواكب ذلك تحديث القوانين لملاحظة مقتضيات التطور المستمر بحيث أصبح من غير المتصور أن تطرح على القاضي سواء في ذات الجلسة أو في جلسات متعاقبة مجموعة متنوعة من قضايا تحكمها قوانين شتى وذلك يفترض أن يكون القاضي موسوعاً علمياً يحيط بكل فروع القانون حتى يمكن الفصل فيما تثيره هذه القضايا من مشكلات قانونية متباينة.

وحتى على فرض وجود القاضي الموسوع - وهو فرض غير واقعي - فلن يتوفر له الوقت أو الجهد الذي يمكنه من ملاحقة سبل القوانين والقرارات التي تحكم ما تحت يده من مشكلات، كما لن يتوافر له بعد ذلك الوقت الذي يسمح له بالفصل بأناة بما تحت يده من قضايا. ولا شك أن المتقاضين سينالهم في ذلك ابلغ الضرر

¹- أنظر، حسن حسن الحمدي، تخصص القاضي الجنائي - دراسة مقارنة - دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص. 39.

فإما أن يضطر القاضي للاستعجال في إصدار الأحكام فتصدر دون روية، وإما أن يتروى فيستغرق ذلك منه وقتاً طويلاً الأمر الذي يترتب عليه تأخير الفصل في المنازعات.

غير أن تخصص القاضي الجنائي لا يكفي لأداء وظيفته وفقاً للمتطلبات الحديثة للعدالة، فهو يحتاج إلى تخصص دقيق داخل التخصص الجنائي، ومثاله أن نجد قاضي جنائي متخصص في شؤون الأحداث، وآخر متخصص في جرائم الأعمال، وآخر متخصص في الجرائم الخاصة بالأسرة وهكذا¹.

ولقد دفعت التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي عرفتها البلاد وما نجم عنها من تفتح اقتصادي واجتماعي وسياسي على العالم الخارجي برئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة إلى تنصيب لجنة لإصلاح العدالة على اعتبارها أم الإصلاحات، وخرجت هذه اللجنة بعدة توصيات من أهمها تدعيم سياسة التكوين المستمر والمتخصص للقضاة².

تخصص القضاء يفرض من جهة مقابلة تخصص الهيئات القضائية التي تنظر في بعض القضايا النوعية، منها على وجه الخصوص قضايا الفساد.

حيث تبلورت هذه الفكرة إثر التطورات التي لحقت النظام العام الاقتصادي في قانون العقوبات، إذ سارع المشرع الجزائري بعد الاستقلال إلى إنشاء جهات قضائية خاصة لمواجهة الجرائم الخطيرة ذات الطابع الاقتصادي،

¹ - حسن حسن الحمدي، المرجع السابق، ص. 41. طرحت قضية تخصص القاضي الجنائي والدعوة إلى تبني هذا المبدأ في العمل القضائي أول مرة في مؤتمر الإتحاد البلجيكي لدراسة قانون العقوبات سنة 1931 في بروكسل، وتم التأكيد عليه في المؤتمر الثالث لقانون العقوبات بروما سنة 1933 حيث دعا المؤتمر إلى ضرورة أن يكون التخصص تدريجياً تبعاً للإمكانيات المحلية لكل بلد، وأن تبدأ التهيئة لتخصص القاضي الجنائي من التعليم الجامعي، وأكد المؤتمر الدولي السابع في أتبنا 1957 على تخصص القاضي الجنائي عن طريق الإعداد الجيد وتأهيل القاضي تأهيلاً خاصاً في مجالات الدراسة الجنائية، كما خرج المؤتمر العربي الثامن للدفاع عن حقوق الإنسان المنعقد بمدينة الرباط خلال الفترة الممتدة من 14 إلى 16 ديسمبر 1977 بتوصية... // مفادها ضرورة تخصص القضاة الجنائيين، على أن يتم ذلك بعد أن يمر القاضي بتجارب في مختلف فروع القضاء استكمالاً لعناصر الخبرة. أنظر، حسن بشيت حوين، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائرية خلال مرحلة المحاكمة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص. 77.

² - المرسوم التنفيذي رقم 411/02 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، المتضمن إنشاء لجنة تنشيط إصلاح العدالة ومتابعته، ج.ر. 2002، ع. 80، ص. 14.

تعتمد على قواعد وإجراءات خاصة واستثنائية إن على مستوى تحريك الدعوى العمومية أو حتى إجراءات التحقيق والمتابعة والمحكمة في جرائم القانون العام¹ (أولاً).

ثم جاءت الأقسام الاقتصادية على مستوى محاكم الجنايات لتقرر ضمانات أكثر للمتهم والمحافظة على حرية من الانتهاك (ثانياً).

واقناعاً بأهمية التخصص سعت الدولة الجزائرية إلى الإسراع بعملية إصلاح جهاز العدالة برمته، هذه الأخيرة التي توجت بجملة من الإصلاحات منها على وجه الخصوص تدعيم قطاع العدالة بجهاز قضائي ذو اختصاص موسع يطلق عليه بالأقطاب الجزائرية المتخصصة (ثالثاً).

أولاً: المجالس القضائية الخاصة بقمع الجرائم الاقتصادية

أنشئت هذه المجالس بموجب الأمر رقم 180/66 المؤرخ في 21 جوان 1966²، من أجل قمع الجرائم التي تمس بالثروة الوطنية والخزينة العامة والاقتصاد الوطني، والتي يرتكبها الموظفون أو الأعوان من جميع الدرجات التابعون للدولة وللمؤسسات العمومية والجماعات المحلية والجماعات العمومية، ولشركة وطنية أو شركة ذات الاقتصاد المختلط، أو لكل مؤسسة ذات الحق الخاص تقوم بتسيير مصلحة عمومية أو أموالاً عمومية³.

وكان الهدف الآخر من وراء إنشاء هذه المجالس هو لمواجهة الإختلالات التي كان يشكو منها الوضع الاقتصادي الهش خاصة مع التغيير الجذري للدولة من حيث الهياكل والاستراتيجيات، بحيث أنه كان على النظام السياسي القائم حماية طابعه الاشتراكي، فبعد مدة قصيرة من الاستقلال بدأ القطاع العمومي يتعرض إلى اختلاسات وسوء تسيير الأموال العامة وتوجيهها لخدمة المصالح الخاصة، الأمر الذي أضر بالمال العام، خاصة وأن مثل هذه التصرفات تتعارض والنهج الاشتراكي الذي اتبعته الدولة في تلك الفترة⁴.

¹ - نشير هنا إلى أن الجزائر عرفت عدة هيئات قضائية متخصصة ، نذكر منها على سبيل المثال: القضاء الاستثنائي الأمني، المحاكم الجنائية الثورية، المجلس القضائي الثوري، مجلس أمن الدولة، المجالس القضائية الخاصة بمكافحة الإرهاب والتخريب. للتفصيل أكثر في هذه الهيئات القضائية، أنظر، قديدر إسماعيل، المرجع السابق، ص.32-38.

² - الأمر رقم 180/66 المؤرخ في 21 جوان 1966، يتضمن إحداث مجالس قضائية خاصة لقمع الجرائم الاقتصادية، ج.ر. 1966، ع.54، ص.830.

³ - المادة الأولى من الأمر رقم 180/66.

⁴ - قديدر إسماعيل، المرجع السابق، ص.29.

وقد أنشأت بموجب هذا الأمر ثلاث مجالس قضائية عبر الوطن، في كل من الجزائر، قسنطينة، وهران، تختص بالنظر في الجرائم المقررة في هذا الأمر، بحيث يكون لها اختصاص محلي موسع يمتد إلى عدة مجالس قضائية¹.

وتتشكل هذه المجالس القضائية من قضاة مدنيين، ما عدا الرئيس الذي يختاره رئيس مجلس الثورة من بين الشخصيات الوطنية وفقا لمعيار المشاركة في الثورة التحريرية².

يمثل النيابة العامة لدى المجلس القضائي الخاص لقمع الجرائم الاقتصادية نائب عام يجوز له الاستعانة بأحد أو عدة وكلاء النواب العامين، ويحضر الجلسة في المجلس القضائي النائب العام بعينه، وإن تعذر عليه الأمر ينوب عنه أحد وكلاء النواب العامين لدى المجلس القضائي الخاص³.

وأخضعت المادة 19 من الأمر رقم 180/66 تحريك الدعوى العمومية للنيابة العامة لدى المجلس القضائي الخاص بناء على تعليمات كتابية من طرف وزير العدل.

وتتميز هذه المجالس لقمع الجرائم الاقتصادية بالإجراءات التي يمكن وصفها بالاستثنائية⁴:

- إن رئيس المجلس ليس قاضيا محترفا، بل يعين من طرف رئيس مجلس الثورة؛
- مدة التحقيق مختصرة، لا تتعدى ثلاثة أشهر مهما كان وصف الجريمة أو درجة خطورتها⁵؛
- الأحكام الصادرة من طرف المجالس الخاصة غير قابلة للطعن⁶؛
- يمكن سحب الدعوى العمومية من طرف النيابة العامة خلافا للقواعد العامة؛
- يجوز للنائب العام لدى المجلس الخاص إصدار أوامر القضاء، واستجواب المتهمين قبل إخطار قاضي التحقيق⁷؛

¹ - المادة 1/14 من الأمر رقم 180/66.

² - المادة الأولى من المرسوم رقم 181/66 المؤرخ في 21 جوان 1966 يتضمن تحديد عدد أعضاء المجالس القضائية الخاصة لقمع الجرائم الاقتصادية، ج.ر. 1966، ع. 54، ص. 834.

³ - المادة 18 من الأمر رقم 180/66.

⁴ - قديدر إسماعيل، المرجع السابق، ص. 30.

⁵ - المادة 25 من الأمر رقم 180/66.

⁶ - المادة 33 من الأمر رقم 180/66.

⁷ - المادة 22 من الأمر رقم 180/66.

- الأوامر الصادرة بحبس المتهم تبقى سارية المفعول إلى حين الفصل في الدعوى دون الحاجة إلى تجديده¹؛

- بالنسبة للقضايا التي لم يتم التحقيق فيها من طرف جهات قضائية عادية، ترفع الدعوى إلى المجلس القضائي الخاص من قبل النائب العام لدى المجلس القضائي الخاص بناء على طلبات كتابية من طرف وزير العدل؛

- إذا تم إخطار جهات قضائية عادية بقضية تدخل ضمن اختصاص المجلس القضائي الخاص بالجرائم الاقتصادية فيمكن للنائب العام لدى المجلس الخاص المطالبة بالتكفل بالقضية بعد إصدار تعليمات كتابية من طرف وزير العدل، وفي هذه الحالة يتم التنازل عن الدعوى بقوة القانون بمجرد ما يبلغ للنيابة العامة لدى المحكمة المحال عليها الدعوى قرار النائب العام لدى المجلس القضائي الخاص².

- تطبيق أحكام الأمر رقم 180/66 بأثر رجعي³، أي على الوقائع السابقة لصدوره، مع أن قانون العقوبات الصادر قبل صدور الأمر 180/66 ينص في مادته الثانية على عدم رجعية قانون العقوبات إلا ما كان منه أقل شدة، وهذا في نظرنا حرق صارخ لمبدأ من مبادئ الشرعية.

ثانيا: الأقسام الاقتصادية بمحاكم الجنايات

تم إلغاء المجالس القضائية الخاصة بموجب الأمر رقم 46/75⁴ وتعويضها بالأقسام الاقتصادية بمحاكم الجنايات، حيث نصت المادة 248 منه على أنه "تعتبر محكمة الجنايات هي المحكمة المختصة بالفصل في الأفعال الموصوفة قانونا بأنها جنائيات، ويجوز أن تقسم محكمة الجنايات إلى قسمين: قسم عادي وقسم اقتصادي".

وتختص الأقسام الاقتصادية طبقا لهذا الأمر بالنظر في جملة من الجرائم منها مثلا ما يتعلق بجرائم الفساد كالإهمال المؤدي إلى اختلاس أو سرقة أو ضياع أموال عامة أو خاصة، ويتم التحقيق في تلك الجرائم من طرف قاضي التحقيق المنتدب بالقسم الاقتصادي للمحكمة الجنائية⁵.

¹- المادة 27 من الأمر رقم 180/66.

²- المادة 34 من الأمر رقم 180/66.

³- المادة 39 من الأمر رقم 180/66.

⁴- الأمر رقم 46/75 المؤرخ في 17 يونيو 1975 يتضمن تعديل وتميم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر. 1975، ع. 53، ص. 744.

⁵- المادة 2/248 من الأمر رقم 46/75.

ويتم فتح التحقيق القضائي بمحكمة مكان وقوع الجريمة ويطلب النائب العام بالإجراءات كتابة ويخبر قاضي التحقيق الموجود بالقسم الاقتصادي لفتح تحقيق في القضية ثم يصدر أمرا بالتخلي لفائدة قاضي التحقيق بالقسم الاقتصادي¹.

وقد جعل المشرع من القرارات الصادرة عن غرفة الاتهام غير قابلة للطعن أمام المجلس الأعلى مهما كانت تلك الأوامر²، وهذا استثناء عن القواعد العامة فيه مساس بأهم حق من حقوق الدفاع، وهو حق ممارسة الطعن. واستمر العمل بالنظام المزدوج لمحكمة الجنايات إلى غاية صدور القانون رقم 24/90 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية³ أين قام بإلغائها المشرع في هذا التعديل.

وأهم ما يمكننا أن نسجله كملاحظات خاصة بما سبق، أن هذه الهيئات المشار إليها لم تعتمد تخصص موضوعي للنظر في جرائم الفساد، بل كان مجرد تخصص شكلي. فخلال إطلاعنا على النصوص المنظمة لعمل هذه المؤسسات القضائية لم نلمس وجود نصوص تدعو إلى تخصص السادة القضاة الذين وكلت إليهم مهام الفصل في القضايا النوعية، ضف إلى ذلك ما كانت تمتاز به هذه الهيئات من انتهاكات خطيرة لحقوق المتهم وحرياته، هذا ما يجعلنا نقول أن هذه الفترة لم تشهد تخصص قضائي نوعي للفصل في جرائم الفساد.

ثالثا: الأقطاب الجزائية المتخصصة

إن القضاء الجنائي عمل من نوع خاص لا يقدر على القيام به غير المتخصصين، وأن التغيير الذي حصل في مهمة القاضي الجنائي في العصر الحديث عما كان عليه في ظل السياسة الجنائية التقليدية، حيث كانت مهمة القاضي سهلة بعيدة عن التعقيدات التي تحيط بهذه المهنة في الوقت الحالي.

والتخصص يعني وجود نظام قضائي بأكمله له شروط وقواعد محددة، فمتى توافرت أطلق على هذا النظام أو ذلك بأنه متخصص. حيث أن الغرض من التخصص هو المصلحة العامة التي تخدم القضاء والمتقاضين، من حيث الإسراع في حسم القضايا⁴ والتخفيف عن القضاة الذين يشتغلون في القضايا الجنائية. كما أنه يمكن

¹- المادة 4/327 من الأمر رقم 46/75.

²- المادة 12/327 من الأمر رقم 46/75.

³- القانون رقم 24/90 المؤرخ في 18 غشت 1990 يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1955 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ر. 1990، ع.36، ص.1151. حيث ألغيت الفقرة 2 من المادة 248 من هذا القانون.

⁴- تنص المادة 10 من القانون الأساسي للقضاء على أنه " يجب على القاضي أن يفصل فيالقضايا المعروضة عليه في أحسن الآجال".

للقاضي المتخصص من بحث ودراسة القضايا التي تدخل ضمن نطاق اختصاصه، واكتساب الخبرة فيها بما يقلل الخطأ ويؤدي إلى سرعة الفصل في القضايا¹.

وقد عمل المشرع الجزائري على تجسيد تخصص القضاء الجنائي الناظر في جرائم الفساد من خلال خلق جهاز قضائي، يسمى الأقطاب الجزائرية المتخصصة أو المحاكم الجزائرية ذات الاختصاص الموسع، وذلك بموجب القانون العضوي رقم 11/05 المتعلق بالتنظيم القضائي²، حيث نصت المادة 24 منه على أنه " يمكن إنشاء أقطاب قضائية متخصصة ذات اختصاص إقليمي موسع لدى المحاكم، يتحدد الاختصاص النوعي لهذه الأقطاب حسب الحالة في قانون الإجراءات المدنية أو قانون الإجراءات الجزائية".

ولتوضيح أكثر حول تشكيلة هذه المحاكم، نصت المادة 25 من القانون العضوي المذكور أعلاه على ما يلي: " تتشكل الأقطاب القضائية المتخصصة من قضاة متخصصين، يمكن الاستعانة عند الاقتضاء بمساعدين، تحدد شروط وكيفيات تعيينهم عن طريق التنظيم".

أما فيما يخص تحديد الوسائل البشرية والمادية لسير الأقطاب الجزائرية المتخصصة، فقد نصت المادة 26 من نفس القانون على أنه " تزود الأقطاب القضائية المتخصصة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لسيرها".

وما تجدر الإشارة إليه هنا، أن هذا القانون العضوي قد عرض على المجلس الدستوري قصد مراقبة مطابقته للدستور، بعد أن حصل على مصادقة كل من الغرفتين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) خلال الدورة البرلمانية العادية المفتوحة بتاريخ 02 مارس 2005، وقام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 2/165 من الدستور، بتاريخ 28 ماي 2005 قصد مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور³.

وجاء رأي المجلس الدستوري على النحو التالي⁴:

¹- حسن حسن الحمدي، المرجع السابق، ص.67.

²- القانون العضوي رقم 11/05 المؤرخ في 17 يوليو 2005، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر. 2005، ع.51، ص.06.

³- أنظر، الموقع: <http://www.conseil-constitutionnel.dz/Cont05-1.htm>

⁴- أنظر، الموقع: <http://www.conseil-constitutionnel.dz/Cont05-1.htm>

اعتباراً أن المؤسس الدستوري أقر مبدأ إمكانية إنشاء هيئات قضائية بموجب المادة 122/6 (الشرط الأخير) وحوّل المشرع دون غيره صلاحيات إنشائها، على أن يكون ذلك بقانون عاد و ليس بقانون عضوي . و اعتباراً أن المشرع نص في المادة 24 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، الواردة في الفصل الخامس من الباب الثاني المتعلق بالجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي، على إمكانية إنشاء هيئات قضائية مسماة " أقطاب قضائية متخصصة "، إلى جانب المحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم والجهات القضائية الجزائية المتخصصة، واعتباراً أن المشرع حين أقر بدوره إمكانية إنشاء هيئات قضائية مسماة " أقطاب قضائية متخصصة "، في المادة 24 من القانون العضوي- موضوع الإخطار-، يكون قد أحل بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاصات المستمد من المادتين 122 و 123 من الدستور.

واعتباراً، من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكماً تشريعياً في المادة 24 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقاً للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، و يعد ذلك مساساً بالمادة 122/6 من الدستور، من جهة أخرى، واعتباراً بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة و تنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة ، و مس بالمادة 122/6 من الدستور، من جهة أخرى،

واعتباراً أن المادتين 25 و 26 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، اللتين تنظمان من جهة كيفية تشكيل الأقطاب القضائية المتخصصة، ومن جهة أخرى تزويدها بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لسيرها، لهما ارتباط مباشر بالمادة 24 من نفس القانون، مما يستوجب التصريح بأنهما أصبحتا بدون موضوع.

لهذه الأسباب

يدلي بالرأي الآتي :

في الموضوع :

أولاً : تعد المادة 24 غير مطابقة للدستور.

ثانياً : تعد المواد 25 و 26 بدون موضوع .

ثالثاً : تعد المواد غير المطابقة للدستور، والمواد بدون الموضوع، قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي، موضوع الإخطار.

وبالتالي فإن رأي المجلس الدستوري كان صريحا بعدم دستورية المواد 24، 25، 26 على أساس مخالفتها للدستور، فأحكام القانون ينبغي أن تكون متفقة مع الشرعية الدستورية، فالقانون يحترم الدستور والتنظيم يحترم القانون¹.

ولقد تم انتظار سنة 2008 ليتم التنصيب الرسمي للأقطاب الجزائرية المتخصصة. إن إنشاء هذه الأقطاب الجزائرية المتخصصة له العديد من الفوائد منها:

1- تضمن للمتهم محاكمة عادلة، كون أن القاضي المتخصص سيكون خبيرا في اختصاصه الذي أعد من أجله، مما يؤهله للقيام بمهمته بحيث لا يتم التعدي على حرية أو حق للإنسان، من خلال تطبيق القانون التطبيق السليم؛

2- كذلك تعمل هذه الأقطاب الجزائرية على توحيد الحلول القضائية، أو على الأقل تضيق التباين بينهما، والذي عادة ما يكون مرده قلة خبرة ودراية غير المتخصصين من القضاة؛

3- أن هذه الأقطاب الجزائرية المتخصصة، هي تجسيد حقيقي للمبادئ التي كانت تدعو إليها نظريات الدفاع الاجتماعي الحديث، خاصة تلك المتعلقة بتفريد العقوبة وتصنيفها بما يتماشى مع شخصية المتهم وظروفه وأحواله؛

4- وجود قضاء جزائي متخصص للنظر في قضايا الفساد له إيجابياته من ناحية ضمان محاكمة المتهمين أمام جهاز قضائي كفاء، يملك مكنات قانونية متخصصة، تسمح له في الأخير الوصول إلى استنباط الحكم السليم إما بالبراءة، أو الإدانة.

وما دام العمل الإجرائي هو عمل قانوني، فقد نص المشرع على تحديد الإطار الإجرائي العام لعمل هذه الأقطاب الجزائرية بدءا بتحديد ضوابط اختصاصها.

الفرع الثاني

توسيع الاختصاص المحلي لبعض الجهات القضائية النازرة في جرائم الفساد

إن المتعارف عليه أن اختصاص أي محكمة مرهون بما رسمه لها القانون، وأنها بذلك لا يجوز لها أن تتعدى اختصاصها الوظيفي أو المكاني، فالاختصاص هو تقييد ولاية القضاء طبقا للحدود والسلطات الممنوحة لكل المحاكم حسب أنواعها ودرجاتها والأقاليم التابعة لها².

¹ - قديدر إسماعيل، المرجع السابق، ص.41.

² - قديدر إسماعيل، المرجع السابق، ص.82.

وإذا كان مبدأ ولاية القضاء في حسم الخصومات المرفوعة إليه هو مبدأ عام، يعني أن وظيفة العدل هي ولاية عامة من اختصاص القضاء، فإن اختصاص المحكمة يعني تقييد الولاية العامة للقضاء، حسب الحدود التي رسمها المشرع.

وما يهم جرائم الفساد ككل هو إخضاعها لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع طبقا لما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 24 مكرر 1 من الأمر رقم 05/10 والتي تنص على أنه " تخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية".

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات الجزائية¹ نجد أن المشرع قام بتوسيع الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية (أولا) وقاضي التحقيق (ثانيا)، وجهات الحكم لعدد من المحاكم (ثالثا) إلى اختصاص محاكم مجالس قضائية أخرى وذلك في نوع من الجرائم المتميزة بالخطورة والتعقيد والطبيعة الخاصة.

أولا: توسيع الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية

تشكل النيابة العامة من مجموعة من قضاة تختص بوظيفة المتابعة والاتهام ضمن اختصاص إقليمي محدد بنص القانون، والاختصاص الأساسي للنيابة العامة هو تحريك الدعوى العمومية ومباشرتها لهذا يجب أن تلتزم الحدود الإقليمية في عملها، وأن تقوم بعملها باعتبارها جهاز من أجهزة الدولة يسعى إلى الحقيقة مدفوعا بمقتضيات المصلحة العامة².

ولاعتبارات تتعلق أساسا بخطورة بعض الجرائم - كجرائم الفساد - قام المشرع الجزائري بتوسيع الاختصاص الإقليمي لوكيل الجمهورية ليشمل اختصاص محاكم أخرى كلما تعلق الأمر بالجرائم المذكورة في المادة 37 ق.إ.ج.ج، وهي جرائم المخدرات، والجريمة المنظمة عبر الحدود، والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، وجرائم تبييض الأموال والإرهاب، والجرائم المتعلقة بالصرف وكذا جرائم الفساد -موضوع دراستنا- طبقا لما نصت عليه المادة 24 مكرر 1 من الأمر 05/10.

¹ المادة 2/37، 2/40، والمادة 329 ق.إ.ج.

² سليمان سليمان عبد الحميد سليمان، النيابة العامة بين سلطتي الاتهام والتحقيق -دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، 2010، ص.15.

فعندما يخطر وكيل الجمهورية لدى المحكمة الكائن بها مكان وقوع الجريمة، ويبلغ بإجراءات التحقيق الأولى ويعتبر بأن إجراءات التحقيق الابتدائي تتعلق بجريمة من جرائم الفساد، يرسل فوراً نسخة ثانية إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة المختصة، وإذا اعتبر النائب العام لدى المجلس القضائي الذي تقع باختصاصه المحكمة ذات الاختصاص الموسع بأن الإجراءات تتعلق بجريمة من جرائم الفساد، فيجوز له المطالبة بالإجراءات أثناء جميع مراحل الدعوى.

ثانياً: توسيع الاختصاص المحلي لقاضي التحقيق

تطبيقاً لقاعدة الفصل بين وظيفتي المتابعة والتحقيق، لا يجوز لقاضي التحقيق أن يحقق في القضية من تلقاء نفسه، بل يتعين أن ترفع إليه الدعوى من قبل غيره، ولا يحق له أن يحقق في القضية إلا ضمن قواعد اختصاص منصوص عليها في ق.إ.ج.

وقد حدد المشرع القواعد العامة المتعلقة بالاختصاص المحلي أو الإقليمي لقاضي التحقيق في ق.إ.ج، فيتحدد الاختصاص المحلي بالمكان الذي وقعت فيه الجريمة أو الذي يقيم فيه المتهم أو الذي يقع فيه القبض عليه¹.

وطبقاً للمادة 40 الفقرة الثانية ق.إ.ج فإن المشرع الجزائري يكون قد سلك نفس المسلك السابق، إذ قام بتوسيع الاختصاص الإقليمي لقاضي التحقيق في الجرائم السابقة على العموم - ومنها جرائم الفساد-، فيمكنه بذلك التنقل أو انتداب أي ضابط شرطة قضائية للقيام بمهام تتعلق بالتحقيق القضائي.

ومن بين أهم المسائل التي اهتم بها المجتمع الدولي لمكافحة الإجرام الخطير هو وضع تنظيم قضائي متخصص في هذا المجال، وهو ما قام المشرع الجزائري بتحسينه من خلال استحداث أقطاب جزائية متخصصة للنظر في قضايا الفساد.

ثالثاً: توسيع الاختصاص المحلي لمحاكم الأقطاب الجزائية

قام المشرع في تعديل قانون الإجراءات الجزائية المؤرخ في 10/11/2004 بتوسيع الاختصاص المحلي لعدد من المحاكم وذلك في نوع معين من الجرائم المتميزة بالخطورة والتعقيد والطبيعة الخاصة. ولقد مس هذا التعديل

¹-المادة 1/40 ق.إ.ج.

جرائم الفساد بمقتضى المادة 24 مكرر 1 من الأمر رقم 05/10، حيث تم استحداث محاكم متخصصة تكون وحدها المتخصصة نوعيا بتلك الأنواع من الجرائم لتكون ما يسمى بالأقطاب الجزائية المتخصصة¹.

وقد شمل التمديد كما أشرنا إليه سابقا الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية وقاضي التحقيق وجهات الحكم بموجب التعديل الذي أجر على النصوص 37 و 40 و 329 ق.إ.ج، وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 348/06 المؤرخ في 05 أكتوبر 2006² تم تقسيم التراب الإقليمي إلى أربعة أقطاب قضائية وهي:

- **قطب محكمة سيدي محمد³**: يمتد الاختصاص لمحكمة سيدي محمد ووكيل الجمهورية وقاضي التحقيق بها إلى محاكم المجالس القضائية ل: الجزائر، الشلف، الأغواط، البليدة، البويرة، تيزي وزو، الجلفة، المسيلة، المدية، بومرداس، تيبازة، عين الدفلى؛

- **قطب محكمة قسنطينة⁴**: يمتد الاختصاص المحلي لمحكمة قسنطينة ووكيل الجمهورية وقاضي التحقيق بها إلى محاكم المجالس القضائية ل: قسنطينة، أم البواقي، باتنة، بجاية، بسكرة، تبسة، جيجل، سطيف، سكيكدة، عنابة، قالمة، برج بوعريج، الطارف، الوادي، خنشلة، سوق أهراس، ميلة.

- **قطب محكمة ورقلة⁵**: يمتد الاختصاص المحلي لمحكمة ورقلة ووكيل الجمهورية وقاضي التحقيق بها إلى محاكم المجالس القضائية ل: ورقلة، أدرار، تمنراست، إيليزي، تندوف، غرداية؛

- **قطب محكمة وهران⁶**: يمتد الاختصاص المحلي لمحكمة وهران ووكيل الجمهورية وقاضي التحقيق بها إلى محاكم المجالس القضائية ل: وهران، بشار، تلمسان، سيدي بلعباس، سعيدة، تيارت، مستغانم، غيليزان، معسكر، تيسيمسيلت، البيض، النعام، عين تموشنت؛

ولأجل تنفيذ هذه الإجراءات الجديدة فيما يتعلق بقواعد الاختصاص المحلي لهذه الجهات القضائية المتخصصة، أوجبت المادة 40 مكرر 1 ق.إ.ج ضابط الشرطة القضائية إخبار وكيل الجمهورية لدى المحكمة

¹ - شريفة سوماتي، المرجع السابق، ص.38.

² - المرسوم التنفيذي رقم 348/06 المؤرخ في 05 أكتوبر 2006، يتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، ج.ر.ع.2006، 63، ص.30.

³ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 348/06.

⁴ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 348/06.

⁵ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 348/06.

⁶ - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 348/06.

الكائن بها مكان الجريمة وإبلاغه بأصل ونسختين من إجراءات التحقيق، وعلى وكيل الجمهورية إرسال فوراً النسخة الثانية إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة المختصة¹.

فإذا اعتبر النائب العام أن الجريمة تدخل ضمن الاختصاص الموسع للمحكمة، عليه أن يطالب بالإجراءات فوراً وفي هذه الحالة يتلقى ضباط الشرطة القضائية العاملون بدائرة اختصاص هذه المحكمة التعليمات مباشرة من وكيل الجمهورية لدى هذه الجهة القضائية².

وبناء على ما ذكر أعلاه، فإن المشرع قد حسم مسألة الاختصاص المحلي للأقطاب الجزائية لكل من محكمة سيدي محمد، قسنطينة، ورقلة، وهران، غير أنه في حالة حصول إشكال في الاختصاص فإن الفصل فيه يعود لرئيس المجلس القضائي الذي تقع في دائرة اختصاصه المحكمة التي تم تمديد اختصاصها، مع التنويه إلى أن أمر رئيس المجلس القضائي لا يكون قابلاً لأي طعن³.

المطلب الثاني

إحالة مرتكبي جرائم الفساد أمام القضاء الجزائي

لم يتطرق قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى كيفية رفع الدعوى إلى المحكمة الجزائية، كما لم يشير إلى قواعد الإجرائية المتبعة أمامها، وبالتالي فهي إحالة ضمنية إلى القواعد العامة التي تحكم الإجراءات أمام المحاكم الجزائية، بما في ذلك أساليب إحالة مرتكبي الجرائم إلى المحكمة الجزائية المختصة (الفرع الأول).

¹- نرى أن المشرع أوجد إجراءات قانونية لإخطار الأقطاب الجزائية المتخصصة بالجرائم محل اختصاصها، وأسماء "المطالبة بالإجراءات" *La revendication* والتي يجب أن تتم بالسرعة المطلوبة من أجل تقرير المتابعة، وفي هذا الإطار وردت تعليمات من المديرية العامة للشؤون القانونية والقضائية تحمل رقم 512 مؤرخة في 20/09/2011 جاء فيها "... في إطار متابعة وتقييم نشاط مصالح الشرطة القضائية بخصوص الجرائم التي تدخل في اختصاص الأقطاب الجزائية المتخصصة لوحظ أن إرسال وتحويل الملفات التي يطالب بها السادة النواب العامين التي تقع بدائرهم هذه الأقطاب لا يتم بالسرعة المطلوبة، وهو ما يضر أحياناً بفعالية التحريات والتحقيقات المنجزة وتلك المطلوبة مواصلة إنجازها. ولمعالجة هذه الوضعية أرجو منكم بذل العناية القصوى في متابعة مآل التحريات والتحقيقات الجارية في الجرائم التي تدخل في اختصاص الأقطاب الجزائية والتي تتم من طرف مصالح الشرطة القضائية التابعة لدائرة اختصاص مجلسكم والسهر على تنفيذ الإجراءات الناتجة عن تطبيق المواد 40 مكرر 1 إلى 40 مكرر 3 من قانون الإجراءات الجزائية في أقصى الآجال وبأحسن الطرق...". قديدر إسماعيل، المرجع السابق، ص. 154.

²- المادة 40 مكرر 2 من ق.إ.ج.

³- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 348/06.

ولما كان إحالة مرتكبي جرائم الفساد على القضاء الجزائري يتم أصلا لأجل محاكمتهم، فإنه يخضع لنظام القواعد المقررة في القانون العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إجراءات إحالة مرتكبي جرائم الفساد على القضاء الجزائري

على الرغم من أن المشرع حدد آليات معينة يتم من خلالها اتصال المحكمة بالدعوى في نصوص عديدة، فإن لهذه الآليات جوانبها الإجرائية الهامة التي لا بد من استيفائها لارتباطها بفكرة حقوق الدفاع (أولا).

وإذا كان الأصل والقاعدة هو إحالة كل مرتكبي جرائم الفساد على القضاء لمحاكمتهم ومعاقتهم لخطورة الجرم المرتكب من طرفهم، إلا أن ذلك لا يعد مبدأ مطلقا إذ ترد عليه بعض الاستثناءات التي تحول دون إحالتهم على القضاء (ثانيا).

أولا: آليات إحالة الدعوى أمام القضاء الجزائري

طبقا للقواعد العامة تحال الدعوى إلى محكمة الجناح وفقا للطرق المنصوص عليها في المادة 333 ق.إ.ج التي تنص على "ترفع إلى المحكمة الجرائم المختصة بنظرها إما بطريق الإحالة إليها من الجهة القضائية المنوط بها إجراء التحقيق وإما بحضور أطراف الدعوى بإرادتهم بالأوضاع المنصوص عليها في المادة 334 ، وإما تكليف بالحضور يسلم مباشرة إلى المتهم وإلى الأشخاص المسؤولين مدنيا عن الجريمة، وإما بتطبيق إجراءات المثول الفوري أو إجراءات الأمر الجزائري".

وباعتبار جرائم الفساد الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ذات وصف جنحي، فأساليب رفع الدعوى العمومية الناشئة عنها تتمثل في التكليف بالحضور، وإجراء طلب تحقيق¹.

¹ لم نشر إلى إجراء المثول الفوري أمام محكمة الجناح، كون أن هذا الإجراء المستحدث لا يمكن تطبيقه على الدعاوى الخاصة بمتابعة جرائم الفساد، كون أن هذه الأخيرة تستدعي إجراءات تحقيق خاصة، وقد نص المشرع الجزائري في المادة 339 مكرر الفقرة الثانية على أن لا تطبق أحكام المثول الفوري بشأن الجرائم التي تخضع المتابعة فيها لإجراءات تحقيق خاصة.

1- التكاليف بالحضور

يعرف بأنه إجراء يمارسه ممثل النيابة العامة لأجل تمكين المتهم الحضور إلى الجلسة المعدة لمحاكمته وتمكين وسائل الدفاع عن نفسه¹. وقد نص عليه المشرع الجزائري في المادة 335 ق.إ.ح، ويكون في جرائم الجنح غير المتلبس بها، والتي تكون فيها محاضر الضبطية القضائية تحمل دلائل كافية ومتماسكة ضد المشتبه فيه².

فالقانون يخول وكيل الجمهورية ورجال النيابة العامة إمكانية إحالة الدعوى مباشرة مع أدلة الاتهام إلى المحكمة للفصل فيها وفقا للقانون دون الحاجة إلى إجراء تحقيق في القضية بواسطة إجراء تكليف بالحضور، وهو إجراء خاص بالجنح والمخالفات ولا يجوز إجراؤه في مواد الجنايات.

وتحيل المادة 335 ق.إ.ج بخصوص كيفية تسليم وتبليغ التكليف بالحضور إلى المواد 439 ق.إ.ج وما يليها، هذه الأخيرة التي تحيل إلى نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية³ في مسائل التكليف بالحضور والتبليغ ما لم يوجد نص مخالف.

ويتضمن التكليف بالحضور الواقعة التي قامت عليها الدعوى مع الإشارة إلى النص القانوني الذي يعاقب عليها، كما يذكر في التكليف بالحضور المحكمة المختصة وتاريخ الجلسة وتعين فيه صفة المتهم والمسئول مدنيا.

واشترط أن تحتوي ورقة التكليف بالحضور على بيان الأفعال المسندة إلى المتهم، لا يعني بالضرورة أن يتضمن هذا البيان تفصيلا لكافة العناصر والأركان المكونة لهذه التهمة ما دامت قد ذكرت بصفة عامة، وهنا تختلف ورقة التكليف بالحضور عن أمر الإحالة الذي يجب أن يشتمل على بيانات أكثر تفصيلا ودقة فيما يتعلق بالجريمة المسندة للمتهم وكذلك البيانات الأخرى.

2- طلب فتح تحقيق قضائي

إذا قدرت النيابة العامة أن الوقائع موضوع الاستدلالات لازالت بحاجة إلى تحقيق، توجه طلبا افتتاحيا إلى قاضي التحقيق، لفتح تحقيق في القضية محددًا فيه طلباتها¹. بحيث أنه لا يجوز لقاضي التحقيق أن يجري تحقيقا إلا بموجب طلب موجه من وكيل الجمهورية لإجراء تحقيق حتى ولو كان ذلك بموجب جنحة أو جناية متلبس بها².

¹- أنظر، عبد العزيز سعد، إجراءات ممارسة الدعوى الجزائية ذات العقوبة الجنحية، دار هومة، الجزائر، د.س.ن، ص.78.

²- شريفة سوماتي، المرجع السابق، ص.51.

³- أنظر المواد 18-20 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. 2008، ع.21، ص.03.

ولا يلجأ وكيل الجمهورية عادة إلى هذا الإجراء في مواد الجرح إلا عند الضرورة المحددة في الحالات التالية³:

- عدم وضوح الوقائع؛
- عدم اعتراف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه؛
- إذا كان المتهم في حالة فرار.

وقد نصت المادة 66 من ق.إ.ج أن يكون التحقيق وجوبيا إذا كانت الأفعال تشكل جنائية أما إذا كانت الأفعال المعاقب عليها تشكل جنحة فهو اختياري، وبالتالي يمكن للنيابة العامة أن تستغني عن التحقيق فيها إذا وجدت بالملف أدلة كافية تدين المتهم.

وبناء على الطلب الافتتاحي، يحقق قاضي التحقيق في الوقائع والأشخاص، كما منحه المشرع سلطة اتهام أي شخص بصفته فاعلا أو مساهما أو شريكا في الوقائع المحال التحقيق فيها، وهذا ما جاء في المادة 3/67 ق.إ.ج بقولها "إذا وصلت لقاضي التحقيق وقائع لم يشر إليها في طلب إجراء التحقيق تعين عليه أن يجيل فورا إلى وكيل الجمهورية الشكاوى أو المحاضر المثبتة لتلك الوقائع". لذا يتعين على قاضي التحقيق اتخاذ الإجراءات التالية:

- **الحالة الأولى:** إذا تبين لقاضي التحقيق وجود شاهد مسموع لديه في محضر وكان قد شارك في وقائع الجريمة، فالإجراء الذي يتخذه حتى يصبح الشاهد متهما، يتمثل في توجيه التهمة للشاهد ثم يقوم بإبلاغ النيابة بذلك لكي تقدم طلباتها وبعدها يتم استدعائه وسماعه في محضر؛
- **الحالة الثانية:** إذا تبين لقاضي التحقيق أن المتهم قام بارتكاب أفعال إجرامية لم يتضمنها تكييف النيابة في الطلب الافتتاحي، هنا يجب التمييز بين حالتين لإضافة هذه التهمة:
 - أ - إذا تبين أن الوقائع منفصلة عن التهمة الأصلية الواردة في الطلب الافتتاحي، أي ظهرت لقاضي التحقيق وقائع جديدة، فعلى قاضي التحقيق في هذه الحالة أن يقوم بعرض الملف على النيابة العامة لتقدم طلب إضافي، وإذا رفض طلبه لا يستطيع التحقيق في الجريمة الجديدة لأن للنيابة

¹ - Cf. Aissa DAOUDI, Le juge d'instruction, Office national des travaux éducatifs, Alger, 1993, p.18.

² - تنص المادة 67 ق.إ.ج على أنه "لا يجوز لقاضي التحقيق أن يجري تحقيرا إلا بموجب طلب من وكيل الجمهورية لإجراء التحقيق حتى ولو كان ذلك بصدد جنائية أو جنحة متلبس بها".

³ - شريفة سوماتي، المرجع السابق، ص.53.

سلطة الملائمة¹، وإذا وافقت النيابة وقدمت طلب إضافي يصح المتهم متبوع بتهمة جديدة،

ويحق للقاضي التحقيق في التهمتين معاً؛

ب - إذا تبين أن الوقائع متصلة بالتهمة الأصلية الواردة في الطلب الافتتاحي، ففي هذه الحالة يستغني

قاضي التحقيق عن عرض الملف على النيابة العامة وعلى الطلب الإضافي ويواصل التحقيق

في القضية.

وكقاعدة عامة فإن قاضي التحقيق بوصفه مستقلاً ومحايداً عن باقي الأطراف يبحث ويتمحص بمحض إرادته للكشف عن الحقيقة بجميع الوسائل والطرق المتاحة إليه قانوناً²، وفي هذا الصدد ينبغي التنويه إلى أن المشرع منح لكل من النيابة العامة والمتهم الحق في تقديم ما يثبت إدعاءاته بأدلة البراءة وأدلة الاتهام وذلك بمقتضى المادة 69 و 69 مكرر من ق.إ.ج.

وبمجرد انتهاء التحقيق، يقوم بإحالة الدعوى على محكمة الجناح من أجل النظر فيها وإصدار الحكم.

ثانياً: القيود التي تمنع متابعة مرتكبي جرائم الفساد

تتماز جرائم الفساد في مجملها أنها جرائم ذوي الصفة، التي لا تقع إلا من شخص يتصف بصفة الموظف العمومي. غير أن هناك فئة من الموظفين العموميين يتمتعون بحصانة قانونية تحلو دون متابعتهم جزائياً على الجرائم التي يرتكبونها أثناء تأديتهم وظائفهم أو بمناسبةها، وبالتالي لا يسوغ للنيابة العامة تحريك الدعوى العمومية ضدهم في جرائم الفساد إلا بعد الحصول على إذن، أو القيام بتحقيق مسبق، أو الحصول على شكوى.

1- القيد المتعلق بالحصول على إذن مسبق

تقرر معظم دساتير العالم للنواب حصانة تعفيهم من الخضوع لأحكام قانون العقوبات عن الجرائم التي تنطوي عليها أقوالهم وآرائهم. فالحصانة البرلمانية هي حصانة شخصية لا يستفيد منها إلا عضو البرلمان ولا تمتد إلى غيره.

¹ - تنص المادة 36 من ق.إ.ج على أنه " يقوم وكيل الجمهورية بتلقي المحاضر والبلاغات ويقرر ما يتخذ بشأنها ويخطر الجهات القضائية المختصة بالتحقيق أو المحاكمة للنظر فيها أو يأمر بحفظها بمقرر يكون قابلاً دائماً للمراجعة يعلم به الشاكي و/أو الضحية إذا كان معروفاً في أقرب الآجال".

² - المادة 68 ق.إ.ج.

وقد ورد النص عليها في المادة 109 من الدستور بنصها على "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية"، وتضيف المادة 110 أنه "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن، حسب الحالة، من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه".

فإذا ما قرر البرلمان عدم الموافقة على إعطاء الإذن، فلا تستطيع النيابة العامة تحريك الدعوى العمومية ضد النائب طوال فترة عضويته، إلا إذا حل البرلمان قبل ذلك. على هذا المستوى تبقى يد النيابة العامة مغلولة عن مباشرة الإجراءات متى كان المجلس النيابي لم يأذن برفع الحصانة، فإذا صدر مثل هذا الإذن استردت النيابة العامة كامل حريتها في تحريك ومباشرة الدعوى العمومية.

أما في حالة تلبس البرلماني بجنحة (مثلا التلبس بجريمة الرشوة)، فإنه وطبقا للمادة 111 من الدستور "يمكن توقيفه، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الأحوال فورا" وتضيف الفقرة الثانية على أنه "يمكن للمكتب المخاطر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 110 السالفة الذكر".

والملاحظ أن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم يتضمن أي حكم يحد أو يقيد من الحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان، وإن كانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي صادقت عليها الجزائر قد ألزمت الدول الأعضاء بضرورة اتخاذ إجراءات التي من شأنها التقييد والتضييق على هذه الحصانات وهذا لضمان فعالية إجراءات المتابعة الجزائية في جرائم الفساد¹.

وعليه يتعين البحث عن أحكام بديلة لمواجهة إشكالية الحصانة التي تعيق دور النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية، خاصة وأنه من الصعب تصور تنازل المتهم تلقائيا عن الحصانة الممنوحة له إضافة إلى احتمال تماطل الهيئة النيابية التي ينتمي إليها العضو في منح الإذن للنيابة العامة لتقوم بتحريك الدعوى العمومية.

¹ - المادة 2/30 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

فالحصانات الوظيفية من شأنها عرقلة سير العدالة نظرا لما توفره من غطاء يجد من ملاحقة المتهمين بها، كما قد تؤدي إلى تقادم الجريمة كما أشرنا إليه سابقا، خاصة وأن مدة تقادم جنح الفساد ي ثلاث سنوات فقط¹، في حين أن الحصانة البرلمانية تستمر طيلة مدة العهدة البرلمانية المقدرة ب خمس سنوات.

2- القيد المتعلق بشرط التحقيق المسبق

كما وضع المشرع قيودا أخرى على حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية بالنسبة لطائفة معينة من الموظفين العموميين في حال ارتكابهم فعل ذو وصف جنحي أو جنائي يتعلق بضرورة اتخاذ إجراء تحقيق مسبق من طرف الهيئة القضائية المؤهلة قانونا لإجراء هذا التحقيق وهو ما ورد النص عليه في المواد 573 إلى 577 من ق.إ.ج.

فحسب المادة 573 ق.إ.ج إذا كان أحد أعضاء الحكومة أو أحد قضاة المحكمة العليا أو أحد الولاة أو أحد الرؤساء أو النواب العاملين لدى المجالس القضائية معرضا للاتهام بارتكاب جنائية أو جنحة أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة، فيتعين على وكيل الجمهورية الذي يخطر بالقضية أن يحيل الملف عندئذ بالطريق السلمي على النائب العام لدى المحكمة العليا، فترفعه هذه الأخيرة إلى الرئيس الأول لهذه المحكمة إذا ارتأت أن هناك ما يقتضي المتابعة، وتعين هذه الأخيرة أحد أعضاء المحكمة العليا ليجري التحقيق.

ويقوم القاضي المعين للتحقيق، بإجراءات التحقيق ضمن الأشكال والأوضاع المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية المتعلقة بالتحقيق الابتدائي في الجرائم مع مراعاة أحكام المادة 574.

عندما ينتهي التحقيق، يصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسبما يقتضيه الحال، أمرا بعدم المتابعة أو يقوم بتحويل المتهم أمام الجهة القضائية المختصة، باستثناء ذلك التي كان يمارس المتهم مهامه في دائرة اختصاصها².

كما وضحت المادة 575 ق.إ.ج إجراءات متابعة أعضاء المجالس القضائية أو رؤساء المحاكم ووكلاء الجمهورية بنصها على أنه إذا كان الاتهام موجهها إلى أحد هذه الهيئات فيرسل الملف بطريق التبعية التدريجية من وكيل الجمهورية إلى النائب العام لدى المحكمة العليا، الذي يرفع الأمر إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا إذا ما قرر

¹ - في حالة ما إذا لم يتم تحويل عائدات الفساد إلى الخارج، أما في غير ذلك من الحالات (في حالة تحويل عائدات جرائم الفساد إلى الخارج) فلا تتقادم الدعوى العمومية. أنظر، المادة 2،1/54 ق.و.ف.م.

² - المادة 2/574 ق.إ.ج.

أن ثمة محلاً للمتابعة، ويندب هذا الأخير قاضياً للتحقيق من خرج دائرة اختصاص المجلس الذي يقوم بالعمل فيه رجل القضاء المتابع.

فإذا انتهى التحقيق، أحيل الملف طبقاً للفقرة الثانية من المادة أعلاه إلى الجهة القضائية المختصة بمقرر قاضي التحقيق أو أمام غرفة الاتهام بدائرة المجلس القضائي.

أما إذا تعلق الاتهام بقاضي محكمة أو أحد ضباط الشرطة القضائية، يقوم وكيل الجمهورية المخاطر بإحالة الملف إلى النائب العام لدى المجلس، فإذا ما رأى أن ثمة محلاً للمتابعة عرض الأمر على رئيس ذلك المجلس الذي يعين أحد قضاة التحقيق يختار من خارج دائرة الاختصاص القضائية التي يباشر فيها المتهم وظيفته، وعندما تنتهي إجراءات التحقيق يزول القيد المفروض على حرية النيابة العامة في متابعة المتهم قضائياً¹.

ويجب الإشارة إلى أن التحقيق والمحاكمة عن جرائم الفساد المرتكبة من قبل هؤلاء الموظفين تشمل الفاعل الأصلي والمساعد وشركاء الشخص المتبوع².

3- القيد المتعلق بشرط الحصول على شكوى

طبقاً للمادة 6 مكرر من الأمر رقم 02/15 المتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية فإنه لا تحرك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأس مالها أو ذات رأس المال المختلط عن أعمال التسيير التي تؤدي إلى سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة إلا بناء على شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية للمؤسسة المنصوص عليها في القانون التجاري وفي التشريع الساري المفعول.

أما بشأن باقي جرائم الفساد، فتحرك الدعوى العمومية دون قيد، أي دون انتظار شكوى مسبقة. وإذا كانت الدعوى العمومية لا تحرك إلا بناء على شكوى، فإنه يتوجب على محكمة الموضوع أن تبين في حكمها الصادر أن الدعوى كانت بناء على شكوى تقدم بها صاحب الحق في تقديمها، وإذا رفعت الدعوى دون

¹ - المواد 576، 577 ق.إ.ج.

² - المادة 578 ق.إ.ج.

أن تقدم الشكوى التي يهتلمزها القانون فإن الإجراءات المتخذة تكون باطلة ولا يصححها تقديم شكوى في وقت لاحق على رفعها¹.

من جهة أخرى، يتضح من خلال المادة 1/583 ق.إ.ج أن تقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ليس مقصوراً على الجرائم الواقعة داخل الوطن، وإنما يتعداه إلى الجرائم الجنحية الواقعة خارج الوطن، والتي تدخل ضمن اختصاص القضاء الجزائري الجزائري، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة 2/03 ق.ع والتي تنص على "يطبق قانون العقوبات على الجرائم التي ترتكب في الخارج إذا كانت تدخل ضمن اختصاص المحاكم الجزائرية الجزائرية وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائرية".

وتبعاً لذلك، نصت المادة 1/583 ق.إ.ج على أن "كل واقعة موصوفة بأنها جنحة في نظر التشريع الجزائري أو في نظر تشريع البلد الذي وقعت فيه يجوز المتابعة من أجلها والحكم فيها في الجزائر إذا كان مرتكبها جزائرياً". وتطبيقاً لذلك، إذا قام مواطن جزائري بارتكاب إحدى جرائم الفساد على إقليم دولة أجنبية، فإنه يجوز للسلطات الجزائرية متابعة الجاني بعد تحقق جملة من الشروط نصت عليها الفقرة الثانية من المادة 582 ق.إ.ج وهي كالآتي:

- أن تكون الجريمة جنحة (كما هو الحال في جرائم الفساد) في نظر التشريع الوطني وفي نظر البلد الذي ارتكبت فيه؛
- أن تقع الجريمة خارج الإقليم الجزائري؛
- أن يكون الجاني جزائري الجنسية؛
- أن يعود الجاني إلى الجزائر بعد ارتكابه الجريمة؛
- أن لا يكون قد وقع الحكم عليه نهائياً من جهة قضائية أجنبية عن ذات الواقعة، أو قضى العقوبة المحكوم بها عليه، أو أنها سقطت بالتقادم أو حصل العفو عنها؛

فإذا توافرت هذه الشروط مجتمعة يمكن متابعة الجاني أمام القضاء الجزائري، غير أن صلاحية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية تبقى مقيدة وموقوفة على وجوب توفر شكوى مسبقة من الشخص المضروب أو بلاغ رسمي صادر من سلطات البلد الذي ارتكبت فيه وإلا كانت إجراءات المتابعة باطلة وهذا طبقاً لما نصت عليه المادة 3/583 ق.إ.ج.

¹- أنظر، فوزية عبد الستار، أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، دار النهضة، بيروت، لبنان، 1975، ص.150.

الفرع الثاني

سير محاكمة مرتكبي جرائم الفساد

يخضع نظام المحاكمة أمام المحاكم ذات الاختصاص الموسع للقواعد المقررة في القانون العام، سواء تعلق الأمر بتلك المبادئ التي تحكم المحاكمة (أولاً)، أو الإجراءات المتبعة إلى غاية صدور حكم فاصل في موضوع الجريمة (ثانياً).

أولاً: المبادئ التي تقوم عليها إجراءات المحاكمة

إن القواعد والضمانات المتعلقة بالجهة القضائية التي تمثل الوعاء الخارجي الذي تصب فيه باقي قواعد وضمانات المحاكمة العادلة لا توفّي أكلها ولا تحقق غايتها في غياب ضمانات أخرى تساندها أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها ضمانات غاية في الأهمية بالنسبة لحق المتهم في محاكمة عادلة، ونقصد بها تلك الضمانات التي لها صلة وثيقة بمسيرة وإجراءات المحاكمة، هذه المسيرة التي يلزمها زاد وفير من الضمانات حتى يجد المتهم ضالته في إحقاق حقه في المحاكمة العادلة¹.

حيث أنه ورغم كون هذه القواعد متعددة، لكنها تجتمع في جوهر واحد، ألا وهو تحديد الشكل الصحيح للمحاكمة بما يتضمنه هذا الشكل من رسم للإطار الخارجي الذي يلتزم به القاضي، وبإثبات الوقائع بداخله أي الكيفية التي تجري بها المحاكمة، فمسيرة المحاكمة تبدأ بإحقاق حق المتهم في الدفاع عن نفسه تحت أي صورة من صور الدفاع، مروراً بضمان حق المتهم في العلانية والشفوية، ووصولاً إلى ضمان حق المتهم في استدعاء الشهود ومناقشتهم.

وتقوم المحاكمة على مبادئ هامة تجعلها مختلفة عن تلك القواعد التي تحكم مرحلتي جمع الاستدلالات والتحقيق الابتدائي أهمها علنية الجلسات، شفافية المرافعات، حضور الخصوم، التدوين. وستعرض فيما يلي لهذه المبادئ.

¹ - سليمة بولطيف، المرجع السابق، ص.50.

1- علنية الجلسات

يشكل الجمهور تلك العين المراقبة لحسن سير العدالة الجنائية، فحضوره يشكل نوعاً من الرقابة الشعبية¹، كما أنّها الفضاء المواتي للمتهم ليُعرب للمحكمة وبشكل علني عن كل مساس بحقوقه أو إهدار لضماناتها من سلطة التحقيق الابتدائي، وهي بذلك تحقق الردع العام والخاص في نفس الوقت، وبالتالي المساهمة في تفعيل دور القانون الجنائي في الردع إذ أنّها تؤكد في ذهن الناس ارتباط الجريمة بالعقوبة.

فالأصل هو علنية الجلسات ما لم يكن في علنيتها خطر على النظام العام، وفي هذه الحالة تصدر المحكمة حكماً يقضي بعقد جلسة سرية، غير أنّ الحكم في الموضوع يكون في جلسة علنية².

2- شفافية المرافعات

تعتبر الشفوية من الأصول الثابتة في المحاكمات الجنائية ومؤداها "أن تجرى كافة إجراءات المحاكمة شفاهة، حيث يدلي الخصوم والشهود والخبراء بأقوالهم أمام القاضي، وتتم مناقشتهم فيها بذات الكيفية، وتقدم الطلبات والدفع وتجرى مرافعة الادعاء والدفاع كذلك بنفس الطريقة، والغرض منها ضمان المناقشة الحضورية لكي يحكم القاضي بما يقع تحت بصره، ويصل سمعه من أقوال الخصوم"³.

ومن ثم لا يجوز لهيئة المحكمة أن تبني حكمها إلا على الأدلة المقدمة لها في معرض المرافعات التي حصلت للمناقشة فيها حضورياً، لذلك يجب أن تصدر الأحكام من القاضي الذي ترأس جميع جلسات الدعوى وإلا كانت باطلة⁴، حيث قضى المجلس الأعلى في أحد قراراته بأنه "يظل الحكم إذا كان مبناه دليلاً لم يطرح للمناقشة، أو لم يتح للخصوم فرصة إبداء الرأي فيه، ومن باب أولى إذا لم يعلموا به أصلاً، ومتى كان ذلك استوجب نقض وإبطال القرار المطعون فيه"⁵.

¹ - أنظر، محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية - مرحلة جمع الاستدلالات، سير الدعوى الجنائية والدعوى المدنية المرتبطة بها، والتحقيق والحكم، والطعن الصادر في الدعوى الجنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص. 791.

² - المادة 285 ق.إ.ج.

³ - سليمة بولطيف، المرجع السابق، ص. 70.

⁴ - المادة 341 ق.إ.ج.

⁵ - المجلس الأعلى، غ.ج.م، 1988/01/19، ملف رقم 53194، المجلة القضائية، 1990، ع. 04، ص. 218.

وتقوم هيئة المحكمة بسماع الشهود الذين أدلوا بشهادتهم في مرحلة التحقيق وذلك حتى تقدر تمام التقدير مدى صحتها، ويجوز لها فضلا عن ذلك أن تسمع غيرهم، وإذا لم تستجب لطلب المتهم القاضي بسماع شهود الإثبات بحجة اقتناعها بثبوت التهمة بما قرر بمحضر جمع الاستدلالات، فإن المحكمة بذلك تكون قد أخلت بحق المتهم في الدفاع، مما يعيب الحكم ويوجب نقضه¹.

3- حضور الخصوم

تجرى إجراءات المحاكمة بحضور الخصوم، ويعد ذلك أهم الضمانات وتكملة ضرورية لمبدأ شفاهية المرافعات، فلا يجوز للقاضي أن يؤسس حكمه على دليل لم يطرح من طرف الخصوم أمامه ولم يناقش أثناء الجلسة، وعليه فحضور الخصوم ضروري لتمكينهم مناقشة الأدلة في الجلسة.

وفي هذا تنص المادة 294 ق.إ.ج على أنه " إذا لم يحضر المتهم رغم إعلانه قانونا ودون سبب مشروع وجه إليه الرئيس بواسطة القوة العمومية إنذار بالحضور، فإذا رفض جاز للرئيس أن يأمر إما بإحضاره جبرا عنه بواسطة القوة العمومية أو باتخاذ إجراءات المرافعات بصرف النظر عن تخلفه. وفي الحالة الأخيرة تعتبر جميع الأحكام المنطوق بها في غيبته حضورية ويبلغ بها مع الحكم الصادر في الموضوع".

4- التدوين: يناط لكاتب الضبط مهمة تدوين الإجراءات والأحكام، حيث يدخل في تشكيلة الجلسة ولا تنعقد إلا بحضوره.

عند تحرير الحكم يجب على الكاتب مراعاة جميع الإجراءات الشكلية، كما يجب أن يحتوي على تلك البيانات التي نصت عليها المادة 314 ق.إ.ج، ويوقع كل من الرئيس وكاتب الجلسة على أصل الحكم في مهلة 15 يوما من تاريخ صدوره².

تلك هي المبادئ التي تقوم عليها إجراءات المحاكمة أمام المحكمة ذات الاختصاص الموسع وغيرها من المحاكم، فهي قواعد تشترك فيها كل المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها.

¹- أحمد شوقي الشلقاني، المرجع السابق، ص.382.

²- المادة 2/314 ق.إ.ج.

ثانيا: سير الجلسات

تمت الجلسة في اليوم المحدد لكل قضية تخص جريمة من جرائم الفساد ، وتبدأ بإعلان الرئيس عن القضية والأطراف والشهود والخبراء، ويتأكد من حضور المتهم عن طريق التحقق من هويته وتاريخ ومكان ميلاده ومهنته ومحل إقامته، ويعرف بالإجراء الذي رفعت به الدعوى أمامه¹.

ويتولى رئيس الجلسة ضبط وإدارة المرافعة، فيحدد ترتيب الأدلة، كترتيب سماع الشهود، وإذا حدث بالجلسة أن أحل أحد الحاضرين بالنظام بأية طريقة كانت، فللرئيس أن يأمر بإبعاده من قاعة الجلسة². وفي هذا المجال قضى المجلس الأعلى في أحد قراراته بما يلي " أما ضبط الجلسة وإدارة المرافعات فيظلان من صلاحيات رئيس المحكمة وحده، إذ أن المادة 286 من قانون الإجراءات الجزائية حولته سلطة مطلقة في اتخاذ التدابير والإجراءات التي يراها لازمة لحسن سير الجلسة، وفرض الاحترام الكامل لهيئة المحكمة³.

ويجب كل شاهد عن الأسئلة التي وجهت إليه من الرئيس أو من النيابة العامة أو من أطراف الدعوى الآخرين، ثم يدلي الخبراء وحتى ضباط الشرطة بتصريحاتهم وآرائهم حول مسائل متعلقة بالقضية.

كما يجوز للمتهم ولأطراف الدعوى الآخرين ومحاميهم إيداع مذكرات ختامية، ويؤشر على هذه المذكرات من الرئيس والكتاب، وينوه هذا الأخير أن هذا الإيداع قد تم بالجلسة، وتلزم المحكمة بالإجابة عن هذه المذكرات المودعة على هذا الوجه، كما يتعين عليها ضم المسائل الفرعية والدفع المبدات أمامها والفصل فيها بحكم واحد⁴. ويقع على سلطة الاتهام عبء إثبات الجريمة إتباعا لما هو مقرر من أن الأصل في الإنسان البراءة حتى يقوم الدليل إدانته. ومن القواعد الأصولية في الإجراءات الجزائية وجوب أن تبنى الإدانة على الجرم واليقين لا على الظن والاحتمال، فإن قام أي شك في إسناد الفعل إلى المتهم وجب القضاء ببراءته، ومن هنا جاءت القاعدة التي تقضي بان الشك يفسر دائما لصالح المتهم⁵.

¹- المادة 343 ق.إ.ج.

²- المادة 295 ق.إ.ج.

³- المجلس الأعلى، غ.ج، 1984/04/03، ملف رقم 27580 ، مقتبس عن زوليخة زوزو، المرجع السابق، ص.166.

⁴- المادة 352 ق.إ.ج.

⁵- شريعة سوماتي، المرجع السابق، ص.57.

وحتى يبنى الحكم على اليقين ينبغي أن يمنح القاضي من السبل والوسائل ما يمكنه من الوصول إلى الحقيقة في الواقعة المطروحة عليه، حتى يطمئن ضميره إلى الأدلة القائمة في الدعوى والعناصر المعروضة أمامه، وقد عني المشرع بالنص على هذه القاعدة في المادة 212 ق.إ.ج التي نصت على أنه "يجوز إثبات الجرائم بأي طريق من طرق الإثبات ما عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك"، وهو ما أكدته المحكمة العليا في قرارها¹ من المقرر قانوناً أنه يجوز إثبات الجرائم بأي طريق من طرق الإثبات ما عدا الأحوال التي ينص فيها القانون على غير ذلك، ومن ثم فغن القضاء بما يخالف هذا المبدأ يعد حرقاً للقانون"¹.

وعلى القاضي أن يصدر حكمه تبعاً لاقتناعه الخاص"، ومتى كان القاضي حراً في تكوين عقيدته، فإنه يجوز أن يكون عماد قضاؤه مجرد قرائن تتضافر وترتقي في نظره إلى دليل مقنع على صحة الواقعة المسندة إلى المتهم أو نفيها، فهي أدلة غير مباشرة يصح الاعتماد عليها وحدها في الإدانة، وهي من طرق الإثبات الأصلية في المواد الجزائية.

تتميز جرائم الفساد بأنها جرائم خطيرة، كونها ذات بعد منظم وعابر للحدود الوطنية، ما يزيدا تعقيداً، وبخاصة حينما تفضي إلى ارتكاب جرائم غسل الأموال المتحصلة منها ونقلها خارج حدود الدولة، ما يحتم الوقوف على آلية استرداد هذه الأصول المنهوبة، وطرق وإجراءات هذه الآلية، وأهمية التعاون القضائي في مجال تسليم المجرمين واسترداد الأصول المنهوبة، وهذا ما سيكون محل البحث فيما يلي.

المطلب الثالث

التعاون القضائي الدولي

تعتبر مسألة التعاون القضائي بين الدول المختلفة محط اهتمام وضرورة تفرضها طبيعة العلاقات الدولية الخاصة عبر الحدود، بل هي كما يراها جانب من الفقه مفروضة بمقتضى هدف القانون الدولي الخاص وغاياته المتمثل في التعاون المشترك بين النظم القانونية².

¹ - المحكمة العليا، غ.ج.م.، 1991/01/29، ملف رقم 70690، مقتبس عن، نبيل صقر، قضاء المحكمة العليا في الإجراءات الجزائية، ط. 1، دار الهدى للنشر، 2008، ص.08.

² - أنظر، عكاشة محمد عبد العالي، الإنابة القضائية في نطاق العلاقات الخاصة الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص.07.

وقد حرصت الدول المختلفة—منذ زمن طويل—تحقيقاً لمصلحتها المشتركة على عدم إفلات المجرمين من العقاب، وذلك بإبرام اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن التعاون القانوني والقضائي فيما بينها في المجال الجنائي بصفة عامة واتخذت وسائل هذا التعاون صوراً متنوعة، كالإنابة القضائية وتسليم المجرمين (الفرع الأول)، تجميد وحجز الأموال واسترداد الممتلكات عن طريق إجراءات المصادرة الدولية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإنابة القضائية الدولية وتسليم المجرمين

إن مكافحة الفساد لا يمكن أن تتم بالفعالية اللازمة إلا من خلال تزويد القضاء سلطات خاصة تمكنه من ردع مرتكبيه خصوصاً أن الطرف المتضرر في مثل هذه الجرائم عادة ما تكون الدولة، لذلك تواجه الدول إشكاليات كثيرة تتجاوز إقليمها وتتعدى لإقليم أو أقاليم دولة أخرى، ولا يمكن تجاوز وحل هذه الإشكاليات إلا وفق التعاون القضائي بكامل أوجهه حتى يتسنى ردع مرتكبي جرائم الفساد¹.

وتتمثل مجالات التعاون القضائي المألوفة في قانون الإجراءات الجزائية في الإنابة القضائية (أولاً)، وتسليم المجرمين (ثانياً).

أولاً: الإنابة القضائية

جرى تعريف الإنابة القضائية الدولية بأنها " طلب من السلطة القضائية المنبئة إلى السلطة المنابة —قضائية كانت أم دبلوماسية— باتخاذ إجراء من إجراءات التحقيق أو جمع الأدلة في الخارج، وكذا أي إجراء قضائي آخر يلزم اتخاذه للفصل في المسألة المثارة أو المحتمل إثارتها في المستقبل أمام القاضي المنيب الذي ليس في مقدوره القيام به في نطاق دائرة اختصاصه"².

وتجد الإنابة القضائية أساس مشروعيتها في التشريع الجزائري في النظام القانوني المنصوص عليه في المادتين

721 و 722 من ق.إ.ج، ويمكن تقسيم الإنابة القضائية الدولية إلى نوعين:

¹ - Cf. Mario PISSANI, Criminalité organisée et coopération internationale, Revue international de droit pénal, 1999, Vol.70, n°=1-2, p.55.

² - عكاشة محمد عبد العالي، المرجع السابق، ص.16.

1- الإنابة الواردة من الخارج (المادة 721 ق.إ.ج)

في حالة متابعة جرائم غير سياسية في بلد أجنبي تسلم الإنابة القضائية الواردة من السلطة الأجنبية بالطريق الدبلوماسي وترسل إلى وزارة العدل بالأوضاع المنصوص عليها في المادة 703 ق.إ.ج. وتنفذ الإنابات القضائية إذا كان لها محل وفقا للقانون الجزائري، كما أنه من الجائز حضور ممثل عن الدولة طالبة الإنابة عند القيام بالإجراء المطلوب، لذلك يتعين إحاطة الجهة طالبة علما بمكان وزمان تنفيذه لكي يتاح للطرف ذي الشأن أن يحظر إذا شاء أو أن يوكل من ينوب عنه¹.

وإذا تم القيام بالإجراء، على قاضي التحقيق أن يقدم الأوراق المتعلقة به إلى وزارة العدل وهذه الأخيرة تتولى بدورها إرسالها إلى الدولة الأجنبية بالطرق الدبلوماسية، وفي حالة ما إذا تعذر تنفيذ الإجراء المطلوب لأي سبب كان فلا بد من إشعار الدولة طالبة الإنابة بالطرق الدبلوماسية بتعذر تنفيذ الإجراء وسببه².

2- الإنابة القضائية المرسلة إلى الخارج (المادة 722)

ترسل من قاضي التحقيق عن طريق السلم الإداري إلى السيد وزير العدل الذي يرسلها بدوره إلى وزارة الخارجية الجزائرية التي تبلغها بالطريق الدبلوماسي إلى السلطات القضائية الأجنبية، وإذا كان هناك اتفاق بين الجزائر والدولة الأجنبية. فإنه يستغنى عن الطريق الدبلوماسي سواء بالنسبة للإنابة الصادرة أو الواردة كما هو الشأن بالنسبة للبروتوكول القضائي المبرم بين الجزائر وفرنسا في 28/08/1962 بالنسبة للإنابة القضائية في المادة الجزائرية المراد تنفيذها على تراب إحدى الطرفين، حيث تتم العملية مباشرة بأن ترسل بين الإدارات المركزية العدلية لكلا البلدين وتنفذ عن طريق السلطات القضائية³.

ثانيا: تسليم المجرمين

لقد تنامت في الآونة الأخيرة ظاهرة فرار المجرمين صحبة الأموال التي جنوها من الجرائم التي اقترفوها من الدولة صاحبة الاختصاص بمحاكمتهم إلى دولة أخرى، ولمواجهة هذه الظاهرة عمدت مختلف دول العالم إلى إقامة

¹ - المادة 120 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - شريفة سوماتي، المرجع السابق، ص.93.

³ - شريفة سوماتي، المرجع السابق، ص.93.

نظام فعال لتسليم المجرمين والمتهمين والذي يحول دون حصول المجرمين على مأوى آمن لهم ولأموالهم غير المشروعة، كما يجرمهم من الاستفادة من الاختلاف في الأنظمة القانونية والقضائية للدول.

فتسليم المجرمين هو العملية الإجرائية الرسمية التي تطلب بواسطتها إحدى الولايات القضائية من ولاية قضائية أخرى إنفاذ إعادة شخص موجود في الولاية القضائية متلقية الطلب متهم أو مدان بارتكاب جرم جنائي واحد أو أكثر انتهاكا لقانون الولاية القضائية الطالبة. وتلتزم إعادة لكي يواجه ذلك الشخص المحاكمة أو لكي توقع عليه العقوبة على ذلك الجرم المرتكب¹.

ويتضح من التعريف أعلاه أن هناك صورتين للتسليم هما:

- أن يكون الشخص المطلوب تسليمه متهما بارتكاب جريمة وفقا للنظام القانوني والقضائي للدولة الطالبة وتمكن من الهرب خارج إقليم الدولة، قبل أن يكتشف أمره أو يضبط في أي مرحلة من مراحل الدعوى الجنائية وقبل صدور الحكم فيها، وهنا تقدم تلك الدولة طلب إلى الدولة الأخرى التي هرب إليها المتهم من أجل تسليمه ومحاكمته عن الجريمة المقترفة؛

- أن يكون الشخص المطلوب تسليمه قد ارتكب الجريمة وصدر حكم بالإدانة، إلا أنه تمكن قبل أو أثناء تنفيذ العقوبة الصادرة ضده من الفرار إلى دولة أخرى، فترسل طلب تسليمه لتنفيذ العقوبة الصادرة ضده.

وهكذا يهدف التسليم إلى الحيلولة دون إفلات المجرمين من العقاب في حالة ما إذا كان القانون الداخلي للدولة المتواجد على إقليمها المتهم لا يسمح بمحاكمته عن جريمته. ويتم معالجة موضوع تسليم المجرمين إما من خلال قانون الإجراءات الجزائية الذي نظم أحكامه في المواد من 694 إلى 719 منه أو من خلال الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمكافحة الجريمة.

وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مرجعية قانونية لتسليم المجرمين المرتكبين لجرائم الفساد حيث نصت المادة 5/44 من الاتفاقية على أنه "إذا تلقت دولة طرف، تجعل تسليم المجرمين مشروطا بوجود معاهدة، طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة".

¹ - دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، المرجع السابق، ص. 41.

كما دعت الاتفاقية في الفقرة السابعة من المادة السالفة الذكر الدول الأطراف التي لا تخضع تسليم المجرمين لوجود معاهدة بأن تجعل الجرائم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية جرائم يجوز فيها التسليم فيما بينها.

ومن أهم ما استحدثته الاتفاقية بشأن تسليم الأشخاص تكريسها لمبدأ إما التسليم أو المحاكمة¹، وهو مبدأ من شأنه التخفيف من قاعدة حظر تسليم المجرمين التي تتعارض مع مقتضيات التعاون القضائي الدولي، ومؤدى هذا المبدأ أنه إذا لم تقم الدولة المطلوب منها التسليم بتسليم الشخص بسبب كونه أحد رعاياها، يكون عليها أن تتولى بديلاً عن ذلك مباشرة إجراءات ملاحقته بهدف محاكمته عن الجريمة، الذي كان التسليم مطلوباً من أجلها².

ونرى بدورنا أن قاعدة إما التسليم أو المحاكمة إذا ما أسئستعمالها قد تؤدي إلى إفلات المجرمين من الملاحقة أو العقاب، إذ أن الدولة المطلوب منها المحاكمة بدلاً من التسليم ليست ملزمة بإجراء هذه المحاكمة وخاصة لو كان الجرم ذو طبيعة سياسية، أو قد يصدر عفو من الدولة المطلوب منها التسليم.

وتقتضي دراسة هذه الصورة من صور التعاون القضائي ضرورة التطرق إلى شروطه وإجراءاته.

1- شروط تسليم المجرمين

باستقراء اتفاقية الأمم المتحدة وكذا قانون الإجراءات الجزائية نستنتج أن هناك مجموعة من الشروط وجب توفرها للقيام بتسليم شخص إلى الدولة التي تطلبه بتهمة ارتكاب جريمة من جرائم الفساد، وتتمثل في:

- أن تكون الجريمة محل الطلب أو المتابعة قد وقعت داخل إقليم الدولة الطالبة للتسليم أو خارجها عدا الجزائر، فالجرائم المرتكبة في الجزائر هي من اختصاص الهيئات القضائية الجزائرية طبقاً لمبدأ إقليمية النص الجنائي، ويجد هذا المبدأ سنده في سيادة الدولة على إقليمها.

¹ - المادة 11/44 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

² - شريفة سوماتي، المرجع السابق، ص. 91.

ويرجع أساس العلاقة بين مبدأ الإقليمية ونظام تسليم المجرمين، إلى ما تقتضيه متطلبات التعاون الدولي من ضرورة تمكين الدولة التي انتهك المجرم قوانينها لاسترداده ومحاكمته عما اقترفه من جرم، فالجرم الذي يرتكب جريمة ويفر خارج إقليم الدولة دون أن تنال منه بالمحاكمة وتوقيع الجزاء عليه يسلبها سلطاتها في إعمال مبدأ الإقليمية¹.

لذا يمكن القول أن نظام تسليم المجرمين يعتبر أحد الأدوات الهامة التي تضمن حسن تطبيق مبدأ الإقليمية

- أن يكون الفعل المطلوب التسليم بشأنه معاقبا عنه في قوانين كلتا الدولتين طالبة للتسليم والمطلوب منها ذلك، وهو ما يطلق عليه بشرط التجريم المزدوج، وهو يمثل قاعدة أساسية في التسليم، إذ أنه يصعب التفكير في دولة تقبل تسليم فرد بسبب تصرف صدر عنه ولا يعاقبه قانون هذه الدولة². وقد أشارت إليه الفقرة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بنصها على أنه "تنطبق هذه المادة (تسليم المجرمين) على الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية عندما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجودا في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون الجرم الذي يلتمس بشأنه التسليم جرما خاضعا للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف طالبة والدولة الطرف متلقية الطلب".

ونلاحظ أن المشرع الجزائري قد أخذ بضرورة توفر شرط ازدواج التجريم، إلا أنه لم يشدد في هذا الشرط، كأن يشترط تطابق الوصف والتسمية، بل اكتفى بأن تكون الأفعال المطلوبة بشأنها التسليم تشكل جنائية أو جنحة في قانون الدولة طالبة التسليم وبالقابل يعاقب عنها التشريع الوطني³.

هذا ويتحقق شرط ازدواج التجريم وفقا لأحد المعيارين: إما القائمة الحصرية التي تعتمد على تعداد الجرائم التي يجوز فيها التسليم واستبعاد ما عداها وهذا الأسلوب أخذت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وإما أسلوب الحد الأدنى للعقوبة المقررة والذي يسمح بالتسليم بشأن الجرائم التي تتجاوز عقوبتها حدا أدنى معيناً، فإذا كانت الجريمة سبب التسليم يعاقب عليها بأقل من الحد الأدنى المطلوب كان التسليم محظورا⁴.

¹- أنظر، فريدة شيري، تحديد نظام تسليم المجرمين، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2008/2007، ص.107.

²- أنظر، سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين -دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،

2007، ص.130.

³- المادة 2/697 ق.إ.ج.

⁴- سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين ...، المرجع السابق، ص.113.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد أخذ بمعيار الحد الأدنى للعقوبة المقررة وهذا ما يؤكد البند الأول من الفقرة الثانية من المادة 697 ق.إ.ج والتي تنص " على أن " الأفعال التي يعاقب عليها قانون الدولة الطالبة بعقوبة جنحة إذا كان الحد الأقصى للعقوبة المطبقة طبقا لنصوص ذلك القانون سنتين أو أقل أو إذا تعلق الأمر بمتهم قضى عليه بالعقوبة إذا كانت العقوبة التي قضى بها من الجهة القضائية للدولة الطالبة تساوي أو تجاوز الحبس لمدة شهرين".

ومتى توافر شرط ازدواج التجريم وجب القيام بإجراءات التسليم مهما كانت طبيعة الجريمة والعقوبة المقررة لها كأصل عام، غير أن الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية درجت على استبعاد بعض الجرائم والعقوبات من مجال التسليم، ومن بين الجرائم المستثناة الجرائم السياسية والعسكرية، هذا بالإضافة إلى الجرائم المالية.

أما من حيث العقوبات فنجد أنه قد درج على استبعاد التسليم متى كانت الجرائم محل هذا التسليم معاقبا عليها بالإعدام أو بعقوبة بدنية مشوهة¹، وهذا ما أكدته المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين التي تبنتها الأمم المتحدة بموجب اللائحة رقم 116/65 بتاريخ 14 ديسمبر 1990 في المادة 04 والتي نصت على أنه من بين الأسباب الاختيارية لرفض التسليم أن تكون العقوبة المقررة أو المحكوم بها هي عقوبة الإعدام.

والملاحظ أن استبعاد بعض الجرائم من التسليم نظرا لعقوبتها القاسية أو الوحشية في بعض الحالات أمر ممكن ومقبول، أما استبعاد الجرائم السياسية فهو أمر يثير بعض الإشكالات خاصة ما تعلق منه بمفهوم الجريمة السياسية الذي ما يزال يشوبه الغموض والالتباس ويفتقر إلى التحديد والوضوح.

ورغم ما يعتري صعوبة تحديد وتعريف الجريمة السياسية إلا أن هناك إجماع قانوني على استبعاد الجرائم السياسية من نطاق التسليم، وهذا ما كرسته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 4/44، كما نجد المشرع الجزائري قد أخذ بهذا المبدأ عندما نص في المادة 698 ق.إ.ج أنه " لا يقبل التسليم في الحالات التالية إذا كانت للجنائية أو الجنحة صبغة سياسية أو إذا تبين من الظروف أن التسليم مطلوب لغرض سياسي".

- يشترط أيضا لقبول التسليم أن تكون الجريمة التي اتهم بارتكابها الشخص المطلوب تسليمه وكذا العقوبة الصادرة بحقه لا تزال قائمة ولم تسقط أو تنقضي لأي سبب من أسباب الانقضاء، كالتقادم أو صدور عفو أو لسبق الفصل فيها.

¹ - سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين ...، المرجع السابق، ص.154.

وبهذا فإن سقوط الدعوى العمومية أو تقادم العقوبة يعتبر سببا أو مانعا لعدم التسليم، وذلك لانتفاء إجراء التسليم للسند القانوني الذي يجيز ملاحقة الأشخاص المطلوب بتسليمهم¹.

وهذا ما أكدته المادة 5/698 ق.إ.ج بنصها على أنه " لا يقبل التسليم إذا كانت الدعوى العمومية قد سقطت بالتقادم قبل تقديم الطلب أو كانت العقوبة قد انقضت بالتقادم قبل القبض على الشخص المطلوب تسليمه، وعلى العموم كلما انقضت الدعوى العمومية في الدولة الطالبة وذلك طبقا لقوانين الدولة الطالبة أو الدولة المطلوب إليها التسليم".

وكذا المادة 6/698 من ق.إ.ج بنصها على أنه "لا يقبل التسليم إذا صدر عفوا من الدولة الطالبة أو الدولة المطلوب إليها التسليم، ويشترط في الحالة الأخيرة أن تكون الجريمة من عداد تلك التي كان من الجائز أن تكون موضوع متابعة في هذه الدولة إذا ارتكبت خارج إقليمها من شخص أجنبي عنها".

2- إجراءات تسليم المجرمين

يتطلب نظام تسليم المجرمين إجراءات خاصة للتسليم يجب على الدولة الطالبة له أن تتقيد بها وإلا رفض طلبها، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تفصل في هذه الإجراءات وإنما أشارت إلى المبادئ التي يجب الاستناد عليها للقيام بها، منها ضرورة التعجيل بإجراءات التسليم وتبسيطها وضرورة التشاور قبل رفض التسليم وغيره من التوجيهات التي وردت بالمادة 44 من الاتفاقية أعلاه.

غير أن التشريعات الوطنية ومنها قانون الإجراءات الجزائية الجزائري قد بينت بدقة الإجراءات الواجب إتباعها لتسليم المتهمين أو المجرمين، وهذه الإجراءات تعتبر ضمانا مزدوجة، فمن جهة ضمانا للدولة المطالبة بالتسليم ومن جهة ثانية ضمانا للشخص المطلوب تسليمه.

حيث طبقا للمادة 702 ق.إ.ج يقدم طلب التسليم إلى الحكومة الجزائرية بالطريق الدبلوماسي إلى وزارة الخارجية، ويرفق طلب التسليم بحكم صادر بالعقوبة أو بكل الوثائق التي تثبت متابعته القضائية، ويتولى وزير الشؤون الخارجية تحويل طلب التسليم بعد فحص المستندات إلى وزير العدل الذي يتحقق من صحة الطلب طبقا لما جاء في المادة 703 ق.إ.ج.

¹ - سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين ...، المرجع السابق، ص.274.

وبناء على ما جاء في المادة 704 ق.إ.ج فإنه يتم استجواب الأجنبي محل طلب التسليم من طرف النائب العام للتحقق من هويته، ويتم تبليغه بالمستند الذي بموجبه تم القبض عليه، وذلك خلال 24 ساعة، ويجرر محضر بهذه الإجراءات ثم ينقل المقبوض عليه إلى سجن العاصمة في أقصر الآجال ويجبس به، وفي نفس الوقت تحول المستندات المقدمة والمؤيدة للطلب للنائب العام لدى المحكمة العليا الذي يتولى بدوره استجواب الأجنبي خلال 24 ساعة ويجرر محضرا بذلك وهذا طبقا لما جاء في المادة 706 ق.إ.ج.

ثم ترفع المحاضر وسائر المستندات إلى الغرفة الجنائية بالمحكمة العليا، ويمثل الأجنبي خلال 8 أيام من تاريخ تبليغ المستندات، وتسمع أقوال النيابة العامة وأقوال صاحب الشأن الذي يمكنه الاستعانة بمحامي ومترجم.

وإذا أصدرت المحكمة العليا رأيا مسببا برفض طلب التسليم فإنه طبقا للمادة 710 ق.إ.ج يكون هذا القرار نهائيا وغير قابل للطعن، أما إذا قبلت طلب التسليم فيوقع وزير العدل على مرسوم الإذن بالتسليم ويتم تبليغه إلى حكومة الدولة الطالبة التسليم، وإذا انقضى ميعاد شهر من تاريخ تبليغ التسليم دون أن يقوم ممثلو تلك الدولة باستلام الشخص المقرر تسليمه يفرج عنه ولا يجوز المطالبة به بعد ذلك.

ويكون باطلا التسليم الواقع مخالفا للأحكام والشروط المذكورة سابقا، إذ يقدم طلب البطلان طبقا لما جاء في المادة 714 ق.إ.ج من صاحب الشأن خلال 03 أيام اعتبارا من تاريخ الإنذار الذي يوجهه النائب العام إليه إثر القبض عليه. ويترتب على بطلان التسليم الإفراج عن الشخص المسلم إن لم تكن الحكومة التي تطالب به قد تسلمته، ولا يجوز إعادة القبض عليه مجددا سواء بسبب الأفعال التي بررت تسليمه أو بسبب أفعال سابقة ما عدا في حالة ما إذا أُلقي القبض عليه في الجزائر خلال 30 يوما التالية للإفراج عنه طبقا للمادة 716 ق.إ.ج.

ولما كان الغالب في جرائم الفساد أنها تؤدي إلى سرقة الأموال العامة وتحويلها إلى الخارج، الأمر الذي يكون له تبعات سلبية على المجتمع وبالأخص الفقراء بسبب استنزاف موارد الدولة، وتهريب الأصول المسروقة إلى الخارج مما يعقد عملية استردادها، ويستدعي التعاون الدولي على هذا الصعيد.

الفرع الثاني

التعاون القضائي في تجميد وحجز الأموال واسترداد الممتلكات عن طريق إجراءات

المصادرة الدولية

يعتبر استرداد الأموال المنهوبة من القضايا الشائكة البالغة الأهمية، وتكمن خطورة تهريب الأموال المتأتية من جرائم الفساد في العواقب المدمرة لدولة المنشأ، حيث تقوض المعونة الخارجية، وتستنفد احتياطي العملة، وتقلص الوعاء الضريبي، وتزيد من مستويات الفقر، وتعيق التنمية والإصلاح، ما استدعى وقوف المشرعين الدوليين عند آليات تنظيمه وتطوير آثاره.

ولاسترداد الأصول جملة فوائد، وهي¹:

- يعد تدبيراً ردعاً بقوة، لأنه يقضي على الحافز الذي يدفع الناس إلى ارتكاب جرائم غسل الأموال وجرائم الفساد؛
- يعيد إقرار العدالة في الميادين المحلية والعالمية، من خلال فرض العقاب على أي سلوك فاسد؛
- يمثل اعترافاً مجتمعياً بالطابع الجنائي للفساد؛
- يعد استرداد الأصول ومجال التعاون الدولي والمساعدة القانونية مكافحة لظاهرة غسيل الأموال غير المشروعة، كونها ظاهرة جرمية خطيرة، لاسيما أن العديد من صور جرائم الفساد أضحي يتم على يد جماعات إجرامية منظمة، وبخاصة العابرة للحدود؛
- يؤدي دوراً محبطاً لمرتكبي جرائم الفساد، حيث يجرمهم من الاستفادة من الأموال المتأتية من هذه الجرائم، ويحد من جرائم غسل الأموال في الوقت نفسه؛
- يصلح الضرر الذي أصاب السكان والمجتمع، ويسهم في التنمية والنمو الاقتصادي؛
- يمثل المؤشر العملي على فعالية التعاون القضائي الدولي من الناحية الواقعية التطبيقي.

ورغم الأهمية السابقة، إلا أن الجزائر تعرف تأخراً نسبياً في هذه المسألة بالذات، إذ وجه مدير الشرطة القضائية العميد الأول "لاج رايح" انتقادات لاذعة لقضاة التحقيق [الجزائريين](#) الذين قال بأنهم لا يتقنون معالجة القضايا الإجرامية ذات الطابع الدولي باحترافية كاملة ولا سيما كما قال قضايا الجرائم الاقتصادية وتبييض الأموال المطروحة على العدالة [الجزائرية](#) مؤكداً بأنهم لا يتحرون عن أطراف القضية في الخارج، ويكتفون بالتحقيق داخل

¹- نرمين نرمش - مازن لحام-عصمت صوالحة، المرجع السابق، ص.17.

الوطن رغم أن القانون يسمح لهم بإصدار إنابة قضائية للحصول على كل المعلومات . وأكد مدير الشرطة القضائية بأن طريقة معالجة قضاة التحقيق للقضايا الاقتصادية والمالية المطروحة على العدالة الجزائرية ولاسيما القضايا المتعلقة بتبييض الأموال تتسبب سنويا في عدم تمكن الجزائر من استرجاع الأموال الجزائرية المهربة إلى الخارج أو الأموال التي اختلست من الجزائر وتم تهريبها وتبييضها في الدول الأجنبية. مضيفا "القانون يمنحهم حق الاتصال بلجان التحقيق في الدول المعنية لطلب محاضر منها لإفادة التحقيق، كما يسمح لهم باللجوء للمكتب المركزي للأنتربول بالجزائر ليسلموا له طلبات إنابة قضائية يقوم ببلغ للجان التحقيق في الدول المعنية لكشف كل من ساهم في الجريمة من بعيد أو من قريب في تبييض الأموال¹.

هذا وتؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشكل شامل وعميق، من خلال الفصل الخامس، على موضوع "استرداد الموجودات" وهو حسب فقهاء القانون الدولي قد فتح آفاقاً جديدة في الحرب ضد الفساد، ووضع إطارا شاملاً لاسترداد الأصول، وبخاصة عندما تم الإعلان في المادة 51 منه على أن "استرداد الموجودات هو مبدأ أساسي في هذه الاتفاقية"، وحثت الدول الأطراف على أن تمد بعضها البعض بأكثر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال.

ونفس الأهمية أولهاها المشرع الجزائري لهذه الآلية وذلك بتخصيص الباب الخامس من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته للتعاون الدولي واسترداد الموجودات، وهذا في المواد من 56 إلى 70 والتي تضمنت العديد من الأحكام المتعلقة بالاسترداد والتي يمكن تقسيمها على نوعين: تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات (أولاً)، تدابير الاسترداد للممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة (ثانياً) نوردها في ما يلي:

أولاً: تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

لقد أوصت المادة 53 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كل دولة طرف في الاتفاقية أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى مدنية أمام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم وفقاً للاتفاقية أو لتثبيت ملكية تلك الممتلكات بشرط أن تتم التدابير في إطار ما يسمح به القانون الداخلي.

¹ - جميلة بلقاسم، مدير الشرطة القضائية: الجزائر عاجزة عن استرجاع أموالها المهربة، جريدة الشروق، 2007/10/22.

وقد سمح المشرع الجزائري لأجل استرداد الأموال غير المشروعة باتخاذ تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات من خلال رفع دعوى مدنية في الدولة المستقبلة لعائدات الفساد، كما سمح برفع الدعوى في الجزائر إذا ما تم تهريب عائدات الفساد إليها، وهذا ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 62 من ق.و.ف.م بنصها " تختص الجهات القضائية الجزائرية بقبول الدعاوى المدنية المرفوعة من طرف الدول الأعضاء في الاتفاقية، من أجل الاعتراف بحق ملكيتها للممتلكات المتحصل عليها من أفعال الفساد".

وطبقا لنفس المادة يمكن للقسم المدني إلزام الأشخاص المحكوم عليهم بسبب أفعال الفساد بدفع تعويض مدني للدولة الطالبة عن ما لحقها من أضرار، وفي جميع الحالات التي يمكن أن يتخذ فيها قرار المصادرة، يتعين على المحكمة التي تنظر في القضية أن تأمر بما يلزم من تدابير لحفظ حقوق الملكية المشروعة التي قد تطالب بها دولة أخرى طرف في الاتفاقية.

وتفترض هذه الصورة قيام السلطات المختصة في الدولة بأن تصدر بنفسها الأموال والممتلكات ذات المنشأ الأجنبي، وذلك بموجب قرار قضائي بشأن إحدى جرائم الفساد الإداري، كما تلتزم كذلك باتخاذ ما يلزم من تدابير تحفظية كالحجز والتجميد وإدارة الممتلكات، وهذا للمحافظة على حقوق الملكية المشروعة للدولة الأجنبية التي قد تطالب بها في أي لحظة.

وهنا يظهر لنا جليا عدم سلامة صياغة المادة 62 ق.و.ف.م كون أن القسم المدني لا يمكنه الإدانة بجرائم الفساد حتى يدفع تعويضا عن الأضرار الناجمة عنها، كما لا يمكنه أن يقرر المصادرة ليجوز له الأمر بالتدابير التحفظية. وعليه فالصياغة التي نرى أنها الأسلم تكون ب "تختص الجهات القضائية الجزائرية بقبول الدعاوى المدنية التبعية...".

ثانيا: استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة¹

خصص المشرع الجزائري المواد من 63 إلى 70 من ق.و.ف.م لتنظيم وضبط هذه الآلية، وسبب تخصيص هذا الكم من المواد هو لأهمية هذه التدابير ودورها في مكافحة الفساد، لأنه بالمصادرة يتم تجريد الجناة من عائدات جرائم الفساد ومصادرتها هذا من جهة، ومن جهة ثانية ارتباطها بآلية لا تقل أهمية عنها في ردع المفسدين وهي التعاون القضائي الدولي. وفيما يلي تفصيل آليات وإجراءات الاسترداد غير المباشر للعائدات الإجرامية.

¹ - تعرف المصادرة حسب المادة 2/ط من ق.و.ف.م. على أنها "التجريد الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن هيئة قضائية".

1- تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الأجنبية المتعلقة بالمصادرة

حسب المادة 1/63 من ق.و.ف.م فإنه تعتبر الأحكام القضائية التي أمرت بمصادرة ممتلكات اكتسبت عن طريق إحدى جرائم الفساد أو الوسائل المستخدمة في ارتكابها، نافذة بالإقليم الجزائري طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة. وتعتبر هذه المادة بمثابة خروج عن القاعدة المقررة في التنفيذ أن كل دولة لا تعترف إلا بأحكام قانونها الداخلي ولا تعتد إلا بالأحكام الصادرة من المحاكم الوطنية استناداً إلى مبدأ السيادة القضائية لكل دولة، فالمرشع اعترف ضمناً بحجية الحكم الأجنبي -الذي يقضي بمصادرة الممتلكات - أمام القضاء الوطني وأعطاه القوة التنفيذية.

والملاحظة التي يمكن إبدائها في هذا المجال هو أن التزام الجهات المختصة في الجزائر بتنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة، إنما هو في الواقع تكريساً لفكرة الحجية الدولية للأحكام الجنائية الأجنبية (في مجال المصادرة)، وهذا ما أكدت عليه الفقرة الأولى/أ من المادة 54 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹.

وقد وضع المرشع الجزائري مجموعة من الإجراءات يجب إتباعها من طرف الدولة الأجنبية التي تسعى لاستعادة الأموال والممتلكات المتأتية من جرائم الفساد عن طريق استصدار أمر بمصادرتها من قبل السلطات الجزائرية، ويمكن حصر هذه الإجراءات فيما يلي:

أ- تقديم طلب حجز أو تجميد عائدات الفساد

يجوز لأي دولة أجنبية أن ترفع لوزارة العدل بالجزائر طلبات الحجز أو تجميد الممتلكات المتأتية من جرائم الفساد والوسائل المستعملة في هذه الجرائم، كما يجوز لها أيضاً التقدم لدى الوزارة بقراراتها القضائية المتعلقة بالمصادرة مبدية رغبتها في تنفيذها في الجزائر².

وتقوم وزارة العدل بتحويل الملف إلى النائب العام لدى الجهة القضائية المختصة، ويرسل النائب العام بدوره الطلب إلى المحكمة المختصة مرفقاً بطلباته ويكون حكم المحكمة قابلاً للاستئناف والطعن بالنقض¹.

¹- تنص هذه المادة على أنه " على كل دولة طرف اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بإنفاذ أمر مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف أخرى".

²- المادة 1/67 ق.و.ف.م.

هذا وقد تستغرق عملية الفصل في طلبات المصادرة الخاصة بعائدات وممتلكات جرائم الفساد الإداري وقتا طويلا، وهذا لطابعها الدولي الأمر الذي قد يضيع الفرصة على الدولة المتضررة في استرداد ولو جزء من أموالها المهينة إلى دولة أجنبية، ولهذا سمح المشرع الجزائري باتخاذ بعض الإجراءات التحفظية المؤقتة وذلك لتفادي تحويل أو إخفاء العائدات والأموال المتأتية عن جرائم الفساد وهذا إلى غاية الفصل في طلب المصادرة.

وتتمثل هذا الإجراءات في التجميد والحجز، وهذا ما تؤكدته المادة 64 من ق.و.ف.م بنصها "وفقا للإجراءات المقررة، يمكن للجهات القضائية أو السلطات المختصة بناء على طلب إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية التي تكون محاكمها أو سلطاتها المختصة قد أمرت بتجميد أو حجز العائدات المتأتية من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب هذه الجرائم، أن تحكم بتجميد أو حجز تلك الممتلكات شريطة وجود أسباب كافية لتبرير هذه الإجراءات ووجود ما يدل على أن مآل تلك الممتلكات هو المصادرة.

ويمكن للجهة القضائية المختصة أن تتخذ الإجراءات التحفظية المذكورة في الفقرة السابقة على أساس معطيات ثابتة، لاسيما إيقاف أو اتهام أحد الأشخاص الضالعين في القضية بالخارج.

ترد الطلبات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، وفق الطرق المنصوص عليها في المادة 67 أدناه، وتتولى النيابة العامة عرضها على المحكمة المختصة التي تفصل فيها وفقا للإجراءات المقررة في مادة القضاء الاستعجالي".

ب- شكل طلب المصادرة

يشترط أن ترفق الطلبات المقدمة من إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية لأجل الحكم بالمصادرة أو تنفيذها بما يأتي من بيانات²:

- بيان بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطالبة، ووصف الإجراءات المطلوبة، إضافة إلى نسخة مصادق عليها ومطابقتها للأصل من الأمر الذي استند إليه الطلب، حيثما كان متاحا وذلك إذا تعلق الأمر باتخاذ إجراءات التجميد أو الحجز أو بإجراءات تحفظية؛
- وصف الممتلكات المراد مصادرتها وتحديد مكانها وقيمتها متى أمكن ذلك، مع بيان بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطالبة، والذي يكون مفصلا بالقدر الذي يسمح للجهات القضائية الوطنية

¹- المادة 2/67 ق.و.ف.م.

²- المادة 66 ق.و.ف.م.

باتخاذ قرار المصادرة طبقاً للإجراءات المعمول بها، وذلك في حالة الطلب الرامي إلى استصدار حكم بالمصادرة؛

- بيان يتضمن الوقائع والمعلومات التي تحدد نطاق تنفيذ أمر المصادرة الوارد من الدولة الطالبة، إلى جانب تقديم هذه الأخيرة لتصريح يحدد التدابير التي اتخذتها لإشعار الدول الأطراف حسنة النية، بشكل مناسب، وكذا ضمان مراعاة الأصول القانونية والتصريح بأن حكم المصادرة نهائي، وذلك إذا تعلق الأمر بتنفيذ حكم بالمصادرة.

ج- تنفيذ الأحكام الآمرة بالمصادرة

وفقاً للمادة 3/67 ق.و.ف.م فإن أحكام المصادرة المتخذة على أساس الطلبات المقدمة من طرف الدولة الأجنبية، تنفذ بمعرفة النيابة العامة بكافة الطرق القانونية.

2- قيام السلطات الوطنية المختصة بالمصادرة حتى في حالة انعدام الإدانة

وحسب المادة 3و2/63 من ق.و.ف.م يمكن لقسم الجرح أثناء نظره في إحدى جرائم الفساد أن يأمر بمصادرة الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي والتي تم اكتسابها عن طريق ارتكاب جرائم الفساد أو الممتلكات المستخدمة في ارتكابها، بل وأكثر من ذلك يمكن لقسم الجرح الأمر بهذه المصادرة حتى ولو امتنعت الإدانة لأي سبب من الأسباب كانقضاء الدعوى العمومية أو البراءة.

وهنا يتساءل البعض¹ عن طبيعة هذه المصادرة التي يمكن الحكم بها رغم انقضاء الدعوى العمومية أو تبرئة المتهم علماً أن المصادرة هي عقوبة تكميلية تضاف إلى العقوبة الأصلية.

4- إرجاع الممتلكات المصادرة والتصرف فيها

لم يحدد المشرع الجزائري بدقة مآل ممتلكات وعائدات جرائم الفساد التي تمت مصادرتها من طرف الجهات القضائية الجزائرية ولا كيفية التصرف فيها، كما لم ينظم الأحكام الخاصة بإعادتها إلى أصحابها الأصليين، إذ جاء

¹ - مراد هلال، المرجع السابق، ص.132.

نص المادة 70 من ق.و.ف.م مقتضب¹ وأحال إلى المعاهدات الدولية ذات الصلة والتشريع المعمول به لتحديد الخيارات المتاحة أمام الدولة للتصرف في الممتلكات المصادرة.

وبالرجوع إلى المعاهدات الدولية ذات الصلة، وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أنها فصلت بدقة في مسألة إرجاع عائدات جرائم الفساد الإداري وكيفية التصرف فيها وهذا بموجب المادة 57 منها تحت عنوان "إرجاع الموجودات والتصرف فيها"، والتي تضمنت عدة أحكام تفصلها فيما يأتي:

لقد حددت الفقرة الثالثة من المادة 57 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ثلاث حالات يتم فيها إعادة الأموال والممتلكات المصادرة من جرائم الفساد بناء على طلب الدولة المتضررة الضحية. هذا وتختلف الشروط الواجب توافرها في كل حالة لإرجاع الأموال المصادرة باختلاف نوع جريمة الفساد المعنية، غير أنها تتفق حول ضرورة تفعيل المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي لإغراض المصادرة.

أ- شروط إرجاع الممتلكات المصادرة في حالة اختلاس أموال عمومية، أو غسل أموال عمومية مختلصة²

- أن يتم تنفيذ المصادرة وفقا للمادة 55 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تقابلها المادتان 66 و67 من ق.و.ف.م الخاصتان ببيانات طلب التعاون الدولي لغرض المصادرة وشروطه ؛

- أن يصدر حكم نهائي بالمصادرة من الدولة الطالبة؛ ويعني هذا الشرط وجوب أن يكون حكم المصادرة قد صدر عن جهة قضائية من ناحية، ومن ناحية ثانية يجب أن يكون نهائيا، أي غير قابل للطعن حتى يتم الحكم بإعادة هذه الأموال.

ب- شروط إعادة الممتلكات المصادرة في حالة ارتكاب أي جرم آخر مشمول بهذه الاتفاقية

أي عائدات باقي جرائم الفساد غير الاختلاس وغسل الأموال كالرشوة واستغلال النفوذ جرائم الصفقات العمومية، ففي هذه الحالة أيضا يتم إعادة الأموال والممتلكات المصادرة إلى الدولة المطالبة متى توافر الشرطين الواردين في الحالة غير أن الاختلاف يتمثل في جواز استغناء الدولة التي تقوم بالمصادرة في الحالة الأولى عن شرط صدور حكم نهائي بالمصادرة من قبل الدولة الطالبة لإرجاع عائدات الفساد.

¹ - تنص المادة 70 من ق.و.ف.م على أنه " عندما يصدر قرار المصادرة طبقا لأحكام هذا الباب، يتم التصرف في الممتلكات المصادرة وفقا للمعاهدات الدولية ذلت الصلة والتشريع المعمول به".

² - المادتين 17 و 23 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أما في الحالة الثانية فاستغناء الدولة التي قامت بالمصادرة عن اشتراط صدور حكم نهائي بالمصادرة من قبل الدولة الطالبة المتضررة حتى ترجع الأموال إليها يبقى متوقفاً على توافر أحد الشرطين التاليين:

- إما أن تثبت الدولة التي تطلب استرداد ممتلكات الفساد بشكل معقول ملكيتها السابقة لتلك الممتلكات المصادرة؛

- وإما أن تقر الدولة المطلوب منها المصادرة وإرجاع الأموال المنهوبة بالضرر الذي لحق بالدولة الطالبة كأساس لإرجاع الممتلكات المصادرة.

4- اقتطاع نفقات إجراء المصادرة وإرجاع الممتلكات التي تكبدتها الدولة

وهو الحكم الذي تضمنته الفقرة الرابعة من المادة 57 من الاتفاقية أعلاه حيث يجوز للدولة متلقية طلب المصادرة عند الاقتضاء أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة أو أن تتصرف فيها بمقتضى هذه المادة.

غير أن الإشكال المطروح هو ما المقصود بالنفقات المعقولة؟

تشير الملاحظة التفسيرية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹ في هذا الشأن أن النفقات المعقولة يقصد بها تكاليف ونفقات متكبدة وليست أتعاب من يعثر على الممتلكات أو غيرها من الرسوم غير المحددة، كما يجدر بالدولتين الطرفين الطالبة ومتلقية الطلب أن تتشاور بشأن النفقات المحتملة.

5- المعوقات أمام استرداد الأصول

لا مرأ أن عملية استعادة الأموال المنهوبة هي ليست بالعملية البسيطة، بل هي عملية معقدة، تقف أمام تحقيقها العديد من المعوقات، على الرغم من توفر الإطار الدولي الناظم لها، من أهمها:

معوقات قانونية: تتمثل في اختلاف النظم القانونية والقضائية في الولايات القضائية المختلفة، ما يعني في بعض الحالات أن لا يعتبر السلوك المرتكب والمنشئ للطلب، ممثلاً لجريمة في الولاية القضائية المقدم إليها الطلب، إضافة إلى انخفاض مستويات الخبرة القانونية في الدول التي تطالب بالاسترداد في بعض الحالات، وغياب السبل المؤسسية والقانونية التي يمكن من خلالها متابعة المطالبات بنجاح، ووجود حصانات وظيفية؛

¹ - أنظر، الموقع: <https://www.unodc.org/.../2015.../V1504889a.pdf>

معيقات إجرائية: تبرز في مسائل مقبولية الأدلة وعدم كفايتها، ونوع الأدلة المطلوبة وقوتها، ومعاهدات تبادل المساعدة القضائية المرهقة وغير الفعالة، التي تستغرق وقتاً طويلاً؛

معيقات إدارية وتقنية: تبرز في الخبرة المحدودة في الإعداد وفي اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت اللازم، وفي اختيار الإجراء القانوني القضائي الأنسب ومباشرته فوراً، حيث تعتبر عملية استرداد الأصول عملية حساسة من حيث الوقت، ولا بد من إدارتها بشكل جيد، درءاً لتبديد العائدات، إضافة إلى النقص في الخبرات التقنية والموارد، والتكلفة الباهظة التي تترتب على استخدام المحاسبين والمحامين القانونيين والمهرة لفترات طويلة؛

معيقات دولية: تتمثل في النقص في التنسيق والتعاون بين الوكالات والوزارات في الولايات القضائية المختلفة.

فمسألة استعادة الأموال المنهوبة ليست عملية سهلة ولا مستحيلة في الوقت ذاته، حيث تتطلب إستراتيجية وتكاتفاً من جميع الخبراء القانونيين الدوليين، بالاستناد إلى الاتفاقيات و المبادرات الدولية ذاتا لعلاقة.

الباب الثاني

آليات مكافحة الفساد

يلاحظ أن الدول تسعى إلى الحد من مشكلة الفساد بواسطة تنفيذ خطط شاملة، اعتماداً على ما باتت توفره المنظمات الدولية من سياسات وبرامج في مجال مكافحة الفساد، هذا بعد أن أثبت الواقع أن نجاح هذه السياسات المعتمدة إنما يتوقف على مدى فهم وتحليل متغيرات بيئة الفساد، ومدى قدرة البناء المؤسساتي على الاستجابة لخطط الإصلاح، وتحقيق النزاهة والشفافية في الحياة الوظيفية.

ومن الدروس المبكرة والبالغة الأهمية في إنجاح وتنفيذ برامج الإصلاح تلك التي تستفاد من دعم الجهود الدولية والخارجية والتنسيق الفعال مع السياسات والاستراتيجيات الداخلية لمكافحة الفساد. وعلى سبيل المثال، ما فتئت الحكومات تتصدى للفساد بطرق شتى (إما عن طريق إصلاحات شاملة، أو إصلاحات متخصصة). ويكتسي التسليم بهذه التدابير أهمية محورية بشرط أن تستجيب لمعطيات الوضع المحلي في كل دولة، مع التقيد بالمبادئ العامة لنظام الحكم الديمقراطي، وقواعد الحكم الصالح.

إن أية مقارنة شمولية يمكن اعتمادها لمكافحة الفساد يجب أن تنطلق من المؤسسات الرسمية، وأن تحدد ما يجب أن تتصف به من المواصفات حتى تؤدي دورها الدستوري والقانوني بكل موضوعية ونزاهة. غير أن للمجتمع المدني بمنظوماته المختلفة دور في تنوير المواطن وتوعيته لمحاربة بؤر الفساد والقضاء عليها، ومنه فإن اعتماد مؤسسات وهيئات مختصة في مكافحة الفساد والرقابة على تسيير الشؤون والأموال العمومية من المفروض أن يساهم بشكل كبير في ردع جميع الممارسات الفاسدة التي تشكل ضرراً على المجتمع والدولة وعلى التنمية بصفة عامة.

غير أن الواقع يوحي بعكس ذلك، إذ توجد اليوم العديد من المؤسسات التي أنشأت بغرض مكافحة الفساد، لكنها غير فعالة ولا تؤدي الدور الذي يرجى منها، والسبب في ذلك ليس راجع إلى مسألة اختيار توقيت إعلان وتنفيذ خطط محاربة الفساد، أو منح الزمن الكافي لتلك الخطط، بل أن كل مشروع إصلاح لا ينبع من الداخل ولا يستجيب لمعطيات الوضع المحلي، يكون جزءاً من معضلة تطبيق إستراتيجية مكافحة الفساد.

وهنا ندعم رأي الدكتور محمد ليمام الذي يرى "أن تهاقت النخب في البلدان النامية على برامج وسياسات لم تشارك في صنعها، لم يؤد سوى إلى تحقيق شرعية أنظمة فاسدة ترفع شعار الإصلاح"¹، وهو الحال في أغلب الأنظمة العربية التي تطبق بعض عناصر خطط مكافحة الفساد، وتصادق على الاتفاقيات الدولية، لكن واقعها يتناقض مع أي مجهود فعلي للإصلاح، وإلا فما هو مبرر استمرار الأنظمة الفاسدة التي تآكلت شرعيتها، ولم تعد لها القدرة على مجابهة متغيرات القرن الجديد؟

إن الإصلاح الحقيقي لا يمكن أن ينبع إلا من الداخل، مع إمكانية الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في مضمار الإصلاح، أما نقل تجارب الآخرين بحذافيرها، دون اختيار واختبار أو مراعاة لأوضاع كل بلد وخصوصياته، فمن شأنه إفشال معظم المشاريع الإصلاحية المزعومة، والتي غالبا ما نراها تصل إلى طرق مسدودة.

وبغية الوقوف على آليات مكافحة الفساد في الجزائر، نتطرق إلى النظام المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر (الفصل الأول)، كما يدفع بنا النقاش إلى البحث عن مخرج لتجاوز الصورة القائمة التي تكونت من خلال رصد واقع ظاهرة الفساد في الجزائر وذلك من خلال رؤية إستراتيجية عنوانها الإصلاح ضد الفساد (الفصل الثاني).

الفصل الأول

النظام المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر

الفساد ظاهرة عرفتها كافة المجتمعات في كل الأزمنة والعصور، فهي لا تخص مجتمعا بذاته أو مرحلة تاريخية بعينها. مع ذلك فقد ثبت أن حجم الظاهرة أخذ في التفاقم إلى درجة أصبحت تهدد مجتمعات كثيرة بالجمود وربما بالانهيار².

¹ - محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص. 249.

² - حسن ناعفة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص. 531.

والفساد له تأثير سلبي على جهود التنمية البشرية، فالفساد يلتهم ثروات الشعوب، ويعوق الاستثمار، ويخفض من نوعية الخدمات الأساسية التي يتلقاها المواطن كالصحة والتعليم، كما أنه يتعارض مع القيم الديمقراطية، ويعطل حكم القانون.

وعلى الرغم من إجماع البشرية على قبح الفساد وسوئه إلا أن أمم الأرض تفاوتت فيما بينها حول طرق مواجهته ومحاربه، فبينما تعول الليبرالية الغربية الحديثة على تطويق الأفراد بحزمة كثيفة من القوانين الرادعة في إطار من إجراءات رقابية ومحاسبية دقيقة¹، يلجأ الإسلام في الأساس إلى تعبئة الفرد بمنظومة أخلاقية مركزة ومرتكزة على نظام محاسبة داخل الضمير يطلق عليه التقوى، جاعلا الأفضلية بالمجتمع لأولئك الذين تردعهم تقواهم عن كسر أحد مفردات هذه المنظومة "إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ"²، ولا يكفي بذلك، بل يضع الردع القانوني بالمرتبة الثانية لأولئك الذين لم يجد معهم ردع الضمير.

وفي ظل نمو التوافق الدولي على ضرورة التكاثف من أجل مواجهة هذه الظاهرة العابرة للحدود، بدأت دول العالم الفقيرة منها والغنية بالعمل الجاد من أجل تعزيز قدراتها لمكافحة الفساد من خلال إصلاح التشريعات والتنظيمات، وبناء المؤسسات المتخصصة لذلك، وتدريب الكوادر البشرية، وتعزيز التعاون الدولي، وكذا العمل على زيادة الوعي في مختلف شرائح المجتمع.

إن ربط هيئات مكافحة الفساد بمفهوم التطوير الإداري والحاكمة الرشيدة يجد مبرراته في احتمال وجود اختلالات وتجاوزات وتعقيدات بالإدارة، وفي ضرورة تقوية وسائل الدفاع عن المواطن في مواجهة هذه الإدارة، وفي الوعي بأهمية التقنيات غير القضائية لمراقبة الإدارة³.

فمكافحة الفساد هي عملية مستمرة في السياق الديمقراطي الذي يفترض انتخابات حرة لمراقبة السياسة، وفصلا بين السلطات للحد من استغلال النفوذ، وقضاء مستقلا يطبق القانون، ويحمي الأفراد والجماعات من التسلط والهدر في الأموال العامة.

¹ - إسماعيل الشطي، الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح...، المرجع السابق، ص. 453.

² - سورة الحجرات، الآية. 13.

³ - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص. 168.

وهنا فقط يتكامل دور البناء المؤسساتي بوجود نظام قضائي مستقل قادر على تأدية دوره كاملا في إحقاق الحق ومعاينة المسؤولين عن قضايا الفساد، بما يتوافر لهذا النظام القضائي من استقلالية تحمي أركانه من أي تدخل خارج نطاق القضاء¹، فيكون بذلك القضاء دعامة أساسية لمؤسسات مكافحة الفساد ودفعها إلى الأمام لأداء عملها بفاعلية وتمكينها من تحقيق الأهداف الأساسية من وجودها.

ليس الهدف هنا هو وضع خطة لمواجهة الفساد، ولكن للتأكيد على أن مكافحته بمعناه الشامل لا يكفي فيها القيام بإجراءات تضمن جودة أداء المؤسسات وفعاليتها، أو توعية المواطن بحكم القانون وحرمة المال العام.

ومع ضرورة هذه الإجراءات وأهميتها، إلا أنها لا يمكن أن تنجح إذا لم تكن جزءا من سياسة أشمل تسعى إلى تغيير البنى المجتمعية التي تفرز الفساد وتسانده وتبرره وتجعله مكونا من مكونات الثقافة السائدة. كما يعني ذلك أن مواجهة الفساد تعني نضالا اجتماعيا ضد سيطرة القوى الاجتماعية التي تحمي القوى التي تفرز الفساد وتحميه.

وقد شهدت بلادنا منذ إصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006 نشاطا جديا في إطار مكافحة الفساد، تمثل أساسا في استحداث أجهزة رقابية جديدة لقمع الفساد وكذا تفعيل دور الهيئات الرقابية الكلاسيكية بكافة أنواعها سواء الإدارية أو السياسية أو القضائية.

وتذكر لنا المصادر التاريخية أن الاهتمام بمكافحة الفساد في الجزائر، برز منذ الشروع في بناء مؤسسات الدولة، أي في أثناء المرحلة الأخيرة من ثورة التحرير، وفي هذا الصدد، سن المجلس الوطني للثورة الجزائرية في اجتماعه في العاصمة الليبية (طرابلس) في ديسمبر 1959، المادة 33 الخاصة بهيئة المراقبة المالية والتي جاء فيها " تنشأ لجنة لحسابات الأمة، تختار الحكومة أعضائها خارج موظفي وزارة المالية وذلك لمهارتهم و قدرتهم. لهذه اللجنة سلطة البحث باسم الحكومة في كل مصالح الخزينة التابعة لوزارة المالية وفي كل الوزارات الأخرى".

¹ - داود عماد صلاح عبد الرزاق، المرجع السابق، ص.198.

إلا أن ظهور سياسات رسمية حكومية ضد الفساد لم يتم إلا بعد مرور عقدين على استقلال البلاد وبالتحديد في مطلع الثمانينات، حينما بدأت أصوات المناضلين وإطارات حزب جبهة التحرير الوطني يشير إلى نشأة السلوكات المنحرفة، بل وإن الرئيس الراحل هواري بومدين نفسه قد تناولها في خطابي قسنطينة وتلمسان في أواخر عهده عام 1976، ولكن بطريقته الخاصة التي تعتمد على التلميح بدل التصريح، وفي آخر خطاب له عام 1977، وهو ينصب لجان الإطارات الحزبية التي أوكل إليها مهمة الإعداد لمؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني، حيث أشار إلى هذا الموضوع، وحذر من أن "حبة بطاطا" فاسدة ستفسد الكيس كله إذا لم تعزل عنه وترمى بعيدا قبل استفحال الفساد بالعدوى¹.

ويتنوع النظام المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، حيث نجده يشمل الهيئات والمؤسسات الحكومية الرسمية (المبحث الأول)، وكذا الهيئات والمنظمات غير الحكومية (المبحث الثاني)، ومن ثم سنجري تقييما عاما حول دور هذه الهيئات في مكافحة الفساد.

المبحث الأول

دور الهيئات والمؤسسات الحكومية الرسمية في مكافحة الفساد

إن التحديات التي فرضتها الظروف الاقتصادية والسياسية التي مرت بها الدولة، وما تتطلبه من إحداث التوازن بين حماية المصلحة الوطنية، ومراعاة البعد الاجتماعي، وزيادة الاستثمار، اقتضت حماية الاقتصاد الوطني من خلال تفعيل دور الأجهزة الرقابية لمكافحة الفساد داخل الدولة، لتتواءم مع التغيرات العالمية وتطور الجريمة.

لذا فإن دور الهيئات الرسمية المعنية بمكافحة الفساد يتعاظم في ظل انتشار قضايا الفساد، وإهدار المال العام في الآونة الأخيرة، كما يتطلب وجود ضوابط دقيقة لضمان السيطرة والحفاظ على الأموال، لكون الاعتداء بات يتم بأساليب مختلفة ومتنوعة دون خوف من عقاب أو زجر، وبات هذا الأمر ظاهرة خطيرة تستوجب الالتفاف إليها، وتعاون كافة أجهزة الدولة.

¹ - أنظر، علي بن محمد، جبهة التحرير بعد بومدين - حقائق ووثائق -، دار الأمة، الجزائر، 1998، ص.43.

ومسايرة للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها بلادنا¹ وتفعيلا للنصوص القانونية التي تم سنها، فقد قامت الجزائر بإنشاء هيئات متخصصة بمكافحة الفساد، هذه الأخيرة منها ما استحدثتها ومنها ما كان موجودا أصلا في النظام المؤسسي الجزائري، ومنها هيئات تم تغيير تسميتها مع توسيع صلاحياتها وإسناد مهمات جديدة لها، ومنحها مزيدا من الاستقلالية لأداء مهامها بكل حرية (المطلب الأول).

كما لا يتوقف أمر مواجهة ومكافحة الفساد على الهيئات الرسمية المتخصصة، بل لا بد من إشراك مختلف أجهزة الدولة التي لها صلة من قريب أو بعيد بالأموال العامة والإدارة العامة ومنها على وجه الخصوص أجهزة الدولة الرقابية على العمليات المالية لما لهذه الأجهزة من دور فعال في الكشف عن جرائم الفساد والحيلولة دون وقوعها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد

بتفشي الفساد، لم يعد مفاجئا تدخل المشرع الجزائري بنصوص قانونية وقائية من أجل ضمان الشفافية في تسيير الأموال العمومية، وكذا في إدارة الشؤون العامة، لذا نص ق.و.ف.م على مجموعة من التدابير الوقائية التي ترمي إلى الوقاية من جرائم الفساد عامة، كان أهم هذه التدابير هو إنشاء سلطة إدارية متخصصة تدعى ب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (الفرع الأول).

غير أنه وتدعيما للجهود الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز آليات المحافظة على المال العام، وبالنظر إلى الطبيعة الوقائية التي غلبت على الهيئة التي أنشأها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قام المشرع بإصدار الأمر رقم 05/10 المتتم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته والذي بموجبه تم تدعيم الترسانة المؤسساتية المتخصصة في مكافحة الفساد بجهاز ثاني هو الديوان المركزي لقمع الفساد، والذي هو عبارة عن أداة عملية لبحث ومعاينة جرائم الفساد (الفرع الثاني).

¹ - للتفصيل أكثر في هذه الاتفاقيات، أنظر، ص. 11 من هذه الأطروحة.

الفرع الأول

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

فرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة 06 منها على جميع الدول المنضوية تحت لوائها بضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات لمنع الفساد ومكافحته، وتنفيذا لهذا الالتزام عمدت الجزائر إلى إصدار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم والذي نص في بابه الثالث على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته¹.

إن تتبع مدى فاعلية دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته يقتضي منا الوقوف على التعريف بهذه الهيئة خاصة من الجانب القانوني (أولا)، ثم استعراض مهامها وصلاحياتها (ثانيا)، مع تقييم دورها في التصدي لظاهرة الفساد (ثالثا).

أولا: التعريف بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

عرف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 18 من ق.و.ف.م على أنها " سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي تحت تصرف رئيس الجمهورية". وقد أوكل لها المشرع الجزائري بموجب المادة 17 من نفس القانون بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

¹ - الجدير بالذكر هنا أنه ليست هذه هي الهيئة الوحيدة والأولى التي أناط لها المشرع مهمة تتبع الفساد، فقد سبقها في ذلك المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها الذي أنشأ سنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 233/96 المؤرخ في 02 يوليو 1996 (ج.ر.ع.14، ص.08) في أعقاب الحملة الإعلامية التي أعلنها الرئيس السابق اليامين زروال على الرشوة ومختلف أشكال الفساد، حيث أنه بعد تنصيب هذا المرصد في ديسمبر 1996، المشكل من 8 أعضاء يشكلون لجنة دائمة التنسيق إلى جانب رئيس المرصد، لم يظهر على هذه الهيئة أي شيء مما دفع بالعديد من المهتمين إلى التساؤل عن الغرض من تأسيسها، مع العلم أن التقارير ونتائج المرصد سرية لا تنشر، الأمر الذي دفع بالرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى إلغائه سنة 2000.

وأول ما يتبادر للمطلع على قانون الوقاية من الفساد ومكافحته هو عدم تحكم المشرع الجزائري في المصطلحات القانونية، إذ يعبر عن هذا الجهاز تارة بمصطلح "هيئة" وتارة أخرى بمصطلح "سلطة"، مما يؤدي إلى خلق نوع من الفوضى في الصياغة وفي التعبير عن المصطلحات¹.

إن تكييف المشرع الجزائري للهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة يعني أنها تتميز بالطابع الإداري والسلطوي، وهي تنظيم جديد وغير مصنف ضمن الهرم الإداري التقليدي الذي يقوم على تقسيم الإدارة العامة إلى إدارة مركزية وغير مركزية، وتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة، كما أنها لا تخضع لأي رقابة رئاسية من طرف السلطة التنفيذية².

وجدير بنا الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد قام بدسترة هذه الهيئة ضمن التعديل الدستوري بالأخير لسنة 2016 في المادة 173-5 في الفصل الثاني تحت عنوان المؤسسات الاستشارية، وهي خطوة نتمناها كون أنها تعبر عن نية (خالصة) للوقاية من الفساد³.

وللوقوف أكثر على التنظيم الإداري للهيئة، نستعرض تشكيبتها، ثم مدى استقلاليتها.

1- تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لم يحدد المشرع تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما أحال ذلك على التنظيم⁴، وهو ما تؤكد المادة 18 من ق.و.ف.م.

¹ - Cf. Rachid KHALOUFI, Les institutions de régulation, R.A.S.J.E.P, Alger, V.41, N°.02, 2003, p.114.

² - وبهذا، نجد أن المشرع الجزائري يكون قد حدا حدو المشرع الفرنسي في فكرة السلطات الإدارية المستقلة، التي يهدف أنشاؤها إلى ضمان الحياد والشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، أنظر، رمزي حوجو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، 2009، ع.05، ص.73.

³ - تنص المادة 173-5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية. تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية. استقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها وموظفيها البمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيًا كانت طبيعته، التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم".

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.2006، ع.74، ص.17، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12، المؤرخ في 07 فيفري 2012، ج.ر.2012، ع.08، ص.17.

وكان من الأحسن النص على المسائل التنظيمية المتعلقة بالهيئة في القانون نفسه (ق 01/06)، وفي هذا ضمانا أساسية لاستقلالية الهيئة وتمكينها من أداء مهامها في مجال مكافحة الفساد دون الخضوع لأي قيود أو ضغوط أو تأثير من السلطة المعينة.

وبالعودة إلى المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم نجد أنه ينص في المادة 05 منه على أنه "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس و ستة أعضاء، يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها".

ورغم صدور المرسوم المذكور أعلاه، إلا أن مراسيم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة تأخرت 04 سنوات كاملة¹. الأمر الذي أدى إلى تجميد عمل الهيئة طوال هذه الفترة، كما أنه لم يتم التنصيب الفعلي للهيئة إلا بعد أداء الأعضاء اليمين القانونية بمجلس قضاء الجزائر في شهر جانفي 2011.

كما أنه رغم تعطيل عمل الهيئة لمدة 05 سنوات كاملة إلا أن الهيئة وبمجرد تنصيبها فعليا شرعت مباشرة بعد 15 يوما من أدائها اليمين القانونية في التحقيق في أربعين قرضا بنكيا وهميا عبر الوطن. كما أمرها رئيس الجمهورية بإعادة فتح أكبر ملفات الفساد في الجزائر والتي تمس عشرة قطاعات حساسة أهمها الفلاحة والري والتجارة الخارجية والصناعات الالكترونية والجمارك والبنوك، كما أمرها أيضا بإعادة التحقيق في ملفات الفساد الجمركي والتي كبدت الخزينة العمومية مبلغا ماليا ضخما².

وفيما يلي تفصيل تشكيلة الهيئة:

أ- رئيس الهيئة:

يعين رئيس الهيئة وفقا للمادة 05 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم بموجب مرسوم رئاسي، وهو نفسه رئيس مجلس اليقظة والتقييم³، يساعده مدير دراسات يكلف على الخصوص بتحضير نشاطات

¹- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 07 نوفمبر 2010 يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. 2010، ع.69، ص.31.

²- أنظر، الموقع <http://www.djazairess.com/djairnews/24904>

³- تنص المادة 1/10 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم على أنه " يتكون رئيس مجلس اليقظة والتقييم الذي يرأسه رئيس الهيئة، من الأعضاء المذكورين في المادة 05 أعلاه".

الرئيس وتنظيمها في مجال الاتصالات مع المؤسسات العمومية وكذا العلاقات مع الأجهزة الإعلامية والحركة الجموعية¹.

وتتمثل مهام الرئيس فيما يلي²:

- إعداد برنامج عمل الهيئة؛
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته؛
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم؛
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة والنظام الداخلي؛
- إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته؛
- تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات والوطنية والدولية؛
- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة؛
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام، قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء؛
- تمثيل الهيئة أمام القضاء وكل أعمال الحياة المدنية؛
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين؛
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية؛

كما يمكن لرئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته والمساهمة في أعمالها.

¹- المادة 09 مكرر من المرسوم رقم 64/12.

²- المادة 09 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم.

وبالإضافة إلى هذه المهام، فإنه طبقا للمادة 21 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم، وهو الأمر بالصراف.

ب- مجلس اليقظة والتقييم (أعضاء الهيئة)

وفقا للمادة 05 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم تضم الهيئة مجلس اليقظة والتقييم، يتكون من رئيس وستة أعضاء، يعينون بمرسوم رئاسي، ويمكن تجديد عهدة جميع الاعضاء بما فيهم الرئيس مرة واحدة، كما يمكن إنهاء مهامهم بنفس الطريقة.

والملاحظ هنا هو أن المشرع أعطى للهيئة طابعا جماعيا، وهي مبادرة يثنى عليها، حيث يسمح هذا الأمر بتكفل الهيئة بكل اختصاصاتها المتمثلة في الوظائف الاستشارية والرقابية وحتى التحسيسية، وهو ما يبرر اشتراط المشرع التكوين المناسب والعالي لمستخدمي الهيئة دون بيان صفة الأعضاء ومراكزهم القانونية¹.

يكلف المجلس حسب المادة 11 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم بإبداء الرأي في المسائل

التالية:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه؛
- مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد؛
- تقارير وآراء وتوصيات 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 للهيئة.

¹ - المادة 19 من القانون رقم 01/06.

أما عن كيفية سير مجلس اليقظة والتقييم فقد بينت المادة 15 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم أنه يجتمع مرة كل ثلاثة أشهر بناء على استدعاء من رئيسه الذي يعد جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل 15 يوماً على الأقل من تاريخ الاجتماع، وتقلص هذه المدة في حالة الاجتماعات الطارئة دون أن تقل عن 08 أيام، ويجزر محضر عن أشغال الهيئة.

وبخصوص هياكل الهيئة فقد حددتها المادة 06 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم كما يلي:

أ- الأمانة العامة

يرأسها أمين عام، ويساعده نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل، ونائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة. ويكلف الأمين العام -تحت سلطة رئيس الهيئة- على الخصوص بما يأتي¹:

- تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها؛

- السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة؛

- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام، ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

ب- قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس²

يرأسه رئيس ويساعده أربعة رؤساء دراسات ويساعدهم بدورهم مكلفون بالدراسات³، وحسب المادة 12 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم، يكلف قسم الوثائق والتحليل والتحسيس على الخصوص بما يأتي:"

¹- المادة 07 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم.

²- أشارت إليه المادتان 06 و 12 من المرسوم رقم 413/06 قبل التعديل تحت تسمية "مديرية الوقاية والتحسيس"، غير أن المرسوم رقم 64/12 وفي إطار إعادة تنظيم الهيئة نص على هذا الجهاز تحت تسمية "قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس".

³- المادة 13 مكرر 1 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم.

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية، وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية الفساد ومكافحته؛
- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل، وكذا على مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية، على ضوء تنفيذها؛
- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها، بما في ذلك بالاعتماد على استخدام تكنولوجيات الاتصال والإعلام الحديثة؛
- تصميم واقتراح النماذج المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها سواء منها الموجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي؛
- دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والاتصال والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها؛
- اقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة؛
- ترقية وإدخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة، بالتشاور مع المؤسسات المعنية؛
- تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الرقابة من الفساد ومكافحته وضمان حفظه واستعماله؛
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته".

ج- قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات

يرأسه رئيس ويساعده أربعة رؤساء دراسات ويساعدهم بدورهم مكلفون بالدراسات، وهو جهاز مكلف بما يأتي¹:

¹ - المادة 09 من المرسوم رقم 64/12.

- تلقي التصريحات بالملتمكات للأعوان العموميين كما هو منصوص عليه في الفقرة 2 من المادة 06 من القانون رقم 01/06؛
- اقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالملتمكات، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية؛
- القيام بمعالجة التصريحات بالملتمكات وتصنيفها وحفظها؛
- استغلال التصريحات المتضمنة تغييراً في الذمة المالية؛
- جمع واستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها؛
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

د- قسم التنسيق والتعاون الدولي

- استحدثت المشرع هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم، يرأسه رئيس ويساعده أربعة رؤساء دراسات ويساعدهم بدورهم مكلفون بالدراسات، يقوم هذا القسم بالمهام التالية:

- جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد؛
- القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها، الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد؛
- تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارسته؛
- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية والسهر على إيلائها الحلول المناسبة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات

منتظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان؛

- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بينة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضراراً بمصالح البلاد، بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها؛

- المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك؛

- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

وفي إطار التعاون الدولي، وابتداءً من تاريخ 05 جويلية 2013 أصبحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عضواً في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد¹. هذا الانضمام سيمكن الهيئة من تبادل الخبرات مع أعضائها، والمشاركة في التظاهرات والمؤتمرات التي تنظمها مما يدعم الجهود الرامية إلى تعزيز النزاهة والرفع من القدرات المتعلقة بالوقاية من الفساد.

2- مدى استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

حتى يقوم هذا الجهاز بتحقيق الغرض الذي أنشأ من أجله، لا بد من منحه مجموعة من الوسائل والآليات القانونية التي تضمن له الاستقلالية. ذلك أن الهيئة تعد سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى رئيس الجمهورية².

واستناداً إلى المادة المذكورة أعلاه، تطرح إشكالية مدى اعتبار الهيئة سلطة مستقلة؟

¹ - تأسست الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بتاريخ 30 أوت 2008 بعمان (الأردن) في اختتام مؤتمر إقليمي حضره ممثلون رفيعو المستوى من 17 دولة عربية، وتتألف من ممثلين عن الجهات العربية المعنية بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ومن مجموعات أخرى تضم أطرافاً معنية بهذه الجهود تضم برلمانيين والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وتعد مؤتمرًا سنويًا وتعد برنامج عمل تسهر على تنفيذه الدولة التي يؤول إليها رئاسة الشبكة. أنظر الموقع:

² - المادة 2 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم.

أ-تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية

رغم أن هناك اتجاه رأى بأنه لا حرج في وضع هذه الهيئة تحت وصاية رئيس الجمهورية، كون أن هذا الأمر يبعث بالطمأنينة والارتياح إذ تكون بذلك الهيئة بعيدة عن كل التدخلات والضغط الخارجية ويمكنها من ممارسة عملها دون خوف من ملاحقة أسماء كبيرة تكون قد تلطخت أيديها بجرائم فساد¹.

والحقيقة أنه كان من الأفضل النص على عدم تبعية الجهاز لأي سلطة تنفيذية كانت أو غيرها، فالاستقلال المالي والإداري لا يتوافر بشكل كامل مع تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية -الذي يعتبر الرئيس الأول للسلطة التنفيذية- الأمر الذي من شأنه أن يغطي ملاحقة بعض أعضاء الجهاز التنفيذي الذين يشتبه فيهم أنهم يمارسون الفساد.

كما أن قابلية تجديد أعضاء الهيئة مرة أخرى يؤثر سلبا على الاستقلالية، لأن ذلك يجعل أعضاء الهيئة في تبعية إزاء رئيس الجمهورية، أو بتعبير أدق إزاء السلطة التنفيذية خوفا من عدم التجديد².

ب-تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

رغم عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملا حاسما وفعالا لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنها تؤثر وتساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية خاصة من الجانب الوظيفي وذلك بالنظر إلى النتائج والآثار المترتبة عنها³.

حيث أنه أمام تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية، فلرئيسها حق اللجوء إلى الجهات القضائية بصفته مدعيا أو مدعى عليه⁴. ومن جهة أخرى تتمتع الهيئة بأهلية التعاقد، وهو ما أكدته المادة 11/9 من أحكام المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم والتي تنص على أنه "....يكلف رئيس الهيئة بما يأتي... تطوير

¹ - فاطمة عثمانى، التصريح بالملكيات....، المرجع السابق، ص.51.

² - Cf. Rachid ZOUIMIA, Droit de la régulation économique, édit. BERTI, Alger, 2006, p.35.

³ - أنظر، أحمد أعراب، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2010، ص.10.

⁴ - تنص المادة 9/09 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم على أنه " يكلف رئيس الهيئة ب....تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية".

التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية"، وأضافت المادة 9/20 من نفس المرسوم على أنه "تكلف الهيئة لاسيما بالمهام الآتية...التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي...".

أما عن استقلال الهيئة ماليا، فرغم أنها تستقل في وضع وتنفيذ وتسيير سياستها المالية¹، إلا أننا نرى أن الدولة لما تقدم هذه الإعانات فإنها تمارس حتما نوعا من الرقابة²، مما يقلص من استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية. كما أن إمكانية التقاعس في تقديم هذه الإعانات واردة خاصة عندما لا تستجيب الهيئة لضغوطات الجهاز التنفيذي الأمر الذي يدفعنا إلى القول أن الاستقلال المالي للهيئة محدود نسبيا كونها تعتمد في مواردها على السلطة التنفيذية وتخضع للرقابة المالية كذلك.

ج- إخضاع موظفي الهيئة لنظام التنافي

بالرجوع إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فلا نجد يتضمن أي إشارة إلى هذا النظام، لكن باستقراء أحكام الأمر رقم 01/07 تتضح حالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، مما يجعل أعضاء الهيئة من بين المؤسسات الخاضعة لنظام التنافي، وهو ما أكدت عليه المادة الأولى من الأمر ذاته، والتي جاء فيها: "يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافي والالتزامات الخاصة المتصلة ببعض المناصب والوظائف، ويطبق على شاغلي منصب تأطير أو وظيفة عليا للدولة يمارسونها ضمن الهيئات والإدارات العمومية... وكذا على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم".

فواضح من النص أعلاه خضوع أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لنظام التنافي، ومن ثم يمنع عليهم من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين داخل

¹- أحمد أعراب، المرجع السابق، 09.

²- المادة 22 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتعم.

البلاد أو خارجها مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها، أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها¹.

كما يمنع على أعضاء الهيئة ممارسة نشاط استشاري أو مهني أيا كانت طبيعته، ولأني سبب كان عند نهاية مهمتهم ولمدة سنتين. وحتى بعد انقضاء هذه المهلة (السنتين) يجب أن تكون ممارسة أي نشاط مهني أو استشاري، وكذا حيازة مصلحة، مقيّد بتصريح كتابي وذلك لمدة 03 سنوات - من طرف المعني بالأمر - يوضع لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ بداية ممارسة النشاط². وعدم القيام بهذا التصريح، يعرض صاحبه إلى عقوبة الغرامة التي تتراوح من 200.000 دج إلى 500.000 دج³.

تلك هي القيود المفروضة على موظفي الهيئة تكريسا لمبدأ التنافي وضمانا لاستقلالية الهيئة عند أداء وظائفها، وكل مخالفة للأحكام السابقة يوجب على آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة حسب الحالة، إخطار الجهات القضائية المختصة، وذلك لتطبيق العقوبات المنصوص عليها في المادة 06 من الأمر رقم 01/07، والتي تتمثل في الحبس من 06 أشهر إلى سنة واحدة وبغرامة من 100.000 دج إلى 300.000 دج.

د- تمتع الهيئة بسلطة وضع نظامها الداخلي

لقد أعطى المشرع الجزائري كامل الحرية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في سن القواعد التي تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركة أية جهة أخرى، كما تظهر أيضا في عدم خضوع النظام الداخلي للمصادقة عليه من طرف السلطة التنفيذية، وهو ما تؤكد عليه المادة 19 من أحكام المرسوم رقم

¹- المادة 02 من الأمر رقم 01/07.

²- المادة 04 من الأمر رقم 01/07.

³- المادة 07 من الأمر رقم 01/07.

413/06 المعدل والمتمم والتي جاء فيها " تعد الهيئة نظامها الداخلي الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي لهاكلها، ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية"¹.

غير أن نص المادة 19 سالفه الذكر يتعارض بصفة صارخة مع نص المادة 08 من نفس المرسوم، والتي تنص على أنه " يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة". فكيف من جهة ينص المشرع على أن الهيئة هي من تعد نظامها الداخلي بصريح المادة 19، ثم من جهة أخرى ينص على أن هذا النظام يحدد بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة؟

بعد استعراض تشكيلة الهيئة، نعرض فيما يلي إلى تبيان مهام هذا الجهاز خاصة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

ثانيا: اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تمارس مجموعة من المهام والصلاحيات تتميز في عمومها بأنها تدابير وقائية²، وتتنوع هذه الأخيرة بدورها بين التدابير الاستشارية (1) والتدابير الإدارية (2).

1- التدابير الاستشارية

من بين هذه التدابير التي تقوم بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة جرائم الفساد ما يلي³:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد بشكل يعكس الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية؛

¹ - لكن عند مراجعتنا لموقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (<http://www.onplc.org.dz>) ، ولغاية كتابتنا لهذه الرسالة لم نجد أي أثر لهذا النظام الداخلي.

² - فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها يتعلق أساسا بالوقاية وليس المكافحة. أنظر، عبد العالي حاحة، آمال يعيش تام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني ول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة ورقلة، 3/2 ديسمبر 2008، ص.07.

³ - المادة 20 ق.و.ف.م.

- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي تساهم في الكشف عن أعمال الفساد¹، لاسيما البحث في الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية عن الثغرات القانونية التي تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم، ومن ثم تقديم توصيات بإزالتها. ففي سياق تلقي المعلومات التي تساهم في بالكشف عن أعمال الفساد، يمكن أن نفسر هذا الأمر تفسيراً موسعاً لكن يبقى تفسير ضمني على صلاحية الهيئة لتلقي البلاغات والشكاوى التي ترد إليها من المواطنين، باعتبار أنها هيئة عمومية وتلتزم أساساً بالرد على هذه الشكاوى².

- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات والتعاون مع الهيئات المعنية بمكافحة أعمال الفساد.

2-التدابير الإدارية

لعل أهم التدابير الإدارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة أعمال الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالامتلاكات التي تعود إلى الموظفين³.

وإن كان هذا الإجراء يعد في نظرنا أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد، كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة، وهو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في بالظروف العادية.

وما يميز الهيئة هو أهليتها لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاكات على خلاف الرئيس الأول للمحكمة العليا، حيث لا يتمتع بهذه الصلاحيات وإنما يقتصر دوره في تلقي التصريحات فقط دونما دراسة واستغلال لهذه الأخيرة.

¹ - سبق الإشارة في الباب الأول أن كل رفض متعمد وغير مبرر في تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقه السير الحسن للعدالة. أنظر، المادة 2/21 ق.و.ف.م.

² - تنص المادة 11 من ق.و.ف.م على أنه " من أجل إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين".

³ - المادة 6/20 من ق.و.ف.م.

وفي إطار مهامها أيضا، تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي، بتحويل الملف إلى السيد وزير العدل، الذي يخطر بدوره النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء¹.

وهنا حق لنا التساؤل عن الجهة المختصة بتحويل الملفات التي تحوي مخالفات جزائية إلى السيد وزير العدل، ذلك أن المشرع جعل هذه الصلاحية ضمن اختصاصات رئيس الهيئة²، وضمن اختصاصات مجلس اليقظة والتقييم³.

هذا التضارب يطرح مسألة الاختصاص وإجراءات إحالة الملفات إلى وزير العدل بين ما إذا كان القرار يرجع إلى رأي المجلس أو إلى قرار رئيس الهيئة منفردا.

كما ترفع الهيئة- إلى السيد رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعالجة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء⁴.

من خلال كل ما سبق، نلاحظ أنه ظاهريا أعطيت للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صلاحيات واسعة لممارسة مهامها، كما وفرت لأعضائها الحماية القانونية التي تضمن سير عمل الهيئة على أحسن وجه من أجل الوصول إلى الأهداف المرجوة من إنشائها، لكننا نتساءل عن مدى فاعلية ونشاط هذه الهيئة منذ إنشائها، وهل ساهمت فعلا في الوقاية من الفساد ومكافحته؟

ثالثا: تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

بادرت الجزائر بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والذي يعد دعما لمسار عملية مكافحة الفساد وتطبيقا لبنود الاتفاقية الأممية لمكافحته والتي جاء في فصلها الرابع المتعلق بالتدابير الوقائية على أنه " تكفل كل دولة طرف في الاتفاقية وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات

¹ - المادة 22 ق.و.ف.م.

² - المادة 8/09 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم.

³ - المادة 7/11 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم.

⁴ - المادة 24 ق.و.ف.م.

حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد مع منحها ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الإطلاع بوظائفها بصورة فعالة، وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له وتوفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين وكل ما يحتاجونه من تدريب للاضطلاع بوظائفهم".

لكن ما مدى جدوى إنشاء هذه الهيئة في الجزائر، خاصة في ظل استمرار قضايا فساد كبرى ونهب للمال العام؟، إضافة إلى ترتيب الجزائر المتأخر في مؤشر الشفافية والنزاهة طيلة السنوات التي أعقبت إنشاء الهيئة، وهذا حسب التقارير التي تعدها منظمة الشفافية الدولية¹.

كما أنه تم الوقوف على مسألة مهمة هي أنه منذ تنصيب هذه الهيئة ومباشرة أعمالها، لم تقدم أي تقرير لخصيصة نشاطها وعملها أمام الجهات المختصة أو للرأي العام²، ولم يعرف عنها أنها نظمت نشاطا إعلاميا أو تحسيسيا يقرب إلى المواطنين فهم طبيعة عملها، بالرغم من أن العشرات من المواطنين يوميا يتجهون يوميا إلى مقرات الجرائد والصحف اليومية حاملين ملفات وبلاغات عن قضايا فساد.

ومن هنا يمكن إجمال بعض النقائص الموضوعية التي تؤثر في فاعلية عمل هذا الجهاز الحساس في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته والتي نلخصها في :

- 1 - بالنسبة إلى التقرير السنوي الذي ترفعه الهيئة إلى السيد رئيس الجمهورية والذي يتضمن النشاطات أو التوصيات والاقتراحات ذات الصلة بمهامها، يلاحظ عدم النص على نشر التقرير في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام، مما يؤدي إلى عدم تمكن المواطنين من الإطلاع على مختلف التجاوزات الحاصلة في تسيير الأموال العمومية، ويساهم في زيادة الضبابية والغموض حول شفافية تسيير الأموال العمومية؛

¹ - وحسب تقرير لمنظمة الشفافية الدولية لسنة 2015، فقد جاءت الجزائر في المرتبة 88 عالميا من حيث الدول التي يتفشى فيها الفساد بشكل أو بآخر متساوية مع المغرب ومصر وبعيدا عن الجارة تونس التي حلت في المرتبة 76 وذكرت منظمة الشفافية العالمية في أحدث تقرير لها، أن الدول التي تنتشر فيها النزاعات والاضطرابات والدكتاتوريات تعد من بين أكثر الدول فسادا، وأقلها أمنا أيضا، مشيرة إلى أن أكثر من 6 مليارات نسمة يعيشون في دول يتفشى فيها الفساد بشكل أو آخر . أنظر، محمد ل. الجزائر في المرتبة 88 عالميا في مؤشر الفساد - حسب تقرير لمنظمة الشفافية العالمية -، جريدة الشروق، بتاريخ 2016/01/27.

² - وما يشهد على هذا الكلام هو أنه عند ولوجنا إلى موقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا نجد أي أثر لهذه النشاطات، كما لا نجد أي إحصائيات أو تقارير عملية قامت بها الهيئة في إطار الاختصاصات المخولة إليها.

- 2 - رغم تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية وأهلية التقاضي، إلا أنه بوصولها إلى وقائع ذات وصف جنائي، فإنها تحول الملف إلى السيد وزير العدل حافظ الأختام، والذي يخطر بدوره النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء . وهنا لا تملك الهيئة حق الاحتجاج على رفض وزير العدل تحويل الملف إلى النائب العام ، وهذا اتجاه نعتقد أنه غير ملائم لترسيخ وإقامة نظام فعال لمكافحة الفساد؛
- 3 - تدخل السلطة التنفيذية في المتابعة القضائية من شأنه أن يطيل زمن المتابعة وهو ما يتعارض مع مبدأ ضمان تخفيف قيود وإجراءات المنازعة القضائية في جرائم الفساد؛
- 4 - في حال اكتشاف الهيئة لوقائع ذات وصف جنائي تتعلق بالتصريح بالامتلاكات أو التصريح الكاذب أو إثراء غير مشروع، فليس من حقها تحريك الدعوى العمومية، وإنما هي ملزمة بإخطار السيد وزير العدل الذي يعود له وحده الحق في تحريك الدعوى العمومية، وهذا بخلاف ما كان معمول به في ظل الأمر رقم 04/97 الملغى، والمتعلق بالتصريح بالامتلاكات، والذي خول إلى لجنة مختصة الحق في إحالة الملف إلى الجهة القضائية التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية¹، دون حاجة إلى إخطار وزير العدل بذلك؛
- 5 - من جهة أخرى، لم يظهر أي نشاط للهيئة خاصة في جانب تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني، على غرار الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد، والرابطة الوطنية لحقوق الإنسان، رغم أن المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 تنص على ضرورة تحديد واقتراح كيفية تطبيق إجراءات التعاون وتنفيذها من طرف الهيئة؛
- 6 - تمارس الهيئة وفقا للصلاحيات الممنوحة لها دورا رقابيا محدودا، فهي إدارية وفي ذات الوقت تبحث وتتحرى عن الفساد وتطلب المعلومات ولو كانت سرية، ولكن ليس لها سلطة الضبط القضائي.

¹ - المادة 16 من الأمر رقم 04/97.

كل هذه النقائص ساهمت في إفراغ الهيئة من محتواها، وجعلت كل أهدافها ومهامها التي أنشئت من أجلها حبرا على ورق، وبقيت مجرد هيكل أو مؤسسة شكلية غير فاعلة ولا تقوم بدورها في اكتشاف ومحاربة أشكال الفساد . والدليل على ذلك أنه منذ إنشائها لم تسجل الجزائر أي تحسن في ترتيبها في المؤشرات الدولية للفساد، بل عرفت استفحالا وانتشارا أكثر لفضائح الفساد وامتداده وتوغله أكثر فأكثر في القطاعات الحساسة والإستراتيجية في الاقتصاد الوطني.

إن ما نتطلع للحصول عليه هو مؤسسة تشكل أداة مساءلة حازمة وذراع مراقبة فاعلة على أداء الإدارة العامة ومؤسساتها، تعمل بشروط تجعل مهامها غير متداخلة مع مؤسسات أخرى قائمة، ولها صلاحيات تكفل لها القيام بهذه المهام بأفضل صورة دون تغول طرف على آخر.

ولعل غلبة الطابع الوقائي لهذه الهيئة هو الذي أوحى للمشرع الجزائري بإحداث هيئة ثانية ذات طابع قمعي وردعي وهي الديوان المركزي لقمع الفساد.

الفرع الثاني

الديوان المركزي لقمع الفساد

جاء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يطمح لأن يكون إطارا مرجعيا لمنع الفساد ومحاربتة، فقد تم إعداده بناء على تقييم نقدي للنصوص السارية المفعول وكذلك التجارب الوطنية السابقة في هذا المجال، فلم تقتصر أحكامه على التجريم والعقاب ، بل تشمل قواعد تتعلق بالوقاية من الفساد وكشف مرتكبيه . وتحقيقا للغاية الأسمى لهذا القانون تم المشرع أحكامه باستحداث الديوان المركزي لقمع الفساد وذلك بموجب الأمر رقم 05/10 المتتم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

إن إنشاء هذا الديوان يأتي في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد وذلك بتدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي أعيد تكييف وتنظيم صلاحياتها ومهامها بصدور تعليمة السيد رئيس الجمهورية المؤرخة في 13 ديسمبر 2009¹. هذه الأخيرة بينت بصورة صريحة العلاقة

¹- أنظر، الموقع <http://www.djelfa.info/ar/news/algerie/1972.html>

بين الجهازين واختصاص كل منهما، فأصبحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تنحصر مهامها في تطبيق سياسة وقائية على المستوى الوطني بالإضافة إلى التعاون الدولي في هذا المجال، بينما أسندت للديوان مهمة قمع وردع جرائم الفساد.

ومن ثم فإنه يمكن اعتبار أن الجهازين مكملين لبعضهما البعض، أحدهما يختص بالجانب الوقائي والآخر بالجانب الردعي، وإن كان هذا الاستنتاج يدفعنا إلى المناداة بضرورة تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي خص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بنفس المهام الموكلة للديوان¹.

وللوقوف أكثر على هذا الجهاز، نستعرض تباعا الطبيعة القانونية له (أولاً)، ثم تشكيلة وتنظيم الديوان (ثانياً)، وتبيان مهامه (ثالثاً).

أولاً: الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد

نظم المرسوم الرئاسي رقم 426/11² المحدد لتشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره في الفصل الأول منه (المواد 02، 03، 04) لتبيان طبيعة الديوان وخصائصه.

وباستقراء نصوص المواد أعلاه، نستنتج أن الديوان هو آلية مؤسسية أنشئت خصيصاً لقمع الفساد، تتميز بجملة من الخصائص التي تميزها عن الهيئة وتساهم في بلورة طبيعتها القانونية وتحديد دورها في مكافحة الفساد، وتتمثل هذه الميزات فيما يلي:

1- الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية³

يعمل الديوان تحت إشراف النيابة العامة، يتولى مهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد، ويحيل مرتكبيه إلى العدالة. وبهذا فإن الديوان ليس بمصلحة إدارية تصدر مجرد آراء أو قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة للهيئة.

¹ - حيث تنص المادة 20 ق.و.ف.م البند السابع على أنه " تكلف الهيئة لاسيما بالمهام التالية: الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد".

² - المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 209/14 المؤرخ في 23 يوليو 2014، ج.ر. 2014، ع. 46، ص. 08.

³ - تنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 على أن " الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد".

2-تبعية الديوان لوزير العدل

حسبما جاء في المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المعدل " يوضع الديوان لدى وزير العدل، حافظ الأختام". فهو جهاز غير مستقل، تابع للسلطة التنفيذية، وحتى أعضائه يخضعون لإشراف القضاء ورقابة وزير العدل¹.

3-عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي:

رغم المهام الموكلة له والمتمثلة في البحث والتحري عن جرائم الفساد، لم يمنح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للديوان. فالمدير العام للديوان يعد ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير العدل²، هذا الأخير هو الذي يملك سلطة الأمر بالصرف في هذا المجال . أما المدير العام فهو أمر ثانوي بصرف ميزانية الديوان³، وهذا يعني عدم استقلالية الديوان ماليا، وهذا بخلاف ما قلناه سابقا عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي منحها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي (ولو بالشكل المعبر عنه) واللذان يعتبران في الحقيقة من أهم الضمانات المحسدة لاستقلالية أي جهاز من الناحية الوظيفية.

ورغم اعتراف المشرع بتمتع الديوان بالاستقلالية في عمله وتسييره، إلا أنه ليس له حق التقاضي وتمثيلة أمام القضاء، ذلك أنه يعمل مباشرة تحت إشراف ورقابة النيابة العامة، الأمر الذي لا يمكن القول معه بوجود استقلالية من الناحية الوظيفية.

ثانيا: تشكيلة وتنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد

لم يحدد الأمر رقم 05/10 تشكيلة الديوان وتنظيمه، وإنما ترك المسألة للتنظيم حيث نصت المادة 24 مكرر من الأمر المذكور أعلاه في فقرتها الثانية على أنه " يحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره

¹ - قبل تعديل المرسوم الرئاسي رقم 426/11 كان الديوان يخضع لإشراف وزير المالية. المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 قبل التعديل.

² - تنص المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المعدل على أنه " يعد المدير العام ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير العدل".

³ - تنص المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 على أن " المدير هو الأمر الثانوي بصرف ميزانية الديوان". والواقع أن منح المدير العام صفة الأمر الثانوي بالصرف فيه انتقاص من صلاحياته المالية لحساب وزير المالية، هو الأمر الذي يضعف من المركز القانوني للمدير العام في مواجهة السلطة التنفيذية، وبالتالي على أداء المهام المنوطة به.

عن طريق التنظيم". وتطبيقا لذلك حدد المرسوم الرئاسي رقم 426/11 تشكيلة الديوان وتنظيمه على النحو الآتي.

1- تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد

يتشكل الديوان حسب المادة 06 من المرسوم رقم 426/11 من:

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني؛

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية؛

- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

هذا بالإضافة إلى تدعيم الديوان بمستخدمين للدعم التقني والإداري، كما تنص المادة 09 من المرسوم المذكور أنه يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

ويتم تحديد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين الموضوعين تحت تصرف الديوان بناء على قرار مشترك بين وزير العدل حافظ الأختام والوزير المعني، ويتشكل من عشرة ضباط وأعوان الشرطة القضائية من الدرك الوطني ومثلهم من الأمن الوطني معين بموجب مرسوم¹.

ورغم عضويتهم في الديوان إلا أن الأعضاء من ضبط وأعوان الشرطة القضائية والموظفون التابعون للوزارات المعنية يبقون خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم حسبما جاء في المادة 07 من المرسوم رقم 426/11 والتي تنص على أنه "يظل ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفون التابعون للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان، خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم".

¹- المادة 08 من المرسوم رقم 426/11. إن الامتحان الحقيقي لمصادقية مكافحة الفساد هو في التطبيق. والخطوة الأولى هي في اختيار أعضاء الديوان من أشخاص معروفين بالخبرة والنزاهة ونظافة اليد والكفاءة، وذلك يعني بناء حجر أساس متين لأهم جهد وطني لمكافحة الفساد.

ويفهم مما سبق عدم تمتع مستخدمي الديوان بالاستقلالية الإدارية بحكم تبعيتهم لمؤسساتهم وإداراتهم الأصلية، خاصة ما تعلق منه بالمرتب والمنح والعلاوات والترقيات وغيرها من المزايا الأخرى، الأمر الذي يضيفي عدم استقلالية مطلقة .

والأمر الملاحظ هنا هو أن المرسوم المنظم للديوان لم ينص على المدة التي يقضيها أعضاء الديوان ومستخدميه كما هو الحال بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، الأمر الذي يضعنا أمام تساؤل هل أن هذه المدة غير محددة بمدة معينة؟

2-تنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد

وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 426/11 يتكون الديوان من مدير عام، وديوان ومديريتين أحدهما للتحريات والأخرى للإدارة العامة¹، وهو ما سنقف عليه تباعا.

أ-المدير العام: يسير الديوان مدير عام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من السيد وزير العدل حافظ الأختام²، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها حسبما جاء في نص المادة 10 من المرسوم رقم 426/11 المعدل. وتحدد المادة 14 من المرسوم أعلاه مهام المدير العام والتي تتمثل في:

- إعداد برنامج عمل الديوان ووضعه حيز التنفيذ؛
- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي؛
- السهر على حسن سير الديوان وتنسيق هيكله؛
- تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي؛
- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان؛
- إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى وزير العدل حافظ الأختام¹.

¹- المواد من 10-18 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11.

²- قبل تعديل المرسوم الرئاسي رقم 426/11 كان وزير المالية هو من يتولى صلاحية اقتراح المدير العام للديوان.

وصنفت المادة 13 من نفس المرسوم وظائف المدير العام ورئيس الديوان ومديري الدراسات والمديرين ونواب المديرين على أنها وظائف عليا، تدفع مرتباتها على التوالي استنادا إلى الوظائف العليا في الدولة، للأمين العام والمدير العام والمديرين، ونواب المديرين على مستوى الإدارة المركزية في الوزارة.

ب-الديوان: يتكون هذا الأخير من رئيس الديوان الذي يكلف تحت سلطة المدير العام بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان ومتابعته حسب المادة 15 من المرسوم أعلاه، ويساعده خمسة مديري دراسات².

ج-مديرية التحريات : حسب المادة 16 من المرسوم رقم 426/11 "تكلف مديرية التحريات بالأبحاث والتحقيقات في مجال جرائم الفساد".

وقد القرار الوزاري الذي يتضمن تنظيم مديريات الديوان المركزي لقمع الفساد³، حيث نص في مادته الثالثة على تشتمل مديرية التحريات على 03 مديريات فرعية: المديرية الفرعية للدراسات والأبحاث والتحليل، المديرية الفرعية للتحقيقات القضائية، المديرية الفرعية للتعاون والتنسيق.

د-مديرية الإدارة العامة : تكلف هي الأخرى حسب المادة 17 من نفس المرسوم بتسيير مستخدمي الديوان ووسائله المالية والمادية. وتشتمل هذه المديرية هي الأخرى على مديريتين فرعيتين⁴:

-المديرية الفرعية للموارد البشرية؛

-المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة والوسائل.

¹ - قبل تعديل المرسوم الرئاسي رقم 426/11 كان التقرير السنوي عن نشاطات الديوان يوجه إلى وزير المالية.

² - المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11.

³ - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 نوفمبر 2012، يتضمن تنظيم مديريات الديوان المركزي لقمع الفساد، ج.ر. 2012، ع.69، ص.51.

⁴ - المادة 04 من القرار الوزاري المشترك أعلاه.

ثالثاً: مهام الديوان المركزي لقمع الفساد

من أهم أسباب نجاح عمل الديوان هو الوعي التام بأهمية التحديد الدقيق لنطاق مهامه وصلاحياته لدى النص عليها في المرسوم المحدد لتنظيمه، وفصلها عن نطاق وصلاحيات الأجهزة والهيئات الأخرى (على الخصوص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته) التي تمارس أعمالاً رقابية قد تبدو شبيهة بما يمارسه الديوان.

تتمحور مهام الديوان أساساً في جمع المعلومات والأدلة بشأن وقائع الفساد، وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهات القضائية المختصة، طبقاً لنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر، الذي بموجبه تم إنشاء هذه المصلحة العملية.

وقد فصلت المادة 05 أعلاه صلاحيات الديوان بدقة وحددتها كما يلي:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله؛

- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة¹؛

- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بشأن التحقيقات الجارية²؛

- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.

¹ - تعتبر هذه النقطة أهم عنصر من عناصر الاختلاف بين الهيئة والديوان، فالمرجع لم يمنح كما رأينا سابقاً للهيئة هذه الصلاحية في تحريك الدعوى العمومية مباشرة أمام القضاء، وإنما ألزمها فقط بإخطار السيد وزير العدل حافظ الأختام بتلك الأفعال المكونة لجرائم الفساد، وهو فقط من يملك صلاحية تحويل الملف أمام النيابة العامة من عدمه، في حين أن الديوان يقوم بتحويل الملف على القضاء دون حاجة إلى وساطة معينة.

² - وخصوصاً مع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (على الصعيد الوطني) وجهاز الشرطة الجنائية الدولية (على الصعيد الدولي).

الشيء الملاحظ على هذه الصلاحيات أنها جاءت متنوعة، فهي تجمع بين الرقابة والقمع والاقتراح في بعض الأحيان، كما تفترض هذه الصلاحيات أن يتم توزيعها على الهياكل الموجودة في الديوان المشار إليها سابقا لقيام كل مصلحة بما كلفها به القانون.

أما عن كيفية سير عمل الديوان، فقد فصل المشرع ذلك في المرسوم الرئاسي رقم 426/11 في الفصل الرابع منه (المواد 19-22) وذلك على النحو التالي:

يجب على ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان أن يتقيدوا أثناء ممارسة مهامهم بأحكام قانون الإجراءات الجزائية وأحكام القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، وكل الإجراءات التي يفرضها¹، ولهم حق اللجوء إلى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول من أجل استجماع المعلومات المتعلقة بمهامهم² طبقا للمادة 20 الفقرة 1 من المرسوم رقم 426/11.

كما يجب على ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان أن يخبروا فوراً وكيل الجمهورية لدى المحكمة الكائن بها محل الجريمة ويقدموا له أصل ملف الإجراءات مرفق بنسختين من إجراءات التحقيق³، ويرسل هذا الأخير فوراً النسخة الثانية إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة المختصة، وفي هذه الحالة يتم إرسال الملف إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة ذات الاختصاص الموسع وذلك وفقاً للسلم الإداري⁴.

ويطالب النائب العام فوراً بالإجراءات إذا اعتبر أن الجريمة تدخل حقيقة ضمن اختصاص المحاكم التي تم توسيع اختصاصها المحلي وهي في هذه الحالة إحدى جرائم الفساد المعاقب عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ثم يحولها إلى وكيل الجمهورية لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع والذي يوجه

¹ - المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11.

² - نذكر على سبيل المثال: اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات، التقاط الصور، التسرب.

³ - المادة 3/20 من المرسوم رقم 426/11.

⁴ - المادة 40 مكرر 1 ق.إ.ج.

التعليمات مباشرة إلى ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان والذين قاموا بالتحري والبحث والتحقيق في الملف المعروض على وكيل الجمهورية¹.

هذا ويمكن للديوان في هذا الإطار أيضا بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقا أن يوصي السلطة السلمية باتخاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون عون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد².

ويبدو أن إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد أعطى إضافة ونفسا جديدا في مجال مكافحة الفساد وهذا إذا ما قورن دوره بالدور الذي تلعبه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته . فمنذ الإعلان على تأسيسه فقد اشتغل على التحقيق في قضايا فساد كبيرة منها على سبيل المثال:

- التحقيق في ملف مشروع إنجاز المقر الجديد لشركة الخطوط الجوية الجزائرية بجي الأعمال بباب الزوار، وهي القضية التي لازالت محل نزاع بين الجوية الجزائرية والشركة الكندية "أس أم الدولية للبناء"، وتخضع حاليا للتحكيم الدولي، حيث استمع ضباط من الشرطة القضائية إلى أكثر من 50 مسؤولا بمقر الديوان المركزي لقمع الفساد، للتحقق من شبهة وجود "فساد" في العقد المبرم بين الخطوط الجوية الجزائرية والشركة الكندية³.

- كما فتح الديوان تحقيقات معمقة حول قضية تصدير الغاز الجزائري إلى تونس دون رقابة جمركية عبر منطقة البرمة الحدودية، وهذا على الشكوى التي وجهها الجمركي المدعو "ع. ر" إلى رئيس الجمهورية، يسرد فيها الإجراءات التعسفية والتهديدات الشفهية من طرف المديرية العامة للجمارك على خلفية كشفه لفضيحة تصدير الغاز دون رقابة جمركية بكتابته لتقرير أسود يسرد فيه التخلي الواضح من طرف مصالح الجمارك عن المراقبة اليومية لعمليات تصدير الغاز الجزائري إلى تونس عبر منطقة البرمة الحدودية، وهو ما أكدته المفتشية العامة للمالية بعد التحقيق الميداني في منطقة البرمة وحاسي مسعود⁴.

¹ - المادة 40 مكرر 2 ق.إ.ج.

² - المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11.

³ - أنظر، أحمد عليوة، "ديوان قمع الفساد يحقق في ملف المقر الجديد للجوية الجزائرية"، جريدة الشروق بتاريخ 2015/01/04.

⁴ - أنظر، حسان حويشة، ديوان مكافحة الفساد يحقق في فضائح ليلي الطرابلسي في الجزائر، جريدة الشروق بتاريخ 2012/05/16.

حيث أن القضية تمت معالجتها من الجانب المهني فقط ، إذ أن الإهمال الواضح الذي ثبت في حق كل من المدير الجهوي للجمارك بورقلة ورئيس مفتشية أقسام الجمارك بحاسي مسعود كلفهم التحويل إلى أماكن أخرى دون متابعتهم قضائيا، وعلى العكس من ذلك تعرض الجمركي "ع - ر" المبلغ عن الفضيحة للتوقيف وتحويله من مكان عمله إلى ولاية أم البواقي¹.

والملاحظ أنه رغم مرور أكثر من عام عن الفضيحة، إلا أن تعليمات المفتشية العامة للمالية بقيت حبرا على ورق، حيث أنه بعد تحقيقها الميداني في فضيحة البرمة بخصوص التصدير الواضح في عملية مراقبة تصدير الغاز، كانت هناك أوامر لإدارة الجمارك بضرورة التكفل العاجل والسريع بالاختلالات والنقائص التي دونتها لضمان مراقبة صارمة لعمليات التصدير الدورية، خاصة أن التحقيق قد أكد على أن أجهزة قياس الغاز المصدر الموجودة بمصنع البرمة لا تخضع لمواصفات الجودة الممنوحة من طرف الديوان الوطني للقياسات القانونية "ONML" كون هذا الديوان هو الجهة المسؤولة عن مراقبة أجهزة القياس المستعملة في حساب كمية الغاز المصدر، إلا أنه لحد الآن وبعد عام من كشف الفضيحة بقيت أجهزة القياس بمصنع البرمة على حالها ولم يتم استبدالها².

وعليه فحبذا لو يكون عمل هذا الجهاز في إطار استقلالية وبعيدا عن أي تأثير أو تدخلات من أي جهة كانت. ومن الأجدر أن تشمل رقابة وعمل هذا الجهاز جميع مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والشركات العامة والقطاع الخاص، وأن يتم اختيار الأشخاص المنضويين في العمل فيه عبر آلية تسمح بمشاركة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في عملية تزكيتهم والتوصية بهم، وفق أسس ومعايير واضحة ومنضبطة، وأن يتم رفق هذا الجهاز بما يتطلبه من إمكانيات ومتطلبات، بما في ذلك ما يحتاجه من كوادرات الادعاء العام والتحقيق وضمان سهولة الوصول إلى المعلومات.

لا تتوقف مهمة مكافحة الفساد على هيئات متخصصة لذلك، بل قد تتدخل في ذلك أجهزة الرقابة الإدارية والمالية لما لها من دور مهم وحساس.

¹ - المانع الحقيقي لكشف الفساد في الجزائر هو عدم ثقة المواطن بمصادقية المؤسسات المعنية بكشف الفساد في حمايتهم في حال تقدم معلومات تكشف الفاسدين، بل إن العكس قد يحدث أحيانا ويتم معاقبة المواطنين والموظفين العاديين من قبل رؤسائهم بسبب تقديمهم لمعلومات .

² - حسان حويشة، المرجع نفسه.

المطلب الثاني

دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد

تعرف الرقابة على أنها "الإشراف والمراجعة من جانب سلطة عليا مستقلة عن المشروع، للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد من أن الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استخدمت وفقا لما هو مخطط لها"¹.

وتعد الرقابة من العناصر الأساسية للعملية الإدارية، وقد تطورت أهميتها مع تطور الدولة واتساع مجال تدخلها والذي أدى إلى اتساع نطاق الإدارة العامة وكثرة التنظيمات الإدارية، وزيادة عدد العاملين بها . كما تطور دور الرقابة أيضا من مجرد التحقق أن النشاط الحكومي أو الإداري يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضا.

وبالتالي لم يعد مفهوم الإدارة يقتصر على المفهوم الكلاسيكي والذي يقتصر على البحث عن الأخطاء، بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية من عمله.

وقد قامت الجزائر منذ استقلالها بإنشاء عدة مؤسسات ذات اختصاص رقابي في مكافحة الفساد، والتي تسعى من خلالها إلى تعزيز مكانة الدولة في مجال المراقبة على المؤسسات العمومية والسهر على حماية الأموال العمومية من تبديدها من طرف المفسدين.

وتتنوع هذه الأجهزة بين الآليات الرقابية الإدارية (الفرع الأول)، والآليات الرقابية المالية (الفرع الثاني).

¹- أنظر، جمال الدين عويصات، مبادئ الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص.65.

الفرع الأول

الآليات الرقابية الإدارية

تقوم الرقابة الإدارية أساساً على وضع الأساليب والإجراءات التي من شأنها أن تعمل على ضبط العمل الإداري وكشف الانحرافات الإدارية ومعالجتها.

فالرقابة الإدارية الحقيقية بهذا المفهوم هي تلك الرقابة التي تسبق الأحداث فتعمل على التنبيه إلى الانحرافات المتوقعة ومنع حدوثها، ليتم التنفيذ طبقاً للمقاييس المقررة، وهذا الأمر يجعلها آلية أخرى من آليات الوقاية¹.

ومن خلال هذا البحث سنقف على أجهزة الرقابة الإدارية الخاصة بالصفقات العمومية كون أن هذه الأخيرة لازالت تشكل الميدان الرحب لابتداع الممارسات الممنوعة، بالنظر إلى الآثار المالية الناجمة عن الأرباح المتحصلة منها، وبالنظر كذلك إلى الطرق والحيل المستعملة في تحميل الصفقة العمومية بحيث تبدو في نظر المكلفين بالرقابة وكأنها صفقة مشروعة في ظاهرها أو تبدو كأنها مراعية للتنظيم من حيث الشكل في حين أنها من حيث الواقع يكون المتعامل المتعاقد الفائز بالصفقة قد استفاد مقدماً من معلومات تفضيلية أو استفاد لاحقاً من شروط تنفيذ مميزة.

هذا ما استوجب إخضاعها لنظام رقابي خوفاً من انتهاك قواعد وإجراءات إبرامها، هو الأمر الذي نلتمسه عند التدقيق في النصوص المنظمة للصفقات، إذ نلمس اهتمام المشرع وحرصه الأكيد على رقابة المال العام وذلك بتنظيمه لمختلف أشكال الرقابة الإدارية حيث تنص المادة 156 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أنه " تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده، تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة وصاية". وهو ما يستوجب منا الوقوف على هذه الصور من الرقابة.

¹ - أنظر، محمد قاسم القريوتي، مهدي حسن زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة - النظريات والوظائف - دار الشروق، عمان، 1993، ص.229.

أولاً: الرقابة الداخلية

تمارس الرقابة الداخلية من السلطة الإدارية بنفسها على نفسها، ويستوي في ذلك أن تكون الرقابة شاملة تضم كل أعمال الإدارة في جوانبها المختلفة، أو تخصصية تنصب على جانب من جوانب أعمالها كالأعمال القانونية أو المحاسبية أو وثائقية تتعامل مع المستندات والأوراق¹.

فالرقابة الداخلية على هذا النحو، نظام يضمن التحكم في إجراءات إبرام الصفقات وذلك للحفاظ على مصالح الإدارة وضمان السير الحسن لها وحماية مصالحها المالية، وتجسيد مبدأ الشفافية².

ولتحقيق هذه الرقابة قرر المشرع أن تحدث لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية عند الاقتضاء، وتدعى في صلب القانون بـ "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض"³ تقوم بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة، وتصدر في هذا الشأن رأياً معللاً حسب ما جاء في المادة 161 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

فيما يخص تشكيلة هذه اللجنة، فقد نصت المادة 162 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 على أن "يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها، في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها"، وبذلك تختلف التشكيلة حسب طبيعة المصلحة المتعاقدة. ويكون المشرع الجزائري بذلك قد أحسن صنعا، ذلك لأن التشكيلة التي تصلح لهيئة قد لا تصلح لهيئة أخرى. كما أن المشرع الجزائري لم يهتم بتحديد عدد أعضاء اللجنة، وهذا يدل على أن لمسؤول المصلحة المتعاقدة سلطة تقديرية وحرية تامة في تحديد عدد الأعضاء.

وفي نفس الإطار قررت المادة 162 في فقرتها الثانية من ذات المرسوم صحة اجتماعات هذه اللجنة مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين. على أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين في اجتماعات اللجنة بضمان

¹- أنظر، راغب ماجد الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص.393.

²- أنظر، فاطمة الزهراء فرقان، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق /جامعة الجزائر، 2008/2007، ص.10.

³- المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

شفافية الإجراء، وتدعيم هذه الشفافية ، فإن أشغال اللجنة تسجل في سجلين خاصين يرقمهما ويؤشر عليهما الأمر بالصرف¹.

ثانيا: الرقابة الخارجية

وهي الرقابة التي تتم من خارج السلطة الإدارية، غايتها حسب المادة 163 من المرسوم سالف الذكر في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كما ترمي أيضا إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية. وقد خصص المشرع الجزائري القسم الثاني من الفصل الخامس من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لهيئات الرقابة الخارجية المتمثلة في لجان الصفقات العمومية وبين تشكيلها واختصاصها وقواعد سيرها، وتضم كلا من:

1- لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة

تختص هذه اللجنة بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبيها، ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون حسب الشروط المحددة في المادة 82 من المرسوم².

كما تمارس الرقابة الخارجية حسب المادة 170 منه هيئات الرقابة التي يحدد تشكيلتها واختصاصها حسب المواد 171 و 172 و 173 والتي يعين أعضاؤها بمقرر من رئيس اللجنة حسب المادة 166 / 1 من المرسوم.

¹- المادة 3/162 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

²- المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

أ- اللجنة الجهوية للصفقات¹

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية، وتشكل من:

- الوزير المعني أو ممثله رئيساً؛

- ممل المصلحة المتعاقدة؛

- ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)؛

- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

تحدد قائمة الهياكل التي يسمح لها بإنشاء هذه اللجنة بموجب قرار من الوزير المعني.

وحسب ما جاء في المادة 1/184-4 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 تتولى هذه اللجنة الفصل

في الحالات التالية:

- دفتر شروط أو صفقة أشغال يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مليار دينار (1000.000.000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139²؛

- دفتر شروط أو صفقة لوازم يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة ثلاثمائة مليون دينار (300.000.000 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139؛

- دفتر شروط أو صفقات خدمات يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار (200.000.000 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139؛

¹- المادة 171 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

²- تنص المادة 139 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 على أنه " لا يخضع الملحق في مفهوم المادة 136 إلى فحص هيئات الرقابة الخارجية القبلية إذا كان موضوعه لا يعدل تسمية الأطراف المتعاقدة والضمانات التقنية والمالية وآجال التعاقد، وكان مبلغه أو المبلغ الإجمالي لمختلف الملاحق لا يتجاوز زيادة أو نقصاناً نسبة 10 % من المبلغ الأصلي للصفقة، يخضع الملحق لهيئة الرقابة الخارجية في حالة ما إذا تضمن خدمات تكميلية في مفهوم المادة 136 تتجاوز مبالغها النسبة المحددة أعلاه".

- دفتر شروط أو صفقة دراسات يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائة مليون دينار (100.000.000 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفة في حدود المستوى المبين في المادة 139.

ب- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري

تختص هذه اللجنة حسب المادة 172 من المرسوم الرئاسي 247/15 ضمن حدود المستويات التي تختص بها اللجنة الجهوية للصفقات وتشكل من :

- ممثل عن السلطة الوصية رئيساً؛
- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله؛
- ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة)؛
- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء؛
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

تحدد قائمة الهياكل غير الممركزة للمؤسسات العمومية الوطنية بموجب قرار من الوزير المعني.

ج- اللجنة الولائية للصفقات

تختص هذه اللجنة برقابة الصفقات على المستوى الولائي، وتشكل من¹:

- الوالي أو ممثله رئيساً؛
- ممثل المصلحة المتعاقدة؛

¹ - المادة 2/173 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي؛

- ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)؛

- مدير المصلحة التقنية بالخدمة الولائية حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء؛

- مدير التجارة.

يتحدد مجال اختصاصها حسب نفس المادة بدراسة مشاريع:

- دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة، والمصالح الخارجية للإدارات المركزية غير تلك المذكورة في المادة 172 التي يساوي مبلغها أو يقل عن المستويات المحددة في المطات 1-4 من المادة 184 وفي المادة 139 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15؛

- دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العامة المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال أو اللوازم، و خمسين مليون دينار (50.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون (20.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات)؛

- الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية ضمن حدود المستويات المحددة في المادة 139 من المرسوم.

د-اللجنة البلدية للصفقات

وفقا للمادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية وضمن الحدود المالية التي أقرتها المادتين 139 و173، حيث ينعقد الاختصاص لها إذا كان الحد المالي للصفقة يساوي أو يقل عن مائتي مليون دينار بالنسبة لصفقات إنجاز

الأشغال أو اقتناء اللوازم، وخمسين مليون دينار بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار بالنسبة لصفقات الدراسات.

وتتشكل اللجنة من :

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيساً؛

- ممثل عن المصلحة المتعاقدة؛

- منتخبين اثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي؛

- ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)؛

- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري)، عند الاقتضاء.

هـ- لجنة صفقات المؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات

الطابع الإداري غير المذكورة في القائمة المنصوص عليها في المادة 172

ينعقد لها الاختصاص متى أبرمت الصفقة من قبل الهيئات المذكورة وحدودها المالية المنصوص عليها في المادتين 139 و 173، أي بالنسبة لصفقات الأشغال أو اقتناء اللوازم حينما يساوي أو يقل مبلغها عن مائتي مليون دينار، وخمسين مليون دينار بالنسبة لصفقات الخدمات وعشرين مليون دينار بالنسبة لصفقات الدراسات¹.

وقد حددت المواد 176-178 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 كيفية عمل هذه اللجان والتنظيم

الداخلي لها، حيث يعين أعضاء هذه اللجان ومستخلفوهم، باستثناء من عين بحكم وظيفته، من قبل إدارتهم بأسمائهم بهذه الصفة لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد.

¹ - المادة 175 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

وحسب المادة 178 من ذات المرسوم فإن الرقابة التي تمارسها لجنة الصفقات المصلحة المتعاقدة تتوج بمنح التأشيرة أو رفضها خلال أجل 20 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة، ويسير أجل دراسة الطعون بموجب أحكام المادة 82 من المرسوم.

وهكذا تتوج أعمال لجان الصفقات على اختلاف أنواعها بمنح التأشيرة أو رفضها، على أن يكون هذا الرفض معللا إما بمخالفة التشريع أو التنظيم¹.

أما إذا كان قرار رفض التأشيرة معللا بمخالفة الأحكام التنظيمية، فيمكن للوزير أو مسؤول الهيئة العمومية أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتجاوز بمقرر معلل². بينما إذا كان قرار رفض التأشيرة معللا بمخالفة الأحكام التشريعية، يصبح قرار لجنة الصفقات المختصة نهائيا ويحدث أثرا بذاته، لأنه لا يمكن تجاوزه وينتج عن قرار الرفض إيقاف تنفيذ الصفقة وسحب المشروع من المصلحة المتعاقدة³.

وكتعليق على هذه الأحكام، فإن مسألة تجاوز قرار الرفض هي مسألة خطيرة، ويضعنا في حلقة مفرغة، فما هو دور هذه اللجان مادام بإمكان تجاوز قراراتها؟ والأمر المثير للدهشة أن المشرع لم يستدرك ذلك في ظل أحكام المرسوم 247/15.

لاشك أن سلطة التجاوز المعترف بها للإدارة ممثلة في الوزير المعني أو الرئيس الإداري للجهة المعنية بالصفقة تنطوي على الطابع الانفرادي، رغم أن تنظيم الصفقات العمومية كرس مبدأ الجماعية في اتخاذ القرار المتعلق باختيار المتعامل المتعاقد، وفي كل مراحل إبرام الصفقات العمومية⁴.

فرفض لجنة الصفقات منح التأشيرة يعني بوضوح أن هناك مخالفة للتنظيم الجاري به العمل، فلا يمكن للجنة وهي من عهد إليها التنظيم حماية القواعد التشريعية والتنظيمية أن تسمح بتجاوز التشريع أو التنظيم، لأن هذه اللجان إنما الغاية من إحداثها هو الرقابة السابقة على إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

¹- المادة 3/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

²- المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

³- المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

⁴- عمار بوضيف، الصفقات العمومية... المرجع السابق، ص.215.

لاشك أن صياغة المادة 200 من المرسوم الرئاسي 247/15 يتعارض مع مبدأ دولة القانون الذي يلزم هيئات الدولة على كافة المستويات أن تحترم قوانين الدولة وتنظيماتها وتعمل على تطبيقها لا تجاوزها، ولاكتشاف الخلل الذي يعتري النص المتعلق بمقرر التجاوز يكفي الرجوع لنص المادة 26 ق.و.ف.م.

2- اللجنة القطاعية للصفقات العمومية

من أجل تدعيم منظومة الرقابة على الصفقات العمومية، قام المشرع بإنشاء لجان قطاعية للصفقات العمومية بموجب المادة 179 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ، والتي تحدث لدى كل دائرة وزارية تكون مختصة في حدود المستويات المحددة في المادة 184 من ذات المرسوم. وتتمثل صلاحياتها في¹:

- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية؛

- مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبيها؛

- المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

أما في مجال الرقابة، فهي تختص بكل مشروع:

- دفتر شروط أو صفقة أشغال يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مليار دينار

(1000.000.000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في

المادة 139؛

- دفتر شروط أو صفقة لوازم يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة ثلاثمائة مليون

دينار (300.000.000 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين

في المادة 139؛

¹ - المادة 180 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

- دفتر شروط أو صفقات خدمات يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار (200.000.000 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139؛

- دفتر شروط أو صفقة دراسات يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائة مليون دينار (100.000.000 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139.

- دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم للإدارة المركزية، يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، اثني عشر مليون دينار (12.000.000 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139؛

- دفتر شروط أو صفقة دراسات أو خدمات للإدارة المركزية، يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة ستة ملايين دينار (6000.000 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139؛

- صفقة تحتوي على البند المنصوص عليه في المادة 139 يمكن أن يرفع تطبيقه المبلغ الأصلي إلى مقدرا المبالغ المحددة أعلاه، أو أكثر من ذلك؛

- ملحق يرفع المبلغ الأصلي للصفقة إلى المستويات المحددة أعلاه، أو أكثر من ذلك في حدود المستويات المبينة في المادة 139.

تشكل اللجنة القطاعية للصفقات من¹:

- الوزير المعني أو ممثله، رئيسا؛

- ممثل الوزير المعني، نائب الرئيس؛

¹- المادة 185 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

- ممثل المصلحة المتعاقدة؛

- ممثلان عن القطاع المعني؛

- ممثلان عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية، والمديرية العامة للمحاسبة)؛

- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

أما مدة العضوية، فباستثناء الرئيس ونائبه، يعين أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات ومستخلفوهم من قبل إدارتهم بأسمائهم بهذه الصفة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

وقد أشارت المادة 195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 إلى إمكانية اجتماع اللجنة القطاعية للصفقات العمومية ولجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بمبادرة من رئيس كل منهما (لتشكيل اللجنة)، ويمكن الاستعانة على سبيل الاستشارة بأي شخص ذي خبرة من شأنه المساعدة في أشغال اللجنة، والتي تعتبر مركز اتخاذ القرار فيما يخص رقابة الصفقات العمومية الداخلة ضمن اختصاصها، فهي تتمتع بحق منح أو رفض التأشيرة.

وتتوج الرقابة التي تمارسها هذه اللجنة بمقرر منح أو رفض التأشيرة في أجل أقصاه 45 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة ويسير أجل دراسة الطعون بموجب أحكام المادة 82 من المرسوم.

3- رقابة سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

في إطار تعزيز الآليات الرقابية على الصفقات العمومية، استحدثت المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي 247/15 هذا الجهاز الذي يتمتع باستقلالية التسيير، ويشمل مرصدا للطلب العمومي، وهيئة وطنية لتسوية النزاعات، يوضع تحت وصاية وزير المالية¹.

وقد حددت المادة 213 من المرسوم أعلاه صلاحيات هذه السلطة وتمثل في:

¹ - المادة 213 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

- إعداد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ومتابعة تنفيذه، وتصدر بهذه الصفة رأياً موجهاً للمصالح المتعاقدة وهيئات الرقابة ولجان الصفقات العمومية ولجان التسوية الودية للنزاعات والمتعاملين الاقتصاديين؛
 - إعلام ونشر وتعميم كل الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام؛
 - المبادرة إلى برامج التكوين وترقية التكوين في مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام؛
 - إجراء إحصاء اقتصادي للطلب العمومي سنوياً؛
 - تحليل المعطيات المتعلقة بالمجالين الاقتصادي والتقني للطلب العمومي، وتقديم توصيات للحكومة؛
 - تشكيل مكان للتشاور في إطار مرصد الطلب العمومي؛
 - التدقيق أو تكليف من يقوم بالتدقيق في إجراءات إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وتنفيذها بناء على طلب من سلطة مختصة؛
 - البت في النزاعات الناتجة عن تنفيذ الصفقات العمومية المبرمة مع المتعاملين المتعاقدين الأجانب؛
 - تسيير واستغلال نظام المعلوماتية للصفقات العمومية؛
 - إقامة علاقات تعاون مع الهيئات الأجنبية والهيئات الدولية المتدخلة في مجال الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام.
- وتحت باب "مكافحة الفساد"، أسندت لهذه السلطة بموجب المادة 88 من المرسوم الرئاسي 247/15 مهمة إعداد مدونة أديبات وأخلاقيات المهنة للأعوان المتدخلين في مراقبة وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، يوافق عليها الوزير المكلف بالمالية. حيث يطلع الأعوان العموميون

المذكورون أعلاه على المدونة، ويتعهدون باحترامها بموجب تصريح. كما يجب عليهم الإمضاء على تصريح بعدم وجود تضارب المصالح، ويرفق نموذجا هذين التصريحين بالمدونة¹.

إضافة إلى الرقابة الداخلية والخارجية، هناك أنماط رقابية أخرى حماية للمال العام، ولتقرير شفافية أكبر على عملية إبرام الصفقات العمومية، ومن بين هذه الأساليب الرقابية، نجد رقابة الوصاية.

ثالثا: الرقابة الوصائية²

تعرف على أنها تلك الصلة أو الرابط القانوني بمقتضاه تتولى الجهات المركزية عملية الإشراف والمتابعة على أعمال ونشاطات وحتى أشخاص وهيئات الجهات اللامركزية، بغية الحفاظ على كيان الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي³.

فإذا كانت الغاية من الرقابة الخارجية هو التأكد من احترام قواعد وإجراءات إبرام الصفقات العمومية، فإن الغاية من الرقابة الوصائية يمثل أساسا في التأكد من ملائمة الصفقات العمومية لأهداف الفعالية والاقتصاد وكذلك لبرامج وأولويات القطاع، وهي الرقابة التي تقوم بها الوصاية قبل البدء في تنفيذ الصفقة.

وكمثال على الرقابة الوصائية يجب على البلدية أن ترسل إلى الوالي -الذي يلعب دورا كبيرا في الرقابة على أعمال الهيئات المحلية- الملف الكامل للصفقة⁴، بدء من محضر التأشير على دفتر الشروط والإعلان عن المناقصة في الجرائد الوطنية والنشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وصولا إلى التأشيرة الممنوحة من هيئات الرقابة الخارجية، وكذلك المداولة الخاصة بهذه الصفقة.

¹- المادة 2/88 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

²- يعود مصطلح الرقابة الوصائية في أصوله إلى قواعد القانون المدني، إذ يخص القصر وعديمي الأهلية، لكن في المجال الإداري له مفهوم يختلف عن مفهومه في القانون الخاص، فالوصاية الإدارية لا يرجع تقريرها إلى نقص أهلية الشخص اللامركزي، وإنما تدل على الرقابة التي تمارسها الجهات الإدارية المركزية على أعمال وأشخاص وأجهزة الجماعات المحلية.

³- أنظر، بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر وفي ضوء التجارب المقارنة، الملتقى الوطني الأول حول " دور البلدية في التنمية المحلية"، المركز الجامعي/ النعامة، يومي 19/18 ابريل 2012، ص.03.

⁴- المادة 55 وما يليها من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

وقد خص المشرع هذا النوع من الرقابة بمادة واحدة هي المادة 164 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، "حيث تعد المصلحة المتعاقدة عند الاستلام النهائي للمشروع، تقريراً تقييماً عن ظروف إنجازها وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أولاً.

يرسل هذا التقرير حسب طبيعة النفقة الملتمزم بها إلى مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة، كما ترسل نسخة أخرى إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام".

فالملاحظ أن المشرع لم يفصل من خلال المادة 164 أعلاه في مضمون هذه الرقابة ولا في الكيفية التي تتم بها، هذا ما يجعلها مفرغة في هدفها. كما لم ينص على إلزامية هذه الرقابة وهذا سيؤثر بلا شك على التأكد من تحقيق الشفافية في مجال الصفقات العمومية.

وتبدو أهمية هذا النوع من الرقابة خاصة على المجالس المنتخبة، بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم، لأنه رجل سياسي ومن حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية أو الصفة الرئاسية على مستوى الهيئات المحلية¹.

إن غياب إستراتيجية للرقابة الوصائية على الصفقات العمومية، من شأنه أن يحد من فعالية هذه الرقابة، فعدم تكريس آلية محددة تتعامل مع الصفقات العمومية وعدم وجود غطاء قانوني واضح لتنظيم هذه المسألة، سيؤدي لا محالة إلى الوقوع في التجاوزات.

ولنا الآن أن نتساءل عن صور الرقابة المالية لمكافحة الفساد؟

¹ - أنظر، عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي - الجزائر - تونس - المغرب - المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، بجاية، 2010، ع.1، ص.04.

الفرع الثاني

آليات الرقابة المالية

إن التسيير الجيد (المالي والمحاسبي) للأموال العامة يفترض ضرورة رقابة داخلية على الإدارة، ويجب أن تشمل هذه الرقابة مختلف مراحل تنفيذ عمليات النفقات وعمليات الإيرادات، وعموما فهي تنصب أكثر على النفقات باعتبارها الأكثر عرضة للتبذير¹.

وقد عرفت الفترة الأخيرة اهتماما أكثر بعملية تعزيز الرقابة على المال العام وبالخصوص الرقابة على الإنفاق العام خاصة في ظل انتشار الفساد، وعدم كفاية الموارد المخصصة للتنمية.

وفي هذا الإطار، فقد تعددت تعاريف الرقابة المالية واختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها، وعموما فهي تنصب على المساءلة التي تقوم بها هيئات ومصالح متخصصة قصد معرفة طرق تسيير الموارد العامة، واكتشاف الأخطاء والثغرات المالية، ومدى تحقيقها للأهداف العامة.

وهي لا تقتصر على الجانب الشكلي فقط، بل تشمل المراجعة والفحص الموضوعي الدقيق لطرق الإنفاق والتحصيل، استنادا للوثائق والمستندات المؤدية للعملية المالية، وتحليلها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفعالية، بهدف تقييمها واتخاذ التدابير المناسبة لتصحيحها ومنع تكرارها مستقبلا عن طريق وضع أسس ومعايير للأداء تستوجب الاحترام والالتزام بها لقياس الأداء الفعلي وتحديد مواقع الإهمال والانحراف وخرق القواعد القانونية والتنظيمية².

والرقابة على المال العام لا تشمل فقط الرقابة على الموازنة، بل تشمل بسط الرقابة على جميع أوجه الإساءة للمال العام أو استغلاله بوجه غير مشروع أو غير اقتصادي، ومن ذلك نذكر³:

¹ - Cf. Yahia DENIDENI, La pratique de système budgétaire de l'Etat en Algérie, OPU, 2002, p.361.

² - أنظر، رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، جامعة تيزي وزو، 2011، ص.189.

³ - أنظر، عبد الله بن سعود آل ثاني، الاتجاهات الحديثة في الرقابة، مجلة الرقابة المالية، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، تونس جوان 2003، ع.42، ص.02.

- استباحة المال العام والاستيلاء عليه بوجه غير مشروع، سواء عن طريق الاختلاس أو الاستغلال الشخصي، أو التهاون والتفريط فيه بما يؤدي إلى ضياعه دون مبرر؛
- الإثراء غير المشروع عن طريق استخدام المال العام، أو استغلال الوظيفة العامة؛
- استخدام الأصول العامة لأغراض شخصية، أو التصريح باستخدامها لأغراض غير رسمية؛
- التراخي في تحقيق الكفاءة في إدارة المال العام، وعدم استثمار الموارد المتاحة فيما يحقق أفضل العوائد للدولة.

كما ذكرنا سابقاً¹ فإن الهدف الأساسي للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام، وتجنب إهداره أو تبذيره لأجل تحقيق الغايات التي وجه لأجلها، وهي من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة وهذا ما جعل أهدافها تتنوع ما بين أهداف اقتصادية واجتماعية وإدارية يمكن حصرها فيما يلي²:

1/ الأهداف الاقتصادية

وتشمل هذه الأهداف في التحقق من سلامة الإنفاق العام وفقاً للخطط المرسومة وكذا التحقق من مدى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ومدى كفاية وفعالية إنفاقها، بما يحقق المصلحة العامة بعيداً عن أوجه العبث والتبذير للمال العام، أي استخدام تلك الأموال استخداماً سليماً مثمراً وفي الأوجه التي خصصت لها، وتوفير التناسق في الإنفاق مع الاتجاهات السياسية للدولة بما يتفق مع أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2/ الأهداف الاجتماعية

تساعد الرقابة المالية على حماية المال العام من كل أشكال الفساد وبالتالي تضمن وصول هذه الأموال إلى مستحقيها، عن طريق إنجاز المشاريع والاستثمارات التي وجهت لها، مما يساعد في النهاية على تحقيق أغراض اجتماعية كالتخفيف من حدة الفقر وتحسين مستويات المعيشة وتقليل معدلات البطالة وضمان تعليم وصحة جيدين وغيرها من الأهداف الاجتماعية التي حددت قبل إنفاق تلك الأموال.

¹- أنظر، ص.378، من هذه الرسالة.

²- رحمة زيوش، المرجع السابق، ص.195-197.

3/ الأهداف الإدارية والتنظيمية

تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط، وزيادة فاعليتها في مواجهة المستقبل، كما تعمل على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأغراض والأهداف المحددة بفعالية وكفاءة، وتعمل على تصحيح الأخطاء البسيطة ومنع تفاقمها واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور.

وباعتبار الجزائر من الدول المعرضة لمخاطر الفساد، فقد عملت على تجسيد مختلف أشكال الرقابة المالية في مجموعة من الأجهزة منها على وجه الخصوص المراقب المالي (أولاً)، المفتشية العامة للمالية (ثانياً)، مجلس المحاسبة (ثالثاً)، خلية معالجة الاستعلام المالي (رابعاً)، وسنحاول الوقوف بالتحليل على دور هذه الآليات الأربع في الرقابة المالية ومكافحة الفساد.

أولاً: رقابة المراقب المالي

إن الرقابة المالية يقوم بها في الجزائر المراقب المالي، وهو موظف تابع لوزارة المالية يعين من قبل الوزير المكلف بالمالية، وتنصب مهامه على الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من طرف الإدارات العمومية، وذلك لمنع أي خطأ يمكن أن يقع أو أي تجاوز لحدود الإنفاق المقرر، كما يمارس رقابة بعدية أيضاً¹.

وطبقاً لما جاء في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11، فإن المراقب المالي يمارس مهامه الرقابية لدى:

- الإدارة المركزية؛

- الولاية؛

- البلدية.

¹ - قام المشرع بتنظيم عمل المراقب المالي من خلال كل من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، ج.ر. 1992، ع.82، ص.2101، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.2009، ع.67، ص.03، والمرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر. 2011، ع.64، ص.19.

أما باقي الهيئات والمؤسسات فيتم إلحاقها بإحدى مصالح المراقبة المالية الثلاث المذكورة في المادة 04 من المرسوم التنفيذي أعلاه¹.

أما مهام المراقب المالي فقد حددتها المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 وهي:

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها؛
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها؛
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى...؛
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم؛
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية، والمشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية؛
- إعداد تقرير سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية؛
- مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية؛
- تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها؛

¹- المادة 04 تحيل بدورها إلى كل من المادتين 02 و02 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 374/09. حيث وطبقا لهاتين المادتين وسع المشرع الجزائري من مجال الرقابة السابقة على نفقات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقه وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات البلديات وميزانيات الولايات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذلت الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

كما تطبق أحكام الرقابة المالية على مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، وذلك عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، فكل هذه الهيئات أصبحت خاضعة لرقابة المراقب المالي.

- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

أما في مجال مكافحة الفساد المالي والإداري، فإن المراقب المالي يقوم بدورين أساسيين هما:

1- الرقابة السابقة للنفقات

تطبق هذه الرقابة حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات البلديات وميزانيات الولايات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذلت الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

2- الرقابة اللاحقة على النفقات

فتطبق وفقا للمادة 02 مكرر من المرسوم التنفيذي أعلاه على ميزانية مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، وذلك عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.

كما أضاف المرسوم التنفيذي رقم 374/05 مهام أخرى للرقابة المالية على النفقات التي يقوم بها المراقب المالي، حيث أخضعت المادة 05 منه مشاريع القرارات المبينة أدناه لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين، باستثناء الترقية في الدرجة؛

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية؛

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

هذا وتعتبر التأشير الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي¹.

وتختتم الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها في هذا الإطار إما بالتأشير أو الرفض.

أ- التأشير على الالتزام بالنفقة

يعبر منح التأشير من قبل المراقب المالي على صحة الصفقة وشرعيتها وسلامتها من الناحية الإجرائية وعلى توافرها على العناصر الجوهرية التي يجب أن تبنى عليها الصفقة من الناحية القانونية والمالية². ويعد رفض التأشير تعسفا في استخدام السلطة وعرقلة للتسيير يعرض صاحبها للمساءلة أمام مجلس المحاسبة³.

ب- رفض التأشير على الالتزام بالنفقة

وذلك إذا تبين للمراقب المالي أن الالتزام بالنفقة المعروض عليه غير قانوني أو غير مطابق للتنظيم المعمول به، وهذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا⁴.

ويكون الرفض مؤقتا في الحالات التالية⁵:

- اقتراح الالتزام مشوب بمخالفة للتنظيم قابلة للتصحيح؛

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة؛

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدل والمتمم.

² - أنظر، سعاد حافطي، مدى فاعلية الرقابة المالية للصفقات العمومية، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، مجلة تصدر عن المخبر المتوسطي للدراسات القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ع.01، ص.61.

³ - المادة 88 /7 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم.

⁴ - سعاد حافطي، المرجع السابق، ص.62.

⁵ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدل والمتمم.

- نسيان بيان هام في الوثائق.

أما الرفض النهائي للتأشير، فيكون في الحالات التالية¹:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام بالقوانين والتنظيمات المعمول به؛

- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية؛

- عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

وفي حالة الرفض النهائي، يجب على المراقب المالي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية، وفي هذه الحالة يمكن لهذا الأخير إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة².

والجدير بالإشارة هنا أنه يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به وزير المالية، ويرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي مباشرة حسب كل حالة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني³.

ولما كان التغاضي فيه إضعاف للرقابة المالية، فإن المشرع لم يسمح بإعماله في حالة الرفض النهائي المبني على الأسباب التالية⁴:

- صفة الأمر بالصرف؛

- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها؛

¹- المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم.

²- المادة 4/13 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم.

³- يسمى هذا الأسلوب بأسلوب التغاضي وقد نص عليه المشرع الجزائري في المادة 18 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم.

⁴- المادة 19 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم.

- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به؛

- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام؛

- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

وفي غير هذه الحالات يرسل الأمر بالصرف الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي ليضع عليه تأشيرة الأخذ بالحسبان - حتى يبرئ نفسه بموجبها من أي مسؤولية يمكن أن تترتب على مقرر التغاضي الذي اتخذ الأمر بالصرف-، ثم يرسل نسخة من ملف الالتزام مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد إعلامه، ويقوم هذا الأخير بدوره بإرسال الملف إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية¹.

ونظرا لاتساع مجالات استخدام المالية العمومية وتعددتها، تمارس رقابتها من طرف أجهزة متنوعة المهام ومتباينة الطبيعة، ولكنها تشترك في هدف واحد وهو استخدام جدي ومشروع للاعتمادات، ومن بين هذه الأجهزة نجد المفتشية العامة للمالية.

ثانيا: رقابة المفتشية العامة للمالية

إن الاهتمام بصحة وصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها قد أدى بالدولة إلى تأسيس وظيفة الرقابة.

وباعتبار وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة، خاصة من خلال مسك جميع الإيرادات ولتكفل بمنح الاعتمادات لكافة الوزارات، قد أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، وهذا وفق الإجراءات والتنظيمات المعمول بها.

¹ - المواد 20، 21، 22 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم. والملاحظ أن عبارة "المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية" جاءت على عمومها، فأى مؤسسة يقصدها المشرع؟.

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز دائم للرقابة، أحدث بمقتضى المرسوم رقم 53/80¹، وتماشيا مع الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها البلاد تم تحديث هذا التنظيم بمراسيم عديدة². وفيما يلي سنحاول دراسة تنظيم المفتشية العامة للمالية (1)، وكذا تشخيص الدور الرقابي لها (2)، وأخيرا إجراءات تدخلها في العمل الرقابي (3).

1- تنظيم المفتشية العامة للمالية

يخضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 273/08 وتعمل كلها تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي³، ويسهر على حسن سير الهياكل المركزية والجهوية، ويضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية العامة للمالية⁴. وتتكون المفتشية العامة للمالية مما يلي⁵:

أ- هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم

توكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لمراقبين عاميين موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية، عددهم أربعة ويمارسون اختصاصا على عدة قطاعات نشاط⁶.

ب- الوحدات العملية

يديرها مدير وبعثات ومكلفون بالتفتيش.

¹- المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر. 1980، ع. 10، ص. 349.

²- أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ومجال تدخلها، والرسوم التنفيذية رقم 273/08 المؤرخ في 2008/09/06، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، والرسوم التنفيذية رقم 274/08 المؤرخ في 2008/09/06، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، (ج.ر. 2008، ع. 50، ص. 08، 13، 16).

³- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08.

⁴- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08.

⁵- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08.

⁶- المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08.

-مديرو البعثات: يتمثل عددهم في 20 مدير، ويعملون تحت إشراف المراقبين العامين للمالية. حيث يقوم مدير البعثة باقتراح عمليات الرقابة لوحدة العملية التابعة للوحدات المركزية ويتابعها، كما يضمن التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية¹، وفي هذا الإطار يسهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية، وتوزيع الأعمال بينها وغيرها من المهام التي من شأنها تحسين فعالية ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية².

-المكلفون بالتفتيش: وهو فرق الرقابة المكلفون بالتفتيش، وعددهم 30 يعملون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة إليهم عمليات الرقابة³. كما أنه جدير بالإشارة أن هذه الفرق تقوم بمهامها في مجال هدف معين ومدقق وفي إقليم جغرافي محدد، وتمارس المفتشية العامة للمالية بواسطة هذه البعثات مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون والتحقق من صحتها⁴.

ج- هياكل الدراسات والتقييم والإدارة والتسيير:

وهي تتمثل في ثلاث مديريات تضم رؤساء ومديريات فرعية، وهي كالاتي⁵:

- مديرية البرامج والتحليل والتلخيص: والتي تضم رئيس دراسات مكلف بالبرنامج والتلخيص، رئيس دراسات مكلف بالتحليل وجمع المعطيات، رئيس دراسات مكلف بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها؛

- مديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي: والتي تضم رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييم، رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي والتوثيق؛

¹ - يقصد بالتنظيم الجهوي للمفتشية العامة للمالية تنظيم المصالح الخارجية لهذه المفتشية، ويخضع ذلك لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 274/08، إذ تميل هذه المصالح في شكل مفتشيات جهوية، على أن تكون هذه الأخيرة خاضعة لسلطة رئيس المفتشية العامة للمالية. أنظر، إهام قارة تركي، الرقابة المالية اللاحقة على الصفقات العمومية، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد...، المرجع السابق، ص. 81.

² - المواد 09، 10 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08.

³ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08.

⁴ - أنظر، عبد الوهاب علاق، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر /بسكرة، 2004/2003، ص. 101.

⁵ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08.

- مديرية إدارة الوسائل : والتي تضم المديرية الفرعية للمستخدمين، المديرية الفرعية للميزانية والحاسبة، المديرية الفرعية للوسائل العامة، المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى.

2-تشخيص الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

بسبب التطورات الاقتصادية والمالية التي شهدتها الجزائر، أصبح من الضروري تطوير وظائف الدولة وتفعيل أجهزتها، وفي هذا الإطار تقوم المفتشية العامة للمالية بالمهام التالية:

أ-مهمة التقييم: تشمل هذه المهمة مجالات متعددة حددتها المواد 03 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 وهي:

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية؛

- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي؛

- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها؛

- تقييم السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، وهذا بغية البحث في مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة، ويتم هذا من خلال انجاز دراسات، وتحليل مالية اقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.

ب-مهمة الرقابة: تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد الحاسبة العمومية¹.

كما تمارس الرقابة أيضا على²:

¹- أنظر، أحمد ولد عبد الرحمن، الرقابة على الأموال العمومية -دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد /كلية الحقوق، 2008/2007، ص.52.
2- المادة 2/2 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛

- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع

الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية؛

- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

بالإضافة إلى ممارسة رقابتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية التي أخضعها المفتش للرقابة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96/09¹. وفي سياق أعمال الرقابة، تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية²، والتي تطلب الهيئة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية³.

ويمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعات محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسيق أو ضمان⁴.

والرقابة على التسيير المالي والمحاسبي، وكذا على استعمال الموارد يتم من خلال قيام المفتشية العامة للمالية بالتأكد من العناصر التالية⁵:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التحقيق الداخلي؛

- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك؛

- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها؛

- دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها؛

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 22 فيفري 2009 الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر. 2009، ع. 14، ص. 18.

² - إلهام قارة تركي، المرجع السابق، ص. 82.

³ - المادة 1/03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

⁴ - المادة 2/03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

⁵ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

- مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف؛

- شروط تعبئة الموارد العامة؛

- تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل التسيير.

وفي سبيل قيامها بمهامها الرقابية دعمها المشرع بعدة آليات تستطيع بواسطتها -المفتشية العامة للمالية- أداء دورها على أكمل وجه، حيث رخص لها المشرع ما يلي¹:

- رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يجوزها المسيرون أو المحاسبون؛

- الحصول على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية أو أية خبرة خارجية؛

- تقديم أي طلب شفاهي أو كتابي؛

- القيام في الأماكن بأي بحث وإجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في الحسابات؛

- الإطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها؛

- التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة؛

- القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

وبهذه الصفة، وحسب ما جاء في المادة 06 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 تمارس

المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون بما في ذلك المحاسبون

¹- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

العسكريون¹ ومحاسبو الهيئات المذكورة في المادة 2، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائياً طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

كما يتيح الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة أن يطلب مسؤولو وحداتها العلمية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخير بإعمال تبيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها².

وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة، أو كونها تعرف تأخيراً أو اختلالاً يجعل فحصها العادي مستحيلاً، يحرر المسؤولون المذكورون في الفقرة أعلاه، محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة، التي تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تبيينها، واللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء.

يتضح من خلال ما تقدم أن دور المفتشية العامة للمالية يجسد الرقابة على الصفقات العمومية بشكل فعال ومهم، ورغم ارتباط عملها بالرقابة المالية إلا أنه باستقراء الاختصاصات السابقة يتضح لنا أن عملها في الرقابة تجاوز الجانب المالي، حيث امتد ليشمل حتى الرقابة الإدارية التي سبق بيانها، أي أنها تراقب حتى محيط عمليات الإبرام من البداية إلى النهاية وهذا يعتبر في حد ذاته مؤشراً فعالاً في الحد من الفساد الإداري ومخاطر سوء التسيير في مجال الصفقات العمومية.

ومن الأمثلة التي نسوقها على رقابة المفتشية العامة للمالية في الجزائر تقريرها عن التلاعب والفساد على مستوى اللجنة الوطنية للحج والعمرة، حيث كشف التقرير بالأرقام عن وجود تلاعب وسوء تسيير في اللجنة المذكورة، التي تصلها مساهمة ضخمة من الحجاج الجزائريين، تمثل أغلبية ميزانيتها والتي تجاوزت على سبيل المثال في عام 2004 حدود 410.000.000 دج، كانت كفيلة بتأدية هؤلاء الحجاج لمناسكهم في أحسن الظروف³.

¹ - تنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 على أنه "عندما تجرى عمليات الفحص على ملفات محاطة بسر الدفاع الوطني، تقوم الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بتحرياتها تبعاً لرسالة مهمة مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالدفاع الوطني".

² - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

³ - أحمد ولد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص.62.

تقرير المفتشية العامة للمالية، تناول عدة محاور من أهمها قضية نقل وإيواء الحجاج في السعودية، حيث أشار التقرير إلى أن محاضر الإيواء غير مدونة في السجلات التي يوقع عليها الأمر بالصرف، وأفادت أن تسيير الإيواء من سنة 2003 إلى 2006 لم يتم التحكم فيها بالشكل المطلوب، وهو ما يؤكد تجاوز التقديرات التمويلية للعملية بما يقارب 850.000.000 دج، والخسائر الإجمالية المسجلة في الفترة ذاتها المتعلقة بالإيواء تقارب 149.000.000 دج، وتسجيل عجز في عمليات النقل يقارب 120.000.000 دج¹.

3- إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي

بعد إقرار البرنامج السنوي² يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق والبعثات التفتيشية التي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها.

أ- التحضير لمهمة التفتيش:

تخضع هذه العملية لإشراف مكلفين بالتفتيش، وهي تشمل الانطلاق في الأعمال التمهيديّة المتمثلة في التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة. وبعد هذا يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة، من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي تكون فجائية³.

ب- تنفيذ مهمة التفتيش:

يتم إنجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان. وفي هذا الإطار يحق للوحدات العملية الدخول إلى كل المحلات التي تستعملها أو تشغلها الإدارات والمصالح والهيئات المراقبة. وتلزم المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة ب:

¹ - أحمد ولد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص.63.

² - ما هو معمول به هو أنه خلال الشهرين الأولين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية، أين يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة. المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

³ - المادة 2/14 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08. وبدورنا نتمن فجائية الفحوص والتحقيقات، حتى لا يتم إعطاء فرصة للإدارة والمؤسسة العمومية الفرصة لتدارك النقائص التي تعترى تسييرها المالي والإداري ومن ثم تغطية الثغرات المالية.

- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم للوحدات العملية وإطلاعهم على كل الدفاتر أو الوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة؛

- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة؛

- إبقاء المحادثين في المناصب طيلة مدة المهمة.

وفي هذا الإطار، لا يمكن لمسؤولي المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية، وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم أن يتملصوا من الواجبات المنصوص عليها أعلاه، محتجين باحترام الطريق السلمي، أو السر المهني، أو أيضا الطابع السري للمستندات الواجب فحصها أو العمليات اللازم رقابتها¹. وكل رفض لطلبات التقديم أو الإطلاع، يمكن أن يكون موضوع إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني، وعند عدم الرد بعد 08 أيام من الإعدار، يحزر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي، ويرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية التي عليها متابعة ذلك².

ج-تحرير التقرير:

بعد الانتهاء من مهام الرقابة يعد المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية تقرير أساسي يبرز المعائنات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة الخاضعة للرقابة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة. ويمكن أن يتضمن أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة³.

¹- المادة 2/17 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

²- المادة 2/19 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

³- المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

يبلغ مسير الهيئة المراقبة وكذا وصاياته بالتقرير الأساسي، ويجب على مسيري المصالح في هذه الحالة أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي يحتويها التقرير، وكذلك عليهم أن يعلموا بالتدابير المتخذة حيال ذلك، وهذا في إطار التمكّن من تنفيذ ما يسمى بالإجراء التناقضي¹.

وحسب المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد "تقرير تلخيص" يختم الإجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايير المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الهيئة المراقبة. يبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير للسلطة السلمية للكيان المراقب دون سواها.

إضافة إلى التقارير التي يتم بعد نهاية كل عملية، تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة أعمالها، ويقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها².

ما يمكننا ملاحظته من خلال تطرقنا إلى مختلف النصوص المتعلقة بالمفتشية العامة للمالية، أن هذا الجهاز لا يعدو أن مجرد هيئة رقابية تقوم بإعداد تقارير تتضمن المعايير والتدابير والتوجيهات والاقتراحات غير الملزمة للسلطة السلمية أو الوصية التي تخضع لها الهيئة التي تمت مراقبتها، وبالتالي ليس للمفتشية العامة للمالية سلطة إخطار القضاء ولا الهيئات المتعلقة بمكافحة الفساد التي سبق دراستها وذلك إذا ما تم الوقوف على حالات تأخذ وصف جرائم فساد في التسيير.

كما أنه ورغم تمتع المفتشية بصلاحيات واسعة للتحري والكشف على الخروقات المالية أثناء التسيير، لكنها تبقى غير مستقلة كونها وضعت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، رغم أنها كلفت بالرقابة اللاحقة على تنفيذ العمليات المالية، فضلا على أن محققي المفتشية يحققون ويفحصون في مدى تطابق تسيير الأموال العمومية التي تقدر بالملايير مقابل حصولهم على مرتبات لا تتلاءم وصعوبة المهام الموكلة إليهم، مما يجعلهم عرضة للرشوة³.

¹- المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

²- المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

³- أنظر، فايزة خير الدين، محمد فقير، الرقابة على النفقات العمومية - أبحاث في الإصلاح المالي - دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص.246.

إن التأمل في النظام المؤسساتي يفيد التزام الدولة بمكافحة الفساد، إذ عهدت قوانينها لعدة مؤسسات مكلفة بالرقابة على الأموال العمومية، ومن أهم هذه المؤسسات مجلس المحاسبة، وهو ما سيكون محل الدراسة.

ثالثا: رقابة مجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة مؤسسة مكلفة بالرقابة البعدية على إنفاق الأموال العمومية وحمايتها من التبديد وسوء التسيير، ومختلف الاستعمالات اللاقانونية التي تضر بالمصالح المالية للدولة. أنشئ بموجب المادة 190 من دستور 1976، وتم تنصيبه عام 1980 بموجب القانون رقم 105/80¹ حيث جاء في المادة الثالثة منه على أنه " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتجة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها". وكان بعد إنشائه يتمتع باختصاص إداري وقضائي لممارسة الرقابة الشاملة على جميع المؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية أيا يكن وضعها القانوني.

لكن اختصاصاته تقلصت منذ 1990، وهذا بعد صدور القانون رقم 23/90²، إذ انتزعت منه الصلاحيات القضائية وأصبح مجرد هيئة إدارية مستقلة للرقابة اللاحقة وأغفل إغفالا تاما الرقابة القضائية، كما أخرج من دائرة اختصاصاته رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية³.

ومن باب المقارنة نجد أن أعضاء المفتشية العامة للدولة في موريتانيا يستفيدون من مزايا مالية معتبرة هي بمثابة تعويضات ومبالغ تموين أثناء مأمورياتهم بغرض تحفيزهم أكثر على أداء مهامهم وقطع الطريق أمام انحرافهم في مستنقعات الرشوة والفساد المالي. وتتراوح هذه المبالغ من 45000 أوقية يوميا للمفتش العام للدولة إلى 30.000 أوقية للمفتشين المساعدين، و 5000 أوقية للوكيل الذي يتم وضعه تحت تصرف المفتشية. أنظر، أحمد ولد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص.55.

¹- القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر. 1980، ع.10، ص.338.

²- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم وسير مجلس المحاسبة، ج.ر. 1990، ع.53، ص.1690. حيث ألغت المادة 74 منه أحكام القانون رقم 05/80.

³- تنص المادة 04 من القانون رقم 32/90 على أنه " لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي تتداولها طبقا للقانون المدني والقانون التجاري، المؤسسات العمومية الاقتصادية".

غير أنه استعاد المجلس بعض الصلاحيات عقب صدور الأمر رقم 20/95¹ الساري المفعول حالياً والمعدل بموجب الأمر رقم 02/10² الذي سيكون محور دراستنا. ومن أجل تحديد دور المجلس في مواجهة الفساد داخل المرافق العامة، لا بد من تحديد إطاره التنظيمي والبشري.

1- تشكيل مجلس المحاسبة

نستعرض التنظيم الهيكلي للمجلس يليه التشكيلة البشرية.

أ- التنظيم الهيكلي:

حدد المرسوم الرئاسي رقم 377/95³ النظام الداخلي للمجلس على النحو التالي:

-الغرف: يتكون مجلس المحاسبة من 08 غرف ذات اختصاص وطني، و 09 غرف ذات اختصاص إقليمي، وغرفة واحدة للانضباط في مجال الميزانية العامة، كما يتفرع عن الغرف ذات الاختصاص الوطني وكذا الإقليمي فروعاً لا يتجاوز عددها 04 لكل غرفة⁴.

-النظارة العامة: حيث يساعد الناظر العام ثلاثة إلى ستة نظار مساعدين يمارسون في مقر مجلس المحاسبة، وناظر مساعد إلى ناظرين مساعدين عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي⁵.

-كتابة الضبط: يعين لدى كل غرفة كاتب ضبط، يكلف بكتابة ضبط الغرفة وفروعها، حيث تتلقى الموازنات والوثائق الشبوتية التي يتم إيداعها من الأمرين بالصرف، والمحاسبين العموميين، كما تتلقى الوثائق والتقارير الموجهة إلى المجلس، وكذلك الطعون في القرارات الصادرة عنه⁶.

¹- الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر. 1995، ع.39، ص.03.

²- الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر. ع.50. ص.04.

³- المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر. 1995، ع.72، ص.05.

⁴- المادة 09، 12 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.

⁵- المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.

⁶- المادة 22، و24 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.

- الأقسام التقنية والمصالح الإدارية : يشمل مجلس المحاسبة على الأقسام التقنية والمصالح الإدارية الآتية¹:

* قسم تقنيات التحليل والرقابة؛

* قسم الدراسات ومعالجة المعلومات؛

* مديرية الإدارة والوسائل.

وتكلف الأقسام التقنية بتدعيم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة، وتحسين أدائه بالإضافة إلى إمكانية مشاركتها في عملية التدقيق والتحقيق والتقييم، أما المصالح الإدارية، فتكلف بتسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية، وهذا حسب ما أشارت إليه المادة 35 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم.

ب- التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة:

تتوزع مهام وإدارة مجلس المحاسبة على كل من:

- رئيس مجلس المحاسبة : وهو المسؤول الأول فيه والمتحدث باسمه والمشرف على جميع

الصلاحيات المنوطة له، يعين بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، يساعده نائب يعين هو الآخر بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس المجلس². وتتمثل مهامه في³:

- تمثيل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء؛

¹ - المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.

² - المادتان 03، 04 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم. لم تتناول مختلف القوانين المتعلقة بمجلس المحاسبة، الأسس التي يتم عليها تعيين رئيس المجلس، غير أنه ما جرى بع العرف في الجزائر هو تعيين رئيس المجلس من بين الأطر الأكثر خبرة والحائزين على شهادة دراسات عليا في مجالات القانون أو الإقتصاد. أحمد ولد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 131.

³ - المادة 41 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

- يتولى علاقات برئيس الجمهورية، وكذا رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول وأعضاء الحكومة؛
 - يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي، ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليته؛
 - يوافق على برامج النشاط السنوية، وكذا الكشف التقديري لنفقات المجلس؛
 - يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم؛
 - يمكنه أن يرأس جلسات الغرف؛
 - يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه؛
 - يعين ويوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم.
- وحتى يتمكن رئيس المجلس من أداء مهامه، زود بديوان لمساعدته يتألف من رئيس ديوان ومديرين للدراسات يتم تعيين كل منهم بمرسوم رئاسي، توزع عليهم المهام من قبل رئيس المجلس¹.
- الناظر العام:** يسهر الناظر العام حسب المادة 43 من الأمر رقم 20/95 على ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، ويمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس.
- رؤساء الغرف :** طبقا للمادة 44 من الأمر أعلاه، يتولى رؤساء الغرف تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم، ويسهرون على حسن تأديتها تحقيقا للأهداف المسطرة، كما يحدد رؤساء الغرف القضايا الواجب دراستها في الغرف والفروع، ويرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف.
- رؤساء الفروع:** يتولى رؤساء الفروع الأشغال المسندة إلى فروعهم ويسهرون على حسن تأديتها، ويشرفون على مهام التدقيق التي يكلفون بها حسب ما جاء في المادة 45 من الأمر رقم 20/95.

¹- المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.

-المستشارون والمحاسبون: يكلف هؤلاء بأعمال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم، كما يشاركون في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة، حسب ما جاء في المادة 46 من الأمر رقم 20/95.

ويعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة رسمية تتمتع بالاستقلال في التسيير، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله وهو ذو اختصاص مزدوج إداري وقضائي، و هو يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وتتمثل أهداف الرقابة التي يمارسها في¹:

- تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية؛

- ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية؛

- تعزيز الوقاية والمكافحة من جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي

تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

2- دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد

في إطار صلاحيات المجلس التي لها علاقة بمكافحة الفساد يقوم المجلس ب:

أ-رقابة التدقيق:

حيث يقوم مجلس المحاسبة بالتدقيق في شروط استعمال الموارد والأموال العمومية من أجل المحافظة على الإيرادات والموجودات والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية².

وبعد عمليات التدقيق والتحقيق يقوم المجلس بإطلاع مسئولي الهيئات والسلطات المعنية بنتائج التحقيق، ويتلقى بדרه منهم الإجابة الخاصة بنتائج الرقابة في الحالات العادية، غير أنه إذا عاين المجلس أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية

¹ -المادة 4،3/02 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

² -المادة 06 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

الخاضعة للرقابة، فإنه يقوم فوراً بإطلاع مسئول المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية من أجل اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييراً سليماً¹.

ب- رقابة نوعية التسيير:

تهدف رقابة نوعية التسيير إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفق السياسات المرسومة، وأن الأهداف المقررة تتحقق بصورة فعالة وبكفاءة عالية، وفي هذا الإطار، يتأكد المجلس خصوصاً من الإقامة، على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته، لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها، وكذا التسجيل وتلقي المحريات الصارمين والموثوقين لكل العمليات المالية والمحاسبية والممتلكية المنجزة².

وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل، وذلك بمحاربة كل أنواع الغش والممارسات غير القانونية وغير الشرعية التي تمس بالأخلاقيات وبواجب النزاهة التي تضر بالمال العام والممتلكات العمومية والتي تخلص إلى تطوير شفافية تسيير المالية العمومية³.

ج- رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية:

يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وفي هذا الإطار يختص بتحميل المسؤولية لأي مسؤول أو عون يرتكب مخالفة لقواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية⁴.

وتعد أخطاء أو مخالفات ما يلي¹:

¹ - سعاد حافطي، المرجع السابق، ص.39.

² - المادة 69 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

³ - سعاد حافطي، المرجع السابق، ص.46.

⁴ - والجدير بالإشارة هنا أن المشرع بموجب التعديل الأخير لقانون مجلس المحاسبة سنة 2010 خصص غرفة كاملة لمعالجة قضايا الفساد وهي غرفة "الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية". تنص المادة 2/30 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم على أنه "تخصص غرفة للتكفل بملفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التي ترد إليها تطبيقاً لهذا الأمر. وتقوم في إطار التحقيق في الملفات التي تخطر بها بكل الأعمال التي تراها ضرورية".

- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات النفقات؛
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات أو الممنوحة بضمان منه لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة؛
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية؛
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية؛
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء أو تجاوز ما في الاعتمادات وإما تغييراً للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة؛
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية؛
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية؛
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية؛
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة؛
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به؛
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهيديية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي، أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء؛

¹- المادة 88 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية؛

- أعمال التسيير التي تتم خرقا لقواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية؛

- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية، التي تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارة و الهيئات العمومية؛

- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة، أو إخفاء مستندات عنه.

صياغة النص السابق تبين بوضوح أن المشرع الجزائري أورد تعدادا للمخالفات على سبيل المثال لا

الحصر وقد أحسن صنعا يفعله هذا، ذلك أن المخالفات المالية من حيث التطبيق كثيرة ومتنوعة ولا يمكن حصرها حصرا دقيقا وشاملا، وهي مجالات ينطبق الكثير منها على مجال الصفقات العمومية باعتبارها أهم النفقات العمومية.

والشيء الملاحظ أنه يعاقب على المخالفات المذكورة أعلاه بغرامة فقط يصدرها مجلس المحاسبة، والتي

لا يمكن أن تتعدى قيمتها الراتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة¹.

د-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

لا تقتصر تدخلات مجلس المحاسبة على رقابة نوعية التسيير فحسب، فمن جهة أخرى يقوم بمراجعة

حسابات المحاسبين العموميين ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة ويصدر أحكاما بشأنها².

¹- المادة 89 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

²- المادتين 74، 75 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

حيث يتولى المراجعة مقرر معين من قبل رئيس الغرفة المتخصصة بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة ليقوم بالتدقيق في الحسابات والوثائق، وتمارس عملية الفحص والمراجعة هذه إما على مستوى الهيئة محل الرقابة، وإما في مقر المجلس استنادا للسجلات والوثائق المحاسبية المؤدية لها، وقد يكون بصفة فجائية أو بعد تبليغ¹.

للمجلس الحق في فحص مختلف المستندات والوثائق وسجلات المحاسبة والتقارير والمحاضر والتحقق من صحة العمليات المالية، ومن أن أرقامها مقيدة في السجلات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية، ومن ثم مراجعتها والتدقيق بصورة تمكنه من الوقوف على المركز المالي للمؤسسة أو الهيئة محل الرقابة.

ويقرر المجلس مدى مسؤولية المحاسب العمومي (الشخصية والمالية)، ويقضي بالإبراء النهائي في حالة ما إذا لم تسجل على المحاسب أية مخالفة، أو قد يدين المجلس المحاسب العمومي إذا ما سجل نقص مبلغ مالي أو صرف نفقة غير مبررة أو غيرها من المخالفات، فيقرر عندها إلزامه بتسديد المبلغ قصد تغطية أو تقليل مبالغ العجز الملاحظ . ويسمى هذا الإجراء بالاستحقاق، ويمكن رفع المسؤولية عن المحاسب في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن له أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته².

3- كيفية سير وعمل مجلس المحاسبة

حول المشرع الجزائري مجلس المحاسبة إتباع مجموعة من الإجراءات تدخل في إطار دوره الرقابي على الهيئات والمرافق العمومية، تتمثل في حق الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابته المالية أو لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته وهذا قبل ترتيب أية مسؤولية، كما حول له المشرع سلطة إجراء التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة وذلك حسب المادة 55 من الأمر رقم 20/95.

¹- المادة 14 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

²- المادة 82 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

ولقضاء مجلس المحاسبة في إطار المهمة المسندة إليهم حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك¹.

ويجب على هيئات الرقابة والتفتيش أثناء عملية رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات إذا لاحظت مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة، أن ترسل فوراً إلى مجلس المحاسبة تقريراً أو عند الاقتضاء ملخص من التقرير أو محضر تدقيق².

هذا ويمكن لمجلس المحاسبة إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية وتحت مسؤوليته بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها، كما يمكن لمجلس المحاسبة استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أعمال رقابته³.

هذا ويعنى المسؤولون والأعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة وكذا التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني تجاه مجلس المحاسبة⁴.

والجدير بالإشارة إلى أنه إذا عاين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، يطلع فوراً مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييراً سليماً⁵.

وإذا ثبت مجلس المحاسبة أثناء رقابته أنه تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين، وتبقى هذه المبالغ مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية يطلع فوراً السلطة المختصة بذلك قصد استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية⁶.

¹ - المادة 56 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

² - المادة 57 مكرر من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

³ - المادة 58 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

⁴ - المادة 59 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

⁵ - المادة 24 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

⁶ - المادة 25 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

وإذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته نقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال الاعتمادات المالية والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته وتسييرها ومحاسبتها ومراقبتها يطلع فوراً السلطات المعنية بمعيناته وملاحظاته مصحوبة بالتوصيات التي يعتقد أنه من واجبه تقديمها¹.

وإذا لاحظ أيضاً مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائياً يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك. يشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها².

وتعتبر سلطة إخطار النيابة العامة من أهم الميزات التي منحها المشرع لمجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد الإداري والمالي الذي قد يرتكب داخل الهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا تدعيماً لصلاحياته الرقابية وفي هذا يختلف مجلس المحاسبة عن المفتشية العامة للمالية وباقي الهيئات الرقابية الأخرى والتي لم يمنحها المشرع مثل هذه المهزة.

كما دعم المشرع بموجب الأمر رقم 02/10 المعدل والمتمم لقانون مجلس المحاسبة صلاحيات ومهام هذا الأخير بالمادة 27 مكرر والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضد المسؤول أو العون التابع لإحدى الهيئات الخاضعة لرقابته، إذا لاحظ هذا الأخير أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر قيام الدعوى التأديبية وتحريكها، يتم إبلاغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع. وتعلم الهيئة ذات السلطة التأديبية مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار.

وفي الأخير ومما يجدر التذكير به أن مجلس المحاسبة يختتم رقابته بإصدار تقرير يوجه إلى مسؤولي الهيئات التي كانت محل رقابته وكذلك إلى السلطات المعنية، كما له سلطة إصدار قرارات قضائية نظراً لتمتعه بالاختصاص القضائي ولكن أقصى ما يمكن إصداره في هذا المجال هو عقوبات مالية " غرامات مالية " في حق المسؤول أو العون المدان.

¹ - المادة 1/26 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

² - المادة 27 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

وكتقييم لدور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد، يمكن القول أن عمل المجلس لم يتجاوز بعد حدود العمل القضائي، وظلت مهامه وتدخلاته ضيقة، وفي ما يخص طبيعة مهامه، فالواضح أن مجلس المحاسبة لم يهتم بمتابعة قضايا الفساد المطروحة، ومراقبة مختلف المؤسسات الحكومية، بل ظل عمله منحصرًا في الرقابة البعدية على تسيير الأموال العمومية، وفي تقديم آرائه بشأن طرق تسيير المستخدمين في بعض الهيئات¹.

ولما كان الفساد يرتبط ارتباطًا وثيقًا بغسل الأموال لدرجة يصعب فيها كثيرا الفصل بين الجريمتين لتكاملهما استحدثت المشرع خلية معالجة الاستعلام المالي، فيا ترى ما هو الدور الذي تقوم به هذه الخلية في مكافحة الفساد؟

رابعا: دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة الفساد

أدى التطور العلمي والتكنولوجي العالمي إلى نمو فاعلية المعاملات المالية والتجارية بما سهل من عمليات انتقال وحركة رؤوس الأموال وتداولها عبر مختلف الدول، وتنامت بدورها حركة الجريمة المنظمة خاصة في مجال تبييض الأموال التي تعتبر أخطر جرائم الفساد المالي في العصر الحديث لارتباطها بتمويل الجماعات الإرهابية والمسلحة كأحدث صورة للجريمة المنظمة.

ولمكافحة هذه الظاهرة أنشأ القانون الجزائري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 127/02² خلية معالجة الاستعلام المالي التي تختص بمكافحة نوع معين من جرائم الفساد وهي جرائم تبييض الأموال بما يجعلها متميزة عن غيرها من الهيئات المختصة بباقي جرائم الفساد³.

¹ - والدليل على هذا أننا لم نسجل أي محاكمات بشأن قضية فساد توصل إليها مجلس المحاسبة، ولعل هذا ما أفقد الهيئة الدستورية مصداقيتها ودورها في الرقابة للحد من الفساد.

² - المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المؤرخ في 2002/04/07، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر. 2002، ع.23، ص.16، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 275/08 المؤرخ في 2008/09/06، ج.ر. 2008، ع.50، ص.18، والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 157/13 المؤرخ في 2013/04/15، ج.ر. 2013، ع.23، ص.06.

³ - جدير بالإشارة أن هذه الخلية وجدت قبل تجريم تبييض الأموال واقتصر نشاطها على مجال مكافحة تمويل الإرهاب، ليمتد بعدها إلى إبراز دورها كآلية من آليات الوقاية من تبييض الأموال ومكافحته، بما في ذلك التبييض الذي يتم عن طريق البنوك. أنظر، فضيلة ملهاق، وقاية النظام البنكي الجزائري من تبييض الأموال، دار هومة، الجزائر، 2013، ص.132.

تتمتع الخلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى وزير المالية¹، وتتكون من مصالح إدارية وأخرى تقنية تحدد بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، بناء على اقتراح من مجلسها².

وللوقوف على الدور الذي تقوم به هذه الهيئة نستعرض تشكيلتها (1)، ثم صلاحياتها (2).

1-تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي

حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المعدل والمتمم "يدير الخلية رئيس وتسييرها أمانة عامة، تتكون الخلية من: المجلس، الأمانة العامة، المصالح".

وحسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي أعلاه، يتكون المجلس من سبعة أعضاء:

- رئيس؛

- أربعة أعضاء يتم اختيارهم نظرا لكفاءتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية؛

- قاضيين اثنين يعينهما وزير العدل، حافظ الأختام، بعد رأي المجلس الأعلى للقضاء.

يكلف رئيس الخلية لا سيما بما يأتي:

- التعيين وإنهاء المهام في كل الوظائف التي لم تتقرر طريقة أخرى للتعيين فيها، في حدود القوانين السارية والمسيرة لوضعية الأعوان الذين يمارسونها؛

- ضمان نشاط المصالح والتنسيق بينها والإشراف عليها والسهرة على السير لحسن للخلية، وممارسة السلطة السلمية على جميع موظفي الخلية، بهذه الصفة؛

- ضمان تنفيذ القرارات المتخذة في المجلس والسهرة على تحقيق المهام والأهداف الموكلة للخلية؛

¹- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المعدل والمتمم.

²- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 فبراير 2005، يتضمن تنظيم المصالح الإدارية والتقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي، ج.ر. 2005، ع.10، ص.22، حيث نص على ثلاث مصالح وهي: مصلحة الإدارة والوسائل، مصلحة التعاون والاتصال، مصلحة الإعلام والتنظيم.

- رفع دعاوى قضائية وتمثيل الخلية أمام السلطات والهيئات والوطنية والدولية، وكذا إبرام كل صفقة وعقد واتفاقية واتفاق؛

- تكليف من يعد الحصائل التقديرية والحساب الإداري والحصيلة السنوية من نشاطات الخلية التي يعرضها على وزير المالية بعد موافقة مجلس الخلية؛

- اقتراح التنظيم والنظام الداخليين للخلية والسهر على تنفيذهما".

يعين رئيس وأعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

بينما يعين الأمين العام ورؤساء المصالح بمقرر من رئيس الخلية¹.

يمارس أعضاء مجلس الخلية طبقاً للمادة 11 من المرسوم التنفيذي مهامهم بصفة دائمة، وهم

مستقلون خلال عهدتهم عن الهياكل والمؤسسات التابعين لها.

أما بالنسبة لتنظيم المصالح، فقد نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي 127/02 المعدل والمتمم على 04 مصالح تساعد الخلية، وهي:

- مصلحة التحقيقات والتحليل المكلفة بجمع المعلومات والعلاقات مع المراسلين، وتحليل تصريحات الاشتباه وتسيير التحقيقات؛

- المصلحة القانونية، المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة والمتابعة القانونية والتحليل القانونية؛

- مصلحة الوثائق وقواعد المعطيات، المكلفة بجمع المعلومات وتشكيل بنوك للمعطيات الضرورية لسير الخلية؛

- مصلحة التعاون، المكلفة بالعلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الهيئات أو المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية".

¹ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المعدل والمتمم. وبموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14 يناير 2016 تم تعيين السادة الآتية أسماؤهم كأعضاء في مجلس خلية معالجة الاستعلام المالي : أحمد رميلي، محمد تگرامت، جمال الدين مازوز، العربي حسام، مقران حنون، رشيد بوقزين، أنظر، ج.ر.2016، ع.03، ص.14.

2-صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي

استنادا للمرسوم التنفيذي رقم 127/02 المعدل والمتمم أسند لهذه الخلية المهام الآتية¹:

- تتسلم تصريحات الاشتباه (الإخطار بالشبهة) المتعلقة بكل عمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال التي ترسلها إليها، الهيئات والأشخاص الذين يعينهم القانون؛
- معالجة تصريحات الاشتباه بكل الوسائل أو الطرق المناسبة عن طريق التحري والتحليل، بالإضافة إلى التحليل القانوني للمعطيات؛
- إرسال الملف المتعلق بذلك عند الاقتضاء إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا، كلما كانت الوقائع المعينة قابلة للمتابعة الجزائية؛
- اقتراح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال؛
- وضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تمويل الإرهاب وتبييض الأموال؛
- التعاون الدولي من خلال إمكانية تبادل المعلومات التي تحوزها مع هيئات أجنبية، بمعلومات مماثلة شريطة المعاملة بالمثل²، كما تعمل على جمع كل البيانات الخاصة بوحدة الاستخبارات المالية في العالم والقوانين المتعلقة بالتعاون الدولي؛
- تعمل مصلحة التوثيق للخلية على جمع وحفظ كل الوثائق والدراسات والأدوات البيداغوجية للتدريب في مجال عملها، كما تعمل على الإطلاع على كل ما يجري في العالم في مجال الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وإخبار المجلس والمصالح بذلك، وذلك باستعمال كل الوسائل التقنية والتكنولوجية الحديثة.

¹- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المعدل والمتمم.

²- تم إمضاء معاهدات واتفاقيات دولية مختلفة من قبل خلية معالجة الاستعلام المالي، أنظر الموقع:

<http://www.mf-ctif.gov.dz/arcoopartion.html>

هذا وقد أودعت خلية معالجة الاستعلام المالي لدى القضاء منذ دخولها حيز التنفيذ سنة 2005 إلى نهاية السنة الفارطة، 125 قضية إلى القضاء، في وقت سجلت ارتفاعا في عدد التصريحات التي قدمتها البنوك من 582 تصريح في 2013 إلى 661 تصريح في السنة ما قبل الماضية، ثم 1290 تصريح في 2015¹.

ويبدو أن خروج خلية الاستعلام المالي جاء مبرجا لتفنيذ الأرقام التي شغلت الساحة الإعلامية، حول الأموال المهربة من الجزائر تحت أي عنوان من العناوين، وشغلت تصريحات وزير التجارة القطرة التي أفاضت الكأس، فعلى نقيض المبالغ الضخمة التي يشاع تحويلها إلى الخارج بطرق غير شرعية، فحسب الهيئة، فإن عدد الملفات المحولة إلى القضاء بلغ إلى غاية 2011 ثلاثة ملفات فقط تتعلق بتبييض الأموال، رغم من أن عدد تصريحات الشكوك بلغ 3188 تصريح بين سنتي 2007 و 2011، وبلغ عدد التصريحات أوجه في 2010 عندما شرع البنك المركزي في عملية رقابة واسعة على مستوى البنوك والهيئات المالية².

وبناء على كل ما تم دراسته من هيئات رسمية معنية بمكافحة الفساد، يمكن القول أن أهم تحدي تواجهه هذه الهيئات هو كيف يمكن لها أن تتجنب الوقوع في فخ التسييس والتحيد، لتلعب الدور الأساسي والجوهرى المنوط بها والمتمثل في محاربة ظاهرة الفساد واستئصال شأفتها؟

ذلك أن هذه الهيئات قد تصطدم بمعوقات وحواجز تحول دون الاضطلاع بالأهداف المرجوة منها، فالفساد عندما يتوغل وينتشر، يصبح من الصعب مقاومته من خلال هذه الهيئات، لأنه (الفساد) يعمل ضمن الدولة وليس خارج الدولة، حيث يدخل الفاسدون الكبار في النظام ويصبحون قيمين على التشريع والمحاسبة والمراقبة، ويتحصنون بالتالي من خلال السلطة والقانون.

¹- أنظر، سميرة بلعمري، الاستعلامات المالية تحيل 125 قضية تهريب أموال على العدالة، جريدة الشروق، 2016/02/10.

²- تصريح السيد عبد النور حيبوش لووكالة الأنباء الجزائرية منشور على الموقع:

<http://www.aps.dz/ar/economie/16774-%D8%AA%D8%A8%D9%8A%D9%8A%D8%B6-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%88%D8%A7%D9%84-82-%D9%85%D9%84%D9%81%D8%A7-%D8%A3%D9%88%D8%AF%D8%B9-%D9%84%D8%AF%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A1-%D9%85%D9%86-%D8%B7%D8%B1%D9%81-%D8%AE%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D8%B9%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A>

كما لوحظ أنه رغم الغليان الحاصل في الساحة الداخلية بسبب ما يشاع عن الفساد، والذي عبر حدود الجزائر وحط بعدد من الدول، مثلما حدث في ملف سونطراك²، إلا أن صمت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومجلس المحاسبة الذي يقاسمها المهمة لم تخترقه الفضائح ولا نشر الغسيل، رغم أن رائحة الفساد فاحت بين القطاعات وملاأت الساحة الداخلية وانتشرت لتخرق الأجواء الدولية بما نشرته وسائل الإعلام الإيطالية عن الصفقات المشبوهة في سونطراك والعمولات التي يفترض أنها دخلت جيوب مسؤولين جزائريين، إلا أن أكبر هيئتين وطنيتين مكلفتين بمكافحة الفساد، ورغم تنصيبهما بصفة رسمية إلا أن دورهما لم يظهر له أي أثر.

إن مكافحة الفساد يتطلب العمل الجماعي على بناء منظومة مضادة تعزز قيم النزاهة وأسس الشفافية من خلال إستراتيجية وقائية شاملة تشارك فيها جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع بما فيها المنظمات غير الحكومية.

المبحث الثاني

دور الهيئات غير الرسمية في مكافحة الفساد

يمثل الفساد إحدى القضايا التي تحتل اهتمام المواطنين في البلدان العربية، وأحد أهم الموضوعات المطروحة على الساحة السياسية. أما مكافحة الفساد فكانت البند الدائم على جدول أعمال مختلف الحكومات العربية.

وما يعمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد في الوطن العربي، هو أن الخطاب الرسمي لم ينفك ينشر الوعود بالقضاء عليه وملاحقة المتورطين فيه، ولكن دون جدوى، فاقترنت حملات المكافحة على التضحية أحيانا ببعض رموز الحكم كوسيلة لامتنعاص الغضب الشعبي، مما يشكل اعترافا حكوميا ضمينا بانتشار الفساد وتغلغله حتى في رموز الحكم ذاته.

فضعف الهيئات الرسمية في مجال مكافحة الفساد انعكس على تبلور سياسة غير حكومية تقوم بها المنظمات والمؤسسات والهيئات التي تقع خارج الإطار الرسمي للدولة، وتعتبر بمثابة عمود أساسي من أعمدة بناء نظام نزاهة وطني وشامل، وشريك فعال في أي إستراتيجية هادفة لمكافحة الفساد.

حيث تتنوع وظائف المنظمات غير الحكومية وأدوارها تبعاً لطبيعة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، كما ترتبط حيوية هذا الدور بمدى رسوخ أسس الديمقراطية وقواعدها، وما يتوفر من مناخ ملائم لممارسة هذه الأدوار، ويمكن تقسيم هذه الأدوار إلى¹:

-وظائف تتعلق بدعم جهود التنمية: من حيث تقديم المعونة الاقتصادية للقطاعات الفقيرة التي تضررت نتيجة سياسات الإنفاق الحكومي، بمعنى آخر أن هذه المنظمات تعمل على ملء الفراغ الذي ينجم عن انسحاب الدولة التدريجي من بعض أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

-وظائف تتعلق بدعم التطور الديمقراطي وتوسيع المشاركة العامة، ومراقبة عمل الحكومة عن طريق ممارسة وسائل التنشئة والتثقيف والتدريب.

-وظائف تتعلق بنشر ثقافة المبادرة والتطوع والتواصل مع المنظمات الدولية.

وبناء عليه، وفي ظل تزايد وتنامي دور المنظمات غير الحكومية كشريك رئيسي في مكافحة الفساد، سنعمل على مؤسستين مهمتين هما المجتمع المدني (المطلب الأول)، والإعلام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد

يشير مفهوم المجتمع المدني إلى مختلف التنظيمات والهيئات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بقصد حماية مصالحهم و الدفاع عنها، ومنها على سبيل المثال الأحزاب السياسية والتنظيمات الثقافية والجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية¹.

¹ - أنظر، إيمان محمد حسن، المنظمات غير الحكومية والتحول الديمقراطي في التحليل السياسي المعاصر، مجلة النهضة، القاهرة، أكتوبر، 2005، ع.04، ص.15.

إن هذا التعريف يبرز لنا التنوع الذي تتميز به تركيبة المجتمع المدني المكونة من مجموعة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في عدة ميادين مختلفة، مع استقلالها عن سلطة الدولة لتحقيق أغراضها المتعددة، مما يجعل هيئات المجتمع المدني إحدى حلقات المؤسسات السياسية التي يعول عليها بشكل كبير في مكافحة الفساد.

كما أن التعريف السابق يضعنا أمام جملة من الخصائص التي تميز مؤسسات المجتمع المدني (الفرع الأول)، وإزاء ذلك، فمن الأهمية أن نلاحظ أنه من الأجدر البحث في واقع المجتمع المدني الجزائري ومكافحة الفساد (الفرع الثاني)، ثم ننتقل إلى مساهمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد (الفرع الثالث).

الفرع الأول

خصائص مؤسسات المجتمع المدني

تتميز مؤسسات المجتمع المدني بجملة من الخصائص، يمكن إجمالها فيما يلي²:

أولاً: القدرة على التكيف

يقصد بذلك قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات في البيئة التي تعمل من خلالها، إذ كلما كانت المؤسسة قادرة على التكيف كانت أكثر فاعلية، لأن الجمود يؤدي إلى تضائل أهميتها وربما القضاء عليها، والتكيف أنواع:

* التكيف الزمني: أي القدرة على الاستمرار لمدة طويلة، لكونه يزيد من درجة مؤسسيته؛

* التكيف الجيلي: أي القدرة على الاستمرار مع تعاقب الأجيال من الزعماء على قيادتها.

¹- أنظر، سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي -الديمقراطية-، الكتاب الأول، مركز دراسات التنمية والسياسة الدولية، القاهرة، 1991، ص.15.

²- أنظر، إسراء علاء الدين نوري، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد -دراسة حالة العراق-، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثانية، ع.06، ص.376.

*التكيف الوظيفي: أي قدرة المؤسسة على إجراء تعديلات في أنشطتها للتكيف مع الظروف المستجدة.

ثانيا: الاستقلال

ويقصد به ألا تكون المؤسسة خاضعة لغيرها من المؤسسات أو الجماعات أو الأفراد أو تابعة لها، بحيث يسهل السيطرة عليها وتوجيه نشاطها الوجهة التي تتفق مع رؤيتها.

ثالثا: التعدد

بمعنى تعدد المستويات الرأسية والأفقية داخل المؤسسة أو تعدد هيئاتها التنظيمية من ناحية، ووجود مستويات تراتبية داخلها وانتشارها الجغرافي على أوسع نطاق ممكن داخل المجتمع الذي تمارس نشاطها من خلاله من ناحية أخرى، وكلما ازداد عدد الوحدات الفرعية وتنوعت، ازدادت قدرة المؤسسة على ضمان ولاءات أعضائها والحفاظ عليها.

رابعا: التجانس

ويقصد به عدم وجود صراعات داخل المؤسسة تؤثر في ممارستها لنشاطها، وكلما كان مرد الانقسامات بين الأجنحة والقيادات داخل المؤسسة، وكانت طريقة حل الصراع سلمية كان هذا دليلا على تطور المؤسسة، وعلى العكس كلما كان مرد الانقسامات إلى أسباب شخصية وكانت طريقة حل الصراع عنيفة، كان هذا دليلا على تخلف المؤسسة. وتجانس المؤسسة لا يعني تحولها إلى تشكيل صلد لا تباين فيه، فكلما تزايدت أنماط العلاقات القائمة على أساس الصراع بين قوى المجتمع المدني، عد ذلك مؤشرا على حيوية هذا المجتمع بالمعنى الإيجابي.

وقد أوجز المفكر البريطاني "جوردن وايت" في دراسته المنشورة بمجلة الديمقراطية عام 1994 القول بأن "المجتمع المدني عالم ذو علاقة وسيطة بين الحكومة والعائلة تشغلها مؤسسات منفصلة عن الحكومة، وتمتع باستقلالية في علاقتها مع الحكومة، وأنها تتشكل بشكل تطوعي من أعضاء في المجتمع لحماية أو زيادة اهتماماتهم أو قيمهم، فهذا العالم يختلف بشكل كبير في معظم دول العالم ومجتمعاتها، والتي تتكون

من جماعات تختلف بين جماعات الاهتمام الحديثة مثل الإتحادات المهنية والجمعيات، ومؤسسات تقليدية مبنية على علاقات القرى أو العرقية أو الحضارية أو الإقليمية، وتختلف بين مؤسسات رسمية وشبكات غير رسمية تركز على ولايات طائفية، دينية، وتختلف بين تلك المؤسسات ذات الأدوار السياسية كجماعات الضغط أو الداعية لقضايا معينة، وتلك المؤسسات التي يبقى نشاطها خارج إطار النظام السياسي¹.

إنه ومن خلال الوظائف التي يقوم بها المجتمع المدني وتنظيماته على المستويات الثلاث (المحلي - الوطني-العالمي)، فهو يكرس فعليا الأبعاد التي يتأسس عليها مفهوم الحكم الراشد والانتقال من "المركزية إلى اللامركزية"، ومن توجيه "القطاع العام إلى التعاون بين القطاع العام والخاص"، ومن "دولة إعادة التوزيع إلى الدولة المنظمة". وفي نفس هذا الإطار يقول Oliver ROY بأن المجتمع المدني هو نموذج لبناء فضاء مدني من الأسفل، يستطيع من خلال مستوى معين من التفاعلات أن يؤسس للدولة الديمقراطية².

يبرز دور وأهمية المجتمع المدني في مكافحة الفساد، من حيث أن معظم المؤسسات والمنظمات سواء الدولية منها أو الوطنية الناشطة في مكافحة الفساد تؤكد على أهمية إشراك المجتمع وتدعيمه في محاربة الفساد³.

فمثلا نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد نصت في المادة 13 منها على "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد

¹- مقتبس عن زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق، ص. 80.

²- مقتبس عن خيرة بن عبد العزيز، دور المجتمع المدني في ترشيد الحكم وترقية القيم الديمقراطية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر/ بسكرة، د.س.ن.، ع. 12، ص. 92.

³- جدير بالذكر هنا أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات للمجلس الشعبي الوطني في تقريرها الذي قدمته بتاريخ 2006/01/03 على المجلس والمتعلق بالدراسة والتصويت على مشروع القانون الذي قدمته الحكومة إلى المجلس والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، قد اقترحت صراحة حذف مشاركة المجتمع المدني من الإسهام في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته. وأنها أسست اقتراحها هذا على أن هذه المهمة هي من صلاحيات الدولة عن طريق مؤسساتها -منها على وجه الخصوص القضاء-، وأنه مادامت القوانين واضحة في هذا المجال، فلا بد من توفير كل الوسائل للسلطات القضائية للقيام بمهامها. أنظر، الجريدة الرسمية للمداورات، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الثامنة، محضر مداولة المجلس الشعبي الوطني المتضمن التصويت على مشروع قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجلسة العلنية المنعقدة في 2006/01/03. الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني.

وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه".

كما أن المشرع الجزائري نص في المادة 15 من ق.و.ف.م على "يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل:

- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية؛
- إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية لمخاطر الفساد مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص وكل مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء".

الفرع الثاني

واقع المجتمع المدني الجزائري في مكافحة الفساد

لا شك عندنا في أن المجتمع المدني مسؤول أمام الدولة وأمام هيئاته المرجعية، وأي نظام شامل للمساءلة يجب أن يتم تطبيقه من كلا الطرفين، مما يعد من أهم مقومات الحكم الصالح والديمقراطية الحقيقية وتعزيز جهود محاربة الفساد.

وتجدر الإشارة إلى أن العمل على بقاء المجتمع المدني مستقلا يمكنه من أن يكون شريكا حقيقيا للسلطة ولأعباء أساسيا في مكافحة الفساد الموجود في أجهزتها¹. أما ما يحدث من محاولة السيطرة على النقابات والاتحادات وإنشاء عدد من مؤسسات المجتمع المدني التابعة والتي تعمل تحت مظلة السلطة لدرجة أن تقاريرها على سبيل المثال تكون ملكية أكثر من الملك في تمييزها لتبرير القصور وتغطيتها لمكانم الفساد لأنها في الحقيقة جزء من السلطة ومستفيد منها.

ولتحليل هذا الواقع، سأقتصر على معالجة مستويين هامين، وهما أداء الأحزاب السياسية (أولا)، والحركة الجمعوية (ثانيا) في مكافحة الفساد.

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.472.

إن التركيز على هذين المستويين له ما يبرره، فتحقيق التنمية بشتى أنواعها، وتجسيد الديمقراطية المشاركة يمر حتما عبر الاهتمام بإشراك المواطن بشكل فعلي في إدارة هذه العملية . كما أن تجسيد تلك الديمقراطية يستدعي أيضا توفير المناخ المناسب لها، وهو مناخ الشفافية والمساءلة والمحاسبة كضمانات ضرورية تحمي هذه الديمقراطية من الفساد الذي أخذ أبعادا خطيرة خلال السنوات الأخيرة.

أولا: أداء الأحزاب السياسية في مكافحة الفساد

إن الحديث عن أداء الأحزاب السياسية في مواجهة الفساد يقودنا مباشرة إلى الدور الذي تضطلع له الأحزاب من وظائف، حيث تؤدي الأحزاب عددا من الوظائف العامة تشترك فيها جميع الأحزاب بغض النظر عن موقعها في السلطة أو في المعارضة، وهي وظيفة التجنيد السياسي، تنظيم المعارضة، التنشئة السياسية، تجميع المصالح، المشاركة السياسية، وظيفة التعبئة، وظيفة تولى مقاليد الحكم التي يتمنى كل حزب أن يمارسها¹.

من خلال الوظائف السابقة، يستطيع الحزب في كل وظيفة من هذه الوظائف أن يعمل على مواجهة الفساد، لكن حسب رأينا فإن أفضل و أبرز وظيفة في مواجهة الفساد من هذه الوظائف التي يمارسها الحزب في نشاطه، هي وظيفة تنظيم المعارضة وكشف الفساد المحتمل في أجهزة الدولة²، شرط أن تكون المعارضة قوية، دون ننسى الإطار السلمي لهذه المعارضة، بحيث أن الحزب عندما لا يصل إلى السلطة وهو الهدف الأساسي لأي حزب، وعندما يخسر الانتخابات، عليه أن يعمل مباشرة في تنظيم معارضة تكون بمثابة الظل للحكومة.

يمثل برنامج المعارضة وما توجهه من نقد للحكومة ضرورة لامناص منها في كل نظام ديمقراطي ويكون ذلك من خلال الرقابة الحزبية، وهي وضع القيود والعقبات على السلطة التنفيذية، كي لا تنفرد

¹- أنظر، ياسين روح، الأحزاب السياسية في الجزائر -التطور والتنظيم- دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص.34.

²- أنظر، سليمان صالح الغويل، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة، ط. 01، منشورات جامعة قارونوس، بنغازي، 2003، ص.79.

بالحكم وتصبح سلطة مطلقة، فهي تهدف إلى منع تجاوز الإدارة في ممارسة اختصاصاتها ومراقبة الأعمال غير المشروعة على السياسات العامة من قبل الحكومة¹.

فالمعارضة إذن هي نوع من أنواع المحاسبة والرقابة على أعمال الحزب الحاكم إذا خرج عن الشرعية، وذلك استنادا لبرنامجها، واعتمادا على ما تملكه من وسائل الضغط على الحكومة، فهي إذن قوة توازن في المجال السياسي بوصفه مجالا عموميا، وليست عبئا على السلطة أو مصدر إزعاج لاستقرارها كما هو شائع في دول الجنوب ومنها الجزائر².

لكن بالعودة إلى واقع الأحزاب السياسية في الجزائر، نجد الحزب الجزائري في المعارضة يتخبط في أزمة فعلية متعددة الأشكال والمظاهر بالنظر إلى فشل الحزب في استقطاب المواطنين وحتى مناضليه للمشاركة في العملية الانتخابية، وكذا دخول هذه الأحزاب في سبات عميق بعد انتهاء الاستحقاقات الانتخابية مباشرة.

فالظاهرة الحزبية في الجزائر بأساليب عملها هي ظاهرة غير معروفة ولا مقبولة، ومن سماتها الانشقاق ورفض الحوار والخواء الفكري والسياسي ليشكل ضعف أحزاب المعارضة من خلال المعطيات السابقة سببا في تكريس السلطة في أيدي الحزب الحاكم³.

وبشكل عام، تعتبر أحزاب المعارضة في الجزائر مثل بقية الأحزاب السياسية العربية، بعيدة عن تحقيق هدف الإصلاح كما يرى الدكتور عبد الإله بلقزيز والذي يقول "من المؤسف أن المعارضة السياسية هي من جنس الذي تقيم الدليل على عجزها وفشلها بان تكون بديلا تاريخيا للسلطة الحاكمة، والمعارضة التي تعيش حالة مزمنة من الأزمة والتراجع لا يمكنها أن تكون بديلا"⁴.

¹- ياسين روح، المرجع السابق، ص.35.

²- أنظر، كربوسة عمراني، المعارضة السياسية في الجزائر بين التحفيز والعرقلة لعملية التنمية السياسية، مداخلة في المنتدى الدولي حول واقع وآفاق التنمية السياسية في الجزائر، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي 04 و 05 ديسمبر 2007، ص.05.

³- أنظر، حدة بولافة، واقع المجتمع المدني إبان الثورة الاستعمارية وبعد الاستقلال، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011/2010، ص.95-96.

⁴- أنظر، حسين مزود، الأحزاب والتداول على السلطة من 1989-2010، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، 2012/2011، ص.324.

وإن حاولنا التعرف على عناصر وجوانب أي سياسة حزبية في مجال الحد من الفساد، فإننا لن نصل إلى نتيجة محددة، وهذا بدوره راجع إلى غياب سياسة واضحة المعالم على مستوى كل حزب سياسي سواء كان مشاركاً في الحكومة أو معارضاً، بل إن كل ما في الأمر أن مسألة مواجهة الفساد لا تخرج عن نطاق الحملات الانتخابية التي يكون الهدف منها - كما هو معروف - كسب أصوات الناخبين وجلب مكاسب سياسية.

وهنا بالذات يتم توظيف ملف الفساد في الصراعات الحزبية الداخلية، وإلا كيف يمكن تفسير استفحال ظاهرة إعادة إنتاج الفساد من طرف بعض الأحزاب، والتي جاءت - ولو ظاهرياً - لمحاربتها، كالرشوة والمحسوبية؟ ثم كيف نفسر بروز الفساد الحزبي الذي أدى إلى ترهل الأحزاب وفشلها، فجل الأحزاب لم تهتم بمواجهة فسادها ولا بوضع سياسة مضادة على الأقل في برامجها¹.

إذن فالأحزاب السياسية الجزائرية هي مقصرة حقاً في أداء دورها في استكمال بناء الصرح المؤسساتي باعتبارها حجر الزاوية حيث أنها لم تباشر دورها الرئيسي في نشر الوعي السياسي بين أفراد المجتمع من منظور أنها مؤسسة للتنشئة السياسية، كما أنها لم تول اهتماماً لتحقيق الوحدة الوطنية أين أخذت تؤمن بمبدأ الاختلاف كفكرة للتفرقة والتشردم وليس كمبدأ للحوار وخلق ثقافة قبول الآخر، والتعايش معه داخل نفس النسق الاجتماعي .

فضلاً عن أنها أصبحت وسيلة لتحقيق المصالح الضيقة وليس وسيلة نحو تفعيل معايير الديمقراطية الحقة، لذلك لا يمكن أن تكون الظاهرة الحزبية في الجزائر بالصفة المتواجدة عليها الآن تعبيراً عن تطوير المبادئ الديمقراطية، ولا ينتظر منها أن تكون مدرسة للتنشئة السياسية تخلق أجيالاً تحافظ على الممارسة السياسية وتؤمن بالمنافسة السياسية المشروعة لكي تستكمل بناء الدولة والمؤسسات وتحارب الفساد.

¹ - كريمة بقدي، المرجع السابق، ص. 220.

ثانيا: أداء الحركات الجمعوية¹ في مكافحة الفساد

تعد مؤسسات العمل الجمعي تعبيراً حقيقياً عن الإرادة الشعبية بحكم التصاقها بمحوم وتطلعات المواطنين. وتبدو هذه الأهمية محورية في المناطق النائية على وجه الخصوص أين تختفي العديد من مظاهر التأطير لهؤلاء المواطنين سواء كان تأطيراً من قبل مؤسسات الدولة أو الأحزاب السياسية، وعليه تصبح الجمعيات الفضاء الأساسي الذي يمكن المواطنين من طرح قضاياهم وانشغالهم².

وإذا كانت كل جمعية تنشط في إطار الغرض المنشئة من أجله، فإنه بصفة عامة كل الجمعيات تشترك في أداء الدور الاجتماعي والمدني كقاعدة عامة تساهم من خلالها في تفعيل صور المشاركة المدنية للمواطن بما يساهم في تحقيق النفع العام ولكافة فئات المجتمع.

ورغم مركزية العمل الجمعي في عملية التنمية المحلية، إلا أن الدارس والمهتم بعمل الكثير من الجمعيات يلاحظ أن النشاط الجمعي في الجزائر يعاني من عوائق عديدة، ابتداء من عدم احترام الرسالة الحقيقية للعمل الجمعي وأهدافها، وذلك من خلال محاولة العديد من أجهزة السلطة وكذا العديد من الأحزاب السياسية احتواء وتوجيه نشاط الجمعيات لأغراض غير التي وجدت من أجلها.

كما تعاني من وجود الكثير من الإكراهات والعوائق الإدارية والقانونية، ونقص احترافية العاملين في العمل الجمعي وقلة الوسائل وشح الموارد والأطر.

تعد المشاكل الآتية الذكر نتيجة حتمية -على حد تعبير الدكتور صالح زباني- أفرزتها عوامل موضوعية وذاتية وعلى رأسها السياسة التي انتهجتها الدولة في التعااطي مع الجمعيات والعمل الجمعي

¹ - استعملنا مصطلح الحركة الجمعوية بدل الخطاب الانفرادي "الجمعيات" وهذا قياساً على ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 2/43 من دستور 1996 والتي تنص على أنه "تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية". وحت استخدام المشرع لهذا المصطلح نعتقد أن له أسبابه الموضوعية، وهذا حتى تكون الجمعيات تجمعا ضاغطا بدلا من أن تبقى منقسمة على نفسها، مما يحول دون فعاليتها، إلا أنها ومع الأسف بقيت تسمية خالية من التطبيق.

² - يكفي هنا أن نستشهد بتجربة "جمعية اقرأ" التي تعد أداة فعالة لمحاربة الأمية في الجزائر.

ككل، إذ يوصف بالارتجالية والمناسباتية¹. فلا توجد سياسة واضحة لدى الدولة تقوم على إشراك كل المؤسسات الشعبية، بما في ذلك الجمعيات في تدبير الشؤون المحلية.

وبطريقة منهجية يمكن القول أن هذه السياسة تعاني من قصور واضح ضمن مستويات عديدة يمكن حصرها في مستويين أساسيين²:

1- ضعف الميزانية التي تخصصها الدولة لهذا القطاع

فكما هو معروف، تعد الموارد التي تمتلكها مؤسسات وجمعيات للمجتمع المدني من أهم متطلبات قيامه بأدواره المختلفة، وإدارة علاقاته بالهيئات الرسمية للدولة بما يضمن استقلاله في التعاطي معها³، فبقدر ما تعتمد مؤسسات المجتمع المدني على إعانات الدولة، بقدر ما يؤثر ذلك سلبا على استقلال نشاطها. وعليه يمكننا القول أنه في ظل عدم مجازفة الرأسمال الخاص في دعم الحركة الجمعوية، والوضعية الحالية للاقتصاد الوطني من جهة، والمنهجية التي يتم بمقتضاها التعاطي مع الحركة الجمعوية من جهة أخرى، فإنه يكون من الصعب على هذه الأخيرة القيام بمهامها على أكمل وجه.

2- هيمنة الأجهزة البيروقراطية على العمل الجمعوي

يلاحظ وفي سياق التجربة الجزائرية هيمنة الأجهزة البيروقراطية على العمل الجمعوي، وسجنه في سياق استراتيجيات كثيرا ما تكون محدودة لا سيما عندما لا يتم احترام ضوابط العمل الجمعوي، وخلطه مع العمل السياسي.

¹ - أنظر، صالح زباني، تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر/ بسكرة، د.س.ن، ع.04، ص.59.

² - صالح زباني، المرجع السابق، ص.59-60.

³ - أنظر، حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية - الاتجاهات الحديثة في دراستها- ط. 01، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص.193.

حيث لاحظنا مثلا وخلال مواعيد انتخابية سابقة ظهور مبادرات لا يمكن تصنيفها البتة على أنها مبادرات بريئة، حاولت تعبئة وتوجيه العمل الجماعي لتحقيق أهداف انتخابية زائلة، إذ بمجرد انتهاء المواعيد الانتخابية تنتهي معها الدعاية التي رافقت تلك المبادرات.

وهذا الأمر يتطلب من المجتمع المدني تنظيم نفسه داخليا، وتوفير القدر نفسه من الشفافية والمساءلة والمحاسبة الذي يتوقعه من الحكومات، وعدم السعي إلى المصلحة الفردية وتأكيد السعي إلى المنفعة العامة. فالممارسة الديمقراطية داخل مؤسسات المجتمع المدني هي الإطار الصحيح لتحقيق الشفافية التي هي أساس العلاقة السليمة بينه وبين الدولة، إذ أن المجتمع المدني مسؤول أمام هيئاته المرجعية وأمام الدولة، والنظام الشامل للمساءلة يتم تطبيقه من كلا الطرفين معا.

أما عن واقع الحركة الجمعوية في مواجهة الفساد في الجزائر، فالوضع لا يختلف عن سابقه بالنسبة للأحزاب السياسية، وإن كان أكثر تعقيدا.

فالظاهرة الجمعوية في الجزائر هي سطحية وبسيطة، لأنها من الناحية السوسيوولوجية مثلا ليس لها أي تأثير لا على المجتمع ولا على السلطة وأصحاب القرار. بل أكثر من ذلك، فقد جاءت الانتقادات لأداء الحركة الجمعوية من طرف بعض إطاراتها أنفسهم، حيث أكد الأمين العام لأكاديمية المجتمع المدني بأن الحديث عن مجتمع مدني في الجزائر كما في البلدان العربية هو من باب المجاز إن لم يكن من باب الخرافة، لأن الممارسات القائمة في حقل الحركة الجمعوية تتم بشكل أساسي في الصالونات وأمام كاميرات التلفزيون من خلال إصدار البيانات وعرائض المساندة فقط¹.

كما أن الجمعيات في الجزائر غالبا ما تكون تابعة لأحزاب سياسية معينة وتتبنى نفس خطابها السياسي وتقوم بعملية التعبئة لصالحها، وهذا في حد ذاته سبب كافٍ ليحول دون مساهمة حقيقية في بناء مشروع المجتمع القادر على محاربة الفساد إذا بقيت الجمعيات مجرد تابع للأحزاب السياسية.

¹ - أنظر، عبد الله بوصنورة، الحركة الجمعوية في الجزائر ودورها في ترقية طرق الخدمة الاجتماعية في مجال رعاية الشباب، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة سكيكدة، 2010/2011، ص.116.

وفي المقابل، ظهرت بعض المحاولات الجريئة من داخل الوطن من أجل كسر هذا الجمود عن العمل الجماعي في مواجهة الفساد، وأخص بالذكر هنا جمعيتين اهتمتا بمواجهة ظاهرة الرشوة، الأولى تأسست في فبراير 1997 من طرف صحفيين ومحامين ومثلي مهن حرة، وأخذت على عاتقها مهمة إعلام وتوعية الرأي العام، وتقدم آراء واقتراحات بشأن ظاهرة الرشوة في الجزائر . أما الجمعية الثانية لمكافحة الرشوة فقد تأسست في ديسمبر 1999، وهي تعمل كفرع لمنظمة الشفافية الدولية¹.

إذن وأمام كل هذا الواقع، أي دور يجب أن يلعبه المجتمع المدني في مواجهة الفساد؟

الفرع الثالث

مساهمات المجتمع المدني في مواجهة الفساد

من المؤكد في الوقت الراهن، أن أي تطور في الاتجاه الديمقراطي يرتبط حتما بمدى التطور الحاصل في توجهات التفكير المدني لدى المواطن، ذلك أن نوعية هذا التفكير هي العامل الأساسي الذي يثري شخصية الفرد وينمي فيه ملكاته الذهنية والإبداعية، ويمده بالاستعداد النفسي والذاتي للإسهام في تسيير الشؤون العامة سيما تلك التي لها صلة مباشرة بمصالحه المحلية.

ما نرنو إليه هو دور ضاغظ ودفاعي للمجتمع المدني، وهنا أطرح سؤالاً: إلى أي مدى يمتلك المواطن الجزائري إحساساً يومياً بأن الفساد يؤثر في نوعية حياته اليومية؟ يجب أن نخلق عند المواطن الجزائري إدراكاً يومياً وحسباً بأن الفساد يؤثر في نوعية حياته وغذائه، وتعليم أولاده ومستقبلهم، وجمال الحي الذي يقطن فيه، وأسعار الأرض أو الشقة التي يمتلكها في هذا الحي أو ذاك.

لقد بقي المواطن الجزائري بعيداً عن أجدديات العمل التطوعي، وهذا في حد ذاته سبب وجيه من أجل إخلاء الساحة الجموعية أو الحزبية لأشخاص إنتهازيين، همهم الوحيد خدمة مصالحهم الشخصية. هذا الكلام يقودنا إلى نتيجة بسيطة هو أن المواطن مسؤول عن الفساد الذي ينتشر في كل القطاعات، بسبب غيابه المستمر عن هذه الجماعات الضاغطة.

¹ - محمد حليم ليمان، المرجع السابق، ص. 261.

إن حضور المواطن في جمعيات حماية المستهلك، وأولياء التلاميذ، ونقابات الصحة، والعمال و... إلخ من مؤسسات المجتمع المدني، كان كفيلاً على الأقل بضمان رقابة على هذه المؤسسات، فأصابع الاتهام قبل أن توجه لها أو لغيرها كان الأفضل أن توجه للذات، يقول الله تعالى " إن الله لا يغير ما بقوم حتى يعيروا ما بأنفسهم"، فالقطيعة لا تحدث التغيير، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى يجب على منظمات المجتمع المدني أن تنتقل من الدور الرعائي -الخدمي- إلى الدور التنموي، بمعنى العمل على تغيير الواقع هيكلياً وتعظيم القدرات، والدفاع عن الحقوق وتمكين القوى الاجتماعية صاحبة المصلحة في التغيير. ويعني هذا أن دور هذه المنظمات دور تعبوي يرتبط بالتمكين، حيث تعمل على خلق العقلية الناقدة لما يحدث في المجتمع، والمبدعة لأشكال ووسائل التغيير والتقدم.

إن قيام مؤسسات الدولة وحدها لمكافحة الفساد يعد أمراً عسير المنال، إذ يمكن للمجتمع المدني من خلال فواعله كالأحزاب السياسية والحركات الجمعوية أن يمد يد المساعدة، لذلك ينبغي ألا ينظر لهذا النشاط على أنه في وضعية تحدي لمؤسسات الدولة¹.

ونؤكد هنا على الدور الذي يمكن للنخبة الحاكمة أن تقوم به اتجاه مؤسسات المجتمع المدني، إذ يمكنها أن تهتم بتصميم إطار مناسب لتسهيل انخراط الحركة الجمعوية في مكافحة الفساد ليشمل هذا الإطار إجراءات قانونية وتنظيمية بل وحتى توفير تحفيزات مالية لتفعيل دور هذه المؤسسات في مكافحة الفساد.

وهناك مجموعة من العناصر التي يمكنها أن تساهم في تفعيل هذا العمل ومنها:

- بناء قاعدة شاملة من المعلومات والمعارف المختلفة حول الفساد ومخاطره المختلفة.
- المساهمة والمشاركة بشكل إيجابي لدعم بناء منظومة قانونية مناسبة تمكن العمل الجمعوي من النشاط بشكل حر، وبعيد عن ضغوط النخبة الحاكمة.

¹ - صالح زباني، المرجع السابق، ص.64.

- المساهمة في توفير المعلومات والمصادر القانونية التي تمكن من القيام بدور فعال في مراقبة التمويل السياسي للأحزاب أو للمرشحين للانتخابات للتأكد من التزامها بأعلى مستويات الشفافية.
- العمل على مطالبة الحكومات بنشر المعلومات حول قضايا الفساد لمساهمتها في نشر الوعي حول قضايا الفساد.
- العمل على عرض تدابير إصلاحية على الحكومات بالمبادرة إلى ذلك وبالضغط من أجل تنفيذ برامج الإصلاح.
- تعرية وفضح الفساد، وذلك من خلال الرقابة والتقييم لكافة أعمال القطاع العام والخاص في الدولة، وإعداد التقارير الخاصة بمراقبة تنفيذ القوانين والاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد والكشف عن مواطن الفساد وعن المفسدين.
- توفير ضمانات أكبر للمجتمع المدني ضد كل الضغوط التي قد يتعرض لها أثناء القيام بنشاطه خاصة ما تعلق منه بمكافحة الفساد.
- الفساد لا ينتج إلا الفساد، فالمجتمع المدني هو الآخر مطالب هو الآخر بإصلاح نفسه، عن طريق تهذيب عمله وهيكله بما يرنو إلى تحقيق الشفافية في تسييره، وإخفاقات المجتمع المدني هي في الوقت الراهن تخضع لمزيد من التدقيق العام، ومن المرجح أن تزداد الهجمات على منظماته كلما تعاضم ارتباطها بمسائل سياسية.
- تقوية الانخراط التطوعي على كل المستويات¹، فقد كان المتطوعون دائما ومنذ فترة بعيدة عوامل للتغيير، إلا أن كمون العمل التطوعي للمساعدة على تجاوز التحديات التي تواجه المجتمع المدني لم يتحقق بالكامل بعد حتى الآن، والمجتمع المدني يحتاج إلى أن يحدد الإستراتيجيات التي تؤدي

¹- أنظر، عبد الملك رداوي، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، مداخلة منشورة على الموقع:

<http://www.univmedea.dz/Fac%5CD%5CManifestations%5CProtection%20argent%20et%20contre%20la%20corruption2009-2010/26.pdf>

إلى تعزيز التطوعية باعتباره وسيلة لبناء تماسك اجتماعي أكبر، ولتعبئة الموارد والوصول إلى السياسة القيمة المرتبطة بالمعلومات.

- من واجب مؤسسات المجتمع المدني تقديم التقارير الدورية عن أعمالها وأنشطتها وميزانياتها إلى الدولة وإلى الجهات المختصة، وذلك لتقويم مدى انسجام أنشطة المؤسسة مع خططها الإدارية والمالية ومبادئ النزاهة والشفافية.

- يستطيع المجتمع المدني أن يساهم في ترشيد الإنفاق العام عن طريق الرقابة على الموازنة العامة والمشاركة في إعدادها وتنفيذها حتى وإن كان ذلك بشكل مباشر، وقد ظهر في الآونة الأخيرة ما يسمى بالموازنة التشاركية¹، بحيث يسمح لمنظمات المجتمع المدني في بعض البلدان بالمساهمة في إعداد الرقابة على موازنة المجالس المحلية، بهدف إعادة ترتيب الأولويات الاجتماعية مما يساهم في تحسين الحياة العامة للمواطنين ورفع كفاءة النفقات، وزيادة الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وخلق ثقة للمواطن في الإدارة المحلية.

وعليه نستخلص أن تحقيق الأهداف المرجوة للحد من الفساد يأتي من خلال اعتماد مؤسسات المجتمع المدني لاستراتيجيات مدروسة لنشر الوعي وروح المواطنة والمحاسبة والتزام المؤسسات بضرورة إعادة هيكلة إدارتها، واستحداث آليات الكشف عن حالات الفساد واعتماد التكنولوجيا المتطورة التي يمكن أن تساهم في التخلص من الكثير من حالات الفساد.

¹ لا يوجد تعريف موحد للموازنة التشاركية لأنها تختلف من مكان لآخر، وبشكل عام فالموازنة التشاركية هي الآلية التي من خلالها يقرر السكان أو يساهموا في صناعة قرار تخصيص جميع أو جزء من الموارد العامة المتاحة، فهي إذا العملية المباشرة لممارسة الديمقراطية العامة التطوعية، وهنا لا تنحصر مشاركة المواطنين بالانتخابات، بل تتجاوز ذلك باتخاذ قرارات تتعلق بأولوية الإنفاق والرقابة على الإدارة الحكومية وتحسين مستوى شفافتها، فالموازنة التشاركية تربط الديمقراطية المباشرة مع الديمقراطية التمثيلية، وقد جاءت في ظل ظهور الحكم الرشيد. ظهرت بشكل رسمي في عام 1989 في عدد من المدن البرازيلية خاصة مدينة بورتو (PORTO ALEGRE) (عدد سكانها 1,3 مليون نسمة)، ويتبع لها عدة مدن صغيرة، وطبق النموذج في إحدى المدن الصغيرة، في مدينة جريفيتاي (عدد سكانها 230,000 نسمة)، ثم طبق نموذج موازنة إسكان تشاركية أيضا في مدينة بيلو هوريزونت (عدد سكانها 2,1 مليون نسمة). ثم طبقت في أكثر من 180 بلدية في البرازيل لتطبيق بعد ذلك في الأرجواي عام (1990) حيث أن السكان دعوا لضرورة توفير دليل لاستعمال موارد البلدية في خططها الخماسية. بالإضافة إلى البيرو، طبقت في الإكوادور، بوليفيا، وكولومبيا، ومن ثم طبقت في دول أمريكا اللاتينية مثل الأرجنتين، تشيلي، المكسيك وكذلك في عدد من مدن أوروبا مثل مدن من اسبانيا، إيطاليا، ألمانيا، وفرنسا، وكذلك في دول إفريقيا مثل الكاميرون، وفي آسيا مثل سريلانكا. وللمزيد حول الموازنة التشاركية، أنظر، الموقع:

<http://pbcoalition.com/download/al%20mowazna%20al%20tsharokeyh%202.pdf>

وفي هذا الشأن يقول "بيتر ايغن" وهو أحد مؤسسي منظمة الشفافية العالمية أنه ينبغي للمواطنين، كونهم المستفيدين من عملية الإصلاح، ألا يكونوا متلقين سلبيين لأثار الإصلاح فقط، بل محامين مدافعين عنه، وحراس العملية تنفيذه، وما من شك في أن المطالبات بالإصلاح تأتي من جانب المواطنين الناشطين سياسيًا لذا يقتضي إيقاظ وعي عامة الناس، ويضيف أن الإرادة السياسية لا تكفي وحدها لمواجهة الفساد، بل لا بد من أن ينهض بعبئها الشعب، أو المجتمع المدني وعندما تقرر الحكومة بناءً على ضغط من داخل البلاد وخارجها، أن تقوم بعمل شيء ما ضد الفساد، يكون كل فرد أيضا مطالباً بذلك وإلا فلن تزيد الحكومة على أن تتصرف في إطار مصلحتها الخاصة¹.

في ضوء استمرار البحث عن دور الهيئات غير الرسمية في مكافحة الفساد، يظهر دور الإعلام في تسليط الأضواء على الفساد باعتباره الخط الأول في فضح أعمال الفساد.

المطلب الثاني

دور الإعلام في مكافحة الفساد

إذا كانت مهمة الأمن هي محاربة الجريمة والحفاظة على الأمن، فإن هذه المهمة في الحقيقة لا تقف عند هذا الحد بعينه، بل لا بد من إيجاد مناخ فعال ومثمر من التعاون الناجح بين رجال الأمن والمواطنين، في سبيل تحقيق الأمن والاستقرار، لأنه بدون التعاون البناء، فإن الجهود من طرف واحد تظل محدودة الإمكانية، وغير متكاملة، وخير من يقوم بتعميق جسور التعاون هي وسائل الإعلام، بما تمتلك من تأثير وقدرة على تنمية الوعي الاجتماعي وتوطيد الانسجام الداخلي لضمان حماية الأمن.

لقد أضحى الإعلام في عصرنا الراهن قوة لها أبعادها الاجتماعية بمقدار ما لها من قوة سياسية واقتصادية وثقافية²، فوسائل الإعلام تنقل إلينا المعلومات والآراء، عن طريق نشاطها الاتصالي، فتنتقل العادات والتقاليد وتعزز القيم السائدة في المجتمع، وقد تقوم بهدم قيم سائدة وتقوم بخلق عادات جديدة.

¹- أنظر، بيتر إيغن، ترجمة محمد جديد، شبكة الفساد والإفساد العالمية، قدس للنشر والتوزيع، سوريا، 2005، ص.121.

²- أنظر، سعد سلمان المشهداني، الإعلان التلفزيوني وتأثيره في الجمهور، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص.97.

ومع أن المؤسسة الإعلامية لا تعمل من الفراغ، ولا تنطلق من الخواء، وبغض النظر عن شكلية الملكية (عامة أو خاصة) ونوعية النظام السائد وشخصية ونوعية الوسيلة الإعلامية (مقروءة، مسموعة، مرئية)، إذ هي عبارة عن أجهزة معقدة أوجدتها قوى معينة من أجل تحقيق أهداف وخدمة معينة، كائنة ما كانت هذه الأهداف والمصالح.

وأن كل مؤسسة إعلامية معينة ومنهمكة في تحقيق وخدمة مشروع حددته القوى التي تملكها وتوجهها وتحدد منطلقاتها، من أجل التفاعل مع الواقع الموضوعي وتشخيص معطياته، ومعالجة أحداثه.

ويسمح دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد انطلاقاً من كون المعلومة والسرعة في انتقالها أصبحت الميزة التي تفرق بها الأنظمة المتقدمة عن غيرها، حيث يتمثل دور المعلومة أساساً في العمل على توسيع فضاءات النزاهة والشفافية¹، وهذا ما يسمح للأفراد من تتبع أي نشاط تقوم به الحكومة، ومن ثم تشكل وسائل الإعلام القاعدة الأساسية للتنبيه عن أي سلوك فاسد.

بل أكثر من ذلك، فكما يرى الأستاذ محمود بلحيمر أنه لا يمكن الوصول بنظام سياسي ما إلى مرتبة الحكم الراشد وإلى المستوى الذي يمتلك فيه آليات فعالة وصارمة لمكافحة الفساد والرشوة، ويعطي للمواطنين إمكانية الإطلاع على تسيير الشأن العام في غياب صحافة حرة، فوجود إعلام حر على حد تعبيره حتماً سيقود إلى إضفاء الشفافية في الحياة العامة، وهذا يوفر المعلومات الضرورية التي تدفع مؤسسات الرقابة الأخرى كي تفعل آليات مكافحة الفساد وردع المفسدين².

فنشر الأخبار المتعلقة بالفساد وتعليقات الأعمدة الصحافية صانعة الرأي عليها، ومناقشتها في الحوارات الإذاعية والتلفزيونية وعبر وسائل الاتصال الحديثة، ومتابعة أصدائها داخل المجتمع، من شأنه خلق رأي ضاغظ يربك القوى النافذة حامية الفساد³، بالإضافة إلى ولع رجال الإعلام الدائم بالسبق في الكشف عن الخبر بما يجعل من الإعلام رقابة غير تابعة أو خاضعة إلى أجهزة الرقابة الرسمية التي تمد

¹ - أنظر، علي بن فايز الجحني، مكافحة الفساد من منظور إعلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص.513.

² - أنظر، محمود بلحيمر، دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق /جامعة تلمسان، 2007، ع.05، ص.100.

³ - إسماعيل الشطي، المرجع السابق، ص.461.

بالمعلومات، بل إنه يكاد يكون رقابة على الجميع بما فيهم أجهزة الرقابة الرسمية، وبممكنه تفجير فضائح الفساد قبل اكتشاف المؤسسات الرسمية لها.

ولعل فضيحة "ووترغيت" ¹ الشهيرة والتي كشفت فيها الصحافة تورط رئيس الولايات المتحدة الأمريكية "ريتشارد نيكسون" بالتجسس والتنصت ضد خصومه السياسيين، أكبر شاهد على دور الإعلام في التصدي للفساد، فقد انتهت الحملة الإعلامية إلى إقالة رئيس أكبر دولة غربية ورئيس أشهر الديمقراطيات المعاصرة.

كما فتحت عدة دول تحقيقات في عمليات تبييض أموال بعد فضيحة "وثائق بنما"، التي كشفت تورط مسئولين سياسيين كبار حول العالم في عمليات تهرب ضريبي . وسرعان ما ظهرت آثار الزلزال الذي أحدثته الوثائق المسربة من مكتب المحاماة البنمي "موساك فونسيكا"، والواقعة في 11.5 مليون وثيقة، من هزة سياسية في أيسلندا إلى إطلاق تحقيقات في فرنسا وإسبانيا وأستراليا وصولاً إلى تنديد روسيا وغيرها من الدول التي وردت أسمائها في الوثائق ².

حيث أعلن القضاء البنمي، فتح تحقيق في الوقائع التي أوردتها وسائل إعلام وطنية ودولية تحت اسم "أوراق بنما"، وأوضحت النيابة العامة أن التحقيق يرمي لتبيان ما إذا كانت هذه الوقائع تنطوي على مخالفات قانونية، وتحديد مرتكبي هذه المخالفات، وما إذا كانت قد تسببت بأضرار مالية . وأقرت النيابة

¹ - ووترغيت هو اسم لأكبر فضيحة سياسية في تاريخ أمريكا . كان عام 1968 عامًا سيئًا على الرئيس ريتشارد نيكسون، حيث فاز بصعوبة شديدة على منافسه الديمقراطي همفري، بنسبة 43.5% إلى 42%، مما جعل موقف الرئيس ريتشارد نيكسون أثناء معركة التجديد للرئاسة عام 1972 صعباً جداً. قرر الرئيس نيكسون التجسس على مكاتب الحزب الديمقراطي المنافس في مبنى ووترغيت . وفي 17 يونيو 1972 أُلقي القبض على خمسة أشخاص في واشنطن بمقر الحزب الديمقراطي وهم ينصبون أجهزة تسجيل موهمة. كان البيت الأبيض قد سجل 64 مكالمات، فتفجرت أزمة سياسية هائلة وتوجهت أصابع الاتهام إلى الرئيس نيكسون . استقال على أثر ذلك الرئيس في أغسطس عام 1974. تمت محاكمته بسبب الفضيحة، وفي 8 سبتمبر 1974 أصدر الرئيس الأمريكي جيرالد فورد عفواً بحق ريتشارد نيكسون بشأن الفضيحة. أنظر، الموقع: <https://ar.wikipedia.org/wiki>

² - أنظر، الموقع:

<http://klmty.net/519368-%D9%88%D8%AB%D8%A7%D8%A6%D9%82-%D8%A8%D9%86%D9%85%D8%A7-%D8%AA%D9%81%D8%B6%D8%AD-%D8%B2%D8%B9%D9%85%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D8%AA%D8%AC%D8%AA%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84-%D9%88%D9%85%D8%B5%D8%B1-%D9%85%D9%86-%D8%A8%D9%86%D9%87%D8%A7.html>

العامّة البنمية بأن المعلومات الواردة في "أوراق بنما" هي على درجة غير مسبوقّة من التعقيد واتساع النطاق، لكنها أكدت أنّها ستستخدم كل الوسائل المتاحة أمامها في سبيل إنجاز هذا التحقيق¹.

وعندما يحترم الحق في الإعلام، فإن هذا الحق يتحول إلى أداة لكشف أي انتهاك لحقوق الإنسان للفرد أو للجماعة ومن أي جهة. والواقع المعاصر يطلعنا على نماذج من التجاوزات التي فضحها الإعلام وخاصة موقع ويكيليكس ودوره في تحريك الشارع العربي ومنه تونس، حيث تم إسقاط نظام الرئيس زين العابدين بن علي يوم 2011/01/14 وكان المتهم الرئيسي في ذلك "الفساد"².

وللخوض أكثر في الموضوع، نستعرض مقومات الإعلام النزيه (الفرع الأول)، دور الإعلام في إشاعة قيم النزاهة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مقومات الإعلام النزيه

لا يمكن للإعلام أن يقوم بأداء رسالته النبيلة، ما لم يكن هو في حد ذاته يشتمل على خصائص ومقومات تؤهله فعلاً للقيام بهذه الأدوار، فالفساد لا يحارب الفساد.

ومن جملة ما نحصيه من مقومات يرتكز عليها الإعلام النزيه:

¹- أنظر، الموقع السابق. و من الشخصيات المعروفة التي وردت اسمها في الوثائق هو وزير الصناعة و المناجم الجزائري عبد السلام بوشوارب ، الذي يمتلك حسب المعلومات المنشورة شركة في بنما التي تعتبر جنات التهرب الضريبي في العالم ، حيث أسس في ابريل 2015 شركة كومبني روابال اريفال كورب على أوراقها أنّها تنشط في كل من تركيا و بريطانيا و الجزائر، و تنشط في مجالات التمثيل التجاري و المفاوضات التجارية و كذا الأشغال العمومية و النقل البحري و عبر السكك الحديدية ، و استطاع من خلالها فتح حساب مصرفي بمصرف NBAD السويسري ، و تتم تسير الشركة الأم من شركة أخرى تابعة لبوشوارب نفسه اسمه CEC اختصار الاسم "شركة الدراسات و الاستشارات" و مقرها دوقية لوكسمبورغ. أنظر، الموقع:

<http://algpress.com/article-43520.htm>

²- أنظر، نادية خلفة، حقوق الإنسان في الإعلام -الإعلام الجزائري نموذجاً- مجلة دفاتر السياسة والقانون، جوان 2011، ع.05، ص.34.

أولاً: استقلالية وسائل الإعلام

كرس المشرع الجزائري حرية الإعلام واستقلاليته من خلال القانون العضوي رقم 05/12¹ المتعلق بالإعلام حيث تنص المادة منه على أنه " يمارس نشاط الإعلام بحرية في إطار أحكام هذا القانون والتشريع والتنظيم المعمول بهما".

كما ضمن التعديل الدستوري الأخير هذا المبدأ من خلال المادة 50 المستحدثة والتي تنص على أنه " حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة، ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبليّة".

فلا يمكن الحديث عن محاربة الفساد دون وجود إعلام حر، حيث أن تمتع وسائل الإعلام بحرية التعبير يمكنها من المشاركة بفاعلية في عملية المحاسبة والمساءلة ونشر الشفافية وتمثيل مصالح المواطنين والدفاع عنها.

والسيطرة على الإعلام تتيح للأنظمة السياسية تطبيق الفساد. وفي هذا يقول العلامة عبد الرحمن الكواكبي: " الاستبداد يضطر الناس إلى استباحة الكذب والتحايل والخداع والناقص والتذلل وإلى مراغمة الحس وإماتة النفس ونبد الجذ وترك العمل"². فالفساد ليس مؤامرة معبر عنها بإجراءات منحرفة، إنما هو عقلية ومنهج يقودان إلى بناء منحرف يوفر الفرصة لانتشار العطب والخلل.

وما زال سؤال ملكية وسائل الإعلام في العالم العربي مفتوحاً دون إجابة نهائية، ففي أغلب هذه البلدان تفرض الدولة احتكاراً كاملاً على الوسائل المسموعة والمرئية، بينما يبدو الأمر أقل تقييداً بالنسبة للصحافة المكتوبة. ولكن هذه السلطة إذا لم تكن تملك الصحف أو وسائل الإعلام الأخرى عملياً فهي

¹ - أنظر، القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالإعلام، ج.ر. 2012، ع. 2، ص. 21.

² - أنظر، عبد الرحمن الكواكبي، الأعمال الكاملة للكواكبي - سلسلة التراث القومي - ط. 02، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص. 499.

تملكها لأشخاص أو جهات مقربة منها، وفي حال ظهور وسيلة إعلامية خاصة تحاول توسيع هامش استقلاليتها، فهي تلاقي أنواعا مختلفة من التضييق الحكومي¹.

وعلى صعيد آخر يرى الأستاذ محمود بلحيمر أن وسائل الإعلام إذا كانت مستقلة في معظمها عن سيطرة الدولة، فهي ليست مستقلة عن هيمنة أصحاب المال والجهات التي تمولها أو التي الجهات المالكة، بحيث تتحول إلى خدمة لخدمة أصحاب المال والنفوذ بدل مصالح الجمهور العريض².

إن المشهد الحالي لوسائل الإعلام في الجزائر يطبعه نوعا من الرضا، خصوصا إذا تعلق الأمر بالإعلام الخاص، فرغم حدائته وفتح المجال أمامه لممارسة نشاطه، استطاع أن يكسر جزءا من ذلك الحاجز المفروض على المعلومة ويزيل ذلك التعتيم الإعلامي الذي فرضه الإعلام الرسمي لسنوات.

وهنا نلاحظ أن الإعلام الخاص قد فتح المجال بحيث أصبح متنفسا للتبليغ عن بعض قضايا الفساد التي لم تصل يد القضاء إليها، لكن يبقى الخطر الحقيقي الذي يبقى يواجه الإعلام الخاص، هو أن يستغل من بعض فئات المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة.

وبفضل هذا الانفتاح، استطاعت الصحافة المكتوبة أن تثير العديد من القضايا المتعلقة بالفساد، إذ توغلت في أعماق الظاهرة سواء من خلال التقارير أو التحقيقات التي يقوم بها الصحفيون، أو من خلال مقالات اليومية والأسبوعية التي يعدها الكتاب الصحفيون، وهي كلها إسهامات لإثراء موضوع الفساد.

ولا يكفي المقام لسرد كل عناوين الصحف، لكن يمكننا الإشارة إلى دراسة أكاديمية³ حديثة قام بها كلا من الأستاذين رضوان سلامن وناجي أوزليفي من كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية بجامعة بسكرة، أين توصلوا إلى أن جريدة "الخبر" هي أكثر الصحف الوطنية التي تعالج وتفضح الفساد في الجزائر، من

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص. 507. فالجرائد الضعيفة السحب تظل دوما فاقدة لاستقلاليتها ومضطرة إلى البحث عن رضا الحكومة حتى تضمن قدرا معينا من الصفحات الإشهارية من المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، علما ان التوزيع عادة ما يتم تبعا لمقتضيات الزبائية، والولاء والنفوذ والعلاقات الشخصية، مما يعني انعدام الشفافية أو إستراتيجية مدروسة للسلطات العمومية.

² - محمود بلحيمر، المرجع السابق، ص. 103.

³ - أنظر، زبير فاضل، "الخبر" أكثر الصحف التي تحارب وتفضح الفساد في الجزائر - حسب دراسة تناولت مواضيعها بالتحليل - جريدة الخبر بتاريخ 2012/04/06.

خلال معالجتها اليومية لقضايا الاختلاس والرشوة واستغلال النفوذ، وأفادت الدراسة بأن "الخبر" لا تتوان عن ذكر مصادر الأخبار الخاصة بالفساد الاقتصادي، بما يمنحها المصداقية والموضوعية والاحترافية.

وتم اختيار "الخبر" على أساس مقارنتها بالصحف الأخرى، لأنها أهم الصحف التي تعالج قضايا الفساد، ولهذا تمت معالجة وتحليل أعداد الجريدة الصادرة من سنة 2010 إلى 2012، وأشارت النتائج إلى أن "جريدة" الخبر "خصصت مادة إعلامية في مختلف قضايا الفساد الاقتصادي في الجزائر.

وتبين أيضا بأن "الخبر" اعتمدت على التحقيقات الصحفية المعمقة، ما جعلها أكثر الجرائد تداولاً ومحاربة للفساد واعتمادها أيضا على مصداقية أخبارها من خلال المصادر المتنوعة من الدرك الوطني والشرطة والجمارك وتحقيقات الصحفي في حد ذاته¹.

لكن رغم هذا الانفتاح على الإعلامي على قضايا الفساد في الجزائر، إلا أنه في دراسة أجرتها خلية مكافحة الفساد وحماية المال العام التابعة للرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان، تبين أن 56.1% من المستجوبين عبروا عن عدم رضاهم من التغطية الإعلامية لقضايا الفساد في الجزائر².

ثانيا: المصداقية في الطرح

تعتبر هذه الصفة بالغة الأهمية في الإعلام الناجح، حيث أن تتبع الحقائق والوقائع والالتزام بروايتها كما وقعت هي الضمانة الأساسية للفوز بثقة الناس الذين هم غرض المادة الإعلامية، وهذا يستلزم التأكد من مصادر الخبر.

ويضعف من دور الإعلام على مقاومة الفساد عنصرا هاما وهو تسرب الفساد إلى المؤسسة الإعلامية بحد ذاتها والذي يتمثل في نشر الشائعات التي لا أساس لها من الصحة والابتزاز أو نشر بيانات صحفية لا مضمون لها، والولاء السياسي الأعمى الذي يقدم موضوعات غير صحيحة بغرض النيل من الخصوم.

¹- زبير فاضل، المرجع نفسه.

²- شملت هذه الدراسة 1600 شخص، مست 24 ولاية منهم 62% رجال، و38% نساء، كما أن تقسيم مجتمع الدراسة كان في أغلبيه شباب تراوحت أعمارهم بين 18 و 40 سنة. أنظر، الموقع <http://www.djazairess.com/djazairstnews/32292>

وترجع أهمية مصداقية وسائل الإعلام إلى أن جماهير القراء أو المستمعين أو المشاهدين، عندما لا تثق فيها وتحترمها كمؤسسة من مؤسسات المجتمع ستفقد مصداقيتها، وتلجأ إلى مصادر أخرى للبحث عن المعلومة، والأسوأ لو تكون هذه الأخيرة هي الأخرى غير موضوعية.

وهنا يقول خبراء الإعلام و الاتصال، إن الحل من السهل جدا وصفه لكن من الصعب جدا تحقيقه. فالجمهور ينبغي أن يكون مقتنعا بأن الحكومة تقدم له الحقيقة، ولا شيء غيرها، وينبغي أن يكون مقتنعا كذلك أنه في بعض الحالات لا تستطيع الحكومة أن تذيب الحقيقة كلها، بسبب تأثيرها على الشؤون الخارجية¹.

ثالثا: الحيادية

عمل وسائل الإعلام والإعلاميين كما يقتضيه مفهوم الحيادية يمكن تشبيهه بعمل المرآة العاكسة، فليس من حق وسائل الإعلام أن تطبع وتنشر وتذيع ما تريد من غير ضوابط، فهي مطالبة بنقل الحقيقة وليس العكس. فإذا انخرقت في وظيفتها الطبيعية، فهنا هي تساهم في إفساد الديمقراطية لأنها تحولت إلى أداة في أيدي مجموعات الضغط وأصحاب المال والمصالح.

إنه لمن الصعب أن نطلب من الإعلامي الحيادية المطلقة، ولكننا نطلب منه الموضوعية والأمانة في النقل ومراعاة ضميره ومسئولته الوطنية، كون أن الإعلام أحد أهم الأدوات الشعبية والرسمية التي تسهم بصورة مباشرة في بناء الوطن، والاستخدام السليبي له يجعله أحد أدوات التخلف والفساد السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

وعليه، من بين المعايير التي يمكن أن تصنع حيادا إعلاميا مع مختلف الأحداث السياسية الراهنة تمييز الصحفيين للخطوط الفاصلة بين مهنة الصحافة والعمل السياسي والفصل بين قناعاتهم السياسية والعمل الصحفي. كما ينبغي التأكيد على ضرورة مراجعة المؤسسات الإعلامية الحكومية والأحزاب السياسية

¹- أنظر الموقع <http://www.yabeyrouth.com/pages/index3378.htm>

خطابها السياسي والإعلامي، وعدم التعامل مع الإعلاميين كأطراف في الصراع السياسي، أو كمسوقين ومروجين لسياستها.

رابعاً: ضرورة الامتناع عن التشهير و الاتهام الباطل والقذف

الصحفي حقيقة مطالب بالامتناع عن نشر أي معلومات من شأنها أن تحط من قدر الإنسان أو تنقص من اعتباره أو تسيء إلى كرامته وسمعته. فلكل منا حياته الخاصة التي يحرص أن تظل بعيدة عن العلانية والتشهير فحياة الناس الخاصة ومشاكلهم الشخصية كلها أمور لا تهم الرأي العام، ولا تعني المصلحة العامة بل إن الخوض فيها يمس حقاً مقدساً من حقوق الإنسان وهو حرته الشخصية في التصرف والقول والعمل بغير رقيب إلا القانون والضمير. ويترتب على مخالفة هذا المبدأ في بعض الأحيان الوقوع في الجرائم التي ترتكب من خلال الوسائل العلانية وهي جريمة القذف والسب¹.

كل هذه المقومات نرى أنها ضرورية من أجل قيام إعلام حر ونزيه يأخذ على عاتقه مهمة الضغط من أجل الإصلاح وقيادة مجهودات لفضح الفساد وإشاعة قيم النزاهة.

الفرع الثاني

دور الإعلام في إشاعة قيم النزاهة

تتحمل وسائل الإعلام المقررة والمسموعة والمرئية مسؤولية تاريخية في مكافحة الفساد بكافة أشكاله، على اعتبار أنها تمثل السلطة الرابعة في المجتمع بعد السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وبالتالي فهي تشكل سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع وتحافظ على مصالحه الوطنية².

وإذا كانت البطالة والتضخم وانخفاض مستوى الفرد والتلاعب في الأسعار الخاصة بالسلع الاستهلاكية لتعبر في بعض الأحيان بشكل أو بآخر عن البعد الاقتصادي لظاهرة الفساد، من حيث أن معظم الأسباب المؤدية إلى هذه المشاكل تكون وفق تخطيط اقتصادي يستفيد منه بعض الأفراد، إلا أن

¹- أنظر، خليل أحمد صابات، الصحافة -رسالة واستعداد وفن وعلم- ط.02، دار المعارف، القاهرة، د.ت.ن، ص.271.

²- أنظر، أحمد شلبي، الفساد السياسي -أسبابه وطرق مكافحته سياسياً، إدارياً، اقتصادياً، اجتماعياً- المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، د.س.ن، ص.321.

الإعلام يجب أن يوضح للناس الفرق بين الأسباب المرتبطة بالتطور الاقتصادي والأسباب المرتبطة بالفساد الاقتصادي¹.

ومادام أن الفساد بأشكاله المختلفة (سياسي، إداري، اقتصادي) هو شكل من أشكال انتهاك حقوق الإنسان، نظرا لما تترتب عليه من تأثيرات سلبية على مسار التنمية المستدامة والإضرار بحقوق المواطنين، فقد لعبت وسائل الإعلام في كثير من المجتمعات المتقدمة والنامية دورا هاما في كشف كثير من قضايا الفساد التي تورط فيها كبار المسؤولين في عمليات تقاضي رشاوى وعمولات لعقد صفقات مع بعض الشركات الأجنبية.

فالإعلام الحر والنزيه والمسؤول -على حد تعبير الأستاذة نادية خلفة- لا يخيف فقط أعداء التغيير إلى الأفضل والأحسن والأقوى، ولكن أكثر من ذلك فهو يتسم بروح المبادرة وقدرة المشاركة في رسم السياسات العامة وتحليلها وتقييمها صنعا وتنفيذا ورقابة، كما يعمل على تنظيم القدرات والمساهمة في نشر قيم الديمقراطية ومزايا الحكم الرشيد².

ويرى جانب فقهي³ أن هناك فئتان من المؤشر لهما دلالة على مدى استعداد وسائل الإعلام لمكافحة الفساد، إحداهما تقيس مدى صلاحية المعايير الاجتماعية والقانونية لحماية وتعزيز التعبير الحر والوصول إلى المعلومات الرسمية، فيما تبحث الأخرى في أمر تطبيق الصحافة للمقاييس المهنية الجيدة.

ويعد الحصول على المعلومات الصحيحة أمرا أساسيا لكونه يساعد المواطنين على اتخاذهم القرارات الواعية والمسؤولة المتعلقة بشأن مستقبل بلدهم والطريقة التي يريدون أن يحكموا من خلالها، بدلا من اتخاذ القرارات الخاطئة والمستندة على المعلومات المغلوطة التي تضر في آخر المطاف بمصلحة البلد.

كما أن الإعلام من خلال تقديمه لمعلومات صحيحة ، فإنه يمارس بذلك وظيفة رقابية تعرف بخدمة الصالح العام، والتي تعني كشف أية ممارسات خاطئة أو غير قانونية أو فاسدة تمارسها مؤسسات الحكومة أو

¹ - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص.398.

² - نادية خلفة، المرجع السابق، ص.41.

³ - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.512.

المجتمع المدني أو حتى القطاع الخاص، ومن شأنها التأثير سلباً على الصالح العام، وذلك من خلال لفت الإعلام الانتباه لهذه الممارسات بغية تصحيحها، وإذا تطلب الحاجة معاقبة المسؤولين عنها.

والحاقا لما سبق، فإنه يتعين إعطاء دور أكبر للإعلام في محاربة الفساد من خلال:

- الترويج للصحافة الاستقصائية¹ بوصفها الأهم في فضح قضايا الفساد في المجتمع، والعمل على إقناع المؤسسات الصحافية بتخصيص صفحات متابعة قضايا الفساد؛

- تنسيق السياسات الإعلامية لمكافحة الفساد؛

- تفعيل ميثاق شرف العمل الصحفي من خلال التحقق والالتزام بموضوعية النشر وتحديد ما يمكن نشره وما يؤجل نشره عن قضايا الفساد، والابتعاد عن التهويل والإثارة والتأثير السلبي على الرأي العام؛

- رفع الوعي لدى المواطنين بأسباب الفساد وأشكاله ومخاطره، وبأهمية الحصول على المعلومات كوسيلة فاعلة لتفعيل مساءلة الأجهزة الحكومية.

وآخر ما نسجله هنا، أنه لا يمكن عزل الإعلام عن المحيط الذي ينشط فيه، كما أن أدائه بخصوص مكافحة الفساد يتوقف في النهاية على الدور المسند لمؤسسات أخرى، منها أساساً الأجهزة الرقابية التي سبق الإشارة إليها، والقضاء النزبه العادل، والمجتمع المدني.

¹- يعرف رئيس المركز الدولي للصحفيين "ديفيد نابل"، الصحافة الاستقصائية أنها "مجرد سلوك منهجي ومؤسستي صرف، يعتمد على البحث والتدقيق والاستقصاء حرصاً على الموضوعية والدقة وللتأكد من صحة الخبر وما قد يخفيه انطلاقا من مبدأ الشفافية ومحاربة الفساد، والتزاما بدور الصحافة ككلب حراسة على السلوك الحكومي، وكوسيلة لمساءلة المسؤولين ومحاسبتهم على أعمالهم خدمة للمصلحة العامة، ووفقاً لمبادئ قوانين حق الإطلاع وحرية المعلومات". ويوضح "ديفيد نابل" أن مفهوم الصحافة الاستقصائية انطلق منذ الستينات مع الرئيس، "تيودور روزفلت" وفريق المنظفين أصحاب الحملة ضد الفساد والرشوة، وأصبح اليوم عملاً مؤسسياً، له أصوله ومبادئه يساهم في تغيير الأوضاع، وهو عمل بحثي كالذي يتطلبه أي تحقيق صحفي لكن في العمق، يسهله . أنظر، الموقع:

<http://kenanaonline.com/users/Arabmedia/posts/149702>

إن كل ما نخشاه أن يسقط الإعلام تحت ضغط التحالف بين متطلبات التكتيك السياسي والمصالح المالية، ليتحول بذلك بأسره إلى سوق مضاربة سياسية وقيمية على حساب الدور الوطني، وعلى حساب المصداقية والحيادية والمقدرة على ممارسة النقد، وملاحقة الخلل وتقييمه.

كل هذا النقاش الذي أثرناه حول الفساد ومسبباته ومخاطره يدفعنا إلى البحث عن مخرج لتجاوز هذه الصورة، وفي الآتي طرح لعناصر إستراتيجية الإصلاح، ومحاولة لتقديم أساسيات للوقاية من الفساد.

الفصل الثاني

الإصلاح ضد الفساد: رؤية استراتيجية

إن الفساد لا يمثل ظاهرة منعزلة عن الإطار المجتمعي الذي ينمو فيه بل هو عرض المشكلات قائمة، لذلك فإن أي إستراتيجية لا تأخذ بعين الاعتبار الأسباب التي أدت وساعدت على نمو تفشي هذه الظاهرة، والآليات التي تساعد على إعادة إنتاجه في مرافق ومناحي الحياة المختلفة لن تكون إستراتيجية ناجحة.

ومن هنا فالضرورة تتطلب أن تتضمن استراتيجيات مواجهة الفساد ومحاربه حلول منطقية للأسباب التي أدت إلى تفشيه ونموه في المجتمع، فبدون هذه الحلول لا يمكن أن تكون الإستراتيجية الموضوعية سواء أكانت محلية أو دولية فاعلة و مؤثرة في محاصرة الفساد والحد من انتشاره، ومن هنا تتجلى ضرورة اتخاذ بعض التدابير الوقائية منها والردعية المستمدة من الإستراتيجية الشاملة للحد من الفساد.

وما دامت ظاهرة الفساد في الجزائر ذات طبيعة معقدة وحركية، فإن المطلوب اليوم هو الإسراع في رسم خطة شاملة للإصلاح، وسياسة جادة لمكافحة الآفة، تنهل من مختلف الاستراتيجيات والتجارب المطبقة في دول العالم، والأهم من ذلك أن تستجيب لمقتضيات البيئة الداخلية.

فالتجديد أمر مطلوب وممدوح خاصة إذا كان يرنو لغايات التطوير والتحديث والتكيف مع متطلبات التغيير ومستجداته من جهة، ولغايات إصلاح ما يطرأ على قيم من خلل أو انحراف في السلوك يهدد مسيرة المجتمع ويهوي بأخلاق الفرد.

قد تبدو للوهلة الأولى أن عملية الإصلاح صعبة، وباهضة التكلفة، وهذا أمر طبيعي، لكن بالنظر إلى ما قد يلحق بالدولة والمجتمع نتيجة استئراء المرض، تصبح عندئذ قضية الإصلاح صفقة رابحة للجميع مهما تكن التحيات والصعوبات التي تواجهها.

وإذ نطرح قضية الإصلاح كروية إستراتيجية لمكافحة الفساد¹، فهذا ليس معناه أن نقصي كل الجهود والآليات التي سبق دراستها بما فيها الحكومية وغير الحكومية، فالعملية الإصلاحية في حقيقتها هي وحدة واحدة مترابطة الأجزاء، وهي عملية ومتابعة ومتكررة الأداء بين وظائفها، وهذا يعني أنها نظام متحرك². وعليه، فإن عملية الإصلاح المثلى تتطلب صفة الاستمرارية، حيث أنها مطالبة بتتبع التغيرات التي حدثت في بيئة الإدارة التي تحاول تحسينها.

لكن من أين نبدأ في الإصلاح؟

تتباين اتجاهات وطروحات المفكرين الذين تحدثوا وكتبوا حول سبل مكافحة الفساد تبعاً لمدارسهم الفلسفية أو تخصصاتهم العلمية، وهذا يصدق على الأدبيات الغربية والعربية على حد سواء. وعملية الإصلاح التي ندعو إليها تقوم على مجموعة من المداخل سيتم التطرق إليها (المبحث الأول).

ولأنه من يتمعن في النظام الإداري الإسلامي وتطبيقاته العملية، يجد أن هذه الإدارة قد أثبتت قدرتها على معالجة ظاهرة الفساد والتقليل في انتشاره، وتمكنت من بناء المجتمع الإسلامي بناءً أخلاقياً، وبالتالي ينبغي الاستفادة من هذه التجربة المميزة في عملية الإصلاح من خلال تسليط الضوء على تطبيقات الإدارة الإسلامية في مكافحة الفساد (المبحث الثاني).

¹ - برزت بعض محاولات الإصلاح في الجزائر، لكنها غالباً ما تكون محدودة أو مرتبطة بشخص ما في النظام السياسي معزول عن المؤسسة التي ينبغي أن تطبق إستراتيجيات هذا الإصلاح، أو قد يكون عبارة عن توجهات إصلاحية لدى بعض الأطراف غير الفاعلة في النظام، فلا يلزم ذلك قمة الهرم السياسي، وقد تواجه هذه الخطط والإستراتيجيات بعض القوى والرموز صاحبة المصالح المكتسبة التي تعمل على إفشالها، وأحياناً أخرى قد تغرق عملية الإصلاح في الوعود الطموحة التي تؤدي إلى توقعات غير واقعية وغير قابلة للتحقيق. أنظر، وداد غزلاني، إستراتيجيات مكافحة الفساد والآليات الدولية للنزاهة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007، ع.05، ص.156.

² - أنظر، فؤاد الشيخ سالم، زياد رمضان، المفاهيم الإدارية الحديثة، ط.05، مركز الكتب الأردني، الأردن، 1995، ص.15.

المبحث الأول

مداخل الإصلاح

ذكرنا آنفاً أن الفساد بمعناه الواسع مرتبط بضعف وخلل في مؤسسات الدولة، وغموض القوانين وتعرضها لاستغلال المسؤولين، إضافة إلى غياب الشفافية والمساءلة وضعف هيئات الرقابة، الأمر الذي ينجم عنه عدم كفاءة الجهاز الإداري، وانتشار الرشوة في مجال الأعمال، وضياع حقوق المواطنين.

ومن الواضح أن تدني الأداء في هذه المجالات يعكس بالطبع نقاط ضعف في النظام المؤسسي أو السياسي أو القضائي أو الإداري، الأمر الذي يقودنا إلى استنتاج مفاده أن تحسين أنماط الحوكمة وضبط الفساد يستلزما معالجة جذرية لهذه الأوضاع، ربما من خلال الإصلاحات المؤسسية والهيكلية بالدرجة الأولى، وكذلك من خلال ترشيد السياسات العامة.

ولهذا الاستنتاج أبعاد مهمة تتعلق بأسلوب مكافحة الفساد، وتطوير السياسات والإجراءات اللازمة لضبطه وتخفيف حدة آثاره السلبية. فهناك منفعة تتحقق بمحاربة الفساد مباشرة، وذلك من خلال ملاحقة الفاسدين والمفسدين وإخضاعهم لحكم القانون.

وقد تبنت العديد من الدول - ومنها الجزائر على وجه الخصوص - أساليب إصلاح متعددة في مواجهة الفساد، لكن الملاحظ أن عمليات الإصلاح التي اعتمدها تعاني من أوجه قصور متباينة أدت إلى عدم تكامل عناصر إستراتيجية الإصلاح، ومن بين جوانب القصور والمشكلات نذكر منها¹:

- أن جهود الإصلاح في الدول العربية تركز على بناء الهياكل والأنظمة الرسمية؛
- عدم اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير؛
- الاهتمام بالجوانب الفنية والإجرائية، وإهمال الجوانب السلوكية؛
- قصور الإستراتيجية المجتمعية للتنمية السياسية وبطء التطوير الديمقراطي.

¹ - أنظر، بلال خلف السكرانة، التطوير التنظيمي والإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص. 99-100.

وفي دراستنا هذه سنعمد على بلورة فكرة عن الإصلاح من خلال البحث في مسببات الفساد التي سبق دراستها في الفصل التمهيدي، وعليه فإن معالجة الفساد في الجزائر تبدأ بإصلاح مختلف المجالات، السياسية (المطلب الأول)، الإدارية (المطلب الثاني)، والاقتصادية والاجتماعية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الإصلاح السياسي

إن الحديث والحراك المتواصل حول عملية الإصلاح السياسي أصبحت في الآونة الأخيرة حديث الشارع من حيث الأولويات، وهي ظاهرة صحية حدثت في منطقتنا العربية من خلال الاعتراف الكامل بأن رياح التغيير قد وصلت إلينا من خلال التغيرات التي حصلت في البيئة الإقليمية والدولية، ما يتطلب من الدول العربية إعادة هيكلة المنظومة السياسية القائمة وإحداث التغيرات لتتوافق مع متطلبات المرحلة المقبلة، ولتتكيف مع المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية.

إن الإصلاح السياسي مصطلح حديث يجب أن يوصل في جوهره إلى التداول السلمي للسلطة في أية دولة وبذلك فإن الإصلاح السياسي محصلة لجميع جهود المنخرطين فيه، من خلال خلق الحوافز وتفعيل الطاقات البشرية وإبداع المبادرات وإدارة التحولات وتحديد وتطوير الشروط وذلك بالعمل الدؤوب المتواصل على الذات وعلى الأفكار من أجل تحويل العقول بابتكار المفاهيم التي تطور علاقة الإنسان بالواقع وتحويل علاقة الإنسان بالمثل والمفاهيم والمعاني والقيم القديمة والحديثة والسياسية والأخلاقية.

وفي هذا السياق يرى البعض¹ بأن الجدل حول الإصلاح السياسي والاختلاف بشأنه هو أمر منطقي ومشروع للجميع سواء بالنسبة للأحزاب أو التيارات الفكرية والسياسية المختلفة، وأيضا بالضرورة بالنسبة للأفراد دون تهريب أو تخويف وما شابهها من مسميات، فلم يعد هناك ثمة ما يسمى بدكتاتورية المجموع، بل ولعل الفارق الأساسي لقياس معيار التقدم والتأخر لمجتمع ما أو لنظام ما إنما يكمن في تلك الجزئية المتعلقة بالحقوق الفردي.

¹- أنظر، مصطفى هالة، التحديث والإصلاح - رؤية للتطور السياسي في مصر - دار مصر المحروسة، القاهرة، 2011، ص.51.

لقد تعددت اتجاهات ومذاهب تفسير عملية الإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي بين العديد من الكتاب والمفكرين، بحسب اختلاف وتعدد توجهاتهم الإيديولوجية من جهة وكذا تباين الظروف والعوامل البيئية للإصلاح السياسي من نظام لآخر من جهة ثانية، وتتمثل أهم الاتجاهات والمداخل المفسرة لعملية الإصلاح السياسي فيما يلي¹:

1/ المدخل التحديثي

والذي يقوم على ضرورة المزاوجة بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية، ذلك كون أن الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على الحد الأدنى من الحكم كما يرى في ذلك " آدم سميث " هي التي تقضي إلى تحقيق الحرية الفردية والمنافسة والكفاءة وبالتالي تعزيز إمكانية تحقيق النمو الاقتصادي.

2/ المدخل الانتقالي

والذي يرى من خلاله " دان كورت روستو " على خلاف أصحاب الاتجاه الأول، بأن تفسير الإصلاح السياسي أو التحول الديمقراطي يتطلب مدخلا تطوريا تاريخيا يستخدم منظورا كليا لدراسة حالات مختلفة، باعتبار أن ذلك يوفر أساسا أفضل للتحليل من مجرد البحث عن الشروط والمتطلبات الوظيفية للديمقراطية.

3/ المدخل البنوي

والذي يفترض أن المسار التاريخي للتحول الديمقراطي أو الإصلاح السياسي بوجه عام في أي نظام كان، إنما هو متوقف بالأساس على طبيعة البنية المتغيرة للطبقة والدولة والقوى الجدولية وعبر القومية المتأثرة بنمط التنمية الرأسمالية وليس عن طريق مبادرات وخيارات النخب فحسب، وإنما ذلك يبقى مرهون بمدلولات العوامل الأخرى السابقة الذكر.

¹ - أنظر، تيسير محيسن، محاولة أولية للتأصيل في مفهوم الإصلاح، مجلة رؤية، السلطة العامة الفلسطينية، الهيئة العامة للاستعلامات، فبراير 2006، ع.29، ص.05.

ولكي نستطيع تحديد الأبعاد الحقيقية للإصلاح، يتحتم علينا معرفة مرتكزات الإصلاح السياسي (الفرع الأول)، ثم نرجع إلى تحديد دوافع الإصلاح السياسي وأهدافه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مرتكزات الإصلاح السياسي

إن الغرض من الإصلاح السياسي هو بناء حكم ديمقراطي، صالح، يقوم على معايير الشفافية والنزاهة التي تضمنها دولة الحق والقانون، حكم ينشئ بيئة محصنة ضد الفساد، ويشجع على تحقيق التنمية في جميع المجالات.

إننا حين نقف أمام موضوع الديمقراطية كواحدة من الحلول، أو من وسائل التصدي للفساد، فإننا يجب أن نحسن أولاً التفكير والتمعن بمواصفات الممارسة الديمقراطية، وأن نجتهد ونبدع ما يمكن لصياغة فكرة ديمقراطية متوازنة مع اشتراطات موضوعية متصلة بالظروف الاجتماعية وبالموروث الثقافي لكل بلد.

وفيما يلي عرض لأهم محاور الإصلاح السياسي:

أولاً: شرعية النظام

تعرض النظم السياسية على العموم العديد من المشاكل التي تحول دون تحقيق أمن واستقرار أنظمتها، والأنظمة السياسية العربية على وجه الخصوص، إذ تواجه هي الأخرى جملة من الأزمات التي تشكل تحديات أمام استمرار واستقرار نظامها السياسي، حيث شهدت الأنظمة السياسية العربية العديد من الأزمات متعددة الأبعاد والزوايا كالأزمات الاقتصادية، والاجتماعية أو السياسية. ومن بين أهم وأبرز الأزمات السياسية، التي تعترض سير النظام السياسي هي أزمة الشرعية التي تعتبر مشكلة الحكم المركزية في الأنظمة السياسية العربية.

إن الأنظمة الفاسدة التي ولدت من رحم الفساد، لا تعرف عن الإصلاح إلا العنوان، فماذا نتظر من نظام ينقلب على صوت وإرادة الشعب، فيزور الانتخابات، ويغير من القوانين التي تضمن له الاستمرارية.

ومثل هذا النظام قد يشجع الفساد تماما مثل أي نظام قائم على إعطاء مكاسب ضيقة التركيز، فهو يستخدم الوقت المتاح له في السلطة لكي يراكم أرباحه الشخصية بدلا من إصلاح أحوال الرعية¹.
وتتحقق الشرعية عندما يحدث ذلك الانسجام بين الطبقة الحاكمة والمحكومة، وتنسجم فيما بينها²، حيث تضع النخب الحاكمة ضمن أولوياتها المصلحة العامة والأساسية للمجتمع بالدرجة الأولى، وأن قراراتها لا تخرج عن نطاق القيم الاجتماعية، وهذا بالتأكيد ما ينعكس إيجابا على استقرار وثبات النظام السياسي القائم ويزيد من ثقة الطبقة المحكومة لهذا النظام ويعزز من مكانته³.

ومن خلال هذا، نجد أن التأييد والرضا الجماهيري للنظام الحاكم يؤثر بشكل أو بآخر على فعالية وأداء النظام السياسي، فإذا كان النظام السياسي يتسم بالقبول والرضا يكون أكثر كفاءة وفعالية في خدمة مصالح شعبه، وعلى العكس من ذلك كلما كان النظام فاسدا مفتقرا للشرعية السياسية، فإنه عندئذ تكون مضرته أقرب من نفعه. وعليه فإن مفهوم الشرعية يأخذ بعدين:

- البعد القانوني: أي أن السلطة الممارسة تكون وفق أطر قانونية، ومعايير دستورية⁴؛
- البعد القيمي: وهنا يمكن أن نقول عن السلطة أنها سلطة شرعية إذا قوبلت بالرضا والتأييد الشعبي، وتعكس فعلا مدى قبول الشعب لذلك الحاكم، ويكون ذلك وفق ما لا يتعارض وقيمهم ومبادئهم.

¹- سوزان روز أكرمان، المرجع السابق، ص.235.

²- أنظر، عبد الإله بلقزيز، الانتقال الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص.192.

³- أنظر، علي عبود المداوي، حيدر ناظم محمد، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني -دراسة في الأسس والمقومات والسياق التاريخي- دار الصفحات للنشر والتوزيع، دمشق، 2011، ص.61.

⁴- وفي هذا الصدد نجد أن "كلسن" يقول " إن أساس الشرعية السياسية هو القوة الملزمة للنصوص القانونية والدستورية، وذلك نظرا لأن الشرعية في ظل نظام ديمقراطي تتجسد فيه المشروعية، والخروج عن المشروعية يؤدي إلى نظام لا شرعي". مقتبس عن ، أحمد ناصوري، النظام السياسي وجدلية الشرعية والمشروعية، مجلة جامعة دمشق، 2008ع.02، المجلد. 24، ص.357.

إن الإصلاح الحقيقي على حد رأي الأستاذ محمد حليم ليمام ينطلق من إعادة النظر في بنية السلطة السياسية، والانتقال من حكم تسلطي إلى حكم ديمقراطي، يستمد شرعيته من الشعب¹.

وبمكنا في هذا الصدد أن نحصي جملة من المؤشرات التي من خلالها نستطيع الحكم على النظام القائم، إذا كان يتسم بالشرعية والقبول، أو أنه نظام غير شرعي:

1- المشاركة السياسية²

تعتبر المشاركة السياسية من محددات قياس درجة الثقة السياسية، حيث توجد علاقة طردية بين ارتفاع نسبة المشاركة السياسية للمواطنين، وارتفاع درجة الثقة السياسية³. وتهدف المشاركة السياسية إلى التأثير في السياسة العامة، وإدارة شؤون العامة، واختيار القادة السياسيين على المستوى المحلي والوطني، كما تهدف إلى تغيير مخرجات النظام السياسي بالصورة التي تلي مطالب الأفراد والجماعات الذين يقومون بها.

2- نزاهة الانتخابات

لا يمكن أن تدعي دولة ما أنها ديمقراطية ثم تزور إرادة الشعب، أو تضع قانونا انتخابيا لا يعبر عن إرادته، أو تكرر الهيمنة الدائمة لفئة حاكمة واحدة مهيمنة على مقاليد الحكم، وهنا ما يشكل تهميشا لمنطق الديمقراطية التي من أسسها الحقيقية التداول السلمي على السلطة وبصفة دورية.

وترفع قوة الأجواء التنافسية السياسية من الرهانات وتقلل من احتمالية الفساد. فالنظام السياسي التنافسي يمكن أن يصبح رقيبا على الفساد⁴.

¹ - محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص. 265.

² - تعرف المشاركة السياسية على أنها " أي عمل تطوعي من جانب المواطن بهدف التأثير على اختيار السياسات العامة وإدارة الشؤون العامة أو اختيار القادة السياسيين على أي مستوى حكومي أو قومي ". أنظر، عبد العزيز إبراهيم عيسى، المرجع السابق، 2004، ص. 178.

³ - أنظر، حسن نافعة، مبادئ علم السياسة، مكتب الشروق الدولية، القاهرة، 2002، ص. 380.

⁴ - سوزان روز أكرمان، المرجع السابق، ص. 227.

ويؤكد Guy HERMET أن النظام الديمقراطي مرادف للانتخابات، وهو نظام سياسي يعطي لكل المحكومين القدرة المنتظمة والدستورية لتغيير حكاهم سلمياً، إذا قرروا ذلك بأغلبية كافية، وفي ذلك قيام لدورهم كمواطنين وضمانة لتمتعهم بجميع حقوقهم المدنية¹.

3- الكفاءة والفعالية

كفاءة الجهاز التنفيذي وفعاليته في إدارة شؤون المجتمع وتحقيق أهدافه، إحدى وسائل بناء الشرعية وتكريسها. بمعنى أن ضعف الدولة ونقض وعودها الاجتماعية، أي التراجع في كفاءتها يؤدي إلى تدهور وتآكل شرعية النظام وإلى اندلاع المظاهرات الشعبية العنيفة (أحياناً) ضد الدولة التي لم تف بوعودها، فالإخفاق بمفهومه الشامل للنخبة الحاكمة، يدفع بها إلى توسيع نطاق الهوة والابتعاد المتزايد عن الشعب واندفاعها أكثر فأكثر على وسائل القمع وخنق الحريات العامة بما يفقدها شرعيتها ومبرر وجودها.

ثانياً: الانفتاح على المعارضة

معروف أن للديمقراطية أسساً وآليات وقواعد، وإحدى أهم هذه القواعد وجود المعارضة السياسية . فليس هناك دولة تعلن نفسها أنها ديمقراطية، من دون أن تسمح بوجود "معارضة"، بل الحقيقة أنه لا يمكن وجود "دولة" أصلاً من دون معارضة، سوى تلك التي تعيش على هامش التاريخ، وكما يقال أن الاختلاف من طبيعة الأشياء، ولكن المهم أن نفهم أن الاختلاف يجب أن يتم ويعالج وفق القواعد والأسس الديمقراطية².

وهذه قضية ترتبط في الواقع بالوعي وبالثقافة السياسية السائدة، إذا ما كانت ثقافة تشجع على قبول، أو التعايش مع الآخر المعارض، أو هي ثقافة "إقصائية" و"استثنائية". في ظل تلك الثقافة الحكومية تطلق على المعارضين الكثير من النعوت السلبية والشائنة أحياناً وتطاردها في الداخل والخارج، هذا إذا اعترفت بوجود قوى سياسية أو معارضة أصلاً. وكذلك القوى السياسية هي الأخرى لا تخلو من عيوب في

¹ - Cf. Guy HERMET, le temps de là démocratie, revue internationale des sciences sociales, mai 1991, n° 128 p.269.

²- أنظر، محمود القصاب: المعارضة ومستقبل العمل السياسي، مقال منشور على الموقع:

<http://www.al-moharer.net/moh282/qassab282.htm>

بعض الممارسات والمطالب السياسية غير المتوازنة، والنتيجة هي غياب "الثقة" بين الدولة والقوى السياسية وانسداد أي أفق للتعايش والحوار.

إذا لا سبيل أمامنا سوى التفاعل مع "الواقع" الذي يفرض علينا إعادة صياغة رؤيتنا وإحداث مراجعة عقلانية لبعض "المسبقات" السياسية، وتهيئة الأرضية والأجواء لتطوير هذا "الواقع" وتقريبه إلى ما نطمح ونريد في إطار اللعبة الديمقراطية التي على الحكومة أيضاً أن تركز إلى أسسها ومعاييرها وتلتزم بقواعدها المتعارف عليها في كل الديمقراطيات، ولا شك أن المعارضة في دعوتها إلى "الحوار" تنطلق من هذه "الرؤية الواقعية".

هذا هو الإطار العام الذي يجب أن يحكم العمل السياسي في البلاد ويحدد خطوات وأهداف المعارضة ويجب أن يحدد أهداف الحكومة أيضاً، ما يعني أنه ليس هناك ما يبرر أي محاولة من جانب الدولة لتجاوز أو تهميش هذه القوى تحت أي ظرف من الظروف، أو فتح قنوات للحوار معها، سواء داخل المؤسسات الدستورية أو خارجها.

إذا فالمعارضة لها أهمية كبيرة في النظم الديمقراطية، فهي تعتبر جزءاً لا يتجزأ في هذه النظم، فهي أيضاً (المعارضة) تشكل الرأي والرأي الآخر. فالمعارضة المشروعة تسمح للتيار المعارض بالتعبير عن رأيه وذلك في إطار وسائل قانونية، إضافة إلى ذلك، فالنظم الديمقراطية تعترف وتشجع المعارضة من خلال وجود برامج سياسية مختلفة عن برنامج الأغلبية الحاكمة. كما يتعين على هذه الأغلبية قبول كل نقد موجه إليها من المعارضة، فالأخطاء تنمو وتتراكم في البلاد التي تنعدم أو تقهر فيها المعارضة¹.

ودور المعارضة يجب أن يمارس بقدر من الاتزان والتعقل في تدارك أخطاء الحكومة²، حيث باستطاعة المعارضة وبكل سهولة أن تعترض على كل شيء وفي المقابل لا تقترح أي شيء مفيد. فالبحث عن العيوب والنقائص في أي عمل أو مشروع حكومي ليس بالأمر الصعب، ولكن بالعكس، فالمعارضة الجادة والمسؤولة والجديرة بكسب ثقة الناس هي تلك التي تنتقد وتقترح الحلول البديلة للمشاكل المطروحة.

¹- أنظر، نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص.85.

²- أنظر، ماجد راغب الحول، الدولة في ميزان الشريعة - الأنظمة السياسية - دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص.279-280.

ثالثاً: الفصل بين السلطات (السلطة المطلقة مفسدة مطلقة)

من العوامل التي تؤدي إلى زيادة الفساد وانتشاره عدم احترام مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وعدم فعالية الرقابة المتبادلة بين السلطات، فتجمع السلطات في يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد، والاستبداد يكرس الفساد.

وفي هذا الإطار يفسر الفقيه "فيتو تانزي" الشفافية على أنها "التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة، وأن يتم بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية"¹.

يبدو ان "تانزي" يحاكي في مفهومه للشفافية الطروحات الفكرية لمونتيسكيو القائلة بنظرية فصل السلطات، بغية تحقيقها من خلال التمييز بين "القطاع الحكومي وغير الحكومي" من ناحية، و"تحديد آلية لتوزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة" من ناحية أخرى، وكذلك "توزيع المسؤوليات بين السلطات الثلاث" من ناحية ثالثة. حيث إن الفوارق بين المستويات المشار إليها في التعريف، تمكن من تشييف العمل الحكومي او بالأحرى تشييف عمل السلطات الثلاث وكذلك القطاع غير الحكومي، انطلاقاً من مبدأ مونتيسكيو القائل "السلطة توقف السلطة".

فالحرية لا توجد إلا في الحكومات المعتدلة، لأن الإنسان يتمادى في استخدام حقه وسلطته، وللحد من ذلك وجب وضع قيود على تلك السلطة، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بوجود سلطة مقابلة لها. وعليه لا قيمة للقوانين إذا لم تكن السلطات موزعة بين هيئات مختلفة تعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة وتوقف كل منها الأخرى عند الاعتداء على اختصاصاتها².

¹- مقتبس عن، عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الشفافية مراقبة الفساد...، المرجع السابق، ص. 141.

²- أنظر، ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص. 175.

فالسطة التنفيذية مثلا عندما تقوم بالتحكم في التعيينات والترقيات والرواتب الخاصة بالسلك القضائي، فهنا يكون القضاة خاضعين لها مهما دبت عبارات حول نزاهة واستقلال القضاء.

وهكذا اتضح لنا أهمية الإصلاح السياسي كآلية أولية لمواجهة الفساد، وهذا ما يظهر بجلاء من خلال التعرف على دوافع الإصلاح وأهدافه.

الفرع الثاني

أهداف الإصلاح السياسي

إن الإقرار بالمبدأ الديمقراطي السلمي للسطة وتداولها والذي تعرفه الكثير من الدول المتقدمة وبعض دول الجنوب، يضع القيود على وجود حكومة دائمة وعلى استمرار معارضة دائمة، حيث يتم في ظل هذا المبدأ تبادل المواقع من فترة إلى أخرى انسجاما مع ما تأتي به نتائج الانتخابات الديمقراطية، التي تجعل السطة موزعة ومتوازنة بدلا من الأحادية في مراكز اتخاذ القرار، والذي يؤدي بالنتيجة إلى مكافحة الفساد في أكثر من زاوية.

فالقائمون على الحكم في ظل الديمقراطية يخشون السير في منحى الفساد خوفا من اكتشاف الأمر الذي يؤدي إلى عزلهم من السطة أو عدم انتخابهم مرة ثانية، فضلا عن أن أسلوب التداول يمنع تكوين شبكات الفساد بصورة كبيرة، لكون النخب السياسية يتم تجديدها عن طريق الانتخاب¹.

كما أن المعارضة القوية والفعالة تقوم بدور رقابي دقيق وشفاف ومتواصل وعملي، وهي تحصي هفوات الحكومة، وهنا يجب أن تكون المعارضة ايجابية بطرحها للبديل عند اكتشافها لأخطاء الحكومة، مما يدفع بهذه الأخيرة من منطلق صيانة الذات على تحسين أدائها حتى تظل حائزة على رضا المواطنين، وهو الأمر الذي يعد شكلا من أشكال الرقابة على الحكومة مما يساعد على كبح الفساد.

إن غياب مرتكزات الإصلاح السياسي على النحو السابق يجعل من السياسة تحيد عن قواعدها وأخلاقياتها، فتميل إلى التعبير عن نفسها في صورة عنف أعمى، إذ لا يمكننا أن ندرك الأسباب العميقة

¹ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح...، المرجع السابق، ص.212.

لتنامي ظواهر العنف السياسي والتطرف في الوطن العربي وخاصة الجزائر إلا بالعودة إلى هذا الخلل الخطير في نظام السياسة وقواعدها. فحين لا يكون في وسع المجتمع أن يمارس حقه الطبيعي في التعبير السياسي بالوسائل السلمية والحضارية وحين يكون القمع هو جواب السلطة عن مطالبه وحقوقه، فإن ذلك يدفعه دفعا إلى محاولة تحقيق ذلك ولو بالقوة المفرطة.

فلا مناص إذن من إعادة تنظيم حقل السياسة على مقتضى قواعده الحديثة بما ينهي ظاهرة العنف السياسي، وبما يسمح للسياسة بأن تأخذ معناها الحقيقي بوصفها فعالية اجتماعية سلمية ومنافسة شريفة ونظيفة لكسب الرأي العام وللوصول إلى السلطة حيازة كاملة أو تقاسما أو مشاركة.

كما أن عملية الإصلاح السياسي تهدف إلى تحقيق الحكم الراشد بمقوماته التي سبق دراستها، هذا الأخير الذي يلعب دورا أساسيا في النهوض بالتنمية المستدامة، حيث يعزز الشفافية والكفاءة والفعالية وسيادة القانون في المؤسسات العامة على جميع المستويات، بالإضافة إلى ذلك يسمح بالإدارة الفعالة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية.

وعلاوة على ذلك، فإنه في ظل الإصلاح السياسي هناك إجراءات واضحة في اتخاذ القرارات على مستوى السلطات العامة، ومشاركة للفاعلين من منظمات المجتمع المدني وقطاع خاص في عمليات صنع القرار وفي جهود التنمية، لأن هذه الأخيرة إذا لم تنفذ بالشراكة مع الأفراد والجماعات المحلية كثيرا ما يصيبها الإخفاق. لذلك فإن اعتماد النمط الديمقراطي في عملية التنمية بشقيها التخطيط والتنفيذ تعد القاعدة الأساسية للتنمية المستدامة في المستقبل.

وهنا أضف صوتي لصوت الأستاذ محمد حليم ليمام الذي يرى " أن عملية الانتقال الديمقراطي حتى تؤدي أكلها يجب أن تكون مبنية على منهجية ومنظومة تشريعية صحيحة، وتقودها نخبة سياسية ترنو إلى الإصلاح واقتلاع الفساد الموجود، فلا يكفي تنظيم الانتخابات، ووجود عشرات الأحزاب والتنظيمات

للقول بأن الديمقراطية قد تحققت، بل ينبغي أيضا النظر في مدى تحقق المنافسة في الحياة السياسية بين مختلف العناصر الفاعلة، وفي مدى استقلال الأحزاب وتنظيمات المجتمع المدني وقطاع الإعلام¹.

وعلى ضوء ما قيل نستنتج أن الإصلاح السياسي هو عملية ضرورية على سلم أولويات مكافحة الفساد، ونظرا إلى الدور الذي تؤديه الأجهزة الإدارية في الدولة والمجتمع، وإلى مستوى الفساد الذي تعانيه، فإن من أهم محاور الإصلاح التي تستهدفها الإستراتيجية الإصلاح الإداري.

المطلب الثاني

الإصلاح الإداري

ما يعمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد في الجزائر، هو تردّي واقع الإدارة العامة، والتي كانت في حد ذاتها هدفا لعمليات الإصلاح الإداري، إذ سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الجهاز الإداري منذ الاستقلال إلى اليوم، من دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير جذري في فعالية هذا الجهاز، خاصة وأن الدولة قامت بمراجعة سياستها الاقتصادية، وخصصت أموال هائلة كانت موجهة للاستثمار في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام.

وهنا حق لنا التساؤل: كم ضيعت الإدارة الجزائرية من فرص للتنمية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا؟ وما هو مبرر وجود أجهزة ومؤسسات تكاليفها أكبر بكثير من عائدها؟ وأكثر من ذلك لماذا لا تحاسب القيادة البيروقراطية على نتائج عملهم فتحسب لهم أو عليهم؟

كل هذه الأسئلة وغيرها التي يطرحها العام منا والخاص، تحتاج إلى إجابة علمية تصحح مسار العمل التنموي الإداري، وتنقية الجهاز البيروقراطي من الانحراف والفساد.

فعلى الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى و التحولات الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة ما زالت تعتمد في تعاملها مع البيئات الأخرى

¹ - محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص. 272.

الاجتماعية والاقتصادية بالإرث الإداري والتنظيمي الموروث عن المستعمر الفرنسي، وكل هذا أنتج لنا الرداءة وكرس الفساد لواقع الإدارة، هذا الأخير الذي يلخصه الدكتور بومدين طاشمة في¹:

- غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة، مما أنتج إزدواجية وتضاربا بين المسؤوليات أديا إلى تكبير الجهاز الإداري؛
- تضخم الجهاز البيروقراطي، حيث لاحظ أن حجم القطاع العام يفوق احتياجاته، ومن شأن هذا أن يعقد الإجراءات الإدارية، ويضعف التواصل مع المواطنين، ويهدر موارد الدولة؛
- عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة؛
- عدم وجود الشفافية والمساءلة؛
- عدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة؛
- ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه؛
- عدم القدرة على تغيير السلوك والقيم السلبية نتيجة وجود قوى تقاوم التغيير، الأمر الذي أدى إلى شيوع الفساد في الوسط الإداري، وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة وضعف الرقابة الإدارية؛
- إخفاء حقيقة الإخفاقات وعدم الاعتراف بالمشكلات أمام الرأي العام، وهذا الإخفاء يعتبر عاملا سلبيا في وجه برامج وخطط واستراتيجيات محاربة الفساد.

أمام كل هذا الوضع تبدو إلزامية الإصلاح الإداري أمرا إلزاميا، وذلك للوقوف ضد تشعب هذه المخاطر وتفاقمها، ونهدف من خلال عملية الإصلاح الإداري، وفقا لمفهوم الإدارة العامة الحديثة²، التركيز

¹ - أنظر، بومدين طاشمة، تعاظم سلطة البيروقراطية في الجزائر - دراسة في أسباب فسادها وآثارها على بناء الحكم الرشيد- مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007، ع.05، ص.81-82.

² - يعتبر تطور الإدارة العامة الحديثة خلال 20 سنة الماضية واحد من أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة الالفة للنظر في الإدارة العامة، فقد هيمنت الإدارة العامة الحديثة على أجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم. وقد أوضح MENNING (1997) أن الإدارة العامة الحديثة قد تم تطبيقها بصورة كاملة في كل من نيوزلندا، أستراليا، هولندا، السويد، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا. وقد ظهر هذا النموذج بأسماء مختلفة: الإدارة العامة الجديدة HOOD (1991)، نموذج ما بعد البيروقراطية BARZELAY (1992)، الإدارة العامة بناء على نظام السوق LAN et ROSENBLUM (1992)، إعادة اختراع الحكومة OSBORNE et GAEBLER (1992). وبالرغم من إختلاف مسميات الإدارة العامة الحديثة، فقد حاول الأكاديميين والباحثين للبحث للتعرف على خصائص الإدارة العامة الحديثة. فقد حددا KERNAGHAN et SHAR ثلاثة عناصر للإدارة العامة الحديثة:

على مجالات وجوانب مهمة كلياً في برامج الإصلاح الإداري وفقاً للنموذج البيروقراطي، إذ تركز عملية الإصلاح الإداري في الإدارة العامة الحديثة على جوانب المراقبة والتحكم في التكاليف المادية، الشفافية، اللامركزية الإدارية... إلخ.

وعليه، فإن أهم النقاط التي تثار في هذا الموضوع تتلخص في سؤالين أساسيين، فيما يكمن الإصلاح الإداري؟ (الفرع الأول)، وما هي متطلباته؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم الإصلاح الإداري

على الرغم من أن فكرة الإصلاح والتحديث الإداري تعبر عن مضامين تطوير الجوانب السلوكية والقوانين والأنظمة والإجراءات والهياكل التنظيمية، إلا أنها فكرة شمولية ترتبط بكلية الجهاز الإداري والخطط التنموية الشاملة¹. وتتعدد المعاني المترادفة للإصلاح الإداري وذلك تبعاً لاهتمامات واختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين، ومدخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها الإصلاح الإداري.

حيث عرف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقدته الأمم المتحدة عام 1979 بأنه "حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص التي تستهدف تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه، أو على الأقل من خلال معايير لتحسين وحدة أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية"².

- التغيير في آلية الحكومة؛

- التغيير في أسلوب الإدارة؛

- تقليص دور الدولة.

للمزيد من التفصيل، أنظر، بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص. 371-372.

¹- أنظر، سامي محمود أحمد البحري، مداخل الإصلاح الإداري - التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء -، مذكرة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، 2011، ص. 06. منشورة على الموقع:

<http://www.abahe.co.uk/files/Arab%20Researchers/Arab%20Researchers-13-11-2012/entrances-to-the-administrative-reform.pdf>

²- يوسف أزرؤال، المرجع السابق، ص. 74.

وفي تعريف آخر للإصلاح الإداري، هو "تلك العملية التي تصيغ من جديد العلاقة بين السلطة الإدارية ومختلف القوى الفاعلة في المجتمع"¹.

فمن خلال التعريفين السابقين، نخلص إلى أن الإصلاح الإداري يتعلق بتنظيم العلاقة ما بين أجهزة الدولة بصفة شاملة، فضلا على أنها تحرص على التجديد والتغيير في مختلف هياكل واستراتيجيات سير العملية الإدارية من خلال تركيزها على أجزاء العملية الإدارية وذلك بالاعتماد على مداخل الإصلاح الإداري. وحسب الدكتور بلال خلف السكارنة، تتمثل مداخل الإصلاح الإداري في²:

أولاً: المدخل الشمولي (مدخل النظم)

إن استخدام هذا المدخل يمكن من الوصول إلى تحقيق المنهج الشامل للإصلاح الإداري، ويعني هذا المدخل بدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، فاستمرار عمل التنظيم وفاعليته يعتمد ويتوقف بشكل كبير على استمرار حصوله على المدخلات (البشرية والمادية) من البيئة المحيطة.

والتنظيم باعتباره نظاما مفتوحا يتضمن ما يلي:

1/ المدخلات

تتمثل في مجموعة المطالب التي يسعى التنظيم لتحقيقها، من خلال حصوله على المصادر والموارد كدعم مادي للتنظيم، كما يجب أن يتحصل على عنصر الدعم والمساندة للمطالب لأنه يعمل في بيئة محيطة به يؤثر فيها ويتأثر من خلالها.

2/ العمليات

يعمل هذا التنظيم على تحويل الموارد التي يتحصل عليها من البيئة المحيطة إلى خدمات على شكل منتجات و سلع يتم تقديمها للمجتمع.

¹ - يوسف أزروال، المرجع السابق، ص.74.

² - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص.368-370.

3/المخرجات

وتتضمن قدرة التنظيم على الاستفادة من الموارد التي يتحصل عليها وتحويلها إلى مخرجات نهائية على هيئة خدمات أفكار وسلع أو خدمات يحتاجها المجتمع ويستهلكها.

4/التغذية العكسية

في هذه العملية يتم تصحيح الانحرافات داخل التنظيم لتعديل أي أخطاء عن المسار المطلوب.

ووفقاً لمفهوم المنهج الشامل، ينظر إلى عملية الإصلاح الإداري كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ لا يمكن أن يتصور أن يتم تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون أن تكون جزءاً من إستراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع. لذا فإنصار المنهج الشامل للإصلاح الإداري ينظرون للجهاز الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته معالجة مشاكله بأسلوب وحلول جزئية. لهذا فالمدخل الشامل للإصلاح الإداري لا يقبل أسلوب التدرج أو عملية الترميم الجزئية للجهاز الإداري¹.

ثانياً: المدخل الجزئي

يركز المدخل الجزئي في الإصلاح الإداري على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهياكل التنظيمية، وتبسيط الإجراءات، ويسعى هذا المدخل إلى تحقيق العديد من الأهداف، ومنها:

- الكشف عن الأوضاع الإدارية الحالية والقيام بدراساتها وتحليلها؛
- تحديد مصادر المشكلات وأسباب التخلف الإداري؛
- التعرف على المتغيرات المؤثرة والمسببة للتخلف الإداري؛
- اكتشاف وسائل وأساليب الإصلاح والمقارنة بينها، واختيار الأنسب للمعطيات والظروف السائدة؛

¹ - سامي محمود أحمد البحيري، المرجع السابق، ص.35.

- المتابعة وتقييم نتائج التغيير.

وبعد هذا التوضيح حول مفهوم الإصلاح الإداري، لنا الآن أن نتساءل عن متطلباته وهو ما سيكون محل الدراسة فيما يلي.

الفرع الثاني

متطلبات الإصلاح الإداري للوقاية من الفساد

في إطار عصر تحكمه المتغيرات المتسارعة والتحديات ذات الصبغة الكونية التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على جميع المجتمعات، يصبح الإصلاح الإداري ضرورة ملحة تواجهها الإدارة بمنظور أشمل بكثير من مجرد البحث عن تقنيات جديدة، وإنما يأخذ بعين الاعتبار تعديل شبكات العلاقات الداخلية والخارجية الخاصة بالإدارة من حيث الكم والنوع وتحسين الاتصال بالمجتمع المدني، وإزالة الحواجز وتنمية أسلوب الشراكة والتعاون في التعامل مع المؤسسات والعاملين.

وحتى يتم التصدي لمشكلات الجهاز الإداري لا بد من رؤية واضحة للإصلاح من أجل تقليص مظاهر الفساد البيروقراطي، هذه الإستراتيجية يجب أن لا تتعاط مع موضوع فساد الأجهزة البيروقراطية الحكومية في الجزائر بصورة ردة فعل، وإنما تتعاطى مع الموضوع بصورة إستباقية، وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك الأفراد في الإدارة.

ومن هنا ننطلق إلى المتطلبات التي يتركز عليها الإصلاح الإداري التي يجب اللجوء إليها بطريقة متوازنة، والتي تتمثل في الشفافية (أولاً)، المساءلة (ثانياً)، تفعيل أخلاقيات الوظيفة (ثالثاً).

أولاً: الشفافية

واقعة طريفة يسوقها لنا تاريخ الحضارة الإسلامية قد تعطينا فكرة صحيحة عن الشفافية، حيث دخل على الخليفة عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه، أحد وزرائه ليلا يعرض عليه أمور الدولة، ولما انتهى الوزير من ذلك أخذ يسامر الخليفة ويتحدث معه في بعض الأمور الخاصة، فطلب منه الخليفة عمر الانتظار، وقام

فأطفاً المصباح وأوقد مصباحاً غيره، فتعجب الوزير وقال: " يا أمير المؤمنين إن المصباح الذي أطفأته ليس به عيب، فلم فعلت ذلك؟" فقال عمر: "المصباح الذي أطفأته يوقد بزيت من مال المسلمين، بحثنا أمور الدولة على ضوءه، فلما انتقلنا إلى أمورنا الخاصة أطفأته وأوقدت مصباحاً يوقد بزيت من مالي الخاص"¹.

1/تعريف الشفافية

لم يكن مصطلح الشفافية وما له من دلالات لغوية حديثة معروفاً أو متداولاً في الأدبيات العربية حتى وقت قريب، إلا حديثاً مع تأسيس منظمة الشفافية الدولية عند بداية تسعينات القرن الماضي، عندما أسس الألماني Peter Eigen مع تسعة آخرين من خمس دول مختلفة هذه المنظمة التي تهدف إلى محاربة الفساد الإداري والمالي الذي كان السيد Eigen ملماً بالكثير من تفاصيلها بحكم طبيعة عمله في البنك الدولي².

وتعرف هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها " حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء"³.

ويلخص لنا جون سوليفان (المدير التنفيذي بمركز المشروعات الدولية الخاصة) ثلاث مكونات للمعلومات الشفافة وهي: إمكانية الحصول على المعلومات، وأن تكون المعلومة وثيقة الصلة بالموضوع، وثالثاً إمكانية الاعتماد على المعلومات، لذلك يجب أن تكون دقيقة وحديثة وشاملة⁴.

أما صندوق النقد الدولي فيعرف الشفافية على أنها " الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف المحاسبة العمومية للقطاع العام، والذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية"⁵.

¹- أنظر، الموقع : <http://vb.3dlat.net/showthread.php?t=80322>

²- أنظر، أحمد فتحي أبو كرم، الشفافية والقيادة في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص.50.

³- عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.260.

⁴- انظر، جون د. سوليفان، الحكم الديمقراطي الصالح -المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي- مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2004، ص.21. بحث منشور على الموقع:

<http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/art1001.pdf>

⁵- مقتبس عن عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الشفافية...، المرجع السابق، ص.146.

فالتعريف الأخير وإن كان قد ربط بين الشفافية والمساءلة، إلا أنه حصر مجال الشفافية فقط في المحاسبة العمومية، بينما الحديث عن هذا النظام كآلية تطبق في جميع مراحل العمل الإداري.

ونورد تعريفاً للأستاذ طيب تيزيني الذي يرى أن "الشفافية تعتبر أهم وأوسع من مفهوم الديمقراطية ذاتها، ذلك لأن هذه الأخيرة قد لا تكون تتمتع بالشفافية بالضرورة، خاصة عندما نجد فيها أن درجة كبيرة من عدم الشفافية تشوب مجالات عدة في نظمها التي من المفروض أن تكون تشاركية، وبخاصة المجالات التي تمس القضايا المصيرية لدى المواطن"¹.

نستخلص مما سبق أن الشفافية هي نقيض الغموض أو السرية في العمل، وهي تعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العاملة للصحافة والرأي العام، والمواطنين الراغبين في الإطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء.

ومن ثم فالشفافية تتعلق بجانبين: الأول، يتعلق بوضوح الإجراءات وصحة ومصداقية المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة والعامة ووضوح العلاقات فيما بينها من حيث التخطيط والتمويل والتنفيذ للوصول إلى الغايات والأهداف المعلنة مسبقاً. في حين يتعلق الجانب الثاني بعلاقة ذوي العلاقة من الخدمات التي يقدمها الجانب الأول وحقهم في الحصول والوصول إلى المعلومات الصحيحة في الوقت المناسب².

2/ أهمية الشفافية

تعتبر الشفافية من أهم طرق التنمية والإصلاح الإداري، وهي بتلك تجعل الحكومة والإدارة بمختلف أجهزتها تعمل في بيوت من زجاج كل ما بها مكشوف للعاملين والجمهور، لا تخفي شيئاً ولا توجد بها دهاليز معتمة، وهي بذلك تحقق الجودة الإدارية من خلال، إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم العامة، واتخاذ

¹ - أنظر، طيب تيزيني، من ثلاثية الفساد إلى قضايا المجتمع المدني - قضايا في الفكر العربي المعاصر - ط. 2، دار جفرا للدراسات والنشر، حمص، 2002، ص.179.

² - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص.261.

كافة الإجراءات التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وبرامجها وأنشطتها¹.

إن أهمية تفعيل الإدارة بالشفافية كمبدأ عام في إدارة الشؤون العامة، يساعد على خلق مناخ للإبداع وهو بذلك يعمل على إبعاد كل السلوكيات غير السوية داخل مختلف المنظمات الإدارية والسياسية، باعتبار أن الأهداف التنموية الحالية في المجتمعات المعاصرة تعمل على إيجاد آلية من أجل القضاء على الفقر ورفع المستويات المعيشية للشعوب وتحقيق الحكم الرشيد والإدارة الديمقراطية والإصلاح الإداري والوقاية من الفساد. وأن نجاح الإدارة في أداء وظائفها، أمر لا يمكن تحقيقه إلا مع وجود مبدأ عام للشفافية والمشاركة في إدارة كافة الشؤون العامة في الدولة، في مختلف مؤسساتها عامة كانت أم خاصة. وعليه، فإن تطبيق مفهوم الشفافية على مستوى المنظمات الإدارية في الجزائر قد يترتب على ذلك آثار إيجابية، هذه الآثار تبدو لنا فيما يلي²:

- أن استخدام هذا المفهوم في العمليات الإدارية، يترتب عليه توفير الوقت والتكاليف وتجنب الفوضى؛
- ترسيخ قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج، حيث يكون أداء العمل جماعيا وكذلك تكون المحاسبة على التجاوزات بشكل جماعي؛
- يتمتع الأفراد العاملون في المنظمات الإدارية المطبقة لهذا المفهوم باستقلالية أكثر أثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية، وهذا بدوره يعزز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الإدارية المستمرة، الأمر الذي يجعل قرارات الأفراد أكثر شفافية ومصداقية؛
- يساعد هذا المفهوم على إحداث تغيير في ثقافة المنظمة، حتى يتكون لدى الأفراد العاملين اتجاهات إيجابية خالية من الروتين؛

¹- أنظر، مليكة بوضيف، الإدارة بالشفافية - الطريق للتنمية والإصلاح الإداري-، بحث منشور على الموقع:

<http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/280892>

²- بومدين طاشمة، تعاظم سلطة...، المرجع السابق، ص.89.

- تعمل شفافية أي منظمة على تأكيد مصداقيتها أمام الرأي العام والحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، ويتحقق ذلك من خلال الصدق والإعلان عن النشاط وأهدافه ومصادر تمويله وفتح أبواب هذه المنظمة أمام الجميع؛

- تحسين الشفافية هو خطوة أولى لتحسين الحكم¹، ومزيد من الشفافية يحرك سلسلة من ردود الفعل من بينها المساءلة التي تعمل على تحسين الأداء الحكومي.

كما نرى أن للشفافية دور مهم حتى في أحلقة الممارسة السياسية، وشفافية العمل الحكومي، وزيادة النزاهة، الأمر الذي يتقاطع بشكل واضح مع السرية في صنع القرار السياسي، وخدمة الأحزاب السياسية الواصلة لسدة الحكم لفئات معينة دون أخرى متأثرة بآليات التمويل المالي لها، حيث نجد أن تمويل الأحزاب السياسية والتبرعات الممنوحة لها ولمرشحيها، تؤثر سلباً في شفافية العمل الحكومي، وإتاحة المعلومة للجمهور، وتتصاعد وتتأثر بشمل مضطرد عندما تفشل سياسات الحكومات في إيجاد الضوابط الناجعة للكشف عنها والحد من تأثيراتها.

3/متطلبات الشفافية

إن الآثار الإيجابية المشار إليها سابقاً لا يمكن أن تتحقق على مستوى التنظيمات الإدارية، إلا من خلال توضيح وتحديد شفافية الإجراءات الإدارية التي تتطلب ضرورة توافر الأبعاد التالية²:

- ضرورة وجود وسيلة عملية، بحيث توفر تدابير محددة من شأنها التحقق من أداء المؤسسات لوظائفها، والتعرف على مكانم النقص بالنسبة لإجراءات معينة، فالمنطق الأساسي هو دراسة الإجراءات داخل المؤسسات، وغرس المفاهيم، ومراقبة التنفيذ، والسلوكيات المختلفة، ووضع المعايير واكتشاف الانحرافات والتحقق منها، ومحاسبة ومعاقبة المسؤولين عنها؛

¹ - شعبان فرج، المرجع السابق، ص.18.

² - أنظر، نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مذكرة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2011، ص.15. منشورة على الموقع: <http://library.iugaza.edu.ps/thesis/98894.pdf>

- التعامل بسياسة الدوران الوظيفي، بحيث لا يستمر الموظف وبخاصة كبار الموظفين في الموقع الواحد لمدة طويلة، لأن ذلك يؤدي إلى الروتين والتعامل مع الموقع كحق مكتسب، ولعل تدوير الموظفين هو نوع من التدريب وتكامل المعلومات؛
- تهيئة بيئة عمل صحية تقوم على ثلاثة محاور هي إرضاء العاملين، والمتابعة الموضوعية، وبث روح الجماعة. فلا شك أن الموظف الذي يتحقق له الرضا الوظيفي سيكون أكثر حرصاً من غيره على الالتزام بالممارسات الإدارية السليمة، والابتعاد عن الممارسات الفاسدة. كما أن المتابعة المستمرة لأداء العاملين في المراحل المختلفة تساعد على اكتشاف الانحرافات أولاً بأول قبل تفاقمها، وكذلك التزام العاملين داخل المؤسسة بروح الجماعة والعمل معاً كفريق واحد يكون من الصعب معه انتشار الفساد فيما بينهم؛
- تبسيط إجراءات العمل بشكل يسمح بأداء الأنشطة دون تعقيد من قبل الموظفين، ويندرج ضمن ذلك نشر المعلومات والبيانات وتوفير الأدلة عن إجراءات عمل المؤسسة، واختصار الإجراءات غير الضرورية ما أمكن ذلك؛
- لا تقتضي الإدارة بالشفافية من العاملين الامتناع واجتناب المخالفات فحسب، ولكن أيضاً الالتزام بالإبلاغ عن مخالفات الغير إن حدثت، فيجب الإبلاغ عن أي انحرافات أو مخالفات للقانون أو إهدار المال العام أو عدم الاستخدام الأمثل للموارد؛
- حماية من يكشف التجاوزات والانحرافات، وهو ما يقتضي ضرورة تأمين الموظف الذي يكشف أي انحراف أو يبلغ عن مخالفات الإدارة أو التجاوز عن أهداف المنظمة لتحقيق مآرب ومصالح خاصة. الأمر الذي يستلزم الحماية ضد النقل أو الفصل أو الحرمان من المزايا المالية التي يحصل عليها الموظف وذلك لتشجيع المرؤوسين على الإبلاغ عن تجاوزات الرؤساء؛
- ضرورة تنظيم دورات تأهيلية للموظفين في كافة الجهات للتعريف بأهمية الشفافية وماهيتها والعمل على تطبيقها، وتبني خلق ثقافة تنظيمية أساسها الوضوح والإفصاح وحرية التعبير؛
- اتخاذ الإجراءات ذات العلاقة باختيار أو تعيين الموظفين أو مكافأهم أو تقييم أدائهم، أو نقلهم أو انتدابهم أو بأي من الأمور المتعلقة بأعمالهم بشفافية ونزاهة مطلقة، ومنأى عن أية اعتبارات

ذات صلة بالقرابة والصداقة والامتناع نهائياً، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، عن القيام بأي معاملة تفضيلية لأي شخص من خلال الوساطة والمحسوية.

4/ الشفافية المالية ودورها في مكافحة الفساد

تشكل الشفافية المالية مكوناً جوهرياً من مكونات إدارة الحكم¹، حيث تسمح بإطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة، ما يمكن المواطنين وأسواق المال من تقييم الوضع المالي الحكومي بدقة ومن حساب التكلفة والعائد من الأنشطة الحكومية بما يحمله ذلك من مضامين اقتصادية واجتماعية حالية ومستقبلية.

ولعل الاستشهاد بالحالة الإندونيسية بوصفها إحدى الحالات التي تناولتها منظمة الشفافية الدولية، والتي تعطي الدليل الواضح على أهمية تشييف القطاع المالي، حيث سخرت تلك الدولة أموال المصارف التي تملكها من أجل تأسيس مشروعات يشارك فيها كبار المسؤولين، وسمحت للمصارف أن تراكم المتأخرات عن القروض في تسعينات القرن الماضي، ولم يتم التحرك مطلقاً بشأن تسديدها، مما تسبب في هبوط قيمة العملة عام 1997، واختيار النظام المالي شيئاً فشيئاً، وحصلت الإفلاسات، وتم تسريح العمالة، وانحدرت نسبة كبيرة من السكان إلى ما دون مستوى خط الفقر².

كل ذلك يأتي عبر ضعف الشفافية المالية العامة، وضعف مشاركة الجمهور في صنع القرار، بالإضافة إلى الإخفاق في تعزيز آلية المساءلة، ولا سيما في القطاع المالي.

فالشفافية المالية تساعد مثلاً في منع الاقتراض أو التصرف بالمال العام لمنفعة فئة من دون باقي أفراد المجتمع، ضمن دائرة من العلاقات محكومة بالقرابة والمحسوية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يدمر اقتصاد البلاد، ويتسبب في الأزمات المالية، وينعكس بالتالي على حالة المجتمع والدولة.

¹ - بلال خلف السكرانة، المرجع السابق، ص. 220.

² - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الشفافية...، المرجع السابق، ص. 146.

والشاهد على الكلام السابق، ما تم ذكره في الفصل التمهيدي على ما قدمه وزير الفلاحة والصيد البحري سابقا -نور الدين بجبوح- عن واقع القطاع في الجزائر، حيث يؤكد أن الحكومة قد خسرت خلال السنوات الأخيرة أموالا طائلة في سياسة الدعم دون أن تجني منها شيئا، والسبب في اعتقاده، هو افتقادها لرؤية إستراتيجية طويلة المدى، ما جعل تلك المساعدات تدخل جيوب المضاربين الذين لا علاقة لهم بالفلاحة، وحتى القرار السياسي بمسح ديون الفلاحين، يعتبره المتحدث من دون فائدة عملية، بل أكثر من ذلك، فاقم الأزمة بتكريس الاستغلال والفساد عن طريق المحسوبية والارتشاء¹.

ويقدم لنا صندوق النقد الدولي أربعة دعائم للشفافية المالية، وتتمثل هذه الأخيرة حسبما جاء في المدونة الأخيرة سنة 2007 فيما يلي²:

أ- وضوح الأدوار والمستويات

تشمل ممارستين رئيسيتين فيما يتعلق بالتمييز الواضح بين الأنشطة الحكومية والأنشطة التجارية ووجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة، وقد تم توسيع نطاق الممارسات المساندة فيما يتصل بوجود إطار قانوني واضح أو تعزيزها لكي تتعامل بمزيد من الوضوح مع قضايا الشفافية المتعلقة بالأنشطة المرتبطة بالموارد الطبيعية والقضايا المماثلة المتعلقة بالترتيبات التعاقدية بين الحكومة والقائمين على القطاعين العام والخاص. كما نص هذا المبدأ على عدم جواز إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجمهور على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد، وأن يكون تحصيل الإيرادات محكوما بقوانين ولوائح من السهل الإطلاع عليها³.

ب- علانية عمليات الموازنة

ويوضح هذا المبدأ أن الموازنة السنوية هي أداة الحكومة الأساسية لوضع وتنفيذ السياسة المالية العامة، وبالتالي فالمعلومات المقدمة في الموازنة السنوية يجب أن تغطي كافة الأنشطة المالية العامة بصرف النظر عن

¹- أنظر، الفصل التمهيدي من هذه الرسالة، ص.87.

²- أنظر، دليل الشفافية المالية لعام 2007، صادر عن صندوق النقد الدولي، متوفر على الموقع التالي:

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

³- دليل الشفافية المالية لعام 2007، المرجع السابق، ص.22.

الترتيبات المؤسسية التي تتم وفقاً لها تلك الأنشطة، وتناول هذا المبدأ أيضاً الممارسات الأساسية المتعلقة بعلائية إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها، وقد ركز على ضرورة إتاحة وقت كاف للمشاورات التشريعية وزيادة التأكيد على أهمية الشفافية فيما يتعلق بنوعية الاقتراضات وواقعية الموازنة عموماً، وكذلك التأكيد على عرض الحسابات المدققة على الهيئة التشريعية. وعموماً يؤكد هذا المبدأ على تحقيق مطلبين أساسيين¹.

ج- إتاحة المعلومات للإطلاع العام

يؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية العامة وتتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها والتي قد تتوفر في وثائق الموازنة أو في تقارير المالية العامة الأخرى، وتشمل عدداً من الممارسات المتعلقة إلى حد كبير بتوفير المعلومات التي كانت ضمن الركيزة الثانية "علائية عملية الموازنة" وتشتمل على توضيح أو تعزيز للممارسات السليمة المعنية بإبلاغ بيانات المالية العامة.

كما يشير الدليل في هذا الشأن إلى ضرورة أن تتضمن وثائق الموازنة وصف دقيق للمخاطر المالية والخصوم الاحتمالية والأنشطة شبه المالية العامة والنفقات الضريبية. ولتقييم وضع الاستدامة المالية يجب أن يتم نشر بيانات عن دين الحكومة المركزية، ووفقاً لأفضل الممارسات في هذا الشأن فإنه يجب تقديم تقرير ربع سنوي عن دين الحكومة المركزية، بما فيها الضمانات الحكومية، وخلال فترة لا تزيد عن ثلاثة شهور من انتهاء ربع السنة، فضلاً عن نشر الميزانية العمومية للحكومة كجزء من وثائق الموازنة².

د- ضمانات صحة البيانات والمعلومات

حيث يعتبر استيفاء معلومات المالية العامة المقدمة من الحكومة لمعايير تضمن جودتها من الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة، إلى جانب ضرورة إخضاع تلك المعلومات إلى فحص مستقل، كما يعتبر وجود آليات واضحة وفعالة تتيح للسلطة التشريعية والجمهور التأكد من صحة المعلومات المقدمة شرطاً ضرورياً هو الآخر، وبالتالي يعنى هذا المبدأ بجودة بيانات المالية العامة وضرورة التدقيق المستقل لبيانات ومعلومات المالية العامة. ومن أهم الآليات وأفضل الممارسات التي يشملها هذا المبدأ ضرورة أن تستوفي

¹- دليل الشفافية المالية لعام 2007، المرجع السابق، ص.59.

²- دليل الشفافية المالية لعام 2007، المرجع السابق، ص.95.

بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها، و إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية¹.

هذا وترتبط الكثير من الدراسات وأدبيات هذا الموضوع بين الشفافية ومفاهيم أخرى ذات علاقة وأكثرها شيوعاً وتردداً من حيث الارتباط لمفهوم الشفافية، نجد المساءلة.

ثانياً: المساءلة

تمثل المساءلة مفهوماً آخر برز بوصفه جزءاً من الاهتمام المتجدد بالإدارة بشكل عام وتحقيق مطالب الأمانة في الإدارة بشكل خاص، وهذا المفهوم يعني في الواقع المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص والأجهزة، بل والحكومة ككل.

إن مبدأ المساءلة يمدنا بالحق في الاستفسار عن تصرفات الآخرين الإدارية، كما يمنحهم أيضاً الحق في شرح وجهة نظرهم حول سلوكياتهم وتصرفاتهم المتعلقة بأداء أعمالهم.

ويعتبر مفهوم المساءلة من المفاهيم المتداولة وهو مفهوم متقلب رحال، كونه يستخدم في حقول معرفية متعددة، ما يعني اختلاف دلالات المفهوم تبعاً لمقاصده، ومتجدداً لارتباطه بالسياقين الحضاري والثقافي اللذين يستخدم فيهما.

وظهر استخدام المساءلة في أعمال John Locke الذي نادى بتطبيق "العقد الاجتماعي" والذي يتطلب خضوع الحكام والمحكومين للقوانين، وهذا يعني خضوعهم للمساءلة. وقد أكد ذلك كل من James Madison الذي يعتبر أحد مهندسي الدستور الأمريكي، وكذلك قدم Karl Marx نموذجاً للدولة الاشتراكية، التي تتضمن مساءلة الحكام وفق مفهوم الديمقراطية التفويضية، وهي تعني مساءلة غير مقيدة، يشترك فيها الجميع في وحدات صغيرة متنامية².

¹ - دليل الشفافية المالية لعام 2007، المرجع السابق، ص. 139.

² - مقتبس عن، فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه في العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2010، ص. 37.

ويعرف لنا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها " الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش"¹.

وقد زاد في الآونة الأخيرة الاهتمام بموضوع المساءلة لعدة أسباب بدءاً بأهميتها لمكافحة الفساد، وزيادة الوعي السياسي للشعوب، وأخيراً ثورة المعلومات والاتصالات والتي تشكل العدو الطبيعي للفساد الذي ينمو ويستشري نتيجة للجهل، وعدم المعرفة والسرية.

ولهذه الأسباب أوجدت العديد من الدول التي أعلنت التزامها بتطبيق آليات الحكم الراشد سبلاً مختلفة لتعزيز مشاركة المواطن بشكل أوسع في آليات المساءلة لتعزيز مصداقيتها، وشفافية أدائها في أكثر من قطاع، تطابقاً مع ما جاء في دراسات وتوجيهات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي شدد على كون أن المساءلة يعتبر عامل ضبط مهم وملح لعملية الإصلاح الإداري.

² حيث يعطي عامل الضبط هذا إمكانية لأداء أكثر كفاءة لمؤسسات الدولة وحتى للقطاع الخاص ويفضي إلى إيجاد ظروف سياسية وقانونية واقتصادية واجتماعية، تفيد في إطلاق وتمكين القدرات الإنسانية، وتعزز من رفاهية العموم، وتقلل إلى أبعد الحدود من ظواهر التخلف والفقر والمديونية والتردي البيئي، التي بلا شك يسهم الانحراف والفساد في زيادة نسبتها، فضلاً عن زيادة مستويات النمو الاقتصادي، وتساعد نسب الكفاءات التعليمية والمهنية والصحية، بما ينقل المجتمعات إلى حالة من الازدهار والتقدم.

ويقدم لنا الأستاذ عصمت سليم القرالة نوعان من المسؤولية³:

أ - **المساءلة الوظيفية**: وتنصب على طبيعة استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة داخل المنظمة، والآثار المباشرة على البيئة التي تباشر المنظمة عملها من جنباتها؛

¹ - مقتبس عن، عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص. 271.

² - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الشفافية...، المرجع السابق، ص. 152.

³ - أنظر، عصمت سليم القرالة، الحكمانية في الأداء الوظيفي، دار جليس الزمان، عمان، 2011، ص. 28.

ب - **المساءلة الإستراتيجية:** وتنصب على الآثار بعيدة المدى للمنظمة على البيئة، وقدرتها على تحسين جودة الحياة لأعضائها.

ويضرب لنا مثالا للتفرقة بين نوعي المسائلة: حيث تنصب المسائلة الوظيفية على عدد المستفيدين من برنامج محو الأمية في أحد الأحياء، في حين تعني المسائلة الإستراتيجية بدور المنظمة في محو أمية هذا الحي.

1-متطلبات المساءلة

توجد عدة مبادئ يجب الأخذ بها عند إقرار المساءلة، وهذه المبادئ كما يلي¹:

أ - **وضوح قواعد النظام وعواقب المخالفة:** يجب أن يدرك العاملون بوضوح القواعد المطلوب

الالتزام بها وعواقب مخالفتها، وأن توضح الفائدة من التمسك بتلك القواعد؛

ب - **مبدأ المباشرة في تطبيق الجزاء:** إيجاد ارتباط بين المخالفة وبين الجزاء حتى يتجنبه العامل

مستقبلا ويجب أن يكون هنالك تحقيق كامل للمخالفة وأسبابها؛

ج - **عدالة تطبيق الجزاء:** يجب أن يقتنع العاملون بعدالة تطبيق الجزاءات حتى يتقبلوها، لذلك

يجب أن يكون هناك تحذير واضح بأن مخالفة معينة تعرض من يرتكبها لجزاء معين؛

د - **المساءلة والتجانس في توقيع العقوبة:** يعد هذا المبدأ من أهم مبادئ المساءلة، ويجب أن يفهم

أن العقوبة لا ترتبط بالشخص المخالف ولكن ترتبط بنوع المخالفة، وإذا ارتكب عاملان

المخالفة نفسها وعاقب المدير عاملا وترك الآخر فإن إدارته تتهم بالتحيز والمحاباة؛

ه - **مبدأ التدرج في شدة العقاب:** يجب أن يكون هناك نوع من التدرج في نوع العقوبة بما يتناسب

مع نوع المخالفة وتكرارها.

2-آليات المساءلة

وهي طرق وأساليب مساءلة المعنيين، أو الوسائل التي بواسطتها يتم تنشيط وتفعيل قوى المساءلة،

ومنها:

¹ - نعيمة محمد حرب، المرجع السابق، ص.42.

أ-المساءلة التنفيذية

ويقصد بها مسؤولية الجهاز التنفيذي عن محاسبة نفسه بنفسه عبر سبل إدارية ووسائل تضبط العمل الإداري، وتضمن سلامة الجهاز التنفيذي.

تعد مساءلة الإدارة العامة عن طريق ممثلي السلطة التنفيذية الوزراء ركن أساسي في النظامين البرلماني والرئاسي، ويعد قيام الوزراء- كل في وزارته- بمساءلة ومحاسبة المسؤولين عن تقديم الخدمات المدنية أمر شديد الأهمية لتجنب حدوث انحرافات في تطبيق السياسات العامة من طرف هؤلاء المسؤولين أو مرؤوسيههم، وهذا كله بغية ضمان جودة الأداء وحسن استغلال المال العام وتطبيق السياسات العامة للدولة.

وتملك السلطة التنفيذية عدة أدوات للمساءلة ومحاسبة الإدارة العامة، فهي تملك حق التعيين وحق الفصل لكبار المسؤولين الإداريين عندما يحدث تعارض أو انحراف لهؤلاء المسؤولين مع تطبيق السياسات العامة للدولة، كما تمتلك حق وضع بعض القوانين واللوائح التنظيمية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية مما يساهم في إرساء أسس المساءلة، كما لها الحق في الرقابة على المعلومات الرسمية وهذا يساعد كثيرا على مساءلة الإدارة العامة.

ب-المساءلة التشريعية

وتتم عن طريق البرلمان، حيث تكمن أهمية آلية المساءلة البرلمانية في تقرير مسؤولية أعضاء الحكومة فرادى أو مجتمعين أمام أعضاء البرلمان للاستعلام عن غرض ما، أو للاستيضاح وكشف النقاب عن أداء الجهاز الحكومي. والدستور يمنح الكثير من الصلاحيات للبرلمان من أجل مساءلة السلطة التنفيذية عن أدائها كتوجيه سؤال¹، أو استجواب²، أو عن طريق تكوين لجان تحقيق برلمانية¹.

¹- تنص المادة 1/134 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة".

²- تنص المادة 1/133 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه 30 يوما".

ج-المساءلة القضائية

من المبادئ الراسخة في أغلب دول العالم حق القضاء في مساءلة الإدارة العامة عن أي عمل من أعمالها، وتستند المساءلة القضائية إلى مبدأ المشروعية. ويعني هذا المبدأ ضرورة استناد أي تصرف صادر عن السلطة التنفيذية إلى قاعدة عامة موجودة سلفاً، وتعني المشروعية تطابق العمل الإداري في المقام الأول مع القواعد القانونية الموجودة، ومن المتفق عليه أن هناك صور وحالات للمساءلة القضائية وهي²:

- في حالة تجاوز الاختصاص حينما يتعدى الموظف في القطاع العام سلطاته ويخرج عن حدود الاختصاص المقرر له؛
- في حالة التفسير الخاطئ لبعض النصوص القانونية بما قد يترتب عليه تحمل الأفراد أعباء غير منصوص عليها في القانون، وهنا يحق للأفراد مقاضاة الإدارة؛
- في حالة سوء استخدام السلطة وقيام الموظف في القطاع العمومي باستخدامها على نحو يخالف أهدافها المشروعة عندئذ يحق للمتضرر اللجوء إلى القضاء؛
- حالة سوء تفسير بعض الحقائق أو الوقائع والتوصل إلى استنتاجات خاطئة من شأنها أن تضر بالمواطن؛
- في حالة حدوث خطأ في الجوانب الإجرائية المتعلقة بأداء العمل التنفيذي وتضرر المواطنين من هذا الخطأ، فإن لم يكن لهذا الإجراء سند قانوني فيصبح باطل ويجوز الطعن فيه أمام القضاء.

ه-المساءلة بالسلطة الرابعة

ونقصد هنا بالسلطة الرابعة سلطة الرأي العام مهما اختلفت وسائل التعبير عنها، لأن الرأي العام يمثل الشعب الذي هو مصدر كل السلطات. وتتنوع وسائل المساءلة هنا فهي تشمل الإعلام بكل فواعله المسموعة والمرئية والمقروءة، ومنظمات المجتمع المدني.

¹- تنص المادة 2/133 من التعديل الدستوري 2016 على أنه " يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة".

²- شعبان فرج، المرجع السابق، ص.119.

ومن أجل استكمال عناصر إستراتيجية الإصلاح الإداري، يكون من الضروري البحث في التدابير المتصلة بسلوك الموظفين العموميين.

ثالثاً: تفعيل أخلاقيات الوظيفة العامة

لقد توسعت المؤسسات العامة خلال العقود الماضية، وتنوعت مجالاتها، وخاصة في الدول النامية التي أصبحت الحكومة فيها تضطلع إلى جانب أدوارها التقليدية بأدوار رئيسة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوصفها المنظم والموجه والمشارك الرئيسي في مشروعات هذه التنمية، من أجل مواجهة التخلف في هذه الدول.

وبفعل هذا التوسع والتنوع في المؤسسات العامة فقد بدأت تواجه مشكلات كثيرة، منها ما يرتبط بالكفاءة في استخدام الموارد النادرة المتاحة، ومنها ما يتعلق بمدى الالتزام الأخلاقي بالأهداف العامة وبمحدود الوظيفة واستخدام السلطة فيها، أو ما يعرف بالفساد الإداري . ولأن الحكومة في كل بلد يفترض أن تكون بمثابة رب عمل نموذجي من حيث الامتثال للقانون والحرص على المصلحة العامة، وقدوة أخلاقية لمواطنيها من الناحية الأخلاقية والاجتماعية، لهذا فإن ظهور الفساد الإداري وتدني المستوى الأخلاقي للمسؤولين والموظفين الإداريين في كثير من هذه الدول، كانت له آثار وخيمة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

تظهر الغاية من وضع قواعد لأخلاقيات المهنة في أنها تهتم كعلم للواجبات بتبيان القواعد السلوكية والأخلاقية لأعضاء مهنة معينة أو فئة محددة، فهي تبدو ضرورية أكثر كلما كنا أمام ممارسة مهنة أو خدمة عمومية تتمتع بسلطة التأثير أو تضع الغير في وضعية تسمح له بالإطلاع والمعرفة أو التمتع بصلاحيات معينة¹.

وقد بات من الملحوظ أن موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة بدأ يتبوأ حيزاً مستقلاً في أدبيات الإدارة وأصبح البعض يترك أسمعنا بالمصطلحات المستجدة في علم الإدارة المعاصر ومن هذه المصطلحات

¹ - عبد الكريم تون، المرجع السابق، ص. 91.

(أخلاقيات العمل، أخلاقيات الإدارة، أخلاقيات الوظيفة العامة، أخلاقيات المهنة)، وتسارعت كبرى المنظمات في إصدار مدونات أخلاقية لها، مما حداها إلى صياغة الأهداف والسياسات بشكل يبرز المسؤولية الأخلاقية للمنظمة¹.

إن أخلاقيات الوظيفة العامة أصبحت من المواضيع ذات الأهمية البالغة في كثير من دول العالم نظراً لما تقدمه للإدارة العامة بصفة عامة و الموظف العام بصفة خاصة، حيث أنها تساهم في تكوين أفراد المجتمع وإطاراته لاحقاً، خاصة فيما يتعلق بالتمييز بين ما هو جيد وسيئ، وما هو صواب وخطأ. ولا شك أن الأخلاقيات في كل مجتمع هي نتاج تطوره التاريخي الطويل، لهذا فهي ضرورية في تكوين المجتمع و استقراره و المحافظة على حياته الاجتماعية.

وتعتبر أخلاقيات الإدارة من الضروريات بالنسبة للمؤسسات الحكومية، وهذا ليس فقط لجعلها الوظيفة العامة أكثر استقامة واستجابة للتكور المهني وأداء الواجبات بطريقة فعالة، بل أيضاً تساعد على تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، ولقد ساعد ذلك على مواجهة كل أنواع الفساد الإداري.

فمواجهة الفساد يجب أن يمر على ضرورة التغيير في العوامل الناعمة التي تمثل القيم والمبادئ والاستقامة والرقابة الذاتية، قبل العوامل الصلبة التي تتمثل في النظم والهيكل والعقوبات، وفي هذا السياق تلعب الأخلاقيات دوراً مهماً وفعالاً في مواجهة الفساد الإداري وذلك بتفعيل البعد الإنساني المتمثل في الالتزام بالقيم والمبادئ والأخلاقيات².

حيث أن الأخلاقيات لا تحمي فقط من الفساد بل إنها توجد ذلك الإحساس العميق والثري في نفوس الأفراد موظفين كانوا أم مواطنين بالفخر والرضا، وما يعنيه هذا من التزام أكبر بالأداء من قبل الموظفين ورضاء وتعاون أكبر من قبل المواطنين في دعم برامج وأنشطة المؤسسات العامة. إن دعم هذا البعد

¹ - فلا نستغرب مثلاً أن توجد في الولايات المتحدة الأمريكية لوحدها ما يزيد عن 500 مقرر دراسي من مقررات أخلاقيات المهنة في الجامعات الأمريكية. أنظر، أحمد محمود حبيب البوتي، أخلاقيات الأعمال وأثرها في تقليل الفساد الإداري، بحث منشور على الموقع : <http://www.nazaha.iq/conf7/conf7-soci5.pdf>

² - أنظر، نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، ط. 01، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005، ص. 249.

الإنساني في الالتزام بالقيم والمبادئ الأخلاقية لابد وأن يتأتى من المشاركة الفعالة من قبل الجمعيات المهنية الخاصة بالإدارة العامة كحقل تخصصي مهني وظيفي واسع.

إن إتباع الأخلاق هو أمر يجب أن يحرص عليه كل شخص، ولكن إدارة المؤسسة لن تعتمد على مدى التزام العاملين بأخلاقيات العمل بناء على قناعتهم الشخصية، بل هي بحاجة أن تلزمهم بذلك ولذلك لا بد من البحث عن أرضية أخلاقية للمنظمة.

وبغض النظر عما سبق نستطيع القول أن المؤسسات العربية تحتاج إلى تطبيق مبدأ أخلاقيات الإدارة التي تبتعد عن المصالح والتحيز وعن الفردية المطلقة أو المصلحة الذاتية التي بدأت تنتقل إلى مجال الأعمال والمجتمع وإلى أخلاقيات الأفراد في أغلب المؤسسات بشكل مخيف ومرعب.

مما يتطلب ضرورة الاعتماد على أخلاقيات الإدارة التي تعمل على فرق العمل الجماعي وزيادة الولاء للمؤسسة التي يعمل بها الفرد، فالعقائد الإدارية في المؤسسات العربية تحتاج إلى أن تسعى للربح على أساس قوي من المسؤولية الاجتماعية اتجاها العاملين واتجاه المجتمع من خلال عقد المؤتمرات والندوات والبرامج التدريبية للعاملين فيما يتعلق بأخلاقيات الإدارة، ومعنى آخر ضرورة الاعتماد على الرؤية الإستراتيجية البعيدة عما يلي:

- البعد عن الاهتمام بالإلحاز السريع وبالجزئيات؛
- التركيز على الابتكار القابل للتطبيق والتوثيق لأخلاقيات الإدارة الناجحة؛
- التخلص من النزعة الفردية بالانتقال لفرق العمل؛
- إعداد برامج تدريبية في مجالات أخلاقيات الإدارة وحسب القطاعات، وإلزام الموظفين العاملين بها مما يؤدي إلى خلق الاهتمامات وإيجاد الخبرات اللازمة للارتقاء بالوظيفة العامة والحد من مخاطر افساد؛
- حث الخطاب الديني على الاهتمام بإبراز أهمية الأخلاق في الوظيفة العامة، ودورها في الوقاية من الفساد؛

- توجيه وسائل الإعلام المختلفة إلى التركيز على إبراز دور القيم والأخلاقيات الوظيفية في الوقاية من الفساد؛

- إيجاد حوافز خاصة بأخلاقيات الإدارة على مستوى القطاع العام كله، وعلى مستوى الأفراد وفي كل مؤسسة حكومية.

إلى جانب الإصلاح السياسي والإداري، تطرح قضية الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي كإحدى مرتكزات إستراتيجية الإصلاح ضد مخاطر الفساد، فيا ترى أي دور يلعبه هذا الأخير؟

المطلب الثالث

الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي

لا شك في أن دوافع الفساد بمعنى التعدي على حقوق الآخرين تكمن في الأنانية ونوازع الشر الفردية، وهذا مجال التربية النفسية¹ -الذي لا يعيننا في هذا السياق-، لكن ما يعيننا هو الفساد النسقي (systemique) الذي تكمن دوافعه في النظام الاجتماعي -الاقتصادي الذي يشتمل في جانب منه على أنظمة الملكية، وحقوق التملك الخاص في مقابل التملك العام، ويشتمل في جانب آخر على الأنظمة والمؤسسات التي تحكم علاقات الإنتاج، وآليات تخصيص الموارد الاقتصادية، واستعمالات الربح أو الفائض الاقتصادي في المجتمع.

إن وجود نظام اجتماعي - اقتصادي يستند إلى علاقات إنتاج ونسق من الأجور، وتكوين الشراء وفق قواعد مقنعة للمشاركين فيه بأنهم أعضاء في نظام عادل تتوازن فيه الحقوق، ويضمن لكل مشارك جزاء مكافئاً لما يقدم من عمل، ويبدل من جهد، لهو نظام منيع على المفسدين. وعلى النقيض من ذلك حين يكون النظام الاجتماعي - الاقتصادي قائماً على آليات استغلال واختلال في موازين الحقوق والواجبات فإنه يكون البيئة الباعثة على ظهور الفساد وانتشاره².

¹- يمكن الإشارة هنا إلى دراسة قامت بها الباحثة مديحة بلاح تحت عنوان إيديولوجية الرشوة والسلوك الرشوي والارتشائي في المجتمع الجزائري ، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2009/2008.

²- انظر حول هذا، أسباب الفساد الاقتصادية والاجتماعية ، الفصل التمهيدي من هذه الأطروحة، ص. 71-79.

وبناء على هذا التقديم، فإن مكافحة الفساد يجب أن تتجاوز النطاق الإداري التقليدي - بالرغم من ضرورته - لتصبح عنصرا مهما في استراتيجية شاملة لكل فواعل الإصلاح خاصة منها الاقتصادي (الفرع الأول) والاجتماعي (الفرع الثاني)، والذي سيكون محل البحث فيما يلي.

الفرع الأول

الإصلاح الاقتصادي

يعد مصطلح الإصلاح الاقتصادي من المصطلحات التي لم يتم الاتفاق على معنى محدد لها بين الاقتصاديين، بل أن معناها غالبا ما كان يأخذ في دلالاته الظروف الاقتصادية في الدول التي تقوم بتنفيذ تغييرات اقتصادية معينة لمواجهة أزمات ومشاكل تعترض مسار تقدمها الاقتصادي بغض النظر عن طبيعة النظام الاقتصادي السائد فيها¹.

ويعرفه البعض على أنه "عملية منظمة للتغيير في الاقتصاد بهدف خفض أو إزالة الاختلالات المحلية، أو الخارجية من خلال مجموعة متنوعة من التغييرات في السياسة العامة كأساس لتحقيق نمو قابل للاستمرار"².

في حين يعرفه البعض الآخر على أنه "عملية إعادة توجيه للسياسات الاقتصادية بشكل يحقق المواءمة بين موارد الإنتاج المحدودة، واحتياجات المجتمع اللاحدودة بما يضمن تصحيح التشوهات والاختلالات الداخلية والخارجية الكامنة في الاقتصاد واستعادة التوازن الاقتصادي العام"³.

وبوجه عام تظهر الحاجة إلى الإصلاح الاقتصادي نتيجة الاختلالات والتشوهات في أداء المتغيرات الاقتصادية التي تتراكم عبر الزمن سواء بفعل السياسات الداخلية أم الصدمات الخارجية، وانسحاب هذه التشوهات على النسب والعلاقات للصور الكلية لخصائص هذه الاقتصاديات ونوعيتها، وبذلك يصبح

¹- أنظر، عبد الشكور شعلان، تحديات واستراتيجيات التصحيح أمام البلدان العربية على ضوء التجربة قريبة العهد والمبادرات الجديدة، ندوة التصحيح والتنمية في البلدان العربية، صندوق النقد الدولي، مطابع دار الهلال، القاهرة، 1987، ص.43.

²- أنظر، أحمد السيد النجار، الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية - حالة مصر والمغرب واليمن-، مجلة قضايا إستراتيجية، المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، دمشق، مايو 1996، ع.03، ص.09.

³- أنظر، عبد العزيز أكرام، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بيت الحكمة، بغداد، 2002، ص.16.

الوضع بحاجة إلى تجاوز هذه المرحلة نحو تغيير النمط العام لتدفقات الطلب والعرض القائمة لإجراء تخصيص الموارد بشكل أفضل وتحسين فاعلية استخدامها حتى تتوفر إمكانية تحقيق معدلات النمو المرغوبة والقابلة للاستمرار¹.

وعلى العموم تتعدد أهداف برامج الإصلاح الاقتصادي وتختلف من دولة إلى أخرى ومن فترة زمنية إلى أخرى تبعاً للظروف المحيطة بها (اقتصادية واجتماعية وسياسية...)، ومدى قناعة هذه الدولة في اختيار فلسفة النظام الاقتصادي المناسب لها على ضوء متغيرات البيئة الداخلية والخارجية، وأيضاً بما يمكن أن يحقق لها من أولويات الإصلاح الظرفية والمستقبلية. وبوجه عام يمكن تحديد أبعاد إستراتيجية الإصلاح الاقتصادي في²:

- تحقيق النمو الاقتصادي؛
- تخفيض التضخم؛
- الوصول إلى توازن ميزان المدفوعات؛
- تحسين كفاءة استخدام الموارد الطبيعية؛
- تشجيع القطاع الخاص؛
- تحقيق المؤشرات الأساسية للبيئة المستقرة؛

إن محاربة الفساد في المجال الاقتصادي لا تختلف جوهرياً عن محاربة الفساد في المجالات الأخرى، ولكن نظراً لتركيز هذا المطلب على أهمية الإصلاح الاقتصادي، فإننا سنحاول استعراض بعض التصورات التي تستخدم في محاربة الفساد في الميدان الاقتصادي والتي تتلخص في الآتي:

¹- أنظر، سالم توفيق النحفي، الفقر وسياسات التكيف الاقتصادي والتغيير الهيكلي في الاقتصاديات الزراعية العربية، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، 1999، المجلد رقم 01، ص.05.

²- أنظر، بوزيد سايج، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية - حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2013/2012، ص.194.

أولاً: تطوير اقتصاد السوق

يوصي الخبراء بضرورة التزام الحذر في رفع القيود التنظيمية والخصخصة عند الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق¹، وكذا الالتزام الصارم بالشفافية، فهذه الأخيرة مسألة أساسية سواء في أثناء عرض المؤسسات الاقتصادية العمومية للبيع، أو في إجراءات المناقصة الوطنية والدولية². بالإضافة إلى الإصلاحات السياسية والإدارية، يمكن الحد من الفساد بتطوير اقتصاد سوق تنافسي، وهذا من خلال³:

- توضيح النصوص القانونية المنظمة للنشاط الاقتصادي وتبسيطها، ولاسيما تلك المتعلقة بالاستثمار والضرائب والتجارة؛
- تحرير أسعار الصرف، وتحقيق الانضباط النقدي، وتصحيح هيكل الأسعار؛
- تحرير التجارة، والاستثمار، وحركة عوامل الإنتاج؛
- إعادة هيكلة وظائف وأدوار الدولة ذات المضامين الاقتصادية، لمنع قيام الاحتكار الخاص، وفي توزيع الدخل، وإدارة المرافق الأساسية (العمالة، الأسواق الخارجية، والتعليم)؛
- إصلاح النظام الجبائي بإقرار مجموعة من التدابير التي تسمح بتحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي، والشفافية في جميع العمليات الجبائية.

ثانياً: ترشيد الإنفاق العام

من بين الظواهر التي ارتبطت بدراسة النفقات العامة، ظاهرة "تزايد النفقات العامة" مع تزايد الدخل الوطني حيث أن العلاقة بين الاثنين طردية. ولإن كانت أسباب هذه الظاهرة متعددة ومتغيرة، إلا أن

¹ - عملية المرور من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق تسمى بعملية الانتقال (transition) وهي العملية الاقتصادية الاجتماعية التي تتعهد من خلالها دولة ما كانت تتجهج النهج الاشتراكي، بوضع نظام اقتصاد السوق في بلادها، وذلك من خلال وضع قواعد تسيير السوق، والاعتماد على سياسة اقتصادية كلية من النوع الليبرالي. أنظر، إسماعيل بوخاوة، سمراء دومي، المؤسسات الاقتصادية الجزائرية في مرحلة اقتصاد السوق، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جوان 2002، ع.06، ص.93.

² - محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.274.

³ - محمد حليم ليمام، المرجع السابق، ص.274.

الثابت هو الضرورة المتزايدة لترشيد هذه النفقات من أجل ضمان تحقيق أهدافها الاقتصادية و الاجتماعية¹.

ويقصد بترشيد النفقات " تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تديره من الموارد العادية للدولة"².

وعلى هذا الأساس لا يمكن اعتبار ترشيد الإنفاق على أنه تخفيضه، نظرا لتطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها اعتمادا على أدوات السياسة الانفاقية، وأيضا لارتباط تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها. وأهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق العسكري وغيرها، إذ يصعب في الكثير من الحالات تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها كما أنه من الصعب على الدولة تخفيض النفقات العامة أو الحد منها بدون إحداث آثار سلبية على الاقتصاد الوطني.

وبناء عليه، فترشيد الإنفاق العام يعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات³.

1-عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام:

يتوقف نجاح عملية ترشيد النفقات العامة على عديد من العوامل، نوردتها في الآتي⁴:

¹ - للإشارة توجد مصطلحات كثيرة تهدف إلى ضرورة التحكم في الإنفاق العام، ولعل أهمها أولويات الإنفاق، ضبط الإنفاق، تحسين كفاءة الإنفاق، وربما يكون مصطلح " ترشيد " أدق وأشمل هذه المصطلحات لأنه يدل على الاعتدال.

² - أنظر، محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف -دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990/2009- مذكرة ماجستير ، مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2010/2009، ص.56.

³ - أنظر، محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص.20.

⁴ - محمد بن عزة، المرجع السابق، ص.59-62.

أ-تحديد الأهداف بدقة : بمعنى تحديد أهداف واضحة ودقيقة للبرامج الحكومية، سواء كانت أهداف طويلة أو متوسطة الأجل.

ب-تحديد الأولويات : في ظل محدودية الموارد، يتعين على منظومة التخطيط العمومية تحديد المشاريع والبرامج وفق سلم للأولويات حسب درجة إشباعها لحاجات الأفراد الأكثر إلحاحا.

وقد تعرض الفكر الاقتصادي على بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ ومن ذلك تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع، التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها، كما أن إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة، والآثار المباشرة لكل من هذه المشاريع، يسمح بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقا للمصلحة العامة.

ج-القياس الدوري لبرامج الإنفاق العام : بمعنى تقييم كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ البرامج والمشاريع الموكلة إليها.

د-عدالة الإنفاق العام ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف : ينبغي على الدولة أن تسعى إلى تحقيق أكبر درجة ممكنة من العدالة في توزيع المنافع والخدمات الناتجة عن النفقات العامة (العدالة هنا لا تعني التساوي في توزيع المنافع بين فئات المجتمع).

هـ-تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة : بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية، من خلاله التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، وبمكثها من تقييم كل عملية، ولعل أكبر دليل على قوة الدولة، التزامها بنشر نتائج نشاطها، وإطلاع الرأي العام على ما تزعم القيام به، إذ بقدر نجاح الدولة في ذلك بقدر ما يطمئن إليها أفرادها وهيئاتها، وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيح، وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.

و-الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية : بحيث ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة، أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة، فينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات.

فالحرص على جودة الخدمات والسلع، يمكن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تثقل كاهل الدولة وتغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتتابة وعن تكاليفها، وبالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة.

كما تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام الالتزام بمبادئ الحكم الرشيد، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل. وكذا السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها، سوف يساهم فعلا في ذلك، هذا فضلا على أن الحكم الرشيد يحارب كل أشكال الفساد وهدر المال العام، ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق العام.

2- أهداف ترشيد الإنفاق

يهدف ترشيد الإنفاق إلى ما يلي¹

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكلية للمصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.

¹ - محمد عمر أبو دوح، المرجع السابق، ص. 27-28.

- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وأثارها خصوصا وأن كثيرا من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل، وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.
- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى.

ثالثا: التنوع الاقتصادي

الاقتصاد الريعي بطبعه هو اقتصاد ساكن غير منتج إلا في حدود قليلة، يعتمد فقط على الربح المجني من استخراج أو بيع أو تصدير السلعة على عكس الاقتصاد المنتج الذي يقوم على عمليات إنتاج متسلسلة ينخرط فيها الكثير من الأفراد في تطوير تلك المواد إلى منتجات جديدة كلية¹.

ولذلك فإن الاقتصاد المنتج هو اقتصاد ديناميكي في جوهره فهو يحرك عملية الاقتصاد وهذه بدورها تحرك أنماط الحياة في المجتمع. ولذلك فإن الاقتصاديات الريعية تتسم بوتيرة نمو تعتمد كلية على حاجة الغير إلى تلك السلعة ومتى ما تم الاستغناء عنها انهار ذلك الاقتصاد والمجتمع القائم عليه، والتاريخ مليء بأنماط مجتمعية ودول زالت بزوال الحاجة إلى المادة الخام التي شكلت اقتصادها الريعي ذلك ، بهذا المعنى فإن الاقتصاد الريعي ذو بعد واحد بعكس الاقتصاد المنتج متعدد الاتجاهات.

وعملية التنوع الاقتصادي هي عملية معقدة ولا تنشأ من فراغ، فهي تتطلب توفر بيئة مناسبة تجعل من تنوع الاقتصاد أمرا ممكنا، وفي هذا الصدد يعتبر بنك الدولي في تقريره لسنة 2009 أن بناء مؤسسات جيدة يعتبر أمرا ضروريا لتنوع صادرات أي بلد، إلا أن بناء المؤسسات الملائمة هي عملية تتطلب وقتا.

¹- أنظر، هاني الجواهرية، الاقتصاد الريعي وتأثيره في المجتمع، مقال منشور على الموقع:

<http://www.alyaum.com/article/1085154>

كما يرى البنك الدولي أن هناك عوامل هامة وضرورية لإنجاح هذه المؤسسات، والتي تتمثل في وجود بنية تحتية فعالة خاصة في ميدان النقل والاتصالات من أجل خفض التكاليف تحسين نوعية المنتجات وآليات توزيعها، سياسات اقتصادية كلية مستقرة، وقطاع مالي متطور سياسة تجارية منفتحة تمكن من ولوج الأسواق وتحسن تنافسية الصادرات، وإصلاحات هيكلية تساعد على خلق بيئة تنظيمية من شأنها تحفيز نمو القطاع الخاص، وتشريعات تحفز الاستثمارات المحلية و تجذب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر¹.

هذا ولتتكمّل لنا صورة عامة عن إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد، نستعرض فيما يلي الإصلاح الاجتماعي كأحد مرتكزات هذه الإستراتيجية.

الفرع الثاني

الإصلاح الاجتماعي

يشير الإصلاح الاجتماعي إلى الحركة العامة التي تحاول القضاء على المساوىء التي تنشأ من خلل وظائف النسق الاجتماعي أو أي جانب منه²، وهو يهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات، وتحقيق التكافؤ في الفرص، والمساواة أمام القانون، والعدالة في توزيع أعباء الإنفاق العام، واشتراك جميع أفراد المجتمع في المسؤولية والتمتع بالحريات الأساسية.

ويأتي الإصلاح الاجتماعي على رأس الأولويات، ويشكل حجر الزاوية في عملية الإصلاح فالسياسي يخرج من المجتمع، والاقتصادي يخرج من المجتمع، والمعلم الذي يصلح أحوال التعليم ويصوب الأفكار يخرج من المجتمع، فإذا فسد الذوق الاجتماعي، وصار الإنسان لا يبالي بارتكاب الجرائم والانحرافات، فهنا تتعقد أكثر منظومة الإصلاح.

¹ - سيدي محمد شكوري، المرجع السابق، ص.62.

² - أنظر، حنان محمد عبد المجيد، التغيير الاجتماعي في الفكر الإسلامي الحديث -دراسة تحليلية نقدية- ط. 01، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، مكتب التوزيع في العالم العربي، بيروت، 2011، ص.399.

وتتمثل أهم محاور الإصلاح الاجتماعي المتعلقة بمكافحة الفساد في:

أولاً: تحقيق العدالة الاجتماعية

تمثل فكرة العدالة الاجتماعية التعبير القانوني والسياسي عن فكرة الخير العام، وهي تفترض في تحقيقها وجود السلطة التي تلتزم بالعمل على إعطاء كل ذي حق حقه ووضع الأمور في موضعها. وهي المقوم الأساسي للمجتمع المنظم الذي تغيب فيه مظاهر التمييز والتحيز بلا معيار، وهي تتوسط فلسفتين: هما فلسفة الرأسمالية المستهدفة لتأسيس مجتمع سياسي ديمقراطي تحرري يقوم أساساً على أعمال "مبدأ تداول السلطة" باعتباره التجسيد العملي لقيمة الحرية، وبين الفلسفة الماركسية الطامحة إلى تأسيس مجتمع اشتراكي يقوم على مبدأ "تداول الثروة" ويسعى إلى تحقيق وإشاعة العدالة الاجتماعية، باعتبارها الثابت الأولوي ولو على حساب تغييب مبدأ الحرية¹.

وتتجسد العدالة الاجتماعية من خلال المساواة وتكافؤ الفرص في الحقوق الاجتماعية الاقتصادية والسياسية، وإقامة نظام اقتصادي يهدف إلى دفع مستوى المعيشة لدى مختلف المواطنين والمواطنات، والحد من التفاوت بين الطبقات والجماعات، والمناطق، وردم الفجوات العميقة بين الأقلية الموسرة، والأغلبية المغبونة، وهذا لا يتأتى إلا من خلال إقامة توازن بين العدالة والحرية.

وللعدالة الاجتماعية مظاهر ومرتكزات عدة، باعتبارها مرجعية معيارية لكافة القيم الإنسانية، فهي من جهة عدالة مبدأ تكافؤ الفرص وعدالة في توزيع الناتج الداخلي المحلي، وهي عدالة في تحمل الأعباء العامة وتحديد المجال الضريبي، وهي عدالة المساواة في الاستفادة من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الممنوحة داخل المجتمع. وبعبارة أخرى يمكن إجمال عناصر العدالة الاجتماعية وأبعادها المتعددة في²:

¹- أنظر، بوزيان عليان، القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له -دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة-، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جوان 2013، ع.10، ص.109.

²- أنظر، محمد العمراوي، العدالة الاجتماعية مقارنة معرفية للمفهوم والأبعاد، مقال منشور على الموقع:

<http://rawabetcenter.com/archives/4324>

- البعد الاقتصادي: المتعلق بمدى اشتراك مواطني الدولة ككل في العملية الإنتاجية والتنموية وفي الاستفادة من مخرجاتها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى المساواة في الفرص المجتمعية المتاحة، والحقوق الاقتصادية في مجال العمل وملكية وسائل الإنتاج والحصول على الخدمات والمعلومات دون تمييز؛
- البعد الاجتماعي: المتعلق بإشكاليات الفقر والإقصاء والاستبعاد الاجتماعي، وما يستدعيه الأمر من سياسات عمومية لتمكين الطبقات الفقيرة من تحسين أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية؛
- البعد البشري: وهو ينصب على مسألة الالتزام بحقوق الإنسان وحاجاته الأساسية، ومسألة تكافؤ الفرص أمام جميع أفراد المجتمع؛
- البعد المتعلق بالتقسيم الطبقي للمجتمع: وتطرح هنا قضية الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج التي تفرز في ضوئها طبقات المجتمع؛
- البعد الجهوي: المتعلق بالتفاوتات المحلية داخل تراب الدولة، في توزيع الموارد المالية¹.
- فكل هذه الأبعاد التي تقوم عليها فكرة العدالة الاجتماعية تقوم على عنصر جوهري وهو "المساواة" ومن هنا يرى البعض أن العدالة الاجتماعية كمرادف للمساواة، يل أحد أهم تجلياتها باعتبارها أساس كل الحقوق والحريات العامة، فهي تعني في الأساس المساواة في الحقوق والواجبات، والمساواة أو التكافؤ في الفرص، مع مراعاة الفروق بين الناس في الجهد المبذول في الأعمال المختلفة وفيما تتطلبه من مهارة أو تأهيل علمي أو خبرة، وكذلك الفروق المرتبطة بالعمر أو بالحالة الصحية، أو التي لها علاقة بالوضعية الاجتماعية².

¹ - إن ما ورد في ديباجة التعديل الدستور لسنة 2016 يؤكد على العدالة الاجتماعية الشاملة من خلال تحقيق الإصلاح المالي والاقتصادي والاجتماعي. ولكن النصوص الدستورية لم تجد طيقا للتطبيق إلى السياسات الاقتصادية الحكومية، وبقيت حبرا على ورق مما أوجد خلاا اجتماعيا واضحا عكسته الإحصائيات الديموغرافية التي أجريت، حيث ظهرت عمليات نزوح من بعض المناطق وتركيز السكان في مناطق معينة، وقد أدى ذلك إلى هجرات داخلية كان سببها الأساسي غياب الإنماء المتوازن في الأداء الحكومي.

² - بوزيان عليان، المرجع السابق، ص.109.

وعندما نربط بين العدالة والمساواة في تكافؤ الفرص أمام الحصول على العمل والتعليم والصحة، والحراك الاجتماعي الصاعد والمشاركة السياسية وما إلى ذلك، فمن الضروري أن تقترن المساواة في الفرص بثلاثة شروط¹:

أولها: غياب التمييز بين المواطنين وإزالة كلما يؤدي إليه، كالتهميش والإقصاء الاجتماعي والحرمان من بعض الحقوق.

وثانيها: توفير فرص العمل وهو ما يترتب التزاما على الدولة بوضع السياسات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوفيره، فلا معنى للحديث مثلا عن التكافؤ في الفرص إذا كانت البطالة شائعة ومواطن الشغل غائبة.

وثالثها: تمكين الأفراد من الاستفادة من الفرص ومن التنافس على قدم المساواة من أجل نيلها.

ومن هنا تظهر ضرورة تدخل الدولة بسياسات إعادة التوزيع لتقريب الفروق في الدخل والثروة بين الطبقات حتى لا تؤدي هذه الفروق للإطاحة بمبدأ تكافؤ الفرص ذاته. ذلك أن المساواة في الفرص شرط ضروري للعدالة الاجتماعية، ولكنه شرط غير كاف لتحقيقها، ويلزم أن يضاف إليه شرط السعي المستمر لتضييق الفوارق في توزيع الدخول والثروات ومن ثم الفوارق في النفوذ السياسي.

ثانيا: إحداث انقلاب في وعي الأفراد

لن يكون لتغيير الهياكل والقوانين أثر في كبح الفساد، إذا لم يحدث تغيير في الذهنيات، لأن معالجة ثقافة الفساد تقتضي تغيير نظرة الأفراد إلى الظاهرة.

لكن كيف يمكن إحداث هذا الانقلاب في وعي الأفراد اتجاه مسألة الفساد؟

¹- أنظر، إبراهيم العيسوي، العدالة الاجتماعية من شعار مبهم إلى مفهوم مدقق، مقال منشور على الموقع:

<http://taqadomi.com/%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%AE%D8%A8%D9%8A%D8%B1>

تتعدد العوامل المؤثرة في تشكيل الوعي الاجتماعي وبلورته، والتي تساعد في تفسير الواقع وإدراكه، ولا تقتصر تلك العملية على عوامل بعينها، إلا أن هناك عوامل لها تأثير مباشر في تشكيل الوعي الاجتماعي، وذلك حسب طبيعة المجتمع المعني، كما أن هناك تفاوتاً في بتلك العوامل، ويرجع ذلك إلى المراحل العمرية التي يمر بها الفرد¹.

وسوف يقتصر الباحث على دراسة العوامل الأكثر تأثيراً في تشكيل الوعي الاجتماعي المناهض للفساد، والتي تتمثل في:

1- الدين

يعد الدين من أهم العوامل التي تقوم بدور كبير وفعال في تشكيل وبلورة الوعي الاجتماعي لدى كافة المجتمعات والشعوب على اختلاف دياناتها. وبناء عليه، فدور العبادة "المساجد" هي الأخرى ممكن أن تقوم بدور كبير في تشكيل وعي اجتماعي مناهض للفساد، وذلك من خلال العمل على تحقيق رسالته الشاملة بحيث يتجاوز دوره الديني إلى أدواره الاجتماعية والتربوية والثقافية. فلا يمكن أن يبقى المسجد مؤسسة بعيدة عن واقع الإنسان المسلم، بل يجب أن يتماشى مع القضايا الاجتماعية التي تشغل باله ويعمل عن طريق الخطاب الديني من أجل بلورة وعي مناهض للفساد انطلاقاً من الرؤية الإسلامية لهذه الظاهرة التي تحرمها بل وتحاربها أيضاً².

2- التعليم

حيث يقع على عاتق المؤسسات التعليمية مهمة تبصير الأفراد بمخاطر الممارسات غير المشروعة، وذلك عن طريق تعزيز حس المواطنة، والمصلحة العامة، والقيم الأخلاقية كالنزاهة مثلاً.

وفي هذا السياق يجب أن تؤدي الجامعة دورها في تشكيل وعي لدى الطلاب مناهض للفساد، ويرسخ لقيم دولة القانون ويعزز من قيم الشفافية، فيجب أن تصحح الجامعة المفهوم الخاطئ الذي بات

¹ - أنظر، محمد سليم مسعد الحارثي، الوعي الاجتماعي وعلاقته بالمسؤولية الاجتماعية لدى طلاب المرحلة الثانوية بمدينة الرياض، مذكرة ماجستير في العلوم الاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية والنفسية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2013/2014، ص.30.

² - سيتبين لنا في المبحث الثاني الموالي كيف أن الإسلام يسعى إلى الوقاية من الفساد ومحاربه وفق آليات متعددة.

يتكون لدى فئة معينة من الطلاب هو أن الرشوة باتت أسلوب حياة. فحتى أحصل على وظيفة معينة يجب أن أصرف ما في الجيب حتى يأتي ما هو مقدر لي في الغيب. فتصحیح هذه المفاهيم هي أولوية قصوى، لأنها ستكون كارثة لو تصبح مثل هذه الأفكار راسخة في ذهن الطلاب، وهذا لا يتأتى إلا من خلال عقد الملتقيات وتشجيع البحث في موضوع الفساد وحتى إشراك الجامعة في إستراتيجية مكافحة الفساد، وذلك بما تقدمه الأبحاث العلمية من آراء وتوجيهات عامة وخاصة لمواجهة هذه الظاهرة.

3- وسائل الإعلام

تعد وسائل الإعلام بمختلف أنواعها، من أهم أدوات تشكيل الوعي الاجتماعي في المجتمعات، إذ تحولت وسائل الإعلام إلى مؤسسة تعليمية وتربوية، تشارك بل وتنافس الأسرة والمدرسة في عملية تنشئة الوعي الاجتماعي، إذ أضحت من أهم المصادر التي نستقي منها معارفنا ومعلوماتنا عن العالم المحيط بنا. هذه إذا رؤية الباحث لبعض العناصر الأساسية لإستراتيجية ضبط الفساد، التي ينبغي أن ترافق عملية الإصلاح الشامل، ونجاحها متوقف على مدى توافر الإرادة السياسية والشعبية الفعلية، ومصدرها الوعي بالأوضاع الحالية، والفهم العلمي الموضوعي للظاهرة، والتنفيذ الصحيح لآليات المحاسبة.

قد يقول البعض منا أنه حلم غير قابل للتحقيق، لكننا نرى أنه أمل مستقبلي لا بد من بلوغه ولو بشكل مرحلي أو جزئي تماشياً على قاعدة " ما لا يدرك كله يدرك جله"، فليس الإصلاح مطلباً ممكن التحقيق فحسب، بل هو إضافة إلى ذلك، حاجة ملحة وضرورية لاستمرار الوطن ووجود الدولة، والبدل عن الإصلاح هو اضمحلال الوطن وزواله، ولذلك فإن خيار الإصلاح هو خيار البقاء، وليس ثمّة خيار سواه لبقاء الجزائر وطننا لجميع أبنائه.

وفيما يلي نستعرض ملامح تجربة تعتبر نموذجاً للوقاية من الفساد والمنع منه، إنها التجربة الإسلامية التي أثبتت فاعليتها وآتت أكلها، فكان لزاماً علينا الوقوف على أركانها وجوانبها.

المبحث الثاني

تطبيقات الإدارة الإسلامية في الوقاية من الفساد

الإسلام منهج حياة وعقيدة، وهو دين الوسطية، يعمل على الموازنة بين متطلبات الروح والجسد فلا يطغى جانب على آخر فيه، فالإنسان مكون من النفس والروح والقلب والعقل، وكلها يجري عليها من الصفات المهلكات والمنجيات¹.

فهو يدعو البشرية إلى أن تنتهج سبيلا وسطا بين دوافع المادة وميول الروح، بين الإعداد للآخرة والاستعداد لمعالجة تحديات الحياة الدنيا، بين مصلحة الفرد ومصالح الجماعة.

هذه الوسطية ليس فيها مكان للتطرف ولا المغالاة في المبادئ والمواقف، وكذلك الحال في الحكم والإدارة، بل هناك منهج قرآني ثابت يدعو إلى الحكمة في معالجة الأمور، وإلى الموعظة الحسنة في مخاطبة الناس، حيث يقول الله عز وجل في وصف أمة الإسلام " وَكَذَلِكَ جَعَلْنَاكُمْ أُمَّةً وَسَطًا لِتَكُونُوا شُهَدَاءَ عَلَى النَّاسِ وَيَكُونَ الرَّسُولُ عَلَيْكُمْ شَهِيدًا "2.

والإدارة العامة الإسلامية كغيرها من المؤسسات الإسلامية تركز إلى هذه المبادئ الوسطية، فهي إدارة ترعى التوازن بين العوامل المادية والفطرة الروحية لدى الإنسان، وتجمع بين تعاليم الدين ومتطلبات الحياة، وتهدف إلى تلبية حاجات المجتمع على الصعيدين المادي والروحي، كل ذلك في رحاب أحكام الشريعة الإسلامية السامحة بعيدا عن عوامل الزيغ ومظاهر الانحراف.

وتظهر لنا الوقائع أن النشاطات الإنسانية عرضة لاحتمالات الخطأ، أو الانحراف عن المنهج الرباني ولذلك كان الإصلاح مطلبا دائما ومستمر يهدف إلى تقويم الأداء الإداري، وإعادةه بكل ممارساته، إلى منهج الذي ارتضاه الخالق لعباده، فالمرجع الأول والأخير في العملية الإصلاحية هو هذا المنهج دون سواه وإذا انخرت عنه كان مصيرها الإخفاق والفشل عاجلا أو آجلا.

¹ - أنظر، أبي حامد محمد ابن محمد الغزالي، إحياء علوم الدين، ج. 03، ط. 01، دار الكتب العلمية، بيروت، 2002، ص. 04.

² - سورة البقرة، الآية 143.

فالإسلام لم يقتصر على إصلاح العقيدة وتنظيم صلة العبد بربه كما يزعم أهل الزيغ، بل هو دين سماوي نظر إلى كل جوانب الحياة وفصل نظامها، ووضع أصولا عامة، وجعل الخروج عنها وتجاوزها عنها فسادا في الأرض.

وإذا كان الفساد في الأرض إنما يقع فيها بما كسبت أيدي الناس، وبما اجترحوه من سوء وعصيان ومخالفة لأوامر رسوله المصطفى صلي الله عليه وسلم كما قال تعالى " **ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ** " ¹، فإن علاج ذلك الفساد ورفعته إنما يكون أيضا بما تكسبه أيدي الناس، لأنه سبحانه لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم، بالتوبة النصوح والتحاكم إلى شرعه والرضا به، ثم الأخذ بأسباب القوة وعوامل البناء والرقى والتقدم التي سخرها الله في الأرض.

وقد بينت لنا الدروس والعبر من قصص الأنبياء والمرسلين، وكانت المعادلة القرآنية واضحة وبسيطة أن لأعمال الفساد وممارسات الانحراف نتيجة حتمية لا مفر منها وهي تتمثل في خراب العمران وهلاك الأمم وزوال الحضارات تصديقا لقوله تعالى " **وَمَا كُنَّا مُهْلِكِي الْقُرَى إِلَّا وَأَهْلُهَا ظَالِمُونَ** " ²، أما أعمال الإصلاح التي تستهدي بالمنهج الرباني، فهي تشكل حماية وضمانة للأمم والشعوب، من أن يجلب بها مثل الذي أصاب المفسدين، قال سبحانه " **وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَى بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ** " ³.

فهذه الجدلية القائمة في المجتمعات البشرية بين الخير والشر، وبين الحق والباطل، وبين الإصلاح والإفساد تدفعنا إلى تحديد نظام إصلاح الإدارة العامة وفقا للمفهوم الإسلامي (المطلب الأول).

كما أنه لا يخفى على أحد أن من أهم الأسس للنظرية الإسلامية في الوقاية من الفساد هو تطبيقها لنظام ولايات خاصة بمكافحة الفساد، محكمة بتنظيم إداري فعال (المطلب الثاني).

¹ - سورة الروم الآية 41.

² - سورة القصص، الآية 59.

³ - سورة هود، الآية 117.

المطلب الأول

إصلاح الإدارة العامة وفقا للمفهوم الإسلامي

الإدارة الإسلامية تستمد مبادئها وأهدافها من قواعد الشريعة الإسلامية التي جاءت لتحقيق المصالح ودرء المفاسد وإعمار الأرض.

ونظرة الإدارة الإسلامية جاءت شاملة للجوانب المختلفة المؤثرة في سلوك الإنسان تربويا وأخلاقيا واقتصاديا وسياسيا. فالشريعة الإسلامية كونها من عند الله العليم الخبير بما يصلح هذا الكون ويصلح الإنسان في الحياة، فقد أحاطت بمبادئها وأحكامها كل هذه الجوانب، وقد طبق رسول الرحمة هذه المبادئ على واقع الحياة بدءا بإعداد الفرد السوي في المجتمع الصالح المصلح لنفسه ولمن حوله، وغرس فيه صفات تؤهله لحمل الأمانة بكفاءة وقدرة عالية.

والإدارة الإسلامية، شأنها شأن الأنظمة الإدارية الوضعية، تضع الأسس والقواعد التي تضمن تحقيق المصالح العامة في المجتمعات البشرية، وتأمين راحة الإنسان ورفاهيته، غير أنها تمتاز عن سواها بأنها لا تقتصر عملها على حسابات المنافع المادية فقط دون أي اعتبار آخر، بل هي تربط أداءها بالمثل العليا والأخلاق الفاضلة، ذلك أنه ليس في الإسلام ثنائية تفصل بين الدنيا والدين¹.

وكان علم الإدارة ولا يزال من أهم مجالات العلم التي اهتم بها الإسلام فكرا وتطبيقا، مما مكن المسلمين من إقامة واحدة من أعظم الحضارات إن لم تكن أعظمها على الإطلاق في تاريخ البشرية². وقد نجح المسلمون في إدارة دولتهم المتزامية الأطراف على مدى قرون عديدة بقدر كبير من الفاعلية والكفاءة على الرغم من عدم توافر وسائل الاتصال السريعة، والتي تسهم في فعالية واتخاذ القرارات.

والآن وقد توافرت هذه الأساليب الحديثة للمسلمين، فإن معظم أنظمتهم الإدارية المعاصرة تعاني من ضعف في الكفاءة، وظواهر هذا الضعف عديدة، من أهمها أن الأجهزة الإدارية القائمة على إشباع

¹ - أنظر، محمد فريخ غازي، الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية، رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة - ط. 01، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص. 137.

² - أنظر، محمد عبد الله البرعي، محمود عبد الحميد مرسي، الإدارة في الإسلام، منشورات البنك الإسلامي للتنمية، ط. 01، جدة، 1995، ص. 13.

احتياجات خاصة تدار بكفاءة عالية. أما الأجهزة الإدارية القائمة على حاجات عامة الناس فتعاني من أمراض إدارية مثل الإهمال والرشوة والمحسوبية.

فلماذا نجح أسلافنا وفشلنا نحن في الوصول إلى هذا المبتغى؟

إن الإجابة عن هذا السؤال، تكون من خلال البحث في مقومات الإدارة الإسلامية، التي يتعين أن تلتزم في مبادئها التنظيمية وإجراءاتها التنفيذية أصول الإسلام ومبادئه التزاماً صحيحاً (الفرع الأول)، تستمد قدرتها على الفعل وعلى تكييف المتغيرات وإخضاعها لها من خلال مجموعة من المبادئ الحاكمة لكل سلوك إداري في المجتمع (الفرع الثاني)، كما لنا أن نتساءل عن الإجراءات الوقائية التي سنتها الشريعة الإسلامية للوقاية من الفساد (الفرع الثالث).

الفرع الأول

ارتباط الإدارة الإسلامية بأحكام الدين

إن الإدارة الإسلامية تستوحي نشاطاتها كافة من مبادئ الشريعة، وتبني المؤسسات وتقيم المشاريع على أساس الأصول الإسلامية. وهي قد تأخذ بالقواعد الإدارية الوضعية شرط ألا تخالف هذه القواعد مبادئ الشريعة الإسلامية، أو تتعارض معها، فإذا اختلفا كانت الكلمة الفصل لمبادئ الشريعة وتعاليمها دون سواها¹.

وإذا كان الأداء الإداري في الأنظمة الوضعية يسعى إلى إرضاء القيادة السياسية بأية وسيلة وبأي أسلوب، فإن الأداء الإداري في المفهوم الإسلامي يهدف إلى تنفيذ ما تقرره القيادة السياسية، شرط التزام قراراتها بأصول الشريعة ومبادئ الإسلام، فإذا تضارب القرار الإداري مع هذه الأصول والمبادئ، خرج عن الشرعية وبات عرضة للإبطال.

¹ - محمد فريخ غازي، المرجع السابق، ص. 225.

حيث يقتضي مبدأ المشروعية أن يسود القانون الجميع¹، وتتأكد سيادته ليس في مواجهة علاقة الأفراد بعضهم ببعض فحسب، وإنما أيضا يجب أن تسود في مواجهة العلاقة بين الأفراد والدولة وغيرها من الهيئات الحاكمة.

ويعنى آخر يجب أن يخضع الجميع حكاما كانوا أو محكومين لحكم القانون²، وذلك بأن تخضع القاعدة الدنيا للقواعد الأعلى منها حتى تصل إلى القاعدة العليا التي تسود كل القواعد وتحتل قمة الهرم القانوني، وهي القاعدة الدستورية. كما يقتضي هذا المبدأ أيضا خضوع تصرفات الهيئات الحاكمة للهيئات الأعلى منها والتي تحتل درجة أعلى منها على سلم التدرج.

ومن ثم فإن كل قاعدة يتحتم أن لا تتعارض مع القواعد الأعلى، كما أن كل تصرف قانوني يصدر من إحدى الهيئات يأخذ مكانه بين قواعد النظام القانوني وفقا للموقع الذي تشغله هذه الهيئة على سلم التدرج. وعلى ذلك، فإنه يتحتم أن تتواءم تصرفات الهيئات الحاكمة وفق ما تقتضي به قواعد التدرج بحيث تخضع الهيئات الدنيا للهيئات التي تشغل الدرجات الأعلى على سلم التدرج.

وفي العمل الإداري، لا بد من مرجعية يرتبط بها العاملون في خدمة مؤسسات الدولة، ذلك أن لكل موظف مرجعا إداريا أعلى منه يرتبط به، ويمارس هذا المرجع سلطة تسلسلية على مرؤوسيه. وتستمد هذه السلطة أصولها ومهامها من النصوص القانونية، وعلى الموظف أن يحترم هذه التسلسلية في أداء واجباته الوظيفية.

وإذا كان مبدأ المشروعية في الشريعة الإسلامية، أو في القوانين الوضعية، يوجب أن تشكل تصرفات السلطات الحاكمة وفقا له، غير أن هذا التشابه بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ليس من شأنه أن يؤدي بنا إلى القول أن هناك تطابقا في مفهوم المبدأ في الإسلام وفي القوانين الوضعية. وذلك يرجع إلى كون مبدأ المشروعية في الفقه الإسلامي يتسم بمجموعة من السمات والخصائص، والتي نتعرض لها فيما يلي:

¹- أنظر، صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري -دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص.195.
²- أنظر، عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية -دراسة تشريعية وقضائية وفقهية- ط. 01، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.10.

أولاً: من حيث المصدر

الإرادة الإلهية هي مصدر الأحكام في الشريعة الإسلامية، وهي تسمو وتعلوا على كل إرادة بشرية، وهو ما يوفر للمشروعية الإسلامية ميزة لا تتحقق مطلقاً لأي شرعية وضعية. وتتحدد هذه الميزة في كون المبدأ في الشريعة الإسلامية يتسم بالكمال المطلق الذي تتصف به الذات الإلهية، فهو يعبر في ذات الوقت عن العدل الإلهي المطلق، وقد أكد القرآن الكريم على هذه الخاصية في أكثر من موقع منها قوله تعالى " وَمَا يَنْطِقُ عَنِ الْهَوَىٰ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ " ¹.

وإذا كان مبدأ المشروعية في الفقه الإسلامي ينفرد من حيث المصدر على هذا النحو، فإننا سوف نفهم أساس الخضوع من جانب المحكومين لهذا المبدأ، وذلك باعتبار أن هذا الخضوع إنما هو التسليم الكامل والمطلق للإرادة الإلهية، والذي يتحدد على أساسه الثواب و العقاب في الدنيا والآخرة، ومن هنا يقرر البعض بأن الشريعة الإسلامية تقيم في لنفس البشرية خير حارس ²، وذلك لأن الحفاظ على قواعد الشرع وكفالة احترامه ينبع من ضمير المسلم ووجدانه، ومن سعيه لمرضاة الله.

ولقد تنبه الفقهاء المسلمون إلى هذا الأمر في معالجتهم للقضايا والحوادث المختلفة، وذلك باستنادهم إلى أساس منطقي وتشريعي دقيق، مقتضاه أن أحكام الشرع على تنوعها إنما شرعت لتحقيق مصالح العباد في عاجل أمرهم و آجله. ولذا فهي لم تشرع لإقامة صورتها بقطع النظر عن مقاصد تهدف إلى تحقيقها. وعليه، فإن وجدت واقعة من الوقائع - نظراً لملازمات خاصة بها - تخلف فيها الحكم بالمشروعية عن مقصده يقيناً، بحيث غدا الالتزام بالصورة المشروعة سبباً مقصوداً لمنافاة المقصد التشريعي منه فإن المشروعية عن تلك الواقعة ترتفع، إذ لا يمكن أن يجتمع الشيء وضده في محل واحد ³.

وفي هذا يقول الإمام الشاطبي: "قصد الشارع من المكلف أن يكون قصده في العمل موافقاً لقصد الله في التشريع، والدليل على ذلك ظاهر من وضع الشريعة، إذ أنها موضوعة لمصالح العباد على الإطلاق والعموم، والمطلوب من المكلف أن يجري على ذلك في أفعاله، وأن لا يقصد خلاف ما قصده الشارع؛ لأن

¹ - سورة النجم، الآية 3 و4.

² - محمد عبد الله البرعي، محمود عبد الحميد مرسي، المرجع السابق، ص. 89.

³ - آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص. 372.

المكلف خُلِق لعبادة الله وذلك راجع إلى العمل على وفق القصد في وضع الشريعة¹، ويقول أيضا " : كل من ابتغى في تكاليف الشريعة غير ما شرعت له فقد ناقض الشريعة، وكل من ناقضها فعمله في المناقضة باطل، فمن ابتغى في التكاليف ما لم تشرع له فعمله باطل"².

أما عن خصوص تعلق هذا المبدأ بما نحن فيه، فيقول الأستاذ الدرعي "ومن صور التعسف في استعمال السلطة استغلال الوظيفة، أي اتخاذها ذريعة لاستجلاب النفع وجر المغانم، وجمع الأموال من غير حل بسultan الولاية، ولقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يشاطر الولاة الذين يتهمهم في أموالهم عملا بالمصلحة المرسله؛ لأنه رأى في ذلك صلاح الولاة"³.

ومن الأدلة الشرعية المشهورة على هذا المعيار حادثة ابن اللتبية التي يرويها أبو حميد الساعدي رضي الله عنه إذ يقول " استعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلا يقال له ابن اللتبية، فلما قدم قال: هذا لكم وهذا لي أهدي لي، فقام رسول الله صلى الله عليه وسلم على المنبر " فحمد الله وأثنى عليه، وقال: ما بال عامل ابعته فيقول هذا لكم وهذا أهدي لي، أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أيهدى إليه أم لا! والذي نفس محمد بيده، لا يأتي أحدكم منها بشيء إلا جاء به يوم القيامة على رقبتة، إن كان بعيرا له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تيعر، ثم رفع يديه حتى رأينا عنفرة إبطيه، ثم قال : اللهم هل بلغت؟ ثلاثا"⁴.

وموضع الشاهد هنا أن النبي صلى الله عليه وسلم بين السبب في تحريم الهدية إلى والي الصدقة، وأن ذلك كان بسبب الولاية، فالنبي صلى الله عليه وسلم لم يتهمه بأخذ الرشوة، ولم يتهمه بغلول شيء من أموال الزكاة أو اختلاسه، بل اكتفى بمجرد إقراره على نفسه بأن هذا المال أهدي إليه، واعتبر هذا الأمر—المخالف لما شرعت من أجله وظيفته هذه—بحد ذاته أمرا محرما يستوجب العقوبة الأخروية التي لا تقل عن عقوبة الاختلاس من المال العام أو الغلول التي وردت في نصوص أخرى.

¹- أنظر، أبو إسحاق الشاطبي، الماوفقات، ج.02، ط.03، دار المعرفة، بيروت، 1997، ص.331.

²- أبو إسحاق الشاطبي، المرجع السابق، ص.337.

³- آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص.375.

⁴- أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، المرجع السابق، الحديث رقم 7174، ص.1275.

ثانيا: من حيث الثبات

من بين أكبر المشاكل التي تقابل الموظفين في عصرنا هذا عدم ثبات النصوص القانونية المنظمة لعملهم، الأمر الذي قد يخلق لهم لبسا وغموضا في تفسير النصوص الجديدة، على عكس الشريعة الإسلامية التي تمتاز بثبات قواعدها وإحكامها، فشريعة الله ليست موقوتة بزمن معين وإنما هي قائمة ما كتب الله للحياة أن تدوم.

وحتى في باب الاجتهاد، فإن هذا الأخير ليس مطلقا دون قيد، وإنما هو محكوم بقواعد كلية وأصول شاملة¹، كأن لا تكون المسألة محكومة بنص قطعي الدلالة، كل هذا يؤدي بنا إلى القول أن الشريعة الإسلامية في جانب الأحكام القطعية، والتي تمثل عنصر الثبات، أو في جانب الأحكام الاجتهادية يتحقق لها قدر من الثبات لا يتوفر لأي شريعة أخرى.

ثالثا: من حيث الشمول

إن دين الله تتفاعل فيه العقائد والشرائع والتوجيهات الأخلاقية، وتتصل فيه الدنيا بالآخرة وترتبط فيه مصالح الفرد بمصالح الجماعة².

فالأعمال والتصرفات تعبدية كانت أو دنيوية في أي وجه من وجوه الحياة لها آثارها الدينية والدنيوية ولا يمكن الفصل بينها، كما لا يمكن فهم التصور السليم لأي نظام إسلامي إلا من خلال ترابطه مع أنظمة الحياة وتأثره وتأثيره فيها³.

فالإدارة الإسلامية بهذه الصفة تمتاز بالشمولية التي تغطي كل متطلبات المجتمعات الإنسانية، سواء كانت متطلبات دينية أو دنيوية، فالإسلام يهتم بشؤون الدين والدولة، والدنيا والآخرة يقول تعالى " وَأَبْتَغِ

¹ - أنظر، علاء الدين حسين رحال، معالم وضوابط الاجتهاد عند شيخ الإسلام ابن تيمية، ط. 01، دار النفائس، الأردن، 2002، ص. 89.

² - محمد عبد الله البرعي، محمود عبد الحميد مرسي، المرجع السابق، ص. 94.

³ - أنظر، عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان، الإدارة والحكم في الإسلام - الفكر والتطبيق - ط. 03، د.د.ن، ص. 59.

فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ "1.

لذا كان الإسلام في منهجه في الوقاية من الفساد والإجرام شاملا لكل أفراد المجتمع ويعطي إفادة تامة من تنويع العقاب إلى دنيوي وأخروي، لأن من الناس من يترك الجريمة من أجل الخوف من الله تعالى ويتحاشاها خشية أن تحل به العقوبة الأخروية، ومن الناس من لا يردعه سوى العقوبة الدنيوية، فيترك الجريمة خوفا من تطبيق العقوبة في حقه.

الفرع الثاني

المبادئ العامة للإدارة في الإسلام

العمل الإداري في الإسلام له مقوماته العقدية القائمة على العقيدة الإسلامية التي تضع له قيودا ومحددات، وترسم لها طريقا يحكم سلوك المنظمة الإدارية، والعاملين فيها، سواء في علاقاتهم بعضهم ببعض أو في علاقاتهم مع المجتمع المحيط بهم، ومن ثم تصبح الإدارة الإسلامية ذات رسالة شاملة لكل من العبادات والمعاملات، والأخلاق في إطار كلي متكامل يستحيل فصل جزء منها عن الأجزاء الأخرى حتى لا تقع المنظومة الإدارية الإسلامية فيما وقع فيه بنو إسرائيل، والذي حذرنا منه الله سبحانه وتعالى في قوله " أَفْتُؤْمِنُونَ بِبَعْضِ الْكِتَابِ وَتَكْفُرُونَ بِبَعْضٍ فَمَا جَزَاءُ مَنْ يَفْعَلُ ذَلِكَ مِنْكُمْ إِلَّا خِزْيٌ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيَوْمَ الْقِيَامَةِ يُرَدُّونَ إِلَىٰ أَشَدِّ الْعَذَابِ وَمَا اللَّهُ بِغَافِلٍ عَمَّا تَعْمَلُونَ "2.

وفي الوقت الذي تتجه فيه النظم الإدارية في العالم نحو التعقيد والتشابك متأثرة بالمتغيرات البيئية ذات التحولات المتسارعة والمتكافئة والمتناقضة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، نجد أن النظام الإداري في الإسلام يتجه نحو التبسيط بدلا من التعقيد، لأنه وإن كان يتأثر ببعض الظروف البيئية في تصنيفاته إلا أنه مؤثر في البيئة وفاعل فيها.

1- سورة القصص، الآية 77.

2- سورة البقرة، الآية 85.

ومن ثم يتسم النظام الإداري في الإسلام بخاصية الاستيعاب المرن لكافة المتغيرات، وخاصية التكيف التلقائي لكافة الظروف، وخاصية المناعة الواقية ضد أي مرض من الأمراض الإدارية التي تخترق الأنظمة الإدارية الأخرى، لكونه قائماً على دعائم ومبادئ نتعرض لها في ما يلي:

أولاً: حفظ الدين

وهذه القاعدة هي من أهم ما يميز النظام الإسلامي عن غيره من النظم الوضعية، إذ بينما نجد أن النظم الأخرى لا تقصد إلى حماية القيم الروحية، نرى أن النظام الإسلامي يقصد إلى حمايتها، قدر قصده إلى حماية المصالح الدنيوية، بل نرى أن القيم الروحية موضوعة في الاعتبار الأول، لأنها المؤدية إلى تحقيق المصالح الدنيوية¹.

فالإسلام دين ودولة، وكل أمور الدولة في الإسلام يجب أن تكون مضبوطة بالأحكام الشرعية، فالدولة يجب أن تدار بالدين في كل المجالات، سواء في مجال الفرد أو الأسرة أو المجتمع، من هذه المجالات مجال الإدارة².

ولذلك فإن أفضل أشكال الحكم هو الذي يقوم على قواعد الشريعة وأساس الدين، وقد تكلم الماوردي على ضرورة التزام الحاكم بأحكام الشرع حيث يقول مخاطباً السلطان " عليك أيها الملك أن تراعي في أوامرك وأحكامك وأفعالك القواعد الشرعية التي أمرك الله بإتباعها كما جاء من أشرف البرية، فيأياك والعدول عنها أو عدم التمسك بها، فإذا تمسكت بالكتاب والسنة، وعملت بها مخلصاً لله تعالى في أقوالك وأفعالك، فلا جزاء لك إلا الجنة، ويلقي الله هيبتك في قلوب رعاياك فلا يخرجون من طاعتك، وينصرك الله تعالى بالرعب، فلا يتجرأ عليك في مملكته عدو ولا منافق"³.

¹ - محمد عبد الله البرعي، محمود عبد الحميد مرسي، المرجع السابق، ص. 133.

² - هذا وأن وظيفة الحسبة في النظام الإسلامي تقدم لنا نموذجاً واضحاً بين علاقة الإدارة العامة بأحكام الدين، فهي وظيفة إدارية عامة تقوم في أصل نشأتها على مبدأ إسلامي عنوانه " الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر"، ولقد كان النبي عليه الصلاة والسلام أول من تولى الحسبة ثم تولاها الخلفاء من بعده، ثم صارت إدارة من إدارات الإسلام، ومؤسسة من مؤسسات أنظمة الحكم والإدارة التي جرى عليها الولاية والحكام.

³ - أنظر، الإمام الماوردي، التحفة الملوكية في الآداب السياسية - تحقيق فؤاد عبد المنعم - مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1993، ص. 123-

ومن ثم فإن أي إهمال من جانب القائم بالعمل الإداري على الوجه الأكمل من وجهة نظر الشريعة الإسلامية فهو بمثابة غش للمسلمين، والشاهد على هذا حديث النبي عليه الصلاة والسلام " ما من وال يلي رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم إلا حرم الله عليه الجنة" ¹، وقوله أيضا " ما من عبد يسترعيه الله رعية فلم يحطها بنصيحه، لم يجد رائحة الجنة" ².

والإهمال هنا ليس مرتبطا بالضرورة بمصلحة أو منفعة يبيغها الموظف من هذا الفعل، ولا يشترط فيه أن يكون تفريطا تاما بالواجبات الإدارية، بل يكفي أن يكون نزولا عن حد الإتيان وبذل غاية الوسع، وهذا يلتقي مع بعض صور الفساد الشائعة اليوم في الحياة الوظيفية مثل التغيب عن العمل بدعوى الإجازات المرضية، والتأخر في الحضور للعمل، والخروج قبل المواعيد المقررة، وعدم الاستجابة لأوامر الرؤساء ³.

ثانيا: الشورى

لم تكن الشورى في الإسلام وليدة ظروف مرت بها البشرية، أو ثورات دموية على غرار الثورات الغربية، ولم تكن نابعة من فلسفة الإنسان، لقد كانت حكما من الأحكام الشرعية بل من عزائم الأحكام التي دلت عليها نصوص القرآن.

إن الشورى هي أحد دعائم نظام الحكم في الإسلام، بل إن الإجماع حاصل من الذين كتبوا في النظرية السياسية في الإسلام على أن مبدأ الشورى هو الأصل الجوهرى في نظام الحكم الإسلامى والركن الأساسى فيه بالإضافة إلى مبدأ المساواة ومبدأ العدالة ⁴. وبهذا يكون الإسلام قد دعا صراحة إلى نظام

¹- أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، المرجع السابق، الحديث رقم. 7151، ص. 1270.

²- أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، المرجع السابق، الحديث رقم. 7150، ص. 1269-1270.

³- والتاريخ الإسلامى وافر في مواقفه في التأكيد على واجب الإتيان في العمل ومنع الإهمال فيه، ومن ذلك أن عمر ابن الخطاب رضي الله عنه كان يلحق قومه العمل ويتعد بهم عن حياة الكسل، وكان دائما ينصح كتابه وعماله بقوله " إن القوة على العمل أن لات تؤخروا عمل اليوم، فإنكم إذا فعلتم ذلك تناءبت عليكم الأعمال فلا تدرن بأبها تبدوون وأبهما تأخذون"، وكان رضي الله عنه يكافئ من يعمل بجد وإخلاص، فكان يعطي لمن يرسله بالصحف إلى بلد ما مائتي درهم إذا جد ووصل في الأجل المحدد، ويعاقبه بالحرمان من أجرته إذا تكاسل أو أهمل، فقد كتب رضي الله عنه إلى أبي موسى الأشعري " إني قد بعثت إليك مع غاضرة بن سمرة العنبري بصحف، فإذا أتاك لكذا وكذا فأعطه مائتي درهم، وإن جاءك بعد ذلك فلا تعطه شيئا، واكتب إلي في أي يوم قدم عليكم". محمود محمود عطية معاصرة، المرجع السابق، ص. 123.

⁴- أنظر، عبد الحميد إسماعيل الأنصاري، الشورى وأثرها في الديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص. 17.

حكومي على خلاف المؤلف في الكتب السماوية السابقة، ومن أصول هذا النظام تقييد الخليفة تصريف شؤون الدولة بالشورى¹.

لقد بلغ اهتمام الإسلام بمكانة الشورى إلى حد تسمية سورة بأكملها في القرآن الكريم بسورة الشورى، والتي جاء فيها ذكر جملة من صفات المؤمنين الصادقين الموعودين بالجنة ومن هذه الصفات أنهم يجعلون أمرهم شورى بينهم " فالشورى صفة وعنصر من عناصر الشخصية الإيمانية الحققة كما يقول الشيخ محمد شلتوت².

ولمكانة الشورى في حياة المسلمين جعلها عز وجل مقرونة بالصلاة والإنفاق ووسطا بين ذكرهما في قوله تعالى " وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ " ³، إذ كما أن الصلاة في الإسلام عماد الدين، فإن الشورى عماد الحكم. وهكذا أصبحت الشورى للمسلمين من عماد دينهم كالصلاة تماما، بل إن من كمال الإيمان في نفوس المسلمين ممارستهم للشورى حتى تصبح صفة لصيقة بهم ولا يجوز لجماعة مسلمة أن تقيم أو ترضى إقامة أمرها على غير الشورى وإلا كانت آثمة مضیعة لأمر الله وهم بإقامتها يحققون نتيجة من نتائج استجابتهم لرهم كما تدل الآية.

ويلاحظ أنه باستقراء نصوص القرآن والسنة لا نجد أحكاما تفصيلية بخصوص ممارسة الشورى، إذ لم تقيّد الشعوب بنظام معين خاص تتم به الشورى، رحمة بالناس وتوسعة عليهم، وإدراكا لاختلاف وجه المصلحة عبر العصور، وبين الأمم⁴، وهي المرونة اللازمة لشريعة يراد لها الخلود. غير أن الأجيال التي تلت الصدر الأول من الإسلام غفلت عن استنباط هذه القواعد التفصيلية، فتوالت الأجيال ذاهلة عن ذلك حتى لم تلبث هذه الأصول والمبادئ أن اندثرت لطول الترك، ولحقها من تشويه المعنى وعبث التفسير ما جرأ الطغاة على الاستبداد بالرعي⁵.

¹ - أنظر، محمد عبد الله العربي، الديمقراطية القومية العربية بين الديمقراطية الشيوعية والديمقراطية الرأسمالية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، د.س.ن، ص.12.

² - مقتبس عن، مصطفى أبو زيد فهمي، فن الحكم في الإسلام، ط.03، دار الهدى للطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص.202.

³ - سورة الشورى، الآية 38.

⁴ - مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص.203.

⁵ - محمد عبد الله العربي، المرجع السابق، ص.17.

ولا يتسع المجال للاستفاضة في الكلام على الشورى في الإسلام بكل وجوهها وتأثيراتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الحكم. بل ما يرمي إليه البحث هو بيان تأثير مبدأ الشورى على أداء الإدارة الإسلامية، وقد سجل تاريخ الإسلام من الوقائع ما يؤكد أن كثيرا من القرارات الخطيرة كانت تتخذ على أساس الشورى حيث كان الخليفة في عصر الخلفاء الراشدين يستعين في إدارة شؤون الدولة بمجلس من كبار الصحابة، وكان لا يقطع أمرا دون استشارتهم.

وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يجمع كبار الصحابة في عهده، ويمنعهم من الخروج من المدينة لحاجته إلى استشارتهم، وكان علي بن أبي طالب في جملة مجلس شورى عمر¹.

ثالثا: العدل والمساواة

العدل من أسمى المبادئ التي امتاز بها الإسلام عاما عداه من النظم الوضعية، وقد حث الإسلام على التزام العدل في كل الأمور التي يزاولها المسلم، سواء في ذلك ما يتصل بأسرته أم بوطنه، وسواء في ذلك الحكام أو المحكومون، حيث يقول الله جل وعلى " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا " ²، وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم " إن أحب الناس إلى الله عز وجل يوم القيامة وأقربهم منه مجلسا إمام عادل، وإن أبغض الناس إلى الله يوم القيامة وأشدّه عذابا إمام جائر " ³.

وقد حذر الإسلام من أن تدخل مراكز الناس الاجتماعية وأنسابهم في خضوعهم لمقتضى العدل، فالقانون الإسلامي يطبق على كل أفراد الأمة، لا فرق في ذلك بين شريف وغير شريف، ولا بين حاكم ومحكوم، يقول الرسول صلى الله عليه وسلم " يا أيها الناس، إنما ضل من كان قبلكم أنهم كانوا إذا سرق

¹ - غازي محمد فريخ، المرجع السابق، ص. 167.

² - سورة النساء، الآية 58.

³ - أنظر، شعيب الأرنؤوط، محمد نعيم العرقسوسي، إبراهيم الزبيق، مسند الإمام أحمد بن حنبل، ط. 01، ج. 17، مؤسسة الرسالة، د.م.ن، 1996، الحديث رقم. 11174، ص. 264.

الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف فيهم أقاموا عليه الحد، وأيم الله، لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطع محمد يدها"¹.

يقول الإمام ابن حجر العسقلاني في هذا الحديث " وفيه ترك المحاباة في إقامة الحد على من وجب عليه، ولو كان ولداً أو قريباً أو كبير القدر، والتشديد في ذلك والإنكار على من رخص فيه، أو تعرض للشفاعة فيمن وجب عليه"². والمحاباة التي أشار إليها ابن حجر هي ما يسمى اليوم بالمحسوبية، التي تعد صورة من صور الفساد الإداري، وفيها يتجاوز أصحاب السلطات الإدارية حدود سلطاتهم، أو يمتنعون عن القيام بواجباتهم الإدارية حين يتعلق الأمر بمصلحة قريب أو صديق أو ذي جاه.

هذه المعايير المطلقة، وذات الدقة البالغة لمفهوم العدالة في الإسلام، تثير انتباه أولي الألباب من الناس، وتذكركم بقانون العدل الإلهي الذي ينبغي أن يحفزهم دائماً إلى التماس العدالة في كل تصرفاتهم ونشاطاتهم، أيا كانت مواقعهم ومراكزهم ومسؤولياتهم في المجتمع. ولكن الناس كثيراً ما يخلون بهذه العدالة بسبب انحرافهم عن المنهج الإلهي إلى الشهوات والأهواء في الحياة الدنيا.

فلقد طغت المحسوبية واستعمال النفوذ على المعاملات الإدارية، بل وأصبحت سلوكيات شائعة حتى بات الناس يتألفونها في معاملتهم مع الإدارة، وإن هذا لعمرى هو من أشد أنواع الفساد عندما تتراجع قيمة العمل، ويصبح تقييم الشخص فيما يملك لا فيما يعمل.

لقد أنزل الله شريعة واحدة تطبق على الجميع، لا فرق بين إنسان وآخر، حاكماً كان أو رعية، قوياً أو ضعيفاً، غنياً أو فقيراً، فالقانون إذا لم يكن للناس جميعاً، تطبق عليهم أحكامه على السواء، فلا خير فيه للمجتمع، ويكون ظلماً³. وإذا ارتفع العدل بين الناس، صار الناس أصنافاً وطبقات، ونبت الحقد في صدورهم، وفتت الكراهية في نفوسهم، فأدى ذلك إلى هلاكهم جميعاً كما أخبرنا رسول الله صلى الله عليه وسلم في الحديث السابق.

¹- أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، المرجع السابق، الحديث رقم 6788، ص 1207.

²- أنظر، ابن حجر العسقلاني، فتح الباري شرح صحيح البخاري، ج 13، دار المعرفة، بيروت، 1960، ص 96.

³- أنظر، صلاح الدين المنجد، المجتمع الإسلامي في ظل العدالة، ط 03، دار الكتاب الجديد، لبنان، 1976، ص 18.

أما المساواة، فهي أحد أهم مبادئ الشريعة الإسلامية، حتى أضحى أصلاً من أصولها وفرعاً من فروعها، ولقد اتخذ مضمونها خاصاً يميزه عن مضمون المساواة في التشريعات الأخرى، يقول تعالى " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا وَإِنْ تَلَوُّوا أَوْ تَعْرِضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَّ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا"¹.

فقد حققت الشريعة الإسلامية المساواة بين الأفراد في الميدان العملي، وذلك بمقتضى الكرامة الإنسانية التي تقررت في القرآن الكريم للناس كافة دون تفرقة بين المسلم وغيره، ولا بين المرأة والرجل، لذلك كانت قواعدها واحدة في عمومها، مما اقتضى وجود قضاء واحد يتساوى كل الناس أمامه فلا فضل لعربي على عجمي ولا عجمي على عربي، ولا أحمر على أسود ولا أسود على أحمر إلا بالتقوى.

فقد بلغ رسول الله صلى الله عليه وسلم أن واحداً من الصحابة غير آخر بقوله: يا ابن السوداء، فانتهر عليه الصلاة والسلام بغضب شديد، ومما قاله له: " إنك امرؤ فيك جاهلية، ليس لابن البيضاء على ابن السوداء فضل إلا بالتقوى، أو العمل الصالح"، فأدرك الصحابي خطأه واعتذر من الرجل حتى أنه قال له ضع قدمك على خدي يريد أن يكفر عن خطأه².

كما منحت الإدارة الإسلامية ممثلة في قضائها لكل إنسان يقيم على أرض الإسلام، الحق في أن يتداعى أمام القضاء الإسلامي مدعياً، كما فرضت عليه المثول أمامه مدعياً عليه.

ولم يعرف تاريخ القضاء الإسلامي محاكم خاصة بفئات معينة أو طبقات معينة من الناس على وجه الامتياز لهم ولو كان الأمر يتعلق بالحاكم، فما أكثر الوقائع التي قوضي فيها الخلفاء أنفسهم —من الراشدين وغيرهم— كأفراد من الرعية من كل الوجوه³.

¹ - سورة النساء، الآية 135.

² - أنظر، صبراني غازي حسن، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط. 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص. 229.

³ - أنظر، حمود حملي، المساواة في تولى الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 1993/1992، ص. 370.

فهذا خليفة الإسلام الإمام علي رضي الله عنه، فقد درعا وتلمس أثرها فوجدها عند يهودي، ولكن الأخير ادعى ملكيتها، فاحتكما إلى القضاء الذي قضى بملكية اليهودي للدرع، استنادا إلى أن حيازة الدرع تكون دليلا على ملكيتها.

كما ضرب رسول الله صلى الله عليه وسلم أروع الأمثلة في تولي الوظائف العامة دون تمييز بسبب النسب أو الحسب أو الفقر أو الغنى حينما قلد الموالي والعتقاء في المناصب العليا في الدولة كبلال ابن رباح وزيد بن حارثة، وهما ليسا عربا أصلا، بل إن الأخير أمره على الجيش في معركة مؤتة التي استشهد فيها¹.

وهكذا أسست الدولة الإسلامية قواعد الوظيفة على الكفاءة والقدرة على ممارستها دون تمييز لأحد على أي أساس من الأسس تحقيقا للمصلحة العامة.

وبعد هذا التوضيح حول المبادئ العامة التي تقوم عليها الغدارة الإسلامية، لنا أن نتساءل عن منهج الشريعة الإسلامية في الوقاية من الفساد؟

الفرع الثالث

منهج الشريعة الإسلامية في الوقاية من الفساد

إن الإسلام بوصفه منهج حياة شامل، لا يفصل بين الشأن لعام والشأن الخاص فصلا، لا يستقيم معه شأن واحد منهما كما آل إليه أمر الفلاسفة المادية، بل يقيم بينهما تكاملا يجعل كل واحد منهما يؤازر الآخر في سبيل تحقيق مقاصد الخالق من الخلق في جميع مناحي الحياة.

وعلى هذا فقد حرص الإسلام على جملة من التدابير المتعلقة بالفرد والمجتمع والإدارة، التي تقي من الوقوع في الفساد الإداري وتحد منه بصورة كبيرة.

¹ - حمود حميلي، المرجع السابق، ص. 375.

أولاً: الإسلام وحماية الفرد والمجتمع من الوقوع في الفساد

تتميز الشريعة الإسلامية عن القانون الوضعي ببسط أحكامها وتعاليمها على جانبيين من الشخصية الإنسانية لا يصل إليهما القانون مطلقاً، أولهما الجانب العقائدي وثانيهما الجانب الأخلاقي، وكلا هذين الجانبين له أثر عظيم في توجيه سلوك الفرد وتحديد القيم السائدة في المجتمع، وهذا أمكن لها من وضع تدابير وقائية خارج إطار الإلزام القانوني للوقاية من الوقوع في آفة الفساد الإداري.

فالشريعة لا تنتظر - كما يفعل القانون - إلى حين وقوع الخلل فتبادر إلى معالجة آثاره ومحاسبة فاعليه، بل إنها تستبق ذلك بالتحرز عن الوقوع فيه، فإن وقع - ولا بد من ذلك - فإنها تمتلك من الوسائل ما يكفل لها أيضاً العلاج والمحاسبة.

وفيما يلي استعراض لأهم التدابير الوقائية على مستوى الفرد والمجتمع التي تساهم في الوقاية من الفساد الإداري:

1- دور العقيدة في تهذيب النفس

إن نظرة الإنسان إلى الحياة والكون ومفاهيمه في شتى المجالات بل وحتى عواطفه وأحاسيسه كلها تدور حول محور العقيدة التي يتبناها، والتي تسهم في بنائه الفكري والأخلاقي والاجتماعي، وتوجيه طاقاته نحو البناء والتغيير.

وإذا كانت المدارس الوضعية قد حققت بعض النجاح في ميادين الحضارة المادية ، فقد أثبتت فشلها الذريع في تلبية حاجة الفرد لحياة كريمة حرة من قيود الابتذال والفجور . فكان التفسخ الأخلاقي والانحدار الخلقي والتفكك الأسري والفراغ العقائدي، هو أبرز معطيات الحضارة المادية التي صنعها الإنسان على صعيد الحياة الفكرية والشخصية والاجتماعية.

ولقد اقتضت حكمة الخالق تعالى أن يرشد الإنسان إلى الجذور والأصول التي يستقي منها معارفه وينهل منها حقائق هذا الوجود ليصل من خلالها إلى المعتقدات الصحيحة السليمة من الشوائب والبعيدة

عن الانحراف بعد أن منحه تعالى الفطرة الصافية مشعلا يهديه إلى النور، نور العقيدة الإسلامية الحققة الذي أضاء بسناه ما حوله.

ومتى ما حكم الإنسان عقله يرى أن العقيدة الإسلامية تشكل نظاما متكاملًا للحياة البشرية بمختلف أطوارها ويرسم الطريق لكل جوانبها وينسجم مع الفطرة الإنسانية ويضمن تحقق حاجات الفرد الروحية ورغباته المادية بشكل متوازن ودقيق، وبما يضمن كرامته وشخصيته.

وعلى قواعد هذه العقيدة يقوم بناء الشخصية، شخصية الفرد والمجتمع والدولة الإسلامية، وتتنظم العلاقات والروابط، وتحدد الحقوق والواجبات، وتحقق العدالة والمساواة، ويستتب الأمن والسلام، وينشأ التكافل والتضامن. وهذه المعاني لا يمكن أن تثمر إلا إذا كان للعقيدة حظ وافر في نفس الفرد، حيث تبعث فيه الرقابة الإلهية على الكون كله، والإنسان جزء منه، فيتأثر بهذه الرقابة التي توجه سلوكه وتصرفاته ونياته إلى فعل الصالح والامتناع عن الفساد¹.

فالعقيدة السليمة متى رسخت في الفرد استقام سلوكه في حياته، والعقيدة السليمة متى أظلت مجتمعا إنسانيا انضبط ذلك المجتمع وارتقى إلى ذروة الكمال الإنساني. وقد دلت التجارب أن صلاح سلوك الفرد يتناسب طردا مع مدى سلامة أفكاره ومعتقداته، وأن فساد سلوك الفرد يتناسب عكسا مع مدى تضائل العقائد السليمة في كيانه الفكري، واحتلال العقائد الفاسدة في محالها².

هذه المعتقدات متى غدت ثابتة، واطمأنت قلوبنا إليها، وأصبحت عواطفنا تتأثر بها، كانت عقائد راسخة لدينا، وهذا المستوى من رسوخ المعتقدات مع طمأنينة القلب إليها وتأثر العواطف بها، هو ما يطلق عليه لفظ الإيمان.

وهذا الإيمان هو الركن الأساسي الذي بدأ الإسلام به في تكوين شخصية المسلم، لأنه هو الجذر الأول في بناء شخصيته، وهو العنصر الأساسي المحرك لعواطفه والموجه لإرادته. ومتى صحت عناصر الإيمان

¹- أنظر، العلي صالح، وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العام في الاقتصاد الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 2005، ع.21، المجلد.21، ص.429.

²- أنظر، عبد الرحمن حسن حنبكة الميداني، العقيدة الإسلامية وأسسها، ط.02، دار القلم، بيروت، 1979، ص.08.

في الإنسان استقامت الأساسيات الكبرى لديه، وكان أطوع للاستقامة على طريق الحق والخير والرشاد، وأقدر على التحكم بأنواع سلوكه، وضبطها فيما يدفع عنه الضر والألم والمفسدة¹.

ومتى ما استقامت عقيدة المسلم تهذب سلوكه، وقوي لديه الوازع الديني، هذا الأخير لا تعرفه على الإطلاق النظم الوضعية ولا تعطي له وزناً أو اعتباراً. فالمعيار الذي تقاس به الأعمال في تلك النظم هو المعيار المادي وهو معيار المنفعة الآنية، التي تعود على الفرد من جراء عمل ما، فالحرك الوحيد هو المنفعة والمصلحة الشخصية فقط².

وبهذا نخلص إلى أن المؤمن المرتبط بعقيدته، يستشعر ربه فيخشاه في كل الظروف والأحوال فتقوى بذلك إرادته الذاتية ويندفع إلى تطبيق المنهج الرباني، متمثلاً عند جميع تصرفاته قول الرسول صلى الله عليه وسلم " أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك"³.

2-العبادة

ترتبط العبادة الإنسان بربه، وتعمل على تهذيب عاداته، وترقية أخلاقه للأحسن، وضبط شذوذ رغباته. فالصلاة مثلاً التي هي عماد الإسلام الأقوى، وركنه الركين، لا تفارق المرء في حله وترحاله، وصحته ومرضه، وصغره وكبره، وغناه وفقره، فهب تعمل على نقاء روح المسلم من الإثم، ليفرغ بعد ذلك إلى الفعالية في الحياة وتحقيق مقصد الاستخلاف في الأرض.

وقد تحدث القرن الكريم عن آثار الصلاة النفسية والاجتماعية، فهي الواقية من الفحشاء والمنكر اللذان هما أساس جرائم المجتمعات، يقول الله تعالى " ائْتُوا مَا أُوحِيَ إِلَيْكُم مِّنَ الْكِتَابِ وَأَقِمُوا الصَّلَاةَ إِنَّ الصَّلَاةَ تَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَلَذِكْرُ اللَّهِ أَكْبَرُ وَاللَّهُ يَعْلَمُ مَا تَصْنَعُونَ"⁴.

¹- عبد الرحمن حسن حنيفة الميداني، المرجع السابق، ص.31.

²- أنظر، حسنين علي محمد، الرقابة الإدارية في الإسلام - المبدأ والتطبيق، دراسة مقارنة- ط. 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1985، ص.94.

³- ابن حجر العسقلاني، المرجع السابق، الحديث رقم.50، ص.120.

⁴- سورة العنكبوت، الآية 45.

3- الأخلاق

يكاد يتفق الباحثون في أسباب الفساد الإداري على أن ضعف الجانب الأخلاقي أو التربوي السليم لدى القائمين بالأعمال الإدارية يعتبر عاملاً هاماً في تفشي هذه الظاهرة، ولذا نجد تركيزاً واضحاً لديهم على أهمية تنمية الجانب الأخلاقي وغرس القيم النبيلة لدى أفراد المجتمع عامة والقائمين على الشؤون الإدارية خاصة.

4- الحرص على اختيار ذوي الكفاءات

إن الاختيار الذي يهدف إلى تسكين العامل في وظيفة تتناسب قدراته أيما كان مستوى هذا العامل وأياً كان نوع العمل الذي يؤديه مبدأ هام من مبادئ الإسلام التي قام عليها فيما يختص الجانب الديني منه¹، ويترتب على إخلال المسلمين لمقتضياته هدم لما يقتضيه إصلاح الحياة، ولذلك جاء في الأثر أنه "إذا أسند الأمر لغير أهله فانتظروا الساعة". ويعني ذلك ضمناً أن من عوامل الصلاح في دين المسلمين أن يسند الأمر لمن يجدونه ويتقون أداءه.

وهذا يلاحظ بوضوح من اشتراط جمهور الفقهاء توفر صفة العدالة التي هي "استواء أحوال المرء في دينه واعتدال أقواله وأفعاله" في الشخص الذي يلي أمراً من أمور الولايات العامة أو الخاصة، كالإمامة العظمى، والقضاء والإفتاء، وإمامة الصلاة، ونظارة الوقف، وجباية الزكاة، والوصاية على اليتيم².

فالوظيفة في الإسلام واجب ديني وهي أمانات لا مغنم، وتكليف لا تشريف، وعبادة لا سيادة ومن ثم فإن دوام شغل الوظيفة مرهون بمدى دوام صلاحية شاغلها، فمن نزول أو تنحى عنه الصلاحية لشغلها ينحى عنها، فهي خدمة اجتماعية محددة السلطة لقاء أجر معين³.

¹ - محمد عبد الله البرعي، محمود عبد الحميد مرسي، المرجع السابق، ص. 435.

² - آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص. 378.

³ - كان هذا الفهم مجهولاً في الإمبراطوريات التي كانت متحكمة في العالم، فقياصرة الروم وأكاسرة الفرس كل واحد منهم كان يعد نفسه ملك الملوك، والحاكم بأمره فوق البشر جميعاً، وأن ذواتهم مصنونة لا تمس، وأنهم لا يكلفون بخدمة رعاياهم، وإنما يعتبرون رعاياهم خدام وعبيد لهم. أنظر، ياسين ريوح، طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جوان 2015، ع. 19، ص. 190-191.

وفي هذا الشأن يقول الماوردي موصيا الملك بما يجب عليه فعله اتجاه من يختاره من عماله: "أن يجعل الولايات التي يوليها قضاء بحق الخدمة، ولا يطمع في أحد من عماله لأجل تقليده إياه بل يدر عليه رزقه المرسوم بالمعروف إذا وجهه إليه، وليقدر عنده أنه إنما ينفعه ليعمل، ولا يستعمله لينتفع، فإن في كلتا الحالتين فسادا كثيرا، لأن العامل إذا علم أن ولايته قضاء بحق خدمته ومكافأة له عليها، أطمع نفسه في الرعية، ومطمعه كان في الراعي، وظن أن كل ما تحت يده ثمرة خدمته، وجدوى عمله"¹.

وقد كان الموظف يخضع لاختيار من أجل التأكد من توافر شروط معينة، واعتبارات المفاضلة لقوله صلى الله عليه وسلم "من استعمل رجلا من عصابة وفي تلك العصابة من هو أرضى لله فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين"². وعليه فمتولي الوظيفة يجب أن يكون الأصلح الكفو، ولكن الإسلام لا يربط صلاحية الفرد بالشهادة أو بالدرجة العلمية أو بالخبرة العملية فحسب، بل بمقوماته الشخصية وتكامل العناصر المختلفة فيه مع ملاءمتها للوظيفة المنوطة به أيضا.

والصلاحية في الإسلام تختلف بحسب الولاية (الوظيفة)، يقول ابن تيمية "إنه يتعين على ولي الأمر أن يعرف الأصلح في كل منصب، فإن الولاية لها ركنان هما القوة والأمانة، لقوله تعالى "إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِين"³ والقوة في الحكم بين الناس بالعدل والقدرة على تنفيذ الأحكام، والأمانة ترجع إلى خشية الله.

ثم يذكر ابن تيمية بعد ذلك أن الصلاحية في كل ولاية بحسبها، فهي في إمارة الحرب مثلا ترجع إلى الخبرة بها وإلى شجاعة القلب، وهي في ولاية القضاء ترجع إلى العلم والعدل الذي يدل عليه الكتاب والسنة، ومع ذلك يقول ابن تيمية "إن اجتماع القوة والأمانة في الناس قليل، فمن الواجب في كل ولاية اختيار الأصلح حسب نوع الولاية، فيقدم في إمارة الحرب الرجل القوي الشجاع على الضعيف العاجز، وإن كان أكثر أمانة منه، وإن كانت الولاية في حفظ المال ونحو ذلك وجب تقديم الأمين على القوي"⁴.

¹- أنظر، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، نصيحة الملوك -تحقيق خضر محمد خضر- مكتبة الفلاح، الكويت، 1983، ص.190.

²- أنظر، الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، المرجع السابق، الحديث رقم. 7023، ص.104.

³- سورة القصص، الآية. 26.

⁴- مقتبس عن، إبراهيم بدر شهاب، امتحانات التوظيف في الإسلام، مجلة الإدارة العامة، الأردن، يوليو 2000، ع.02، المجلد. 40، ص.357.

أ- الأمانة

هي مفتاح الثقة وبوابة الصدق وساحة الطمأنينة، وهي صفة عملية لا تظهر إلا بالممارسة ولا تعرف إلا عن طريق الآخرين، إذ لا يمكن لأحد أن يدعي بأنه أمين، ما لم يؤيده عمله وتعامله مع الناس موظفين أو جمهوراً، فالأمانة صفة تطبيقية يصدقها أو يكذبها العمل¹.

وقد قال عثمان رضي الله عنه لعماله في كتابه إليهم " أما بعد فإن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعاة ولم يتقدم إليهم أن يكونوا جباة، وإن صدر هذه الأمة خلقوا رعاة، ولم يخلقوا جباة، وليوشكن أئمتكم أن يصيروا جباة، ولا يكونوا رعاة، فإذا عادوا كذلك انقطع الحياء والأمانة والوفاء، الا وإن أعدل السيرة، أن تنظروا في أمور المسلمين فيما عليهم، فتعطوهم ما لهم، وتأخذوهم بما عليهم، ثم تشنوا بالذمة فتعطوهم الذي لهم، وتأخذوهم بالذي عليهم، ثم العدو الذي تنتابون، فاستحقوا عليهم بالوفاء"².

ومما يعزز جانب الأمانة والوفاء بشروطها، تفرغ الموظف العام لعمله الذي يشغله، إذ لا يجوز أن يمارس أي عمل آخر تجاري خاص به حتى لا يؤدي ذلك إلى اهتمامه بمصلحته الخاصة على حساب المصلحة العامة³.

فقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يمنع عماله وولاته من الدخول في الصفقات العامة سواء أكانوا بائعين أو مشتريين، وروي أنه كان لعمر بن الخطاب عاملاً اسمه الحارث بن كعب بن وهب، وقد ظهر عليه الثراء فسأله عمر عن مصدر ثرائه؟ فأجاب: خرجت بنفقة معي فاتجرت بها، فقال عمر رضي الله عنه: والله ما بعثناكم لتتجروا وأخذ منه ما حصل عليه من الربح⁴.

¹ - لذلك كان النبي عليه الصلاة والسلام يقول لأبي ذر ناصحاً له " يا أبا ذر إنك ضعيف، وإنها أمانة، وإنها حسرة وندامة، إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها". الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، المرجع السابق، الحديث رقم 7019، ص.103. رغم أن أبا ذر كان من أسبق السابقين، وعن فضله وقدره قال صلى الله عليه وسلم " ما أظلت الخضراء ولا أقلت الغبراء على رجل أصدق لهجة من أبي ذرمن أبي ذر". الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، ج. 03، المرجع السابق، الحديث رقم 5461، ص.385.

² - أنظر، الطبري أبو جعفر محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك، ط. 01، ج. 02، دار الكتب العلمية، بيروت، 1987، ص.590.

³ - أنظر، أحمد بن داود المزجاني الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ط. 01، د.د.ن، د.م.ن، 2000، ص.227.

⁴ - عبد الرحمن إبراهيم الجويبر، الإصلاح الإداري من المنظور الإسلامي، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص.327.

والحكمة من اشتراط هذا المبدأ للولاية العامة في النظام الإسلامي هو ضرورة التفرغ التام لإدارة شؤون الناس، وقد طبق هذا النظام منذ الخلافة الراشدة الأولى وسار على ذلك النهج من بعده الأمراء والولاة، وهذا المبدأ هو ما تشترطه أغلب النظم الحديثة فيمن يتولى الوظائف العليا وبعض الوظائف الأخرى.

ب- القوة

وقاعدتها الأساسية أيضا قوله تعالى " إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ " ¹. والقوة المشروطة في الموظف العام ليكون أهلا للوظيفة هي قدرة المؤهلة للنهوض بالعمل المسند إلى المكلف، فقد يكون الموظف قادرا على القيام بالعمل مع الضعف أو التقصير فيولي من هو أكثر منه كفاية. قال عمر رضي الله عنه " إني لأتخرج أن أستعمل الرجل وأنا أجد أقوى منه"، لذلك عندما ولي شرحبيل بن حسنة على الشام، ثم عزله، وأضاف عمله على معاوية بن أبي سفيان فقال شرحبيل يسأل الخليفة " أعن سخطة نزعني؟ فقال: لا، ولكن رأينا من هو أقوى منك، فتخرجنا من الله أن نترك وقد رأينا من هو أقوى منك" ².

ثم إن القوة المطلوبة للعمل تتنوع إلى قوة بدن ولياقة صحية، وقوة عقل ورأي أو مؤهل علمي، وقوة قلب أو مؤهلات نفسية وشخصية، وعليه فإن الإدارة الإسلامية تشترط في الموظف العام شروطا تعود على الاستيثاق من قوته وقدرته على الكفاية في العمل من أهمها:

- المؤهلات العلمية والفنية (الجدارة): يقصد بمبدأ الجدارة ذلك المبدأ أو النظام الذي يقتضي

باختيار القادة عن طريق امتحانات الجدارة، والتي تتمثل في إجراء المسابقات العامة التي تكشف مدى صلاحية بعض الأشخاص لتولي المراكز القيادية.

اعتبر الإسلام الكفاية في العمل هي المرشحة له دون أي اعتبار من جنس أو لون أو مركز مالي، وهو بذلك يتلاقى مع طبيعة الأمور ومع العقل الرشيد.

وإن من أهم التشريعات الوقائية لمنع الفساد والتي وضعتها الشريعة الإسلامية هي ضوابط وسياسات الاختبار للوظيفة، ولقد كان الإسلام سباقا لوضع هذه الضوابط التي تحد من الفساد، لأن الموظف العام

¹ - سورة القصص، الآية 26.

² - الطبري أبو جعفر محمد بن جرير، المرجع السابق، ص. 490.

هو من أهم الأركان التي يركز عليها الإسلام لمنع الفساد، وإن لم يكن هذا الموظف مستوف للمواصفات المطلوبة، فقد يكون أهم أسباب الفساد بسبب ضعفه أو إهماله أو عدم تطبيقه للنظم التي تحد من الانحراف¹.

وإمعانا في تأكيد هذا المعنى نجد أن النظام الإسلامي قد ميز مبدأ الجدارة بطبيعة خاصة، وقيده بالضمانات التالية:

أولهما: ألا يختار للقيادة من يطلبها أو يحرص على أن ينالها، فلم تكن الإدارة في الإسلام لمن يسألها بل كانت لمن يستحقها، فقد رفض رسول الله صلى الله عليه وسلم إسناد القيادة بمجرد طلبها، ولو كان صحابيا جليلا ما لم تتوفر فيه الكفاية.

لذلك نقل عن أبي موسى أنه قال: دخلت على النبي صلى الله عليه وسلم أنا ورجلان من بني عمي، فقال أحدهما: يا رسول الله أمرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل، وقال الآخر مثل ذلك، فقال: "إنا لا نولي هذا من سأله ولا من حرص عليه"².

وإمعانا في هذا المعنى فكر عمر ابن الخطاب رضي الله عنه ذات يوم في تولية أحد المسلمين المشهود لهم بالتقوى والعدل، وقبل أن يستدعيه ليعلنه بقراره، أتاه هذا الصحابي يسأله تولية إمارة هي ذاتها التي فكر فيها عمر، فابتسم وقال له: قد كنا أردناك لذلك، ولكن من يطلب هذا الأمر لا يعان عليه ولا يجاب إليه³.

وثانيهما: ألا يكون سبب الاختيار المودة أو القرابة فقط، عملا بقول رسول الله صلى الله عليه وسلم "من ولي من أمر المسلمين شيئا فأمر عليهم أحدا محاباة، فعليه لعنة الله، لا يقبل الله منه صرفا ولا عدلا حتى يدخله جهنم"⁴.

¹- أحمد معاوية أحمد سيد، سياسة الفساد في الوقاية والمنع من الفساد، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص. 226.

²- أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، المرجع السابق، الحديث رقم. 7149، ص. 1269.

³- أنظر، الشوكاني محمد بن علي بن محمد الشوكاني، نيل الأوطار شرح تنقي الأخبار من أحاديث سيد الأخيار، ج. 08، مطبعة الحلبي، القاهرة، 1960، ص. 268.

⁴- الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، ج. 04، المرجع السابق، الحديث رقم. 7027، ص. 104-105.

وثالثهما: اختيار الأصلح فالأصلح، التي تتم بمعرفة الهدف من الوظيفة، والقصد منها، والوسيلة إليها. ويقرر علماء الإسلام أن على ولي الأمر أن يعين لأعمال المسلمين أقدريهم وأصلحهم، وإذا لم يجد من يصلح لولاية من الولايات، فإن عليه أن يختار الأمثل فالأمثل في كل منصب بحسبه، وإذا لم يفعل ذلك بعد الاجتهاد التام، وأخذة للولاية بحققها، فقد أدى الأمانة، وقام بالواجب¹.

هذا وابن تيمية - رحمه الله - لم يقصر واجب ولي الأمر على تولية الأصلح فقط، بل تعدى ذلك إلى وجوب الإعداد والتأهيل ليتوفر لأعمال الدولة من يتولاها من القادرين على القيام بها، حيث يقول²:

"ومع أنه يجوز تولية غير الأهل للضرورة إذا كان أصلح الموجود، فيجب مع ذلك السعي في إصلاح الأحوال، حتى يكمل في الناس ما لا بد لهم من أمور الولايات والإمارات ونحوها، كما يجب على المعسر السعي في وفاء دينه، وإن كان في الحال لا يُطلب منه إلا ما يقدر عليه، فإن عدل عن الأحق الأصلح إلى غيره لأجل قرابة بينهما أو صداقة أو موافقة في بلد أو مذهب أو طريقة أو جنس كالعربية والفارسية والتركية والرومية ونحو ذلك، أو لرشوة يأخذها من مال أو منفعة أو غير ذلك من الأسباب، أو لضغن في قلبه على الأحق، أو عداوة بينهما، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ودخل فيما نهي الله عنه في قوله تعالى " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَحُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَحُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ " ³.

وتطبيقاً لذلك ولى رسول الله صلى الله عليه وسلم ثلاثة أرباع عماله (من رجال الحكم والإدارة) من بني أمية لا من آل بيته بني هاشم⁴. ولأجل ذلك حذر أبو بكر الصديق رضي الله عنه يزيد بن أبي سفيان حين بعثه إلى الشام قائلاً له: "يا يزيد إن لك قرابة عسيت أن تؤثرهم بالإمارة، ذلك ما أخاف عليك"⁵.

وقد حرص رسول الله صلى الله عليه وسلم على أن يختبر الشخص قبل توليه الوظيفة ليتأكد من قدرته على ممارسة أعبائها. فهذا معاذ بن جبل حين أراد الرسول أن يسند إليه منصب القضاء قال له "بماذا تقتضي إذا عرض عليك قضاء، فقال معاذ بكتاب الله، فسأله الرسول فإن لم تجد، قل بسنة رسوله عليه

¹ - حسنين علي محمد، المرجع السابق، ص.73.

² - أنظر، ابن تيمية تقي الدين، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار المعرفة، بيروت، د.س.ن، ص.21.

³ - سورة الأنفال، الآية 27.

⁴ - محمد عبد الله البرعي، محمود عبد الحميد مرسي، المرجع السابق، ص.513.

⁵ - الإمام أحمد بن محمد بن حنبل، المسند، ط.01، ج.01، دار الحديث، القاهرة، 1995، ص.177.

السلام فسأله الرسول فإن لم تجد، قال أجتهد رأيي و لا ألو، فضرب رسول الله صلى الله عليه وسلم صدره وقال: الحمد لله الذي وفق رسول رسول الله لما يرضى رسول الله"¹.

بيد أن الواقع التاريخي الإسلامي يشهد أن الامتحانات في العهدين النبوي والراشدي كانت مقصورة تقريبا على المستوى الفردي، بمعنى أنها كانت تجرى للتثبيت من مدى توفر الصفات المطلوبة في الشخص المرشح للوظيفة الشاغرة، وليس للتمايز بين مرشحين يتنافسون على تلك الوظيفة، وذلك بسبب قلة اهتمام الناس آنذاك بالوظيفة العامة، وعدم إقبالهم عليها، سيما وأن وظائف الدولة في صدر الإسلام كانت محدودة، وكانت تنحصر تقريبا في القضاء والحسبة والحماية وبعض الوظائف الأخرى البسيطة. كما لم تكن الوظيفة العامة آنذاك مطمعا، وإزاء ذلك فلم يكن هناك مجال للتنافس لكي تجرى اختبارات تنافسية².

وفي العهد الأموي كان الخليفة عمر بن عبد العزيز متشددا في اختيار العمال ويتحرى عنهم بدقة وأمانة ولا يرفع أحدا إلى المناصب العليا إلا بعد الاستيثاق منه، وكان يؤمن بأنه لا بد أن يمنح للموظف مرتبا كافيا بحيث يكفل له مستوى لائقا من المعيشة. كما أن الترقية إلى الوظائف العليا كان يصاحبها دائما زيادة في المرتب، وبذلك كان يوجد دائما حافز لدى العاملين لأداء أعمالهم على خير وجه³.

أما في عهد الخلفاء العباسيين، قد أخذت الإدارة في الضعف والتقهقر، ذلك ان حكم الأقاليم الإسلامية أصبح وراثيا، وكان الوالي يتمتع بسلطة مطلقة في تعيين الموظفين، فإدارة الوالي المنفردة كانت مطلقة في اختيار العاملين أو ترقيةهم في الوظائف العليا دون وجود معيار محدد للمفاضلة بينهم. كما أن ضعف العقيدة واختلال النظام ونقص القيادة وانحلال الترف وتفرق الآراء انعكس في النهاية على النظام الإداري بوجه عام، وأدى إلى تفتت الدولة وتقسيمها على دويلات مستقلة لا يستقر فيها نظام، ولا تستتب فيها سياسة تجميعها، فكان لكل دويلة منها نظامها الإداري والسياسي المستقل⁴.

¹- أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني، المرجع السابق، الحديث رقم. 3592، ص. 443-444.

²- إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص. 357.

³- ياسين روح، المرجع السابق، ص. 193.

⁴- انظر، محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الإسلامي، ط. 1، د.م.ج، الجزائر، 1984، ص 50-52.

ومهما يكن من أمر فامتحانات التوظيف ركن من أركان السياسة الشرعية في الإسلام، وقد كانت تقليدا ونظاما معمولاً به منذ بزوغ الفجر الإسلامي حتى يومنا هذا مع اختلاف يسير في الوسائل والأساليب، لاختلاف طبيعة الحياة بين ما كانوا عليه و ما صرنا إليه، إذ كانوا في بساطة من العيش وأسلوب الحياة، وكان الأمر من السهولة بمكان بحيث يستطيع ولي الأمر أن يختار الأمثل للوظيفة العامة، وذلك لمعرفته بأحوال الناس وأخلاقهم ومدى صلاحهم، وكان الناس على صلة وثيقة فيما بينهم، ويكاد كل واحد من المسلمين يعرف جميع مواطنيه (أسماءهم وصفاتهم وأخلاقهم وظروف حياتهم) لأنه يراهم في المسجد في أوقات الصلاة الخمس تقريبا، وفي مكان سكناهم، ولذلك فإن إمكانية اختيار الأصلح كانت متيسرة جدا وخصوصا في صدر الإسلام.

فلما توسعت الدولة الإسلامية وتراقت أطرافها، وازداد عدد سكانها، لم يعد من الميسور معرفة الأصلح بين الناس بذات الأسلوب وصارت المعرفة بأخلاق الرجال ومعادهم صعبة، فاحتاج الأمر عند الحاجة إلى الموظف عقد امتحانات خاصة للتفاضل بين المرشحين، وخاصة أن نظرة الناس إلى الوظيفة العامة قد تغيرت بتغير الأحوال والظروف¹.

-اللياقة الصحية: على الدولة أن تراعي فيمن تسعى لتوظيفه أن يكون متمتعا بسمات جسمية مؤهلة لممارسة عمله وقد ذكر الماوردي في الشروط المعتبرة في الإمامة سلامة الحواس من السمع والبصر واللسان، ليصبح معه مباشرة ما يدرك بها، وسلامة الأعضاء من نقص يمنع من استيفاء الحركة وسرعة النهوض. فإذا طرأ على بدنه من نقص في الحواس أو الأعضاء، فالذي لا يمنع حينئذ من صحة الإمامة في عقد ولا استدامة، هو ما لا يؤثر فقده في لرأي ولا عمل ولا نهوض ولا يشين في المنظر².

¹- إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص358.

²- مقتبس عن، محمود محمد عطية معابرة، المرجع السابق، ص.174.

ج-تهيئة ظروف العمل المناسبة

أخذ أولو الأمر في النظام الإسلامي على عاتقهم مسؤولية تهيئة ظروف العمل المناسبة لعمالهم قبل بدئهم في مباشرة أعمالهم. ومن الأمور المهمة في الخدمة العامة في الإسلام هي كفاية الأجر مقابل العمل وحجمه ومسؤوليته¹.

لذلك قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " من ولي لنا عملا وليس له منزل فليتخذ منزلا أو ليست له زوجة فليتزوج أو ليس له خادم فليتخذ خادما أو ليست له دابة فليتخذ دابة ومن أصاب شيئا سوى ذلك فهو غال"².

وكان الخليفة الأول أبو بكر الصديق رضي الله عنه قد امتنع عن مزاولة التجارة وكلف أبا عبيدة بتقدير ما يحتاجه من الرزق له ولمن يعول. أما الخليفة الثاني عمر بن الخطاب رضي الله عنه فقد أضاف لنفقاته السنوية ما يحتاجه سنويا للحج والعمرة³.

وقد كان تقدير الأجر على أساس عادل وهو "الأجر على قدر العمل"، وهو الأساس الذي تنادي به الإدارة الحديثة، وتقف عاجزة عن تطبيقه. وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم يحدد الأجر بنفسه فيما يتناسب وأعباء الوظيفة وحجم العمل، من ذلك ما قرره عليه الصلاة والسلام عندما استعمل عتاب بن أسيد واليا على مكة فقد رزقه كل يوم درهما. كما كان يراعى في تقدير الأجر الأعباء العائلية، فكان

¹ - يدعو الإسلام إلى تعيين الأجر عند بدء العمل، والمبادرة إلى دفعه بمجرد الانتهاء من العمل، فلا تأجيل ولا تسويق، فقد جاء عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: " ثلاثة أنا خصمهم يوم القيامة ومن كنت خصمه خصمته: رجل أعطي بي ثم غدر، ورجل باع حرا فأكل ثمنه، ورجل استأجر أجيرا فاستوفى منه ولم يعطه أجره". أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، المرجع السابق، الحديث رقم. 2270، ص.385.

² - الحافظ أبي القاسم سليمان بن أحمد الطبراني، ج. 20، المرجع السابق، الحديث رقم. 726، ص.305.

³ - أنظر، الموقع:

الأهل (المتزوج) يعطى حظين والأعزب حظا واحدا تقديرا لحق الإنسان في كفالة من يعوله بما يكفي احتياجاته المعيشية وحفظه من الانزلاق.

وقد اتبع ذلك النظام الخلفاء من بعدهم وفهموا أهمية العطاء وكفايته لمن يتولى الوظيفة العامة لمكافحة الفساد. وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه حددت الرواتب وكانت سنوية وشهرية، بل إن البعض كان يعطى راتبا يوميا إضافة إلى عطاء للزوجة وعطاء للأولاد وبعض المواد التموينية، وكان - رضي الله عنه - لا يفرق في الراتب بين العربي وغير العربي¹.

كما اهتم الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه اهتماما خاصا برواتب القضاة فأعطاهم بسخاء ليظهروا بالمظهر اللائق ولئلا يطمعوا في رشوة أو هدية، وكتب رضي الله عنه إلى معاذ وأبي عبيدة في الشام وقال: "أن أنظروا رجالا من الصالحين من قبلكم فاستعملوهم على القضاء وأوسعوا عليهم وارزقوهم واكفوهم من مال الله"².

وذكر أبو يوسف في كتاب الخراج أن أبا عبيدة بن الجراح قال لعمر رضي الله عنه: دنست أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم - أي بالوظائف - فقال له عمر: يا أبا عبيدة إذا لم أستعن بأهل الدين على سلامة ديني فبمن أستعين؟ قال: أما إن فعلت فأغنهم بالعمالة عن الخيانة، إذا استعملتهم على شيء فأحزل لهم في العطاء والرزق لا يحتاجون"³.

ويرى الماوردي أنه يجب إعطاء العامل كفايته، حتى يستغني عن الناس، وأن الكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه: أحدهم عدد ما يعوله من الذراري والمماليك، والثاني: عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر، والثالث: الموضع الذي يحله الغلاء والرخص، فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامه كله، فيكون هذا المقدر في عطائه، ثم تعرض حاله كل عام، فإن زادت رواتبه الماسة زيد، وإن نقصت نقص⁴.

¹ - عبد الرحمن إبراهيم الجوير، الإصلاح الإداري من المنظور الإسلامي، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص. 333.

² - أنظر، حسام الدين عمر بن عبد العزيز بن مازة البخاري، شرح أدب القاضي، -تحقيق محيي هلال السرحان- الكتاب . 28، ج. 02، مطبعة الإرشاد، بغداد، د.س.ن، ص. 09.

³ - أنظر، أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، دار المعرفة، بيروت، 1979، ص. 113.

⁴ - أنظر، الماوردي محمد بن حبيب، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، د.س.ن، ص. 256.

فيلاحظ من كلام الماوردي ضرورة مراعاة الوضع العائلي للعامل، وما يملك من وسائل النقل، والعلاقة بين الأجر النقدي والأجر الحقيقي الذي أشار إليه من خلال ذكره للمكان الذي يحله الغلاء والرخص، وهذا يفيد في حل مشكلة التضخم بالنسبة لرواتب العمال¹.

وخلاصة القول أن العطاء الجزيل للموظف يحصنه من أن يقع في شبهة الفساد ويساعده على تنمية روح الإبداع والإخلاص في أداء واجباته اتجاه مؤسسته ومجتمعه.

د-نظام إبراء الذمة المالية

كان لهذا النظام فضل السبق في تطبيق مبدأ الإقرار بالذمة المالية كنظام إداري للتمحيص والتدقيق والإعلان عن الوضع المالي للموظف قبل تعيينه.

حيث كان الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه يخصي أموال العمال والولاة ليحاسبهم على ما زادوه بعد الولاية، فإن وجد زيادة أخذ نصفه، وردّه إلى بيت المال، فقد روى ابن سعد بسنده عن الشعبي "أن عمر كان إذا استعمل عاملاً كتب ماله"². وكان -رضي الله عنه- يطلب من ولاته دخول المدينة نهاراً، ولا يدخلوها بالليل حتى يظهر ما يكون قد جاءوا به من أموال ومغانم فيسهل السؤال والحساب.

ولما ولى عمر بن الخطاب رضي الله عنه بن أبي سفيان الطائف وصدقها ثم عزله، تلقاه في بعض الطريق فوجد معه ثلاثين ألفاً، فقال: أين لك هذا؟ قال: والله ما هو لك ولا للمسلمين، ولكنه مال

¹- تلعب الارتفاعات المستمرة للأجور دوراً هاماً و أساسياً في التطورات الاقتصادية للبلاد من خلال آثارها المتمثلة في ظهور فجوة بين الطلب الكلي والعرض الكلي حيث ساهمت حرية الحركة النقابية و قوتها التفاوضية في الضغط على الحكومات من أجل رفع الأجور مما انعكس سلباً على معدلات التضخم هذه الظاهرة التي أصبحت نتيجة حتمية مرافقة لعملية التنمية فهو يعبر عن اختلال التوازن بين الطلب و العرض سواء في الدول المتقدمة التي تتميز بالتنشغيل الكامل لعناصر الإنتاج أو نتيجة عدم مرونة العرض الناجم عن تخلف القطاعات الإنتاجية في الدول المتخلفة. أنظر، خديجة حمادي، علاقة التضخم بالأجور في الجزائر خلال الفترة 1970-2005 (دراسة قياسية اقتصادية)، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009/2008، ص.35.

²- أنظر، محمد بن سعد بن منيع الزهري، كتاب الطبقات الكبير، ط. 01، ج.03، الطبقة الأولى، الشركة الدولية للطباعة، القاهرة، 2001، ص.286.

خرجت به لضيعة أشتريها، فقال عمر: عاملنا وجدنا معه مالا، ما سييله إلا بيت المال، فصادر أموال عتبة وجعلها في بيت مال المسلمين¹.

وحدث أن خالد بن الوليد، وهو تحت إمرة أبي عبيدة بن الجراح رضي الله عنه غنم من إحدى الغزوات التي ندب لها الروم بغنائم وافرة، فقصدته الأشعث ابن قيس ومدحه، فأجازه بعشرة آلاف درهم، وبلغ ذلك أمير المؤمنين عمر، فأغضبه وكتب إلى أبي عبيدة أن يقلل خالدا ويعقله بعمامته وينزع عنه قلنسوته حتى يعلمهم من أين أجاز الأشعث، هل من مال الله، أم من ماله؟ فإن كانت من إصابة أصابها فقد أقر الخيانة وإن زعم أنها من ماله فقد أسرف، وجمع أبو عبيدة الناس بالمسجد ودعا خالدا وسأله على مشهد ومسمع: أمن مالك أجزت الأشعث، أم من إصابة، فقال: بل من مالي، فنفذ فيه أمر الخليفة بعزله وتصفية أمواله بينه وبين بيت مال المسلمين².

ويمكن القول بأن أول تطبيق عملي لإقرارات الذمة المالية كان في عهد الفاروق رضي الله عنه، وهذا يعتبر أساسا شرعيا للإقرارات التي يجب أن يقدمها الموظفون العموميون اليوم عند تولية الوظيفة، وعلى فترات محددة من توليها، ليعلم أمنها أو بغيرها من الطرق دخلت ذمتهم المالية أموال من وظيفتهم أو بسببها تربو على رزقهم منها، أم أن الأموال التي لديهم تتناسب معه هذا الرزق.

هـ- تطبيق سياسة الباب المفتوح

وهي تعادل مبدأ الشفافية في التسيير في الفكر الإداري الحديث، حيث أمر الإسلام السلطة الحاكمة أن لا تغلق أبوابها في وجه أفراد الأمة، وأمرها أن تصغي لهم، للنظر في حاجاتهم واقتراحاتهم، وهذا حتى لا تكون هناك محاباة في قضاء حوائج الناس فالكل سواسية. ففي الحديث الذي يرويه أبو مريم رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول " من ولي من أمر المسلمين شيئا، فاحتجب دون خلقتهم وحاجتهم وفقرهم وفاقتهم، احتجب الله عز وجل يوم القيامة دون خلته وفاقتة وحاجته وفقره"³.

¹- غازي محمد فريخ، المرجع السابق، ص.309.

²- نورا بنت محمد الشهري، المرجع السابق، ص.77.

³- الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، المرجع السابق، ج. 04، الحديث رقم.7027، ص.105.

ففي هذا النص النبوي وعيد شديد لكل من ولي من أمر المسلمين شيئاً، إذا أغلق بابه دون حوائج الناس وأخبارهم، فيحث قادة الجهاز الإداري على الاتصال المباشر بالناس والاستماع إليهم، للتأكد من صحة وشرعية التصرفات الإدارية الصادرة من مرؤوسيه، وكيفية معاملة هؤلاء الرعية، فهي بمثابة نوع من أنواع الرقابة.

وقد طبق الخلفاء الراشدين رضوان الله عنهم هذه السياسة وألوهها فائق عنايتهم، لما لها من فاعلية في تصحيح مسار النظام الإداري، فهذا أبو بكر رضي الله عنه يوقظ الحس الرقابي لدى الناس، ويقول في خطبته الأولى بعد البيعة العامة " أيها الناس إني قد وليت عليكم ولست بخيركم، فإذا أحسنت فأعينوني، وإذا أسأت فقوموني، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"¹.

وكان الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه يشترط على من يوليه من الولاة شروطاً منها أن لا يغلق باباً دون حوائج الناس وإلا عرض نفسه للمساءلة، وقد كان كلما صلى صلاة جلس للناس، فمن كانت له حاجة نظر فيها²، فكان بابه - رضي الله عنه مفتوحاً لكل الناس لا يحتاج من يريد إليه إلى وسائط أو تذليل للنفس أو دفع رشاً، بل إن طالبه يستطيع أن يجده ويأخذ منه ما يريد وهو نائم تحت ظل شجرة. لكن مما ينبغي ذكره أنه ليس المقصود من سياسة الباب المفتوح أن يبرز القائد لمن هم تحت إمرته في العراء أو في الطرقات أو في كثرة التجوال في مؤسسات الدولة، وإنما المقصود أن يحدد لهم أوقاتاً للالتقاء بهم وسماع حاجتهم. ولذلك نجد أن الإمام أبا يوسف عندما أشار على الخليفة هارون الرشيد بالجلوس إلى رعيته لم يقل إفعل ذلك في كل يوم أو في كل أسبوع، وإنما وفق ما تقتضيه الحاجة، كأن يجلس لهم في الشهر أو الشهرين³.

¹ - محمود محمد عطية معابرة، المرجع السابق، ص. 224.

² - أنظر، راغب السرجاني، إدارة عمر بن الخطاب، بحث منشور على الموقع :

http://islamstory.com/ar/%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9_%D8%A8%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A7%D8%A8

³ - محمود محمد عطية معابرة، المرجع السابق، ص. 226.

و- الرقابة

لا تستقيم الإدارة بدون المتابعة والرقابة، حيث حرصت النظريات الإدارية الحديثة في مكافحة الفساد على إبراز دور الرقابة والمساءلة كعامل أساسي في هذا الشأن، بل إنها ربطت وبشكل مباشر بين هذا العامل وبين تفشي هذه الظاهرة.

ولا يخفى أن الرقابة لها عدد من الأهداف والوظائف، ولكن قد يكون من أهمها إشعار أجهزة الدولة وموظفيها بمتابعة أعمالهم وأدائهم مما يشكل تحذيراً صريحاً باجتناب كل الانحرافات التي قد تأخذ شكل من أشكال الفساد.

والرقابة الإدارية في الإسلام ليست رقابة علاجية للأخطاء أو أوجه القصور والانحراف في الأداء، ولكنها رقابة وقائية تنبأ باتجاه المسار الأدائي وتتوقع أين تكمن مواطن الزلل أو مناطق القصور، فتبادر إلى معالجته قبل أن يحدث أو يقع الانحراف فيكون بذلك وقاية وحماية للمنظمة الإدارية من حدوثه ومن تكلفة الحدوث¹، فقد ورد في الأثر " العاقل من يحتال للأمر قبل أن يقع لا بعد أن وقع".

هذا وتتنوع أساليب الرقابة في النظام الإسلامي على النحو التالي:

- الرقابة الذاتية

وهي رقابة الوجدان والضمير، أي رقابة الإنسان على ذاته وتصرفاته وعلى سلوكه وعلى أقواله، وفي هذا يقول الله تعالى " مَا يَلْفُظْ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ"² وكفى بالمسلم هذه الرقابة الرحمانية، فيكون خير مراقب على نفسه فيؤدي الذي أوتمن عليه من عمل خير أداء فلا يحتاج إلى مراقبة مديره أو هيئة أخرى.

ويركز الفكر الإسلامي على إعداد المسلم وتربية ضميره باعتبار أن ذلك أداة الرقابة الذاتية الحية، التي تجعل من المسلم حارساً على تعاليم الشريعة الإسلامية في كافة المجالات، وراقباً على نفسه يحاسبها قبل أن

¹ - أنظر، جواهر أحمد القناديلي، الرقابة الإدارية من وجهة نظر إسلامية، ط. 01، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، 2007، ص. 32.

² - سورة ق، الآية 18.

يحاسب، مصداقا لقوله تعالى " كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ " ¹، وقوله أيضا " بَلِ الْإِنْسَانُ عَلَى نَفْسِهِ
بَصِيرَةٌ " ².

- الرقابة الإدارية الإشرافية

وهي رقابة مديري المشروع وقادة المنظمة على أفرادها وسلوكهم في العمل، وهي رقابة إشرافية تقوم
على رباط المصلحة المشتركة، ومن أشهر أنواع هذه الرقابة تلك التي يقوم بها ديوان المظالم و رقابة الحسبة ³.

- الرقابة الشعبية

وهذا النوع من الرقابة يتميز به الإسلام، ويوجبه، بل ويجعل أمة محمد تتميز عن غيرها من الأمم لو
التزمت صحيحا بمبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، يقول تعالى " كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ
تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ " ⁴.

فارتباط مجتمع الإسلام بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر يجعل كل فرد فيه رقيباً ناصحاً واعياً
ومدركا بأهمية الترابط بين المنظمة الإدارية، وباقي أجزاء المجتمع وأهمية التوافق التام بينهما. ومن هنا فإذا ما
شاهد أي فرد من أفراد المجتمع قصورا أو انحرافا في أداء الإدارة، فإنه يبادر إلى إخطار المسؤولين عنها من
أجل إصلاحه ومعالجته إعمالا لتعاليم رسولنا الكريم صلى الله عليه وسلم، حيث قال " من رأى منكم
منكرا فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان " ⁵.

وقد وضع الإمام أبو حامد الغزالي أدايا ودرجات أو أساليب لتحقيق الرقابة الشعبية منها ⁶: التعرف
بجريان المنكر من غير تجسس، التعريف بالمنكر ليقلع عنه مرتكبه الجاهل به، النهي عن المنكر بالوعظ

¹ - سورة المدثر، الآية 38.

² - سورة القيامة، الآية 14.

³ - عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان، المرجع السابق، ص. 133.

⁴ - سورة آل عمران، الآية 110.

⁵ - الإمام أحمد بن محمد بن حنبل، المرجع السابق، ج. 10، الحديث رقم 11452، ص. 170.

⁶ - أبي حامد محمد ابن محمد الغزالي، المرجع السابق، ص. 301-302.

والنصح والتخويف بالله تعالى، الترهيب بالقول، التغيير باليد وهذا من اختصاص المحتسب ذي السلطة... إلخ.

ثانيا: المبادئ الشرعية للتعامل مع تبعات الفساد

استعرضنا سابقا أهم معالم المنهج الإسلامي في الوقاية من الفساد¹، والذي من شأن تطبيقه أن يحد من هذه الظاهرة ويحمي منها الفرد والمجتمع والنظم الإدارية. غير أن واقعية الشريعة الإسلامية تفرض الاعتراف بأن هذه الظاهرة لا بد أن تظهر بصورة من الصور ولظرف من الظروف، مما يعني وجوب التعامل معها ومع الأشخاص الذين ظهرت على أيديهم، مما يكفل من تخفيف آثارها، وخفض احتمالات ظهورها مارة أخرى.

وسنحاول استعراض منهج الشريعة الإسلامية للتعامل مع تبعات الفساد في مسألتين:

1- المبادئ الشرعية للتعامل مع الأشخاص الفاسدين

الشخص الفاسد يقصد به ذلك الشخص الذي أقدم على الإتيان بتصرف من التصرفات الفاسدة، أي التصرفات التي تدخل تحت معايير الفساد التي بسطت الحديث عنها فيما سبق.

ويمكن إجمال المبادئ التشريعية التي يمكن من خلالها التعامل مع الأشخاص بما يلي²:

- إن القواعد العامة في الفقه الإسلامي توجب تحريم الأفعال التي تقع ضمن دائرة الفساد³؛

- ينبنى على تحريم الأفعال الفاسدة أن مقترفيها آثم فيما بينه وبين الله تعالى، وهذا ظاهر أيضا من النصوص العامة والخاصة في هذا الشأن؛

¹ - أنظر، ص. 515 وما يليها من هذه الرسالة.

² - آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص. 338-387.

³ - وهبة مصطفى الزحيلي، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد...، المرجع السابق، ص. 17.

- ينبغي على ولي الأمر المبادرة إلى التعامل مع أصحاب هذه الأفعال بحزم وفاعلية، فهذا يدخل ضمن نطاق مسؤوليته في "حراسة الدين وسياسة الدنيا"، ويجب عليه الاستعانة بأصحاب الخبرة من الفقهاء وعلماء التخصصات ذات الصلة لتفعيل الأجهزة الإدارية؛

- تقتضي القواعد العامة في باب العقوبات من الفقه الإسلامي وجوب معاقبة الأشخاص الذين يرتكبون الأفعال الفاسدة، وبيان ذلك أن العقوبات في الفقه الإسلامي ثلاثة أنواع: حدود، قصاص، وتعزير. وهذا النوع الثالث عبارة عن عقوبة غير مقدرة شرعاً، تجب حقاً لله أو لآدمي، في كل معصية ليس فيها حد ولا كفارة غالباً¹، وفي هذا تدخل جرائم الفساد بجميع صورها.

وقد ترك الفقه الإسلامي للحاكم الصلاحية في تقدير العقوبات التعزيرية، على حسب نوع الجريمة، وحال مرتكبيها، والظروف والملايسات التي أحاطت بها، بما يحقق المقصود منها وهو الزجر والتأديب².

ومن الأمثلة على عقوبة التعزير التشهير بالمجرم، والتي يقصد بها إعلام الناس كافة ما ارتكبه الشخص، ويكون في الجرائم التي يعتمد فيها المجرم على ثقة الناس كشهادة الزور والغش. وقد يعزر بتسويد الوجه وإركابه على دابة مقلوبا كما روي عن عمر ابن الخطاب رضي الله عنه أنه أمر بتأديب شاهد الزور، فسود وجهه، وقلب ركوبه على الدابة، وأمر بأن يطاف به في البلد وينادى عليه أن هذا شاهد زور فلا تشهدوه³.

كما أن العزل هو عقوبة تعزيرية تطبق في شأن كل موظف أخذ مالا لا يحل له أخذه من الرشوة، وغيرها، وذكر ابن تيمية أن التعزير بالعزل من الولاية كان يفعل عليه الصلاة والسلام، وأصحابه. فهذا عمر بن الخطاب رضي الله عنه بلغه أن النعمان بن عدي - وكان أحد ولاته - يتمثل بأبيات في الخمر فعزله⁴.

¹ - أنظر، عياض بن نامي السلمي، مبادئ الاجتهاد في التعزير - دراسة تأصيلية-، ط. 01، مركز التميز البحثي فيفقه القضايا المعاصرة، الرياض، 2014، ص. 14.

² - كان القضاة يلجئون إلى التعزير عن طريق الضرب أو الحبس أو النفي أو التشهير والإعلام وما شابه ذلك. أنظر، محمد سعيد عبد القادر، فقه القضاء في الإسلام، ط. 01، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص. 41.

³ - أنظر، أحمد فتحي بجنسي، العقوبة في الفقه الإسلامي، ط. 05، دار الشروق، لبنان، 1983، ص. 203.

⁴ - أنظر، عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية - مع دراسة نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية - ط. 03، مؤسسة الجريسي للتوزيع، الرياض، 1982، ص. 133.

فالشاهد في هذه الواقعة أن سلوك الوالي محسوب عليه، فإذا سيئت سيرته بين الناس لم يعد يصلح لمنصب الولاية¹.

وكذلك عزل أبا هريرة عن البحرين وشاطره ماله، ثم دعاه فقال له: هل علمت من حيث أني استعملتك على البحرين وأنت بلا نعلين، ثم بلغني أنك ابتعت أفراسا بألف دينار وستمائة دينار؟ قال: كانت لنا أفراس تناجت، وعطايا تلاحقت، قال عمر: قد حسبت لك رزقك ومؤونتك، وهذا فضل فأده، قال: ليس لك ذلك، قال: بلى والله وأوجع ظهرك، ثم قال: إيت بها، قال: احتسبتها عند الله، قال: ذلك لو أخذتها من حلال وأديتها طائعا، أجتت من أقصى حجر بالبحرين يجي الناس لك لا لله ولا للمسلمين؟²

وهذا عثمان بن عفان رضي الله عنه يعزل سعد بن أبي وقاص أحد كبار الصحابة عن ولاية الكوفة بسبب عجزه عن سداد قرض مالي أخذه من بيت المال، وكان عليه يومئذ عبد الله بن مسعود، فعندما حل أجل الوفاء بالدين لم يتيسر عليه فارتفع بينهما الكلام، واختلف أهل الكوفة بين متعاطف مع سعد ومؤيد لابن مسعود، فلما بلغ عثمان ما كان بينهما غضب فعزل سعدا وأخذ منه ما عليه لبيت المال، وأقر عبد الله بن مسعود على بيت المال، وولى مكان سعد الوليد بن عقبة فكان رفيقا بالناس محبا إليهم، ولبث واليا على الكوفة، وليس على داره باب، مدة خمس سنوات³.

2- المبادئ الشرعية للتعامل مع الآثار الناجمة عن الفساد

حددت مبادئ الفقه الإسلامي وقواعده الموقف الشرعي من هذه المسألة من خلال الفصل في

مسألتين:

¹- قال شيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله: "وينبغي أن يعرف أن أولي الأمر كالسوق ما نفق فيه جُلب إليه، هكذا قال عمر بن عبد العزيز، فإن نفق فيه الصدق والبر والعدل والأمانة جُلب إليه ذلك، وإن نفق فيه الكذب والجور والخيانة جُلب إليه ذلك". أنظر، ابن تيمية نقي الدين، المرجع السابق، ص.32.

²- غازي محمد فريج، المرجع السابق، ص.291.

³- غازي محمد فريج، المرجع السابق، ص.311.

أ- موقف الفقه الإسلامي من الفوائد المالية المتحصلة من الفساد

كتلك المتعلقة بمسك رشوة مهما كان سببها، حيث اتفق الفقهاء على تحريم قبول الرشوة وأخذها، أيا كان السبب أو الظرف الذي أخذت فيه. وعليه فإن من قبض شيئا من المال مقابل إحداث نوع من أنواع الفساد، فإنه لا يملك هذا المال، ويردها ولي الأمر إلى بيت المال الذي يصير مالكا لها، وهذا هو مذهب المالكية وقول عند الحنفية والحنابلة واستدلوا في هذا بأن النبي صلى الله عليه وسلم لم يأمر ابن اللبية برد الهدية التي أهديت له إلى أربابها. كما قام بن الخطاب رضي الله عنه بجعل الهدية التي أهديت لزوجته أم كلثوم في بيت المال، وكذلك الهدايا التي أهديت لأبي هريرة جعلها في بيت المال، وصادر ثروة كثيرة من عماله ولم يقبل احتجاجهم لأنهم ثمروا أموالهم في التجارة والزراعة، وكان ممن صادر أموالهم أو شاطرهم فيها عمرو بن العاص وسعد بن أبي وقاص وخالد بن الوليد¹.

ب- موقف الفقه الإسلامي من الأضرار الناشئة عن الفساد

الأضرار الناشئة عن الفساد نوعان: نوع يعود على المجتمع ككل، أي على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ونوع يعود على أشخاص معينين هم أصحاب العلاقة المباشرة بالتصرف الفاسد. وكلا هذين النوعين من الضرر يجب فقها معالجته وإزالة المفاصد الناشئة عنه بالوسائل المتاحة والمناسبة، وهذا هو مقتضى القاعدة الفقهية "الضرر يزال".

ومن الأمثلة لإزالة الضرر ما يسمى بـ "إعادة المحاكمة" في الاصطلاح المعاصر، حيث ذهب بعض الفقهاء إلى أن الشخص المدان من قبل أحد القضاة، له أن يطالب بإعادة محاكمته أمام قاض آخر إذا استطاع أن يثبت أن القاضي الأول قد ارتشى في المحاكمة الأولى، فالفاسق لا يجوز حكمه كما يقول الإمام القرطبي².

¹ - عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، المرجع السابق، ص. 160.

² - مقتبس عن، عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، المرجع السابق، ص. 145.

هذا ولم تكتف الشريعة الإسلامية في عزمها على مكافحة الفساد بجميع أنواعه ومظاهره بوضع إجراءات وقائية وسياسات رقابية وعقابية، بل أتبعها بوضع هيئات خاصة، مهمتها تتبع مظاهر الفساد بصورة عملية ومحاربتة، وهذا ما سنتناوله فيما يلي.

المطلب الثاني

الولايات الخاصة بمكافحة الفساد في الشريعة الإسلامية

جاءت الشريعة الإسلامية جامعة لكل ما يصلح حياة الناس، جالبة لمصالحهم ودارئة عنهم ما يفسد عليهم دينهم ودنياهم، وفي هذا يقول الإمام ابن القيم " الشريعة مبناها وأساسها على الحكم ومصالح العباد في المعاش والمعاد، وهي عدل كلها ومصالح كلها وحكمة كلها"¹.

ورعاية الشرع لمصالح العباد قد رتبها الله ترتيباً عجيباً يظهر للمتتبع والمستقرئ، فانزل الضروريات في المنزلة الأولى، ثم تليها الحاجيات ثم التحسينات. فأما الضروريات فمعناها أنها لا بد منها في قيام مصالح الدين والدنيا، بحيث إذا فقدت لم تجر مصالح الدنيا على استقامة، بل على فساد وتهارج وتفاوت حياة، وأما الحاجيات فقد شرعت من أجل التوسعة ورفع الضيق المؤدي في الغالب إلى الحرج والمشقة اللاحقة بفوت المطلوب، وأما التحسينات فمعناها الأخذ بما يليق من محاسن العادات وتجنب الأحوال المذنبات التي تأنفها العقول الراجحات².

ولما رعت الشريعة الإسلامية كل ذلك وغرست تلك الأشجار لم يكن معقولاً أن تترك ثمارها بدون قطف وجمع، فحث الله المسلمين على التعاون على البر والتقوى ونهاهم عن التعاون على الإثم والعدوان إذ يقول الله تعالى " وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ"³.

¹- أنظر، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن قيم الجوزية، إعلام الموقعين عن رب العالمين، ج. 03، دار الكتب العلمية، بيروت، 1988، ص. 13.

²- أنظر، أبي اسحاق الشاطبي، الموافقات في أصول الشريعة، ج. 02، المكتبة التجارية الكبرى، مصر، د.س.ن، ص. 8-11.

³- سورة المائدة، الآية 02.

فخيرية أمة الإسلام لا تتحقق إلا إذا أمرت بالمعروف ونهت عن المنكر، وفي هذا يقول تعالى " كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ " ¹، فقد هداهم الله تعالى إلى هذه الأوصاف الثلاثة لتتحقق لهم تلك الخيرية المشار إليها في الآية. بل إنه أمرهم بالقيام بذلك لتحصيل ذلك المقام الرفيع وتلك المنزلة الشريفة فقال " وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ " ² فوسمهم بالخيرية هناك، وبالفلاح هنا والله يؤتي فضله من يشاء، وفي هذا الأمر ما فيه من تعريف الأمة بقيمتها ومكانتها بين الأمم.

وإذا كان جماع الدين وجميع الولايات هو أمر ونهي، فالأمر الذي بعث الله به رسوله هو الأمر بالمعروف، والنهي الذي بعثه به هو النهي عن المنكر، وهذا نعت النبي والمؤمنين كما قال تعالى " وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ " ³.

وتحقيقا لهذا الأمر، شرع الإسلام للأمة الولايات التي تحفظ تلك الأوامر وتضمن تطبيقها ليظهر ما أمرت به من معروف وتعزز تلك الزواجر ليختفي ما نهت عنه من منكر، وإذا تم ذلك، واثمر الناس بالمعروف وتناهوا عن المنكر موزعين بالسلطان كما وزعوا بالقرآن، ظهرت المصالح وانتفع الناس بها واختفت المفاسد وسلم العباد من شرها، فكانت الولايات السلطانية في الإسلام بذلك قائمة على جلب المصالح ودرء المفاسد ⁴.

ومن أهم الولايات التي عنيت بمكافحة الفساد باعتباره منكرا في الشريعة الإسلامية، ديوان المظالم

(الفرع الأول)، ولاية الحسبة (الفرع الثاني).

¹ - سورة آل عمران، الآية 110.

² - سورة آل عمران، الآية 104.

³ - سورة التوبة، الآية 71.

⁴ - أنظر، عبد العزيز بن محمد بن مرشد، نظام الحسبة في الإسلام - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، 1996، ص.10.

الفرع الأول

ديوان المظالم

نستفتح بتعريفه (أولاً)، ثم نعرض تباعاً إلى نشأته (ثانياً)، فتنظيمه (ثالثاً)، وتحديد اختصاصاته (رابعاً).

أولاً: تعريف ديوان المظالم

جاء في لسان العرب أن الظلم هو وضع الشيء في غير موضعه، وأصل الظلم الجور ومجاوزة الحد، والظلم: الميل عن القصد، والعرب تقول: ألزم هذا الصوب ولا تظلم عنه أي لا تجر عنه¹.

أما اصطلاحاً فيعرف الماوردي نظر المظالم بأنه " قود المتظلمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة"².

أما ابن خلدون فيعرفها بأنها " وظيفة ممتزجة بين سطوة السلطة، ونصفه القضاء، وتحتاج إلى علو يد وعظيم رهبة، تقمع الظالم من الخصمين، وتزجر المعتدي، وكأنه يمضي ما عجز القضاة أو غيرهم عن إمضائه، ويكون نظره في البيئات، واعتماد الإمارات والقرائن، وتأخير الحكم إلى استجلاء الحق، وحمل الخصمين على الصلح، واستحلاف الشهود، وذلك أوسع من نظر القاضي"³.

وقد اعتبرها ابن العربي بأنها " ولاية غريبة أحدثها من تأخر من الولاة لفساد الولاية، وفساد الناس، وهي عبارة عن كل حكم يعجز عنه القاضي، فينظر فيه من هو أقوى منه يدا، وذلك أن التنازع إذا كان بين ضعيفين قوى أحدهما القاضي، وإذا كان بين قوي وضعيف، أو قويين والقوة في أحدهما بالولاية كظلم الأمراء والعمال، فهذا مما نصب له الخلفاء أنفسهم"¹.

¹ - ابن منظور أبو الفضل جمال الدين، المرجع السابق، 373.

² - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 73. وكلمة "قود" هنا تعني: إيصال المتظلمين. عبد الله بن ناصر آل غصاب، المرجع السابق، ص. 118.

³ - عبد الرحمن بن خلدون، المرجع السابق، ص. 222.

¹ - أنظر، ابن العربي، أبو بكر محمد بن عبد الله، أحكام القرآن، تحقيق محمد عبد القادر عطا، المجلد 04، دار الفكر للطباعة والنشر، لبنان، ص. 61.

ويقول فضيلة المرحوم الشيخ محمد أبو زهرة في بحث له عن ولاية المظالم: " إن ولاية المظالم كولاية القضاء، وكولاية الحرب، وكولاية الحسبة، جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم، ويقوم فيه نائباً عنه، ممن يكون فيه الكفاية والهمة لأدائه، ويسمى المتولي لأمر المظالم ناظراً، ولا يسمى قاضياً وإن كان له مثل سلطان القضاء، ومثل إجراءاته في كثير من الأحوال، ولكن عمله ليس قضائياً خالصاً، بل هو قضائي وتنفيذي فقد يعالج الأمور الواضحة بالتنفيذ أو بالصلح أو بالعمل الخيري يرد لصاحب الحق حقه، فهو قضاء أحياناً وتنفيذ إداري أحياناً"¹.

وهكذا يتبين لنا أن الفقهاء قد اختلفوا في تحديد طبيعة ولاية المظالم، فهناك من اعتبرها وظيفة قضائية، وهناك من اعتبرها قضاء إدارياً، وهناك من اعتبرها قضاء من نوع خاص، ومرجع هذا الاختلاف يعود إلى تنوع وظائفها، وإلى التطور التدريجي الذي مرت به إلى أن اكتملت كمؤسسة واضحة المعالم في نهاية التطور.

ثانياً: نشأة قضاء المظالم

انتشر الظلم في الجاهلية، واتخذ صوراً متعددة، فقد كانوا يثدنون البنات خوفاً من العار، ويقتلون الأولاد خشية الفقر، وكانت المرأة إذا مات زوجها ورثها وليه، وإن كان له ابن صغير حبسها حتى تموت فيرثها فكانت المرأة الأكثر تعرضاً للظلم في ذلك العصر. وكان أهل الجاهلية لا يقسمون للمرأة شيئاً من الميراث فيورثون الرجال دون النساء، والكبار دون الصغار، وكان الثأر سائداً في الجاهلية، فكانوا يقتلون غير القتال وغيره الكثير من صور الظلم التي سادت الجاهلية.

وكان حلف الفضول الذي عقده قريش في الجاهلية في دار ابن جدعان لرد المظالم دليلاً على وجود المظالم في الجاهلية¹، وكان الرسول عليه الصلاة والسلام قد شهد هذا الحلف قبل النبوة، وأقره بعد أن

¹- أنظر، عمر شريف، نظم الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية - دراسة مقارنة - معهد الدراسات الإسلامية، الإسكندرية، 1991، ص.142.
¹- أنظر، ابن هشام أبو محمد عبد الملك بن أيوب، السيرة النبوية - تحقيق وليد سلامة وخالد عثمان - ط. 01، مكتبة الصفا، القاهرة، 2001، ص.83.

أكرمهم الله بالرسالة، حيث قال عليه الصلاة والسلام حاكيا للحال: "لقد شهدت في دار عبد الله بن جدعان حلف الفضول، ولو دعيت إليه لأجبت، وما أحب أن لي به حمر النعم"¹.

وهذا الذي كان من الأخذ على يد الظالم، ورد الحق إلى صاحبه، هو صورة من صور قضاء المظالم لأن المتعاهدين من المتنفذين في قريش، وأصحاب الشأن والقوة فيهم، وحضور النبي صلى الله عليه وسلم معهم، وسروره بعد البعثة بذلك الحضور، وأنه أحب إليه من حمر النعم يدل على مشروعية هذه الولاية، بأن يكون فيها رد للمظالم إلى أصحابها، وقوله ولو دعيت به في الإسلام لأجبت أي لو دعا مظلوم بذلك الحلف لأجبت².

أما في عهد نبوته عليه الصلاة والسلام، فقد بدأ النظر في المظالم منذ بداية عهد الإسلام، فكان الرسول عليه الصلاة والسلام يجلس للمظالم، ويقضي فيما يعرض عليه من مظالم كما يجلس للقضاء، وقال في إحدى خطبه "إني قد دنا مني حقوق من بين أظهركم، فمن كنت جلدت له ظهرا فهذا ظهري فليستقد منه، ومن كنت شتمت له عرضا فهذا عرضي فليستقد منه، ومن كنت أخذت له مالا فهذا مالي فليستقد منه، ولا يقولن رجل: إني أخشى الشحناء من قبل رسول الله، ألا وإن الشحناء ليست من طبعي ولا من شأني، ألا وإن أحبكم إلي من أخذ حقا إن كان، أو حللني فلقيت الله وأنا طيب النفس، ألا وإني لا أرى ذلك بمغن عني حتى أقوم فيكم مرارا"³.

فهنا النبي عليه الصلاة والسلام يدعو للاقتصاص من نفسه، ويدعو صاحب الحق ليأخذ حقه، دون أن يخشى البغضاء من الرسول عليه الصلاة والسلام، لأن من أخذ حقه وحلله من مظلمته أحب إليه ممن أبقى حقه معلقا على ذمته.

إلا أنه لم يكن هناك حاجة لوجود ولاية المظالم، أو قضاة مختصين للنظر فيه في عهده صلى الله عليه وسلم لأن ما جاء به الإسلام هو منع التظالم والتجاحد بين الناس، كما أن النبي صل الله عليه وسلم موجود بينهم يرفع كل مظلمة، وينصف كل مظلوم.

¹- أبي بكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي، المرجع السابق، ج.06، الحديث رقم.1380، ص.596.

²- أنظر، نمر محمد الخليل النمر، أهل الذمة والولايات العامة في الفقه الإسلامي، المكتبة الإسلامية، الأردن، د.س.ن، ص.275.

³- أنظر، سعد الدين مسعد هلال، حقوق الإنسان في الإسلام -دراسة تأصيلية فقهية مقارنة- مكتبة وهبة، القاهرة، د.س.ن، ص.328.

ومن الحوادث التي تدل على نظر الرسول صلى الله عليه وسلم في المظالم ما رواه عبد الله بن الزبير أن رجلا من الأنصار خاصم الزبير عند رسول الله صلى الله عليه وسلم في شِراجِ الحَرَّةِ التي يسقون بها النخل، فقال الأنصاري: سَرَّحَ الماءَ يَمِرُ فأبى عليهم، فاختصموا عند رسول الله صلى الله عليه وسلم فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم "اسق يا زبير ثم أرسل إلى جارك، فغضب الأنصاري فقال: يا رسول الله إن كان ابن عمتك، فتلون وجه نبي الله صلى الله عليه وسلم ثم قال: "يا زبير اسق ثم احبس الماء حتى يرجع إلى الجدر"¹، فقال الزبير: والله إني لأحتسب أن هذه الآية نزلت في ذلك وهي قوله تعالى " فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّى يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنْفُسِهِمْ حَرَجًا مِمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا"².

وهذا الحكم الذي حكم به الرسول صلى الله عليه وسلم أن من كانت أرضه أقرب إلى فم الوادي فهو أولى بالماء، وحقه تمام السقي، فالرسول صلى الله عليه وسلم أذن للزبير في السقي على وجه المساحة فلما أساء خصمه الأدب، ولم يعرف حق ما أمر به الرسول صلى الله عليه وسلم من المساحة، أمره النبي صلى الله عليه وسلم باستيفاء حقه على التمام، وحمل خصمه على الحق.

وعندما اتسعت الدولة الإسلامية وأتاب الخلفاء قضاة عنهم للحكم بين الناس، جعلوا لأنفسهم الحكم فيما يعجز عنه القاضي لاتصاله بطبقة الحكام، وهو ما سمي "النظر في المظالم". وكان الخلفاء الراشدين يقومون بنظر المظالم في المسائل المتعلقة بشخصيات قيادية كالولاء والأمراء وذوي الجاه والقوة، إلا أنه لم يفرد أحد من الخلفاء الراشدين -رضوان الله عليهم- للمظالم أوقاتا محددة، لأن المتظلمين كانوا يستطيعون مراجعة الخليفة متى شاءوا³.

ومن قضاء المظالم في عهد عمر -رضي الله عنه- ما رواه أنس " أن رجلا من أهل مصر أتى عمر بن الخطاب رضي الله عنه فقال: " يا أمير المؤمنين عائد بك من الظلم، قال: عدت معاذًا، قال: سابتك ابن عمرو بن العاص فسبقتة، فجعل يضربني بالسوط ويقول: أنا ابن الأكرمين، فكتب عمر إلى عمرو يأمره بالقدوم ويقدم بابنه معه، فقدم، فقال عمر رضي الله عنه أين المصري؟ خذ السوط فاضرب، فجعل

¹- أبي بكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي، المرجع السابق، ج.10، الحديث رقم.20287، ص.182.

²- سورة النساء، الآية.65.

³- أنظر، أنور الرفاعي، النظم الإسلامية، دار الفكر المعاصر، بيروت، د.س.ن، ص.113.

يضرر به بالسوط ويقول عمر - رضي الله عنه - اضرب ابن الأكرمين. قال أنس: فضرب، فوالله لقد ضربه ونحن نحب ضربه، فما أقلع عنه حتى تمنينا أنه يرفع عنه، ثم قال عمر للمصري: ضع السوط على صلعة عمرو، فقال: يا أمير المؤمنين إنما ابنة الذي ضربني وقد استقدت منه، فقال عمر رضي الله عنه لعمرو: مُدِّ كَم تَعْبَدْتُم النَّاسَ وَقَدْ وَلَدْتُم أَمَهَاتِم أَحْرَارًا؟ فقال: يا أمير المؤمنين لم أعلم ولم يأتي¹.

ويضيف الماوردي أن الخلفاء الراشدين لم يندبوا أحدا لنظر المظالم لعدم حاجتهم إلى ذلك لقوة الوازع الديني في الصدر الأول من الإسلام وإيمانهم بالعدل واكتفائهم بالموعظة، ولم تظهر حسب رأيه الحاجة إلى قضاء المظالم إلا في أواخر عهد علي بن أبي طالب - رضي الله عنه - إذ أنه لجأ إلى هذه الطريقة في بعض الأحيان².

أما بعد علي - رضي الله عنه - فيقول الماوردي " ثم انتشر الأمر بعده حتى تجاهر الناس بالظلم والتغالب، ولم يكفهم زواجر العظة عن التمانع والتجاذب، فاحتاجوا في ردع المتغلبين وإنصاف المغلوبين إلى نظر المظالم الذي يمتزج فيه قوة السلطة بنصف القضاء، فكان أول من أفرد للظلمات يوما يتصفح فيه قصص المتظلمين - من غير مباشرة للنظر - عبد الملك بن مروان. فكان إذا وقف منها على مشكل، أو احتاج فيها إلى حكم منفذ، رده إلى قاضيه أبي إدريس الأودي، فينفذ فيه أحكامه، فكان أبو إدريس هو المباشر، وعبد الملك هو الأمر"³.

وكان عبد الملك بن مروان شديد اليقظة، كثير التعهد لولاته، وقد بلغه أن أحد عماله قبل هدية فأمر بإحضاره، فلما دخل قال له: أقبلت هدية منذ وليتك؟ قال يا أمير المؤمنين: بلادك عامرة، وخراجك

¹ - أنظر، الأبيشي شهاب الدين بن محمد، المستطرف في كل فن مستظرف، تحقيق مفيد محمد قمحية، ط. 02، المجلد. 02، دار الكتب العلمية، بيروت، 1986، ص. 239.

² - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 74.

³ - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 75. إلا أن عبد الملك كان كغيره من خلفاء بني أمية لا ينظرون في المظالم إلا بعد رفعها لهم، فإذا بلغت المظلمة باب عبد الملك لم يتوان عن ردها، ومن ذلك: غضبه على الحجاج بن يوسف لمحاولته التعدي على أنس بن مالك، ورميه بالنفاق، فقد ذكر أبو بكر بن عياش أن أنسا بعث إلى عبد الملك يشكو إليه الحجاج، ويقول: " والله لو أن اليهود والنصارى رأوا من خدم نبيهم لأكرموه، وأنا قد خدمت رسول الله صلى الله عليه وسلم عشر سنين، فكتب عبد الملك إلى الحجاج كتابا فيه كلام جد، وفيه: إذا جاءك كتابي هذا، فقم إلى أبي حمزة فترضاه، وقبل يده ورجله، وإلا حل بك مني ما تستحقه. أنظر، ابن كثير اسماعيل بن عمر، البداية والنهاية، المجلد . 07، مكتبة المعارف، بيروت، د.س.ن، ص. 91.

موفور ورعيتك على أفضل حال، قال: أجب فيما سألتك عنه أقبلت هدية منذ وليتك؟ قال: نعم، قال: لكن كنت قبلت ولم تعوض إنك للثيم، ولئن أنلت مُهديك لا من مالك أو استكفيته ما لم يُستكفاه، إنك لجائر خائن، ولئن كان مذهبك أن تعوض المهدي إليك من مالك، وقبلت ما اتهمك به عند من استكفأك، وبسط لسان عائبك، وأطمع أهل عملك، إنك لجاهل، وأما من أتى أمرا لم يخل فيه من دناءة أو خيانة، أو جهل مصطنع، نخبناه عن عمله"¹.

ثم زاد من جور الولاة وظلم العتاة ما لم يكفهم عنه إلا أقوى الأيدي، وأنفذ الأوامر، فكان الخليفة عمر بن عبد العزيز أول من ندب نفسه للنظر في المظالم، فردها وراعى السنة العادلة وأعادها، ورد مظالم بني أمية على أهلها، حتى قيل له وقد شدد عليهم فيها وأغلظ، أنا نخاف عليك من ردها العواقب، فقال "كل يوم أتقيه أو أخاف دون يوم القيامة لا وقيته"².

وتتابع الناس في رفع المظالم إلى عمر بن عبد العزيز، حتى لم يبق مظلمة مما كان في يده أو يد أهله من بني مروان إلا ردها، فاستغاث بنو مروان بأعيان الناس فلم ينفعهم ذلك، وأتوا عمته، وذكروا لها أن عمر قد أخذ أموالهم، وأنهم يُسبون في مجلسه، فذهبت إلى عمر وذكرت له ما قالوا، فقال عمر "اعلمي أن النبي صلى الله عليه وسلم مات وترك الناس على نهر مَورود، و أيم الله لو أبقاني الله لأرذنته إلى مجراه الأول، فمن رضي فله الرضى، ومن سخط فله السخط، وإذا كان الظلم من الأقارب الذين هم بطانة الوالي، والوالي لا يُزيل ذلك، فكيف يُزيل ما هو ناءٍ عنه في غيرهم؟ وقال: من يسبهم إنما يرفع الرجل مظلمته فأخذ له بها"³.

وقد أذن عمر بن عبد العزيز للمظلومين بالدخول عليه دون استئذان، وقال في إحدى خطبه "إني قد استعملت عليكم رجالا لا أقول هم خياركم، ولكنهم خير ممن هو شر منهم، فمن ظلمه عامله بمظلمة فلا إذن له علي"¹ وذلك تشجيعا منه على التظلم دون الخوف من الظالم.

¹- أنظر، صفوت أحمد زكي، جمهرة خطب العرب، المجلد 03، المكتبة العلمية، بيروت، د.س.ن، ص.235.

²- عمر شريف، المرجع السابق، ص.144.

³- ابن كثير إسماعيل بن عمر، البداية والنهاية...، المرجع السابق، ص.213-214.

¹- أنظر، ابن سعد محمد بن منيع البصري، الطبقات الكبرى، المجلد 05، دار صادر، بيروت، د.س.ن، ص.343.

وقد تجرأ الناس على التظلم من أهل عمر ومنهم والده فقد قدم رجل من حلوان مصر على عمر بن عبد العزيز فقال "يا أمير المؤمنين إن والدك ولي بلادنا، وكتب إلى الخليفة عبد الملك بن مروان يخبره أن حلوان صافية وهي أرض خراج، فاقطعه إياه فورثتها أنت وإخوتك، فاتق الله، ولا تظلمنا كما ظلمنا أبوك، فقد كان شيخا ضعيف الخراج، وأنت رجل مُخرج فقال عمر: إن كان أبي كما ذكرت فهو أبي لا أبوك، نازعني منازعة جميلة، ولا تشتم عرضي فإن لي فيه شركاء إخوة وأخوات لا يرضون أن اقضي فيها بغير قضاء قاض، أقوم معك إلى القاضي، فإن قضى لي اضطرت، وإن قضى لك سلمت، قال: إن قمت معي فقد أنصفتني، فقاما إلى القاضي فتكلم كل منهما بحجته، فقضى القاضي للرجل، فقال عمر: إن عبد العزيز قد أنفق عليها ألف درهم، فقال القاضي: قد أكلتم من غلتها بقدر ذلك، فقال عمر: وهل القضاء إلا هذا لو قضيت لي ما وليت لي عملا أبدا" ¹ فأعطى الرجل حقه.

أي حاكم من الحكام يقف مع رجل من عامة الناس أمام القضاء ليفصل بينهما ! إن هذا لا يوجد إلا في ظل الدولة الإسلامية التي يتساوى فيها الجميع بغض النظر عن مكائهم وأجناسهم، وأين نجد قاضيا يحكم بالحق دون محاباة أو خوف من بطش الحاكم أو صاحب الجاه؟.

ثم جلس لولاية المظالم من خلفاء بني العباس جماعة، فكان أول من جلس لها منهم: المهدي ثم الهادي ثم الرشيد ثم المأمون فأخر من جلس لها منهم المهدي حتى عادت الأملاك إلى مستحقيها ²، وهذا لا يعني أن النظر في المظالم قد توقف، وإنما واصل الولاة والسلطين والقضاة النظر فيها بحسب الأحوال السائدة في الدولة وأقاليمها ³، حيث كان الخلفاء يجلسون بأنفسهم للنظر في المظالم، ثم أخذ الخليفة ينيط مهمة النظر في المظالم للوزراء أو بأشخاص ذوي مكانة، وعندما اتسعت الدولة رتب للمظالم ديوان ونصب له موظفون في مختلف البلاد.

¹ - أنظر، البيهقي إبراهيم بن محمد، المحاسن والمساوي، -تحقيق عدنان علي- ط. 01، دار الكتب العلمية، بيروت، 1999، ص.358.

² - الماوردى محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص.75.

³ - أنظر، الملاح هاشم يحيى، الحسبة في الحضارة الإسلامية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، د.م.ن، 2007، ص.81.

ثالثاً: تنظيم ديوان المظالم

جدير بالتنبيه هنا أن الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى قضاء المظالم هي ذات الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى الحكم، من إسلام وحرية وعدالة؛ لأن قضاء المظالم يتولى الحكم في أمور السياسة والحكم، مثل عزل رئيس الدولة أو عزل الوزراء، وكذلك الحكم في تفسير النصوص وبيان القصد من سن القوانين، والحكم في كل خلاف يثور حول فهم الشرع اللازم للتطبيق في الحياة الإسلامية، وهذا من قبيل الحكم السياسي، فهو حكم لا يقل في هذا الشأن عن حكم الدولة لذلك كانت شروط قاضي المظالم هي نفسها شروط انعقاد الخلافة¹.

إلا أن الماوردي يضيف شروطاً خاصة فيمن يتولى ولاية المظالم وهي أن يكون جليل القدر، نافذ الأمر، عظيم الهيبة، طاهر العفة، قليل الطمع، كثير الورع، لأنه يحتاج في نظره إلى سطوة الحمأة، وتثبت القضاة، فيحتاج إلى الجمع بين صفات الفريقين، وأن يكون بجلالة القدر، نافذ الأمر في الجهتين².

إن المتصدي للفصل في المظالم إما أن يكون الخليفة نفسه، لأنه في الأصل قاضي الأمة، وهو صاحب الحق في إقامة العدل، ومنع الظلم والفصل في المظالم، وهو يتولى ذلك بمقتضى البيعة وولايته العامة، أو يعين والي المظالم من قبل الخليفة، وقد يكون التعيين صريحاً أو ضمنياً. فإن كان ممن له ولاية عامة كالحكام والولاة والوزراء، فهؤلاء لهم النظر في المظالم بحكم ولايتهم العامة، ويتمتعون بسلطة والي المظالم دون حاجة إلى تعيينهم تعييناً خاصاً، وإن لم يكن لهم الولاية العامة احتياج إلى إذن من الخليفة لمباشرة ولاية المظالم، وقد يعين الخليفة والياً للمظالم على وجه الخصوص، فيباشر النظر في المظالم بحكم هذا التعيين¹.

والأصل أن يكون الخليفة صاحب الحق في عزل قاضي المظالم، إلا أنه لا يحق له أن يعزله إذا كانت هناك قضية مرفوعة على الخليفة أو أحد معاونيه، كما أن منح الخليفة هذه الصلاحية قد يعطل أحكام الشرع، لذا يجوز لرئيس الدولة أن يعين قاضياً للمظالم يكون اختصاصه النظر في عزل قضاة المظالم، على

¹- أنظر، محمود الخالدي، الإسلام وأصول الحكم، ط. 01، عالم الكتب الحديث، د.م.ن، 2005، ص. 436.

²- الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 73.

¹- الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 64.

أن تكون أحكامه نهائية غير قابلة للوقف، أو الاستئناف، أو الاعتراض. كما يحق لرئيس الدولة أن يجعل لقضاة المظالم حق اختيار قاض منهم يتولى النظر في عزل قضاة المظالم، دون يكون لهم حق عزله، وإلا ترتب على ذلك تعطيل أحكام الشرع¹.

أما عن تنظيم ولاية المظالم، فنظرا لاختصاصاتها الواسعة، فكان لا يجلس والي (ناظر) المظالم في الفصل في الظلمات وحده، فقد ذكر الماوردي أن مجلس النظر في المظالم لا ينتظم إلا بحضور خمسة أصناف وهي²:

- **الصف الأول:** الحماية والأعوان لجذب القوي، وتقويم الجريء وهم بمثابة هيئة دفاع، وذلك أن

الذين يختصمون عند والي المظالم من أصحاب القوة والغلبة في الغالب، فلا بد من وجود الحماية والجنود الذين يرهبون هؤلاء، ويؤدبونهم، إن دعت الحاجة إلى ذلك؛

- **الصف الثاني:** وهم القضاة الذين يرجع إليهم أمر تثبيت في الدلائل والفصل في الخصومات؛

- **الصف الثالث:** الفقهاء، ليرجع إليهم فيما أشكل ويسألهم عما اشتبه من القضايا؛

- **الصف الرابع:** كاتبو المجلس، حتى يدونوا وقائع الخصومة والحكم الفاصل في النزاع وكل ما تم تناوله في الجلسة؛

- **الصف الخامس:** وهم الشهود، وذلك حتى يشهدوا على الحكم الصادر عن قاضي المظالم.

وقد يكون اختصاص قاضي المظالم محددًا بنطاق إقليمي معين، فإذا باشر قضاء المظالم من له الولاية كأمرء الأقاليم والوزراء، أو أن يعين ولي الأمر قاضيا للنظر في المظالم في مكان ونطاق معين، فإن نظره يكون مقصورا على هذا المكان، فلا يجوز أن ينظر في المظالم الحاصلة خارج نطاق هذه المنطقة، وإذا حكم خارج منطقتة كان مردود الحكم، وكذلك إذا قلده الحكم فيمن ورد إليه في داره أو في مسجده صار حكمه فيهما شرطا، ولا يجوز له أن يحكم في غير داره أو مسجده¹.

¹ - محمود الخالدي، المرجع السابق، ص. 444-445.

² - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 76.

¹ - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 69.

رابعاً: اختصاصات ديوان المظالم

اختصاص قاضي المظالم عام يشمل كافة أنواع المظالم، إلا إن اختصاصه يقتصر من الناحية العملية على نظر المنازعات التي يعجز القضاء العادي عن النظر فيها، كالمنازعات المتعلقة بتعدي ذوي الجاه وأصحاب النفوذ، وموظفي الدولة على الناس.

هذا وتتنوع اختصاصات قضاء المظالم وتنقسم إلى قسمين: اختصاصات قضائية واختصاصات غير قضائية.

1- الاختصاصات القضائية

حيث يختص ديوان المظالم بالنظر في المسائل التالية:

- النظر في تعدي الولاية على الرعية والتعسف في حقهم¹: فهنا يباشر ناظر المظالم بمراقبة الولاية والحكام في حالة إساءة استعمالهم لسلطاتهم (مظهر من مظاهر الفساد).

- النظر في جور العمال فيما يجبونه من أموال: فيرجع فيه إلى القوانين العادلة، فيحمل الناس عليها، ويأخذ العمال بها، وينظر فيما استزادوه، فإذا رفعوه إلى بيت المال أمر القاضي برده، وإن أخذوه لأنفسهم استرجعه لأصحابه¹، فهنا نلاحظ بجلاء تدخل قاضي المظالم من أجل حماية الأموال العامة من الاختلاس.

- النظر في أعمال كتاب الدواوين (كتاب الدولة) وموظفيها والإحاطة بأحوالهم، لأنهم أمناء على أموالهم فيما يستوفونه منهم، ويوفونه لهم من حقوق، فينظر فيما وكل إليهم من الأعمال من زيادة أو نقصان²، وهنا يشبه دوره ديوان المظالم كعمل المراقب المالي أو مجلس المحاسبة في الدولة الحديثة.

¹ - أنظر، عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، أهلية الولايات السلطانية في الفقه الإسلامي، ط. 01، مكتبة الملك فهد الوطنية، د.م.ن، 1997، ص.163.

¹ - الماوردى محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص.67.

² - الماوردى محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص.68.

- تظلم الموظفين ومن في حكمهم من نقص مستحقاتهم أو تأخرها عنهم أو هضم حقوقهم العامة والخاصة وفق اللوائح المعدة لذلك، والتي يجب أن تكون قائمة على الحق والعدل، فإن كان النقص من المسؤولين عن الأموال استرجع منهم، وإن لم يعطوه صرف لهم من بيت المال وإن كانت حقوق أعيدت لهم¹.
- رد الغصوب²: أي الأموال التي اغتصبت على خلاف أحكام الشرع سواء كانت من نوع الغصوب السلطانية التي يأخذها الولاة بغير حق، بضمها للدولة أو لأنفسهم، أو غصوب الأقوياء من الأفراد من ذوي الأيدي القوية والجاه.
- النظر في المنازعات المتعلقة بالأوقاف³: ومراقبة كيفية صرف ريعها وفقا للأغراض الموقوفة عليها، خاصة بالنسبة للأوقاف العامة، خلافا للأوقاف الخاصة التي لا ينظر فيها إلا بتظلم من مستحقي ريعها.
- تنفيذ ما عجز القضاء أو الجهات المنفذة عن تنفيذه من أحكام القضاء إما للعجز عن التنفيذ أو لقوة المحكوم عليه بسبب وظيفته أو مكانته⁴.

2- الاختصاصات غير القضائية

وتتمثل في:

- النظر في جميع المسائل التي تراعى فيها المصالح العامة، مما عجز رجال الحسبة عن النظر فيه، من منع المنكرات التي يرتكبها ذوو السطوة والنفوذ، والتحيف في حق ليقدر على رده، أو منكر لم يقدر على منعه⁵.
- مراعاة العبادات الظاهرة كالصلاة والحج إذ لا يجوز التقصير فيها أو الإخلال بشروطها، فإن حقوق الله أولى أن تستوفى وفروضه أحق أن تؤدى¹.

¹ - عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، أهلية الولايات السلطانية...، المرجع السابق، ص. 164.

² - عبد الله بن ناصر آل غصاب، المرجع السابق، ص. 123.

³ - عمر شريف، المرجع السابق، ص. 145.

⁴ - عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، أهلية الولايات السلطانية...، المرجع السابق، ص. 164.

⁵ - عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، أهلية الولايات السلطانية...، المرجع السابق، ص. 164.

¹ - عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، أهلية الولايات السلطانية...، المرجع السابق، ص. 164.

إن سلطة قاضي المظالم لا تقتصر على مجرد إلغاء التصرفات المخالفة للشرع ، أو الحكم بالتعويضات عن الأضرار المادية، لأن قاضي المظالم له ولاية القضاء الكامل، فله أن يصدر أوامر إلى الإدارة (أجهزة الدولة أو الإدارات التي تتشكل منها الدولة) أو الأفراد بعمل شيء، أو الامتناع عن شيء، أو إعطاء شيء.

و اختصاص ولاية قاضي المظالم تشمل النظر في كافة جوانب النزاع المطروحة أمامه، ويصدر القاضي الحكم الذي يتناسب ويتلاءم للفصل في موضوع النزاع، فيجوز أن يحكم بتعديل القرار أو إلغائه، أو الحكم بإلزام الإدارة نتيجة هذا الإلغاء، فهو يبحث في أساس الحق المدعى به ومداه، إلا إنه ليس لقاضي المظالم أن يبحث في ملائمة التصرف الذي اتخذته الدولة (الإدارة) في شأن من الشؤون، طالما صدر موافقا لأحكام الشريعة، متوخيا المصلحة العامة، وذلك لأن القرار الإداري الصادر من السلطة التنفيذية له حججه، مثله في ذلك مثل الأحكام القضائية إذا صدر وفق أصوله الشرعية، فإنه يصبح واجب النفاذ بالنسبة للواقعة التي صدر فيها بحيث لا يجوز لمن أصدره أن يرجع عنه، ولا لغيره أن ينقضه، ولو كان مخالفا لمذهبه، وذلك بالنسبة للأمور التي يجوز الاجتهاد فيها.

وعلى ذلك، فقاضي المظالم ليس له أن يرجع عن قراره الصادر وإن تغير اجتهاده بعد ذلك في حكم المسألة، مادام اجتهاده الأول لم يخالف نصا من كتاب أو سنة أو إجماع، ويكون له في حالة ما إذا عرضت له حادثة مماثلة أن يصدر فيها قراره وفقا لما أدى إليه اجتهاده أخيرا. ولا تقتصر ولاية قاضي المظالم على مجرد الفصل في موضوع النزاع من كافة جوانبه، بل له أن يوقع العقوبات التأديبية على الموظفين إذا ظهر حيدتهم عن الحق، والذي قد تصل في بعض الأحيان إلى العزل، أو الفصل من الوظيفة¹.

وبهذا نخلص إلى أهمية الدور الذي كان منوطا بالقيام به ديوان المظالم للتصدي لشتى أنواع الفساد، خاصة تلك التي يقوم بها الحكام والأمراء، ولما كان مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من جملة المبادئ التي أتى بها الإسلام لمصلحة الفرد والمجتمع، فقد وضع مجموعة من القواعد التي تعمل على تقويض النظم الفاسدة وأتى بأسس جديدة لإصلاح المجتمع، والقضاء على الفساد، وذلك من خلال ما يسمى بولاية الحسبة، فيا ترى ما هو دور هذه الأخيرة في مكافحة الفساد؟

¹ - أنظر، سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ط. 02، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص.642.

الفرع الثاني

ولاية الحسبة

أهم المميزات للمجتمعات الإسلامية وجود نظام الحسبة وإقامة فريضة الاحتساب، ورعاية الدولة الإسلامية لهذا النظام الحساس. ويعد نظام الحسبة من أهم أنظمة الاقتصاد الإسلامي التي تتميز بخصوصيتها الحضارية، وتؤدي دورا أساسيا في مجال الرقابة الإحتسابية التوجيهية للنشاط المجتمعي بصورة تضمن الأخلقة المتنامية للسلوك الاقتصادي الاجتماعي.

ولقد استطاعت الدولة الإسلامية سابقا حماية المال العام عن طريق نظام الحسبة، وكانت ولاية الحسبة من الولايات الشرعية العامة الخاضعة لسلطة الدولة، حيث كانت تجب على الإمام بحكم وظيفته في حفظ الدين على أصوله المستقرة وتنفيذ أحكامه، ورعاية حقوق الناس ومصالحهم.

ولذلك كان الخلفاء في العصور الأولى للإسلام يباشرونها بأنفسهم، ثم أسندوا أمرها إلى وال خاص يعرف ب"المحتسب"، وأعطى من الصلاحيات و الأعوان بحيث يقوم بها خير قيام، فيمشي في الأسواق والشوارع ويقتحم أبواب المؤسسات العامة والدوائر الحكومية، ليأمر بالمعروف وينهى عن المنكر، سواء تعلق ذلك بقيمة من قيم الإسلام معطلة أو بحق من حقوق الناس مهدر، مهما كان مركز ذلك.

وللوقوف على هذه الولاية الرقابية، ندرس العناصر التالية: تعريف الحسبة (أولا)، ثم الفرق بين ولاية الحسبة والولايات الأخرى (ثانيا)، مشروعية الحسبة (ثالثا)، أهمية الحسبة (رابعا)، أركان الحسبة (خامسا)، ثم دور ولاية الحسبة في الوقاية من الفساد (سادسا).

أولا: تعريف الحسبة

الحسبة لغة مصدر احتسابك الأجر على الله تقول فعلته حسبة، وتأتي بمعنى حسن التدبير والنظر فيه، والحسبة إسم من الاحتساب وهو طلب الأجر، وقد ورد الحديث الشريف عن الرسول صلى الله عليه وسلم بهذا المعنى إذ قال " من صام رمضان إيمانا واحتسابا غفر له ما تقدم من ذنبه وما تأخر"¹.

¹- أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، المرجع السابق، الحديث رقم. 1901، ص.326.

والاحتساب يكون في الأعمال الصالحة، وباستعمال أنواع البر، والقيام بها على الوجه المرسوم فيها طلبا للثواب المرجو منها، ويقال احتسب فلان على فلان أي أنكر عليه قبيح عمله¹.

أما اصطلاحا فقد عرفها ابن خلدون أنها "وظيفية دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمر المسلمين، يعين بذلك من يراه أهلا له، فيتعين فرضه عليه"².

فهذا التعريف يعطي صورة صحيحة عن الحسبة، لأن المسلم العادل مكلف بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر دون أن تسند له ولاية الحسبة، لكنه لا يتعين في حقه، ووالي الحسبة يتعين في حقه تغيير المنكر، وما كل منكر يتعين تغييره في عنق أي مسلم³.

أما الماوردي فيعرفها أنها "أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله"⁴. وبالنظر إلى هذا التعريف يتبين لنا أنه يشمل الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مطلقا، سواء كان صادرا من مكلف من قبل الدولة أو من متطوع، ونحن إنما نعرف الحسبة، التي هي ولاية من الولايات السلطانية، التي تتمثل فيها الدولة وسيادتها.

وحيثما تعرض الإمام ابن تيمية للحسبة، لم يعرفها بتعريف اصطلاحى جامع، وإنما اكتفى بتبيين اختصاصات المحتسب فقال "وأما المحتسب فله الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، مما ليس من اختصاصات الولاية والقضاة وأهل الديوان ونحوهم"¹. وهذا التعريف الأخير لا يعطينا فكرة واضحة عن الحسبة، إذ أن عبارته قاصرة على ذكر اختصاصات المحتسب.

وصفوة القول يمكننا أن نعرف الحسبة على أنها رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق وال مختص على أفعال الأفراد وتصرفاتهم، وذلك أمرا بالمعروف ونهيا عن المنكر، وفقا لأحكام الشرع وقواعده.

¹ - ابن منظور أبو الفضل جمال الدين، المرجع السابق، ص. 314.

² - عبد الرحمن بن خلدون، المرجع السابق، ص. 225.

³ - نمر محمد الخليل النمر، المرجع السابق، ص. 257.

⁴ - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 284. وفي نفس السياق يعرف الغزالي الحسبة على أنها "عبارة عن المنع عن منكر لحق الله صيانة للمنع عن مقارفة المنكر". أنظر، أبي حامد محمد ابن محمد الغزالي، إحياء علوم الدين...، ج. 02، المرجع السابق، ص. 323.

¹ - مقتبس عن، عبد العزيز بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 13.

ثانيا: الفرق بين ولاية الحسبة والولايات الأخرى

الحسبة تلي في المرتبة وظيفه القضاء، فأقوى الولايات على العموم هي ولاية رفع المظالم، تليها ولاية القضاء، تليها ولاية الحسبة¹.

والحدود بين هذه الولايات ليست حدودا أقامها الشارع وضبطها، وحدد فواصلها على وجه يمنع التداخل بينها، بل إن لولي الأمر أن يسندها كلها لشخص واحد، أو أن ينصب لكل ولاية من يقوم بها. ومع هذا فإن الخطوط العامة لولاية المظالم هي التي أوضحها الماوردي بقوله " هي ولاية تقوم على التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبه، ولذا يقوم بها من كان جليل القدر عظيم الهيبه، ظاهر الحكمة قليل الطمع، كثير الورع"².

ومن ثم فإن أوجه الاتفاق بين ولاية الحسبة وولاية المظالم هي³:

1- أن كلا منهما موضوع للرهبة والغلظة، وكل من والى الحسبة ووالي المظالم يكونان على جانب كبير من الهيبه والشدة على المفسدين والعصاة والظلمة. ولولا ذلك لم يتم الغرض المطلوب من وراء عقد الولاية لهما.

2- أن لكل من والى الحسبة ووالي المظالم، أن يتعرض للفساد والعدوان الظاهر فيقوم بإنكاره وإزالته ولو لم يدع أحد أمامهما بذلك.

أما وجهها الافتراق فتتمثل في¹:

1- أن ولاية المظالم وضعت للنظر فيما عجز القضاء عن البت فيه، كما إذا كان أحد لم يرضخ للحكم الشرعي، مع قوة مكانته أو لم يستطع القضاء النظر في القضية خوفا على أنفسهم. بينما ولاية الحسبة قد أقيمت لتيسير أمور القضاء وإعانتهم، حيث يتولى والى الحسبة البت في الأمور السهلة الواضحة.

¹- عمر شريف، المرجع السابق، ص. 287.

²- الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 73.

³- عبد العزيز بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 56.

¹- عبد العزيز بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 56.

2- أنه يجوز لوالي المظالم أن ينظر في بعض القضايا التي يعظم خطرها، ويجل أمرها فيسمع دعوى المتنازعين، وما لهما من بيانات وحجج، ثم يصدر الحكم ويلزم به الطرفين. أما المحتسب فليس له النظر في القضايا التي تحتاج إلى إثبات، أو يدخلها الإنكار.

أما ولاية القضاء فهي الفصل بين الناس في خصوماتهم وبالتالي تقصر عنها ولاية الحسبة، لأن والي الحسبة لا ينشئ الأحكام كالقضاة، بل هو يقوم فقط بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

ومن ثم فأوجه الاتفاق بين ولاية الحسبة وولاية القضاء تتمثل في¹:

1- أن لوالي الحسبة أن يسمع دعوى المستعدي على المستعدي عليه في ثلاثة أنواع من الدعاوى التي تتعلق بحقوق الأدميين:

أ- أن يدعي رجل على آخر بأنه يبخس الوزن أو يطفف الكيل، فللمحتسب النظر في هذه الدعاوى وتقرير ما يلزم.

ب- أن يدعي شخص على آخر بممارسة الغش، أو التدليس في مبيع أو ثمن، فلوالي الحسبة النظر في المسألة ومعالجة الوضع.

ج- أن يكون لأحد الناس على رجل دين مستحق، فيماطل في قضائه مع استطاعته وثبوتة عليه، فيرفع الدائن أمره إلى المحتسب، فله سماع الدعوى، والإنكار على المدين ممطالته.

2- أن لوالي الحسبة أن يلزم المدعي عليه بالخروج من الحق الذي عليه، كمن ثبت عليه دين مستحق لآخر بقضاء أو إقرار، ولكنه لم يؤديه مع تمكنه ويساره، فاستعدى الدائن والي الحسبة على خصمه، فللوالي حينئذ أن يجبر المدين على تبرئة ذمته من الحق اللازم له بالوفاء، لأن المطل ظلم ومنكر إذا صدر من غني، وإزالة المنكر من صميم عمل المحتسب وإلزام المطلوب بأداء ما عليه لغريمه، أمر يمارسه القضاة نتيجة لأحكامهم التي يصدرونها.

وأما وجهها الاختلاف فتتمثل في¹:

¹ - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 285.

1- ليس لوالي الحسبة أن ينظر في الدعاوى الخارجة عن نطاق المنكرات الظاهرة.

2- أن ولاية الحسبة لا تشمل مما تقدم- إلا على الحقوق المعترف بها أو سبق بها حكم، أما الحقوق التي يدخلها التجاحد والتناكر وتجري فيها المرافعة، فلا يجوز لوالي الحسبة أن ينظر فيها- لأنه يحتاج في ذلك إلى سماع البيئات أو الإلزام باليمين، وهذا ليس له.

ثالثا: مشروعية الحسبة

نتناول مشروعيتها في القرآن الكريم (1)، ثم في السنة المطهرة (2)، يليها مشروعيتها من خلال عمل الصحابة بها (3).

1- مشروعيتها في القرآن الكريم

وردت عدة آيات من القرآن الكريم تفيد مشروعية الحسبة، منها:

قوله تعالى " لَيْسُوا سَوَاءً مِنْ أَهْلِ الْكِتَابِ أُمَّةٌ قَائِمَةٌ يَتْلُونَ آيَاتِ اللَّهِ آنَاءَ اللَّيْلِ وَهُمْ يَسْجُدُونَ يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُسَارِعُونَ فِي الْخَيْرَاتِ وَأُولَئِكَ مِنَ الصَّالِحِينَ"².

وقوله تعالى أيضا " وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ "¹، وجعل - تعالى - العمل بخلافها من صفات المنافقين، فقال - سبحانه - " الْمُنَافِقُونَ وَالْمُنَافِقَاتُ بَعْضُهُمْ مِنْ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمُنْكَرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمَعْرُوفِ وَيَقْبِضُونَ أَيْدِيَهُمْ نَسُوا اللَّهَ فَنَسِيَهُمْ إِنَّ الْمُنَافِقِينَ هُمُ الْفَاسِقُونَ "².

¹ - الماوردى محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 286.

² - سورة آل عمران، الآيتان 113- 114.

¹ - سورة التوبة، الآية 71.

² - سورة التوبة، الآية 67.

وقوله عز وجل في سورة الحج " الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ"¹.

2- مشروعيها في السنة المطهرة

وردت عدة أحاديث عن النبي صلى الله عليه وسلم تفيد تحث على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر منها:

عن أبي هريرة رضي الله عنه أن رسول الله صلى الله عليه وسلم مر على صبرة طعام فأدخل يده فيها فنالت أصابعه بللا فقال: ما هذا يا صاحب الطعام؟ قال: أصابته السماء يا رسول الله، قال: أفلا جعلته فوق الطعام كي يراه الناس، من غش فليس مني"².

حديث أبي سعيد الخدري رضي الله عنه أن النبي صلى الله عليه وسلم قال " من رأى منكم منكرا فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان"³.

ومع أن القيام بالحسبة يحقق للفرد النجاة في الدنيا والآخرة، فهو مع ذلك صدقة له. فعن أبي ذر رضي الله عنه: " أن أناسا قالو: يا رسول الله، ذهب أهل الدثور بالأجور، يصلون كما نصلي، ويصومون كما نصوم، ويتصدقون بفضول أموالهم، قال: أوليس قد جعل الله لكم ما تصدقون به، إن بكل تسبيحة صدقة، وكل تكبيرة صدقة، وكل تهليل صدقة، وأمر بالمعروف صدقة، ونهي عن المنكر صدقة..."¹.

¹ - سورة الحج، الآية 41.

² - الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، المرجع السابق، ج. 02، الحديث رقم. 2155، ص. 11.

³ - الإمام أحمد بن محمد بن حنبل، المرجع السابق، ج. 10، الحديث رقم 11452، ص. 170.

¹ - أنظر، يحيى إسماعيل، شرح صحيح مسلم للقاضي عياض المسمى إكمال المعلم بفوائد مسلم، ط. 01، ج. 03، دار الوفاء، المنصورة، مصر، 1998، الحديث رقم. 1006، ص. 526.

3- عمل الصحابة

إن الحسبة من أعظم الخطط الدينية، وهي بين خطة القضاء وخطة الشرطة، جامعة بين نظر شرعي وديني، وزجر سياسي سلطاني، فلعوم مصلحتها، وعظيم منفعتها تولى أمرها الخلفاء الراشدون، والأمراء المهتدون، ولم يوكلوا أمرها إلى غيرهم، مع ما كانوا فيه من شغل الجهاد، وتجهيز الجيوش للمكافحة والجلاد¹.

فمعلوم أن الخلفاء الراشدين كانوا يتفقدون الرعية، ويراقبون الأسواق، والمرافق العامة، فهذا عمر بن الخطاب رضي الله عنه يمر يوماً ببناء بينى بحجارة وجص، فقال: لمن هذا؟ فذكروا له أنه لعامل من عماله على البحرين، فقال: أبت الدراهم ان لا تخرج أعناقها وقاسمه ماله².

فهذا التجوال من الخليفة عمر رضي الله عنه يدل على مزاولته لولاية الحسبة.

رابعاً: أهمية الحسبة

الحسبة في الإسلام قاعدة من قواعد بناء الأمة، وأساس من أسس تكوين مجتمع فاضل نظيف، تختفي فيه الرذائل، وتسود فيه الفضائل، فهي وسيلة من وسائل مقاومة الشر، وحماية المحارم، بما تعلقو القيم الدينية، وتزدهر المفاهيم الأخلاقية، ويقوى روح الحب والتعاون على البر والتقوى بين الناس، ويعلو صوت الحق على صوت الأهواء والعادات.

ومن أهمية هذه الوظيفة أنها تحافظ على صيغة المجتمع المؤمن، بالمحافظة على الفضيلة ونشرها، ومحاربة الرذيلة وإزالتها. وإذا كان الناس يختلفون في سلوكهم فمنهم الصالح، ومنهم الغاش لمن يعامله، ومنهم المعتدي على غيره، ومنهم الذي يلتبس عليه وجه الحق، وإذا كان الأمر كذلك فإنهم محتاجون لمن يراقب أسواقهم ليردع الغاش ويؤدبه، وهم محتاجون لمن يغشى تجمعاتهم، ليقمع أهل المنكر، ويؤيد أهل الحق، وينمي الفضائل في النفوس¹.

¹- نمر محمد الخليل النمر، المرجع السابق، ص. 259.

²- نمر محمد الخليل النمر، المرجع السابق، ص. 259.

¹- نمر محمد الخليل النمر، المرجع السابق، ص. 260.

كما أن الحسبة تعمل على حماية المصالح العامة من الاعتداء عليها، ذلك لأنها من حقوق الله تعالى والحسبة تقوم بحمايتها فلا يساء استعمالها، ولا يقصر في صيانتها، ولا يعتدى عليها، قال شيخ الإسلام بن تيمية عند بيانه اختصاصات المحتسب " وما احتاج إليه الناس حاجة عامة، فالحق فيه لله، ولهذا يجعل العلماء هذه حقوقاً لله تعالى وحدوداً لله، بخلاف حقوق الآدميين وحدودهم، وذلك مثل حقوق المساجد ومال الفيء، والصدقات، والوقف، والمنافع العامة ونحوها"¹.

ويتجلى دور الحسبة في المحافظة على استقامة الموازين الاجتماعية واتزان المفاهيم واستقرارها حتى لا ينقلب المنكر معروفاً والمعروف منكراً. لذا نجد أن من أشد الأمور خطورة انتشار المنكرات ثم تواطؤ المجتمع على السكوت عنها ثم قبولها أخيراً! فإذا بلغت المنكرات درجة القبول عند الناس، وذلك بأن يروها أموراً معتادة لا حاجة لاستنكارها فضلاً عن الإنكار على مرتكبيها، إذا بلغ الحال إلى هذا الحد، فإن المجتمع يفقد موازينه المستقيمة وتذوب مفاهيمه الصحيحة لكل القيم الفضيلة، وعندئذ يعجز كل قانون عن التأثير في الناس ولا سيما القوانين الوضعية التي تقوم على مبدأ عدم التدخل في الحريات الشخصية.

ومن ثم، فإن الكثير من القيم الأخلاقية الإيجابية المتجددة في الحياة المجتمعية لا يمكن تفعيلها في الواقع الاقتصادي بدون الاعتماد على جهاز مؤسسة رقابي يبحث عن الانحرافات السلبية سواء كان مصدرها أخلاقياً أم كان خلاف ذلك¹، و يقوم بالتوجيه المتواصل، والتقويم الدائم الذي يحد من تطور آليات الفساد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي، وذلك لأن آليات الفساد الاقتصادي تتفاعل وتنمو بشكل مضطرب في ظل انتشار الفساد في نواحي الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والإعلامية الخ...

ونرى أهمية السبق التطبيقي في المذهبية الاقتصادية الإسلامية في إدراك ذلك الارتباط بين مختلف نواحي الحياة، وفي عدم ترك سير الحياة الاقتصادية للقوانين الطبيعية والآليات الخفية للسوق التي تنظمها المذهبية الرأسمالية، أو للقوانين والآليات الإجبارية التي تفرضها النخب المهيمنة على الدولة في المذهبية

¹ - مقتبس عن، ناخي بن حسن بن صالح حضيري، الحسبة النظرية والعملية عند شيخ الإسلام ابن تيمية، ط. 01، دار الفضيلة، الرياض، 2005، ص.73.

¹ - عبد الرحمن ابن خلدون، المرجع السابق، ص.398.

الاشتراكية، فكان طبيعيا الاعتماد على مؤسسة الحسبة التي قامت بدور ريادي كبير في توجيه الأنشطة المجتمعية بصورة قللت بشكل دائم من نمو الفساد وتطور الانحرافات.

والمتفحص في الواقع الحالي للاقتصاديات الإسلامية يلاحظ إلى أي مدى أستشري الفساد بمختلف مظاهره وأضحى آلية تعيق تطبيق السياسات الاقتصادية، وتعرقل جهود التغيير التصحيحية التي تتطلبها عملية التنمية الشاملة التي لا يمكن أن تنطلق بدون إعادة الاعتبار للدور التنموي لمؤسسة الحسبة الرقابية الحديثة باعتبارها إحدى أهم مؤسسات الاقتصاد الإسلامي .

خامسا: أركان الحسبة

يمكن تقسيم أركان الحسبة إلى:

1-المحتسب

المراد بالمحتسب هو من يقوم بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، سواء نصب لذلك أم لا¹. لكن الشائع عند الفقهاء هو إطلاقه على المنصوب لهذا الأمر خاصة، وأما غيره فيطلقون عليه المتطوع.

وذكر الماوردي أنه يشترط فيه أن يكون خبيرا عدلا¹، ذا رأي وصرامة وحشونة في الدين، وعلم بالمنكرات الظاهرة².

كما يجب أن يكون مسلما، لأن الحسبة ولاية. وأن يكون مكلفا، لأن غير المكلف لا يلزمه شيء.

وأما عن العلم بالمنكر فيقول الإمام ابن تيمية " والله سبحانه قد أمرنا بالمعروف والنهي عن المنكر، والأمر بالشيء مسبوق بمعرفته، فمن لا يعرف المعروف لا يمكنه الأمر به، والنهي عن المنكر مسبوق بمعرفته، فمن لا يعرفه لا يمكنه النهي عنه، وقد أجب الله علينا فعل المعروف وترك المنكر"¹.

¹ - خالد بن عثمان السبت، المرجع السابق، ص.161.

¹ - بينما يرى الغزالي أنه يجوز أن تسند الحسبة للفاقد، وسنده في ذلك على عدم اشتراط العصمة فيمن يتولى هذه الولاية، وأن اشتراط العدالة في المحتسب يؤدي إلى قفل باب الاحتساب، لأن العصمة ليست إلا للأنبياء والمرسلين. أنظر، أبي حامد محمد ابن محمد الغزالي، إحياء علوم الدين...، المرجع السابق، ج.02، ص.309.

² - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص.285.

وذهب بعض من فقهاء الشافعية إلى أنه يجب أن يكون والي الحسبة مجتهدا في أحكام الشريعة، ليجتهد رأيه فيما يمن له مما هو مختلف فيه، ويجوز له على هذا أن يحمل الناس على رأيه واجتهاده فيما اختلف فيه الفقهاء من المنكرات².

وذهب آخرون إلى أنه لا يشترط ذلك، بل يكفي فيه أن يكون عارفا بالمنكرات، وما شرع فيها من أحكام مع إلمامه بما تعارف عليه الناس في شؤونهم وأحوالهم، وقيمة هذه الأعراف في نظر الشرع³.

فينبغي لمن يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر أن يكون فقيها فيما يأمر به، فقيها فيما ينهى عنه، حتى لا يكون أمره بالمعروف منكرا، ولا نهييه عن المنكر منكرا، وإلا كان ما يفسد أكثر مما يصلح.

كما يشترط فيمن يتولى الحسبة أن يكون عفيفا عن أموال الناس، متورعا عن قبول هداياهم⁴، لأن كثيرا ممن يقدمونها لا يدفعهم إلى ذلك قصد شريف، بل يريدون بذلك جلب مصلحة لهم أو رفع ما يحذرونه عنهم، ولو قبل الوالي الهدايا، لكان ذلك سببا في استغلال هذه العلاقة في زيادة فسادهم وطغيانهم.

وهنا، نرجع إلى ما قلناه سابقا عن شروط التعيين في المناصب، من أن الحاكم يبحث عن الأصلح فالأصلح ممن يرجى منه القيام بهذه الولاية على الوجه المطلوب، فلا يولي أحدا مع وجود كفاء أصلح منه، لكونه طلب الولاية، أو سبق في الطلب أو لأجل ولاء أو صداقة، أو موافقة في بلد أو مذهب، أو لمنفعة من المنافع، فإن فعل ذلك فقد خان الله ورسوله.

قال الإمام ابن تيمية " فيجب عليه البحث عن المستحقين للولايات من نوابه على الأمصار من الأمراء، الذين هم نواب ذي السلطان، والقضاة ونحوهم، ومن أمراء الأجناد، ومقدمي العساكر الصغار

¹ - مقتبس عن، ناجي بن حسن بن صالح حضيري، المرجع السابق، ص. 90.

² - عبد العزيز بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 69.

³ - الماوردي محمد بن حبيب، المرجع السابق، ص. 285.

⁴ - عبد العزيز بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 63.

والكبار وولاية الأموال... وعلى كل واحد من هؤلاء أن يستنيب ويستعمل أصلح من يجده، وينتهي ذلك إلى أئمة الصلاة والمؤذنين، والمقرئين، والمعلمين...¹.

وقد ورد عن عمر بن عبد العزيز أنه لما أعجبه سميت رجل فأراد أن يوليه، أمر غلامه أن يمتحنه، دون أن يعلم، فقال الغلام للرجل: لقد علمت مكاني عند أمير المؤمنين فكم تعطيني إذا أشرت عليه بولايتك؟ فبذل له مالا عظيما، فأخبر عمر بن عبد العزيز بذلك، فعلم أنه ليس ممن يصلح للولاية².

ويشترط أيضا فيمن يتولى ولاية الحسبة أن يكون مأذونا في الحسبة³، فلا يسمى الأمر بالمعروف واليا للحسبة إلا إذا كان مفوضا من قبل الحاكم، لأن في منصب الحسبة سلطة وولاية واحتكام على المحكوم عليه، فينبغي ألا يثبت لأحد الرعية إلا بولاية شرعية صادرة عن ولي الأمر.

فلو فعل ذلك أحد من غير تفويض صريح من الإمام لكان خطرا عظيما وفتنة كبيرة، لما قد يواجه به من وسائل الممانعة والمعارضة، وقد يجبر ذلك إلى التضارب والتدافع.

ولما كانت الحسبة هي من أسمى الوظائف الإدارية في الدولة الإسلامية، فإنه يشترط في المحتسب أن يلتزم الآداب الإسلامية الفاضلة، من الصدق، والأمانة، والحلم، والتواضع، والكرم وأن يكون ذليل على الحق عزيز على الباطل، كاظم للغيب عمن أذاه، لا مداهن ولا مشاحن، ولا مختال ولا حسود، لا فظ ولا غليظ، ولا طعان ولا لعان، يغلب على قلبه حسن الظن بالناس في كل ما أمكن فيه العذر، الناس منه في راحة ونفسه منه في جهد¹.

وفي هذا يقول الإمام ابن تيمية "ولا بد أيضا أن يكون حليما صبورا على الأذى، فإنه لا بد أن يحصل له أذى، فإن لم يحلم ويصبر كان ما يفسد أكثر مما يصلح، فلا بد من الصبر على فعل الحسن المأمور به وترك السيء المحذور، ويدخل في ذلك الصبر على الأذى وعلى ما يقال، والصبر على ما يصيبه

¹ - ابن تيمية تقي الدين، المرجع السابق، ص. 18.

² - ناجي بن حسن بن صالح حضيري، المرجع السابق، ص. 100.

³ - عبد العزيز بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 69.

¹ - ناجي بن حسن بن صالح حضيري، المرجع السابق، ص. 102-103.

من المكاره، والصبر عن البطر عند النعم، وغير ذلك من أنواع الصبر، ولا يمكن العبد أن يصبر إن لم يكن له ما يطمئن به ويتنعم به ويتغذى به وهو اليقين¹.

ولأن الاحتساب شرع لما يترتب عليه من مصالح، وما يدرأ به من مفسد، فإنه لا بد للمحتسب من مراعاة الهدف من وراء الاحتساب، فإذا غلب على ظنه رجحان المصلحة على المفسدة في أمره بالمعروف وهيبه عن المنكر أقدم على الاحتساب، وإن كانت مفسدة الأمر والنهي أعظم من مصلحته لم يأمر به ولم ينه عنه، لأنه حينئذ لا يكون مشروعاً بل قد يكون محرماً²، ولا يعزب عن البال، أن المعتبر في رجحان المصلحة أو المفسدة هو ميزان الشريعة وقواعدها، فمتى وجد النص وجب الإتيان وإذا لم يوجد اجتهد المحتسب وقاس الأمور على أشباهها ونظائرها.

2- المحتسب عليه

وهو فاعل المنكر أو تارك المعروف الذي يجري عليه الاحتساب³، أو هو المأمور بالمعروف المنهي عن المنكر، أي الذي خالف الأمر أو النهي بصورة يجري فيها الاحتساب.

والاحتساب يكون على جميع طبقات المجتمع وجميع أصنافه، ولهذه الصفة كانت هذه الأمة الإسلامية خير أمة أخرجت للناس، لأنها تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر كل أحد.

3- المحتسب فيه

هو موضوع الحسبة، أو ما تجرى فيه الحسبة، وهو المعروف إذا ترك والمنكر إذا فعل¹. ومن ثم فيشترط فيه²:

- أن يكون منكراً: أي أعم من المعصية؛

¹ - مقتبس عن، ناجي بن حسن بن صالح حضيري، المرجع السابق، ص. 110.

² - عبد العزيز بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 104.

³ - خالد بن عثمان السبت، المرجع السابق، ص. 294.

¹ - عبد العزيز بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 82.

² - خالد بن عثمان السبت، المرجع السابق، ص. 322-323.

- موجودا في الحال: أي أن لا يكون قد مضى فعله في الزمن الماضي، فإن هذا لا احتساب فيه إلا بالتذكير والنصح، ويقتى على ولي الأمر معاقبته على ما فعل؛
- أن يكون ظاهرا للمحتسب من غير تجسس: ويراد بالظهور هنا الانكشاف إما بالرؤية أو السماع، أو النقل الموثوق الذي يقوم مقامهما، فإن ظهر له شيء بأحد هذه الطرق فله الاحتساب في هذه الحال، ومن ثم ليس للمحتسب أن يتجسس على عباد الله، ولا أن ينتهك ستر الله عليهم، فعن عبد الله بن مسعود -قال-: "سمعت عمر بن الخطاب يقول: إن أناسا كانوا يؤخذون بالوحي في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم، وإن الوحي قد انقطع، وإنما نأخذكم الآن بما ظهر لنا من أعمالكم، فمن أظهر لنا خيرا آمنناه وقريناه، وليس إلينا من سريرته شيء، الله يحاسبه في سريرته، ومن أظهر لنا شرا لم نأمنه ولم نصدق، وإن قال: إن سريرته حسنة"¹.

4- ما تجري فيه الحسبة: وفيه قسمان²

أ- ما يجري فيه الأمر بالمعروف: وأقسامه ثلاثة:

- أن يكون في حق من حقوق الله: وهو إما أن يكون عاما، وهو أن يتوجه أمره بالمعروف إلى المجتمع بأسره، أو ن يكون خاصا، بأن يتوجه احتسابه إلى أفراد بأعيانهم، كما لو اشتهر أحد الناس بالزنا وشرب الخمر.
- أن يكون في حق من حقوق الآدميين: وهو أن يكون احتسابه مراعاة لحق آدمي بعينه.
- أن يكون الأمر بالمعروف في حق مشترك: فهو حق لله من جهة، وحق للآدميين من جهة أخرى، وذلك كالزكاة وإخراجها لمستحقيها.

ب- ما يجري فيه النهي عن المنكر: وأقسامه ثلاثة:

- ما كان من حقوق الله تعالى: كالمعاملات المنكرة مثل التعامل بالرشوة والربا والبيوع الفاسدة.
- ما كان من حقوق الآدميين: كتعدي إنسان على حد لجاره، أو قصر الأجير في تأدية عمله.

¹- ابن حجر العسقلاني، المرجع السابق، ص.298.

²- عبد العزيز بن محمد بن مرشد: المرجع السابق، ص.83-94.

- ما كان مشتركا بين الحقين: وهذا كالممنوع من الإشراف على منازل الناس، ومن فتح النوافذ على دار الجار.

سادسا: المكانة الوظيفية للحسبة ودورها في تقليص آليات الفساد

لا يرتبط الفساد بالسلطة العامة فحسب، بل نعتقد بأنه أشمل من ذلك وأعمق، فالانحراف والمنكرات المتعلقة باستخدام الثروات المتاحة في هذا الكون وطرق استغلالها والانتفاع بها، وأشكال وآليات توزيع الثروات والدخول وتكاليف التحولات المجتمعية والممارسات التي تنمي الاضطرابات الاجتماعية والثقافية وتهمز الاستقرار الاجتماعي، أمور كلها تعود في معظم الأحيان إلى سلوك الإفساد المرتبط بفصل الاقتصاد عن القيم والأخلاق وفصل الدين عن الدولة وعلمنة الحياة الإنسانية... الخ.

وكل ذلك ناتج عن ممارسات الإنسان السلبية، وفي ذلك يقول الله تعالى " **ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمَلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ** " ¹، وبالتالي كانت مؤسسية الحسبة الأداة الأساسية لمحاربة السلوك الفاسد وما يرتبط به من منكرات.

تعد مؤسسة الحسبة من أهم مؤسسات الإدارة الإسلامية التي تتميز بخصوصيتها الحضارية. وتؤدي دورا أساسيا في مجال الرقابة الاحتسابية التوجيهية للنشاط المجتمعي بصورة تضمن الأسلمة المتوالية للحياة الاقتصادية، والإدارية، والأخلاقية المتنامية للسلوك الاقتصادي الاجتماعي، فينعكس ذلك في الحد من نمو آليات الفساد الذي تعاني منه معظم الدول الإسلامية.

ويمكن تحديد مكانة الحسبة الوظيفية ودورها في تقليص فرص الفساد في:

1- مراقبة الموظفين وعمال الدولة

يعمل المحتسب على مراقبة الموظفين ويراقبهم في أعمالهم، ويأمرهم باتقان العمل وإخلاص النية وتوخي المصلحة العامة للمسلمين، ومن رآه متأخرا عن أداء عمله أو مهملًا لواجباته، أنكر عليه ذلك، ليكون ذلك درسا له وردعا لغيره ¹.

¹ - سورة الروم، الآية 41.

¹ - عبد العزيز بن محمد بن محمد بن مرشد، المرجع السابق، ص. 139.

أما إذا ارتكب الموظف أفعال تخل بعدالته وكرامته، أو فعل أمرا مستعظما كما إذا أخذ رشوة أو اختلس أموالا من بيت المال أو قبل هدية مقابل القيام بعمل ما، أو جبي الأموال ممن لا يعرف من الناس وترك من يعرف (محاباة)، أو كان أميرا أو ذا جاه واستغل منصبه في حماية مرتكب جريمة من إقامة الحد عليه، فهنا ينكر عليه هذا الفعل فغن امتثل وإلا طلب من ولي الأمر تأديبه بعزله عن وظيفته.

2-مراقبة تحصيل الإيرادات العامة

لا تخلو عمليات الجباية والتحصيل للموارد العامة والإيرادات المحلية من التجاوزات في حق الممولين سواء كانوا ضمن الأنشطة الاقتصادية الفردية أو المؤسسية، الأمر الذي يؤثر سلبا في مدى إستمراريتهم في الميدان الاقتصادي . وتكون مهمة الحسبة المالية التأكد من عدم تعسف الإدارة، والحد من تجاوزاتها في حق أرباب الأعمال وأصحاب الأنشطة الاقتصادية بالسرعة المناسبة التي تحمي حركية النشاط الاقتصادي من التأثير السلبي بتلك الممارس هذا من جهة¹.

ومن جهة أخرى، فلوالي الحسبة إذا نما إلى علمه أن هناك قوما يمتنعون عن إخراج نصيب الدولة في أموالهم، أو يتهربون من دفعها بأسلوب أو بآخر، فله أن يأخذها منهم جبرا¹. فيكون بذلك دور الحسبة المالية حاسما في منع أشكال تهرب الممولين من تأدية الفرائض المالية الواجبة بأقل التكاليف وذلك يكون بتدخل رقابي سريع يحقق توازنا و عدالة و زيادة ف موارد الدولة.

3-مراقبة عمليات الصرف والإنفاق

يجب على والي الحسبة أن يباشر بنفسه أو عن طريق معاونيه نفقات الدولة في الأماكن المخصصة لها، و يكشف ما فيه إسراف أو بذخ². فهو يعمل على أن تنفق الأموال العامة في مواضعها الصحيحة

¹ - وقد نعت الشريعة الإسلامية على فرض الضرائب الظالمة والتي تسمى سابقا المكوس على التجار، والتي تؤدي إلى رفع أسعار السلع على الناس. والمكوس هي الضرائب الظالمة التي تؤخذ بدون حق وتنفق في الباطل، فيقول الرسول عليه الصلاة والسلام " لا يدخل الجنة صاحب مكوس"، كما لا يجوز للحكومة أن تفرض على المعاملات خراج كنوع من الضرائب، ودليل ذلك حديث الرسول عليه الصلاة والسلام " هذه سوقكم فلا ينتقص ولا ...//يضرهن عليه خراج". أنظر، محمود إبراهيم الهيتي، دور الحسبة كجهاز رقابي إسلامي في حماية المستهلك، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، يونيو 2014، ع.02، ص.22.

¹ - أنظر، حسين راتب ريان، الرقابة المالية في الإسلام، دار النفائس، عمان، 1999، ص.191.

² - حسين راتب ريان، المرجع السابق، ص.191.

ولمستحقيها، ويجول دون إنفاقها في غير الوجوه المخصصة لها، ويعاقب كل من أنفقها في غير وجهها الشرعي، وكل من يحاول أخذها من غير مستحقيها¹.

إن قيام مؤسسة الحسبة بدورها التوجيهي والرقابي سيؤدي حتما إلى تخفيض التكاليف الحالية التي تتحملها معظم الاقتصادات العربية والإسلامية، مثل تكاليف إضعاف الحافز نحو الاستثمار، وتكاليف تأخير إنجاز المشاريع، وتكاليف حرمان رؤوس الأموال المحلية والأجنبية من الانسياب نحو منافذ الاستثمار دون الدخول في حلقة المعوقات البيروقراطية، وتكاليف إضعاف المنافسة وخلق الفرص الاحتكارية للاقتصاد الموازي المرتبط بالأطراف المنتفذة المنمية لاقتصاديات الفساد، وتكاليف الهدر المتعلقة بالإيرادات².

و لذا فإن العوائد التي ستنتج عن إقامة مؤسسة الحسبة الرقابية ستفوق التكاليف المتعلقة بتوطين جهازها المؤسسي، ولا غرابة إذا وجدنا بأن إنشاء أجهزة الرقابة المستقلة، ودواوين المظالم وغيرها من الهيئات الخاصة للحد من الفساد، أصبحت من المطالب التي تؤكد عليها بعض المؤسسات الدولية الكبرى كالبنك الدولي والمنظمات الحديثة على المستوى الدولي التي أنشئت بغرض مناهضة الفساد.

وفي إطار المحافظة على الأموال العامة، تتولى مؤسسة الحسبة الاجتماعية الرقابة على المؤسسات الوقفية الخيرية التكافلية ومتابعة عمليات تنميتها وصيانتها وتؤكد من مدخليها ومصاريفها ونفقاتها لضبطها وترشيدها، وتعمل على تيسير وتمكين الفئات المستحقة من الانتفاع بخدماتها. وقد أشار معظم كتاب الحسبة إلى هذه الجوانب، فنص أحدهم على أن مؤسسة الحسبة تنمي " أموال الأوقاف بملاحظة أصولها، والمحافظة على ريعها ومحصولها، وإمضاء مصارفها على شروط واقفيها"، ورغم قيام مؤسسة الأوقاف بدورها في إدارة شؤونها إلا أن مؤسسة الحسبة تقوم بالرقابة التوجيهية التحريزية منعا من حدوث

¹ - كان خامس الخلفاء الراشدين عمر بن عبد العزيز يعطي الفقهاء من المال العام، ويعطي عفيف الشعراء من ماله الخاص؛ لأن الفقهاء يعود نفعهم على الأمة، فأعطاهم سد حاجة عامة، أما الشعراء فعطاهم نفع خاص لهم، وليس للمسلمين، فخرج من الحاجات العامة. أنظر، سيد حسن عبد الله، الحجم الأمثل للنفقات العامة - دراسة مقارنة بالنظام المالي الإسلامي - مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية، الإمارات العربية المتحدة، ديسمبر 2005، ع.30، ص.226.

² - أنظر، صالح صالح، مكانة مؤسسة الحسبة في الاقتصاد الإسلامي، بحث منشور على الموقع (أطلع عليه بتاريخ 2015/04/15):

<http://www.ahlalhdeth.com/vb/attachment.php?attachmentid=10270&d=1118148366>

المدر في الموارد التكافلية أو وقوع الإجحاف في توزيع منافعها¹.

4-مراقبة وحماية المرافق العامة

للمجتمع حق على أفرادها، تتكفل الدولة الإسلامية ممثلة بوالي الحسبة وتعاون رعاياها على حفظه وحمايته، وهذا الحق يتمثل في المحافظة على الخدمات العامة من الإهمال². حيث تعمل ولاية الحسبة على ضمان عدم الاعتداء على الأراضي العامة واستغلالها في المصالح والأغراض الشخصية، وكذا حماية المنشآت العامة من التخريب، فيعمل المحتسب على صيانتها وتوفير الموارد المالية اللازمة لذلك من بيت مال المسلمين.

5-شمولية الرقابة في ولاية الحسبة

لقد أظهر الإسلام الإداري مفهوم "المحتسب"، ولقد بدأت عملية إدارية بسيطة، بما يناسب مفاهيم تطور العصر اقتصاديا وتجاريا وماليا، ولكنها بالطلع تطورت وتوسعت مع العصور وقضاياها وآلياته وأساليبه³.

فقد كان المحتسب يراقب الصناع، والتجار، والمزارعين، والمرافق، وكان اقتصاديا هو من يحدد التسعيرة، وهو من يقيم جودة المنتج المصنع وينظر إلى أدواته وطريقة الأداء بمعايير محددة تناسب الصناعة والآليات المستخدمة، وكان من شأن كل هذا أن يخلق مجالا تنافسيا أقل ما يقال عنه أنه تقل فيه كثيرا فرص الفساد، فلا محاباة ولا وساطة ولا رشوة، بل كانت الأفضلية لمن يقدم ويعرض الأحسن.

وتتبع أهمية مؤسسة الحسبة من حجم مهامها وطبيعة اختصاصاتها ومكانتها الوظيفية في الاقتصاديات الإسلامية للتقليل من تطور أشكال وآليات الفساد الاقتصادي، ونمو الانحرافات السلبية المرتبطة به بصورة تؤدي إلى ترقية الأداء الاقتصادي، ورفع مستويات التنافسية من خلال مدخل مؤسسي موضوعي يركز على دور الجوانب الشرعية، والأخلاقية، والعقائدية في تحسين مستويات الإنتاجية الفردية

¹- صالح صالح، المرجع نفسه.

²- عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، المرجع السابق، ص.184.

³- أنظر، عبد اللطيف حمزة، المصارف الإسلامية - النظرية والتطبيق، ط.01، أكاديمية أكسفورد العليا، د.م.ن، 2016، ص.159.

والجماعية بمختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية في المجتمع الإسلامي¹.

6-مراقبة مدى الالتزام بمقاييس الجودة و الإتقان

فتقل بصورة معتبرة ظاهرة الغش والتزيف والتفتير التي أضحت تلعب مؤسسة الحسبة دورا معتبرا في توجيه السلوك الإنتاجي التنافسي توجيهها يجسد الالتزام بمقاييس الجودة وضوابط الإتقان ، وذلك عن طريق منع كافة الممارسات السلبية بالمؤسسات الإنتاجية والتي تؤدي إلى الإخلال بالمقاييس والضوابط المعروفة ضمن كل سلعة السمة المميزة للبيئة المحيطة بالعملية الإنتاجية سواء في القطاع الصناعي أو غيره².

¹- صالح صالح، المرجع نفسه.

²- صالح صالح، المرجع السابق.

الخاتمة

على ضوء ما تقدم، وفي إطار ما تناوله البحث من استعراض تشريعي للنصوص والآليات المتعلقة بمكافحة الفساد في الجزائر، يسهل ملاحظة أن هذا النوع من الدراسات هو من المواضيع الشيقة الذي يجمع في طياته ذلك التناسق بين فروع القانون وسائر العلوم الاجتماعية الأخرى.

وقد تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن الفساد ظاهرة مركبة تختلف فيها الأبعاد السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في مركب معقد من الناحية الواقعية، ولذلك فإن ظاهرة الفساد شأنها شأن أي ظاهرة اجتماعية أخرى لا تحدث نتيجة لعامل واحد بعينه، وإنما هي نتيجة مجموعة من الظروف والعوامل التي تتفاعل في إحداثها وانتشارها.

كما تبين لنا أن الفساد لا يمكن عزله عن المناخ الذي يسود فيه، والذي يمكن أن يسهل من انتشاره أو يحد منه، وعلى هذا يعم الفساد في ظل المناخ السياسي الذي يدعم ويكرس أنماط العلاقات الشخصية والاستغلالية، وبالتالي تميل الحكومات التي يسود فيها هذا النظام إلى تفضيل أشخاص ينتمون إلى أحزاب أو جماعات عرقية أو مناطق معينة . كما أنها تسعى إلى وضع سياسات ثابتة تهدف إلى استمرار المزاي والمكاسب الخاصة للنخب السياسية والإدارية، ومن ثم فإن البحث عن استئصال الفساد يتطلب تحديات هامة كتحدي التخلص من هذا المناخ العام.

ومن هذا المنطلق، تبلورت أفكار الدراسة من خلال وصف ظاهرة الفساد، استنادا إلى مكونات البيئة، ومعطيات الواقع، واعتمادا على القراءات والإحصاءات المتوفرة حول هذه الظاهرة في الجزائر. فقد جرى البحث حول اكتشاف العلاقة بين الفساد ومجموعة من المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أين تطلب التفسير عرض بعض الاتجاهات النظرية التي تناولت عوامل الفساد وآثاره، وصار هناك توافق في كل هذه الاتجاهات - وهو الأهم- على التكاليف السلبية الناجمة عن الظاهرة، وعلى فرض ضرورة إدانة الفساد ومكافحته.

كما سمحت هذه الدراسة للوقوف على آثار الفساد في القطاع الحكومي، حيث يعد أحد أبرز المعوقات الأساسية في تجسيد التنمية المستدامة نظرا لسوء التسيير، وإهدار الموارد الطبيعية والطاقات البشرية

وهو ما أدى بدوره إلى نتائج كارثية على الدولة والمجتمع، من حيث استنزاف موارد الدولة، واتساع دائرة الفقر، وتهميش فئات واسعة من المجتمع والعجز عن تلبية الحاجات الأساسية.

ومن الخطأ الاعتقاد أن أخطر نتائج الفساد هو هدر المال العام أو الخاص، ولكن الحقيقة هو ذلك الخلل الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، حيث تضعف المؤسسات الحكومية ويتراجع أدائها، ولقد ارتبطت حياة قطاع كبير من المجتمعات بدخول سرية الفساد إلى مصادرها، وأصبحت دخلا أساسيا تقوم عليه ترتيبات في الحياة لا يمكن الاستغناء عنها كالسكن والتعليم والعلاج... ليكون صعبا أو مستحيلا على هؤلاء إعادة ترتيب حياتهم والتزامتهم على أساس دخولهم الشرعية الحقيقية، وهكذا فقد تشكلت دورة حياة بدخول علاقات اقتصادية واجتماعية قائمة على الفساد.

ومن جملة ما تم التوصل إليه أن الفساد من حيث المفهوم القانوني هو مجموعة من الجرائم، تتميز بكون الفاعل فيها غالبا ما يكون من ذوي الصفات، وهم الأشخاص الذين يتولون وظائف عامة، وأيضا الذين يقدمون خدمات عامة بحكم عضويتهم في مجالس منتخبة، وطنية كانت أو محلية، وأن الفساد تتنوع صورته وتبقى الصورة الأكثر شيوعا، هي الفساد الإداري الذي على الرغم من صعوبة تحديد مفهومه، إلا أنه لا يعدو أن يكون انحرافا عن الوظيفة العامة، بشكل يمثل في حد ذاته جريمة أو أكثر من جرائم الفساد. إضافة إلى ذلك، تم الوقوف على العلاقة بين الجريمة المنظمة والفساد، إذ ثبت بلا مرأ أن جرائم الفساد لا ترتكب إلا من خلال نشاط سري منظم، كما أن الفساد يعد معبر آمن للجريمة المنظمة في مختلف مراحل تنفيذها، لذلك تحرض العصابات والجماعات الإجرامية المنظمة على نشر الفساد وتوفير أسبابه واستقطاب المفسدين.

كما تراء أن مبادئ الحكم الراشد أصبحت تشكل اليوم مطلبا حقيقيا لحكومات الدول خاصة النامية منها، لما يوفره من فرصة مثمرة تحقق مكاسب جممة على مستوى النمو الاقتصادي المستقر، كونه يساعد على الاستخدام الفاعل للموارد المالية وحسن استغلالها، عن طريق مجابهته للفساد بكل أشكاله وأنواعه، وتعزيزه لقيم الشفافية والمساءلة والرقابة في إدارة الأموال العامة، وإتاحة الفرصة للأطراف الفاعلة في

المجتمع للمساهمة الجادة في الرشادة وحسن تدبير المال العام بما يساعد على تحقيق أهداف وأولويات السياسات العامة لهذه الدول.

هذا وقد تم الوصول إلى عدة نتائج تخص الإستراتيجية الجزائرية التي تبناها المشرع الجزائري لمكافحة الفساد والتي من خلالها حاولنا تتبع ورصد آليات القانون الجنائي في مواجهة الفساد، وتبين أن الجزائر كبقية الدول، ووفاء منها لالتزاماتها الدولية، وإرادة منها لمكافحة أشكال وأنماط الفساد بشتى أنواعه، سنت القانون 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في تسيير القطاعين العام والخاص، وتسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة .

والحقيقة أن هذا القانون قد جاء بعد سلسلة الندوات والمؤتمرات التي انعقدت من أجل مواجهة وقمع الفساد، ومن بين أهم هذه الجهود نجد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذلك اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد والمعتمدة في مابوتو.

وإلى جانب أن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أعاد تجريم الأفعال التي ترمي إلى الاستغلال السيئ للوظيفة العامة من أجل تحقيق المصلحة الخاصة، فإنه أتى بجرائم مستحدثة دائما بغرض كبح جناح الظاهرة، إذ أنه ينبني على قواعد سياسية جنائية جديدة ترمي في جوهرها إلى معالجة القضايا المتعلقة بالإجرام المستجد، ويأتي استجابة لخصوصيات الفساد ومكافحته والوقاية منه.

ومن بين هذه الأشكال الجديدة للتجريم تم استعراض جرائم الفساد في القطاع الخاص، فبسبب تطور هذا الأخير والذي أصبح يلعب دورا متزايدا في الحياة الاقتصادية، إذ أن ما كان في الماضي يقع تقليديا في نطاق صلاحيات القطاع العام، أصبح الآن ينتقل على نحو متزايد إلى القطاع الخاص ملكية وإدارة. ونتيجة لذلك ارتأى المشرع ضرورة حمايته جزائيا وذلك من خلال تجريم بعض الأفعال المرتكبة داخل كيانات القطاع الخاص، والتي تهدد استمرارها وبقائها وتطورها الاقتصادي، ومن جملة هذه الأفعال المحرمة نجد الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص.

والحقيقة أن المشرع الجزائري وإن كان قد ألغى أغلب الجرائم الوظيفية من قانون العقوبات ونقلها إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن سياسته في مجال المكافحة تغيرت جذريا وهي تتجه إما إلى إعادة صياغة بعض جرائم الفساد الكلاسيكية التي كانت واردة في قانون العقوبات ولكن بصياغة جديدة مع الاحتفاظ بنفس الأركان تقريبا، أو أنه قام بتوسيع نطاق ومجال دائرة التجريم في بعض جرائم الفساد كما فعل في إطار رشوة الموظفين العموميين الأجانب، أو أنه استحدث جرائم فساد جديدة كتلقي الهدايا والإثراء غير المشروع.

أما من ناحية العقوبات، فقد قام المشرع الجزائري بتجنيح جرائم الفساد وهذا بتقرير عقوبات أصلية تتمثل في الحبس والغرامة بدلا من السجن، والمشرع وإن كان قد تخلى عن العقوبات الجنائية إلا أنه استبدلها بعقوبات جنحية مغلظة، ناهيك عن إقراره بمسؤولية الشخص المعنوي عن جرائم الفساد، واستحدثته لجزاءات أخرى ذات طابع مالي كالمصادرة، وأخرى ذات طابع مدني وإداري بإبطال العقود والصفقات والبراءات والامتيازات.

ولما كانت أساليب التحري التقليدية غير قادرة على التصدي لهذه الأشكال الإجرامية التي تتسم بالتشابك وتميز مرتكبوها بالاحترافية، فقد ضمن المشرع الجزائري من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أساليب جديدة للبحث والتحري عن جرائم الفساد تسير تطورها.

كما خلص البحث إلى أن المشرع في سبيل مكافحته لجرائم الفساد قام باستحداث آليات إدارية متخصصة ذات طبيعة رقابية كالمهئة الوطنية للوقاية من الفساد، وتم الوقوف على جملة من النقائص التي تحول دون قيامها بمهامها على أحسن حال كغلبة الطابع الاستشاري والتحسيبي على مهامها، ومحدودية الدور الرقابي الذي تقوم به، وتقييدها في تحريك الدعوى العمومية عند معاينة إحدى جرائم الفساد.

هنا كان من الضروري البحث في آليات أخرى غير رسمية تضطلع بمهام مكافحة الفساد، فكانت البداية مع تنظيمات المجتمع المدني، هذه الأخيرة التي تملأ الفراغ الذي يترتب عن تقهقر الدولة من مجالات خدمة أو إنتاجية. ويلاحظ أن هذه التنظيمات هي التي تحصن الفرد ضد السلطة والدولة من ناحية، وحصن الدولة ضد الاضطرابات الاجتماعية العنيفة من ناحية أخرى، فعضوية أحد هذه التنظيمات تتيح

للفرد قدرا أكبر من الحماية في حالة انتهاك أحد أجهزة الدولة لحقوقه الإنسانية، كما أنها تقنن السلوك الاجتماعي لأعضائها في مواجهة الدولة.

إن أهمية المجتمع المدني تكمن في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام، وفي كل قيم المشاركة المدنية والتنمية التشاركية. وذلك من خلال إشراك الأفراد والناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتعمل على تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة. لذا فإن مؤسسات المجتمع المدني تساعد على تحقيق إدارة أكثر ترشيدا للحكومة، من خلال علاقاتها بين الأفراد والحكومة وأيضا تعبئتها لأفضل الجهود الفردية والجماعية التي يمكن استخدامها من أجل تعميق المساءلة والشفافية وحماية المواطن من تعسف الإدارة.

وفي معرض الحديث عن دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد خلص البحث إلى أن بناء مجتمع ديمقراطي تنتفي فيه مظاهر الفساد والرشوة لن يتم من دون منظمة إعلامية حرة وقوية، حرة من حيث الضمانات القانونية التي يجب أن تتوفر لتمنع هيمنة الضغوط المختلفة وأيضا من سيطرة السلطة أو لوبيات المال والسياسة، وقوية من حيث تأثيرها في كشف فضائح الفساد للرأي العام، على اعتبار أنها تشكل سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع وتحافظ على مصالحه الوطنية.

ثم انساق تيار البحث إلى بلورة رؤية إستراتيجية ضد الفساد قائمة على الإصلاح بأبعاده الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وخلصنا إلى أن نجاح هذه الرؤية متوقف على مدى توافر الإرادة السياسية والشعبية الفعلية، ومصدرها الوعي بالأوضاع الحالية، والفهم العلمي الموضوعي للظاهرة، والتنفيذ الصحيح لآليات المحاسبة.

ولما كان الفساد من أشد المعاصي التي حاربتها الشريعة الإسلامية، فقد أولت لها اهتماما كبيرا منذ أكثر من 14 قرنا مضت، حيث جعل الله المال من الكليات الخمس التي يجب المحافظة عليها، فوضعه الطبيعي داخل النسق يجعله موازيا للنفس والدين والنسل والعقل، ناهيك عن تميز الإدارة الإسلامية بوضع وسائل وآليات وقائية ورقابية في مكافحة الفساد، كتلك المتعلقة بديوان المظالم وولاية الحسبة.

وبعد العرض السابق لمجموع النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة، ننتقل إلى إبراز أهم الملاحظات والافتراحتات التي تم تسجيلها بها وهي:

- حبذا لو استعمل المشرع تسمية جريمة المتاجرة بالنفوذ بدلا من استغلال النفوذ، وهذا تماشيا مع النص في صيغته بالفرنسية والتي تتكلم عن *du trafic d'influence*.
- تصحيح الخطأ الذي وقع في المادة 34 ق.و.ف.م والتي أحالت إلى المادة 9، في حين أن المادة 8 هي التي كانت مقصودة بالإحالة لأن محتواها يتفق مع عنوان المادة 34 والتي تجرم تضارب المصالح.
- ضرورة تحديد المدة التي يجب فيها التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو الخدمة لأن عدم تحديدها في حقيقة الأمر، يفرغ إجراء التصريح بالامتلاكات من محتواه، طالما أن الغرض منه أصلا، هو الوقوف على الفارق غير المبرر في الذمة المالية والذي قد يطرأ بين فترتي تولي المهام، وانتهائها.
- إن ترك المجال للسلطة التقديرية للجهة الوصية أو السلمية المباشرة من أجل إحالة التصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قد يؤثر على فعالية عمل الهيئة ومعالجتها للمعلومات إذا ما أسيء استخدام هذه السلطة التقديرية، وعليه حبذا لو يتدارك المشرع هذا الأمر من أجل تحديده مدة معينة لا يجوز الخروج عليها.
- إن التسمية التي اعتمدها المشرع الجزائري في المادة 38 ق.و.ف.م غير دالة على مضمون الجريمة، وعليه حبذا لو يغير المشرع التسمية إلى جريمة تلقي الهدايا وتقديمها.
- إن عبارة جريمة التعسف في الجباية أفضل من مصطلح الغدر كونها الأقرب في الدلالة على ماهية هذه الجريمة، ذلك أن مصطلح الغدر لا يوحي بشكل جلي عن موضوع الجريمة، فهو ليس من الجنس اللغوي المكون لركنها المادي.

- حبذا لو يقوم المشرع بتعديل المادة 35 ق.و.ف.م لتتماشى حسب ما كانت تنص عليه المادة 124 ق.ع، وهي المادة التي كانت تمدد النطاق الزمني للتجريم لمدة 5 سنوات التي تلي تاريخ انتهاء الموظف من أعمال وظيفته وهذا للإحاطة بتلاعبات الموظف الذي يقدم على الاستقالة بعد تهيئة مصالحه غير المشروعة ليقوم فيما بعد بأخذها دون الوقوع تحت طائلة التجريم والعقاب.
- كان من الأفضل الإبقاء عن العمليات المتعلقة بالمراجعة ضمن نطاق الأفعال المجرمة في جنحة المحاباة وذلك على غرار ما كان ينص عليه النص القديم قبل التعديل.
- نهيّب بالمشرع التدخل من أجل تعديل نص المادة 27 ق.و.ف.م لتشمل تجريم الرشوة في صفقات كل الهيئات المذكورة في المادة 06 من قانون تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
- تعديل أحكام المادة 39 ق.و.ف.م ، واستبدال عبارة "بصورة خفية" بعبارة "بصورة غير قانونية"، و هي العبارة التي تتماشى والإطار العام لقانون مكافحة الفساد الذي من بين أهدافه الشفافية في الحياة السياسية.
- نقترح إعادة النظر في صياغة المادة 56 ق.و.ف.م بإيجاد المبرر القانوني الذي يسمح بخروج الشحنة المشبوهة من مجالها الإقليمي بدلا من ضبطها ، وتحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى لتفادي حدوث تضارب في الاختصاص القضائي ، وكذا تضمين قواعد إجرائية تحدد الجهات المخولة بإجراء التسليم المراقب والأماكن التي تقع العملية تحت رقابتها، ومدة الإجراء.
- حبذا لو يقوم المشرع بتمديد الاختصاص المحلي لكل ضباط الشرطة القضائية العاديين إلى كامل التراب الوطني في جرائم الفساد أسوة بالجرائم الخطيرة الواردة في المادة 16 ق.إ.ج.
- تفعيل دور أجهزة الرقابة وإعطائها الصلاحيات الواسعة للقيام بدورها على أكمل وجه، وهذا من خلال منح استقلالية أكبر في عملها، حتى يتسنى لها مساعدة أجهزة الإدارة العامة على

- تحسين الأداء وتقوية الشفافية والحفاظ على المال العام، وكذا التأكيد على ضرورة نشر هذه الهيئات لتقاريرها، وخاصة منها الهيئات المتخصصة بمكافحة الفساد.
- تعزيز التعاون الدولي والإقليمي بين الأجهزة الأمنية والقضائية لمحاصرة ظاهرة الفساد ومرتكبيها.
- تحسين ظروف الموظف العام من خلال خلق نظام حوافز متميز.
- تفعيل دور البرلمان في مكافحة الفساد عن طريق مراقبة ومساءلة الحكومة على تقصيرها في إدارة وتسيير الأموال العامة.
- تنمية المنظومة القيمية لدى المواطنين والموظفين على السواء المستمدة أساساً من الشريعة الإسلامية، وبث روح الولاء والانتماء للوطن والحرص على المصلحة العامة.
- في نهاية المطاف، فإن هذه الدراسة بما طرحته من فرضيات وما توصلت إليه من نتائج، تفتح الباب للإستمرار في فهم الأزمات التي تتخبط فيها بلادنا، ومحاولة رسم سياسة لحلها، انطلاقاً من تكسير المحذور في القول والممارسة، وأمل الباحث كبير في أن يكون هذا العمل المتواضع قد حقق مقاصده.
- والله نسأل بأن يقينا جميعاً شر الفساد بكل أشكاله وألوانه.

الملاحق

الملحق رقم 01

مساهمة القطاع الخاص في التشغيل

السنوات	العدد الإجمالي للعمال الأجراء	حصة القطاع الخاص	النسبة المئوية
1967	874000	299800	34.3
1970	1028700	349800	34
1981	2322000	655000	28.2
1982	2465000	657400	26.7
1986	2921000	717000	24.5
1990	3609000	952800	26.4

المصدر: عيسى مرازقة، القطاع الخاص والتنمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه

في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر،

2006-2007، ص 111 .

مساهمة القطاع الخاص في التشغيل بالجزائر خلال الفترة: 2003-2005

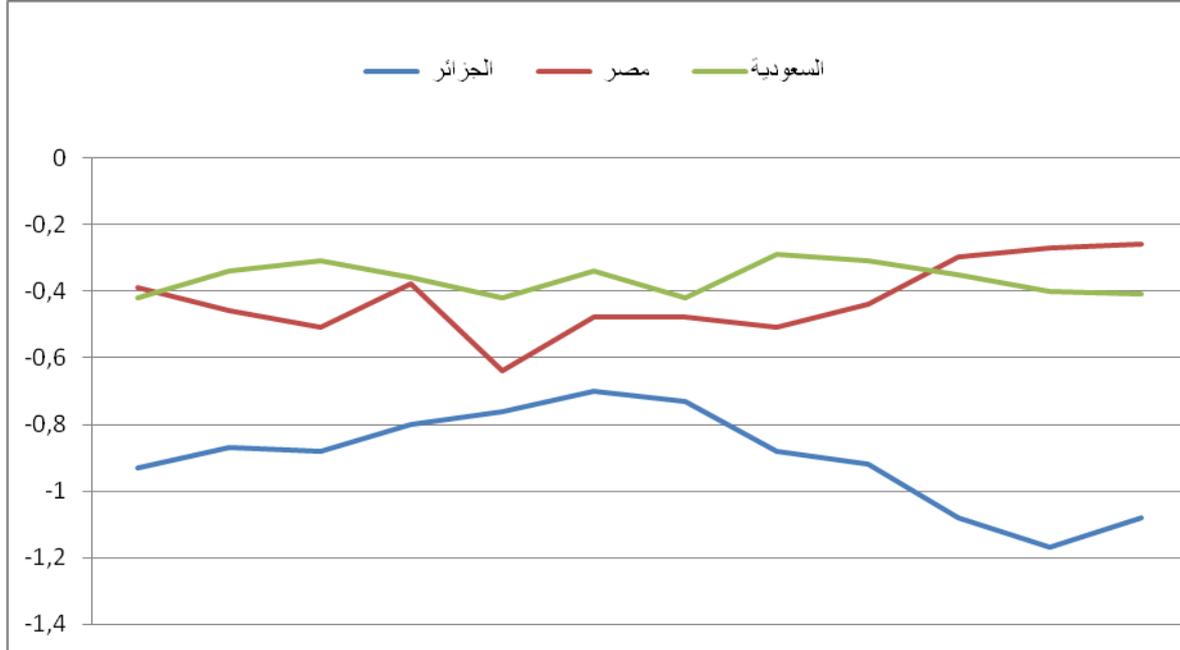
الوحدة العامل الألف

2005			2004			2003			البيان
المجموع ع	الخاص	العام	المجموع ع	الخاص	العام	المجموع	الخاص	العام	
1380	1352	28	1617	1592	25	1412	1361	51	الفلاحة
1059	664	395	1060	715	345	804	500	304	الصناعة
1212	1125	87	968	868	100	800	713	87	الأشغال العمومية و البناء
4393	1939	2454	4153	1945	2208	3668	1452	216	التجارة و البناء
8044	5080	7798	7798	5120	2678	6684	4026	2658	المجموع

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، نشرة 2007.

الملحق رقم 02

مؤشر سيادة القانون في الجزائر، مصر و السعودية (1996-2010)



	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الجزائر	0.93-	0.87-	0.88-	0.8-	0.76-	0.7-	0.73-	0.88-	0.92-	1.08-	1.17-	1.08-
مصر	0.39-	0.46-	0.51-	0.38-	0.64-	0.48-	0.48-	0.51-	0.44-	0.3-	0.27-	0.26-
السعودية	0.42-	0.34-	0.31-	0.36-	0.42-	0.34-	0.42-	0.29-	0.31-	0.35-	0.4-	0.41-

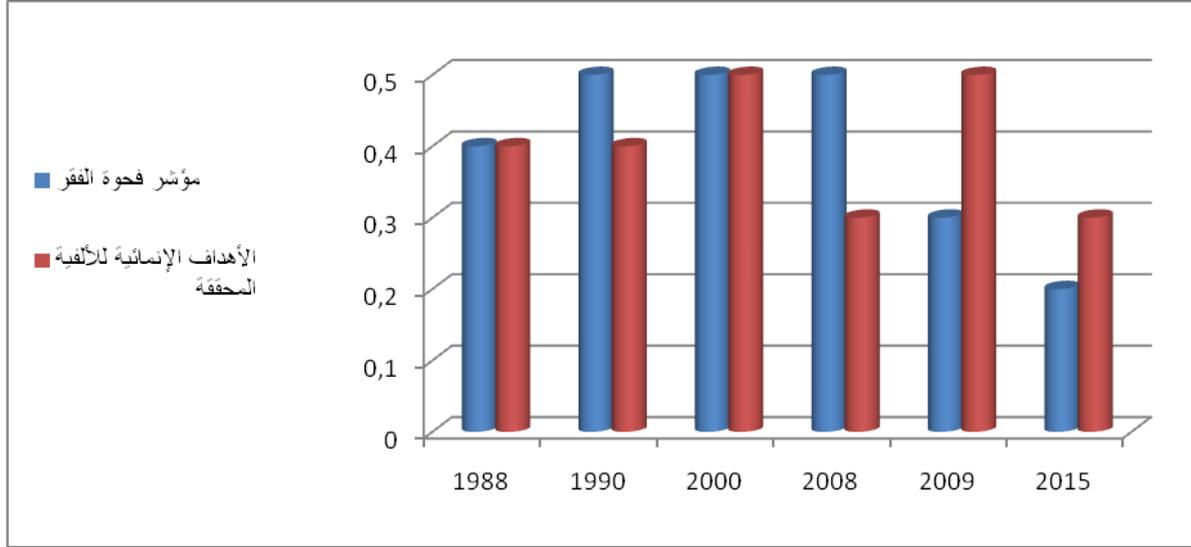
المصدر: ميلود وعيل، المحددات الحديثة للنمو الاقتصادي في الدول العربية وسبل تفعيلها، -

حالة الجزئي، مصر، السعودية، دراسة مقارنة خلال الفترة 2010/1990، أطروحة دكتوراه في العلوم

الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2014/2013، ص.271.

الملحق رقم 03

مؤشر فجوة الفقر في الجزائر للفترة 1988-2015



	1988	1990	2000	2008	2009	2015
مؤشر فجوة الفقر	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.2
الأهداف الإنمائية للألفية المستحقة	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3

المصدر: فطيمة حاجي، إشكالية الفقر في الجزائر في ظل البرامج التنموية للجزائر للفترة 2005-2014، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/ 2014، ص 266.

الملحق رقم 04

تطور مؤشر أسعار الاستهلاك السنوي للفترة 2002-2011.

السنوات	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
المؤشر العام	101.43	105.75	109.95	11.47	124.05	118.24	123.98	131.10	136.23	142.4
التغير %	1.43	4.28	3.97	1.38	2.31	3.68	4.88	5.74	3.91	4.52

المصدر: فطيمة حاجي، إشكالية الفقر في الجزائر في ظل البرامج التنموية للجزائر للفترة 2005-

2014، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة،

2014/2013، ص. 139

الملحق رقم 05

المنتخبون و المقاطعون في الانتخابات

1995، 1997، 1999، 2002، 2004، 2009

المنتخبون والمقاطعون في انتخابات
١٩٩٥، ١٩٩٧، ٢٠٠٢، ٢٠٠٤، ٢٠٠٩

الترشيح	الترشيحية ٢٠٠٧		الترشيحية ٢٠٠٤		الترشيحية ٢٠٠٢		الترشيحية ١٩٩٩		الترشيحية ١٩٩٧		الترشيحية ١٩٩٥		المسجلون
	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
٧٤,٥٦	١٨,٧٦١,٠٨٤	١٨,٩٤,٥٥٥	٤٦,١٧	٨,٢٨٨,٥٣٦	٦٠,٢٥	١٠,٥٣٩,٧٥١	٧٦,٠٨	١٠,٧٥٠,٩٣٧	٧٥,٣٥	١١,٥٠٠,٣٠٩	١٥,٢٦١,٧٣١	المصوتون	
-	٣٥,٦٧	١٠,٥٠٨,٧٧٧	٥٨,٠٨	٩,٦٦٢,٥٥١	٣٩,٧٥	٦,٩٥٤,٣٨٥	٣٢,٩٢	٤٩٠,٩٩٧	٢٤,٥٦	٣,٧٦١,٥٢٢	المقاطعون		
-	٦٤,٣٣	٦,٥٨٥,٧٧٨	٤١,٩٢	٨١٧,٦٦٩	٢,٦٠	٤٥٤,٤٧٤	٣,٠٦	٤٩٠,٩٩٧	١,٢٨	٢٤٧,٧٢٢	الأصوات المفقدة		
-	٩٢٥,٧٧١	٣٢٩,٠٧٥	١٣,٣	٧,٤٣٠,٨٦٧	٥٧,٦٥	١٠,٠٨٥,٣٧٧	٦٤,٠٢	١٠,٧٥٩,٩٤٠	٧٣,٠٧	١١,١٥٢,٥٠٧	الأصوات المعتبر عليها		
-	١٤,٤٣٠,٣٥٣	١٠,١٧٩,٧٠٢	٩٦,٨٧	٨٩,٥٣	٨٩,٥٣	١٠,١٧٩,٧٠٢	٩٦,٨٧	١٠,٧٥٩,٩٤٠	٧٣,٠٧	١١,١٥٢,٥٠٧	المسجلون		

المصدر: محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر - الأسباب والآثار والإصلاح-، ط.1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2011، ص.141.

الملحق رقم 06

التوزيع الجغرافي للواردات في الفترة (1974-1977) الوحدة: مليون دينار جزائري.

1977	1976	1975	1974	السنوات المناطق
20137	15312	16799	12030	أوروبا:
4275	3246	2703	2298	ألمانيا
7115	6014	8292	4952	فرنسا
875	1013	806	632	بريطانيا
1446	812	878	884	اسبانيا
1451	1139	905	951	البلدان
374	468	284	488	الاشتراكية:
				الاتحاد
				السوفيتي
289	185	218	272	البلدان العربية:
غ م	غ م	105	173	المغرب
91	91	69	76	تونس
7670	5541	5834	1501	باقي دول العالم:
2561	2632	3572	2130	أمريكا
1805	1188	873	533	اليابان
29576	22177	23756	17754	المجموع

المصدر: نعيمة زيرمي، التجارة الخارجية الجزائرية من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، مذكرة

ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 105 .

الملحق رقم 07

عدد المؤسسات التي أغلقت بابها (إلى جوان 1998)

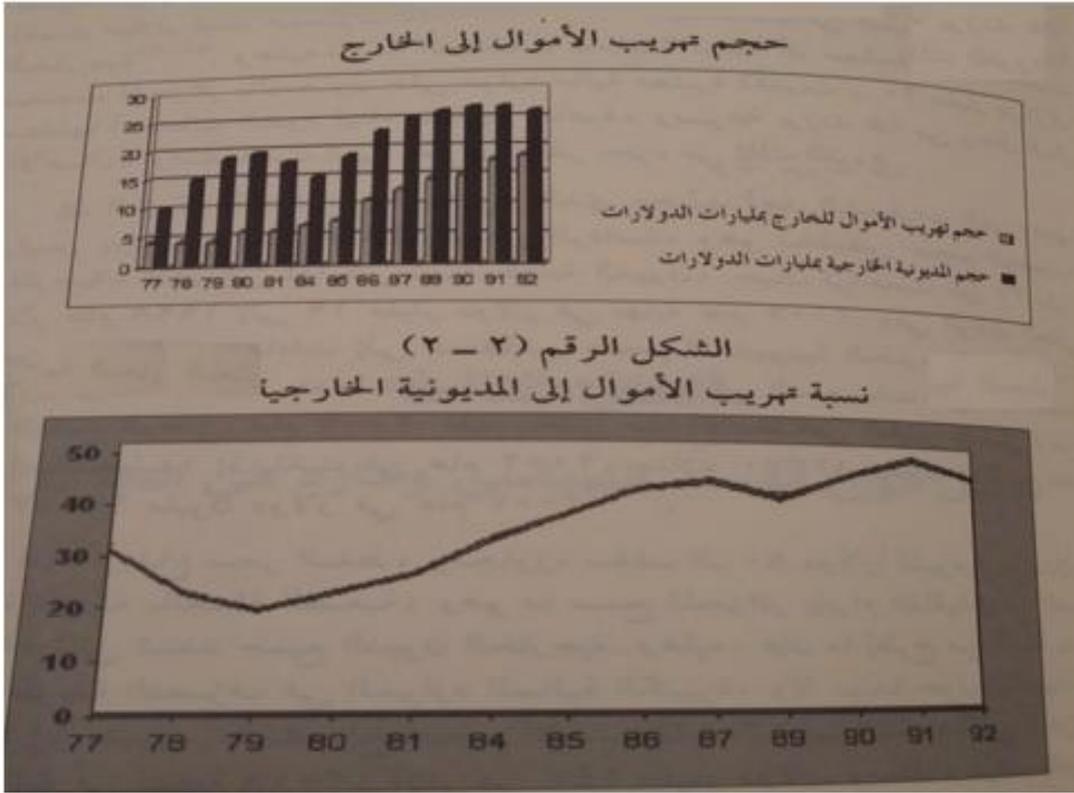
المجموع	المؤسسات الخاصة	مؤسسات عمومية محلية	مؤسسات عمومية اقتصادية	القطاع القانوني القطاعات الاقتصادية
25	2	18	5	الفلاحة
443	–	383	60	الصناعة
249	–	195	54	البناء و الأشغال العمومية
98	–	83	15	الخدمات
815	2	679	134	المجموع

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، تقرير حول الآثار الاقتصادية و الاجتماعية

لبرنامج التعديل الهيكلي، نوفمبر 1998.

الملحق رقم 08

حجم تهريب الأموال إلى الخارج



المصدر: محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد في الجزائر - الأسباب والآثار والإصلاح -، ط.1، مركز وحدة الدراسات العربية، بيروت، 2011، ص 173.

الملحق رقم 09

التضخم في الجزائر في الفترة (1980-1998)

1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	السنوات
9.3	7.9	7.5	12.3	10.5	8.2	6	6.2	14.7	9.2	التضخم%

المصدر: الديوان الوطني للإحصاءات الجزائرية.

الموقع: www.ons.dz

تطور المديونية الجزائرية في الفترة (1990-1998) الوحدة: مليار دولار أمريكي

1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	السنوات الديون
30.261	31.060	33.230	31.317	28.250	25.024	25.886	26.636	26.588	ديون متوسطة و طويلة الأجل
0.212	0.162	0.421	0.256	0.636	0.700	0.792	1.239	1.791	ديون قصيرة الأجل
30.473	31.222	33.651	31.573	29.486	25.724	26.678	27.875	28.379	المجموع

المصدر: مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي و سياسة التشغيل، التجزئة الجزائرية، الطبعة

الأولى، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن، 2009، ص144.

قائمة المراجع

-القرآن الكريم

أولاً: المراجع العامة

1-باللغة العربية

- 1 - إبراهيم عيد نايل، المواجهة الجنائية لظاهرة غسيل الأموال، ط.1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 2 - الأبشيهي شهاب الدين بن محمد، المستطرف في كل فن مستظرف، تحقيق مفيد محمد قمحية، ط. 02، المجلد.02، دار الكتب العلمية، بيروت، 1986.
- 3 - ابن العربي، أبو بكر محمد بن عبد الله، أحكام القرآن، تحقيق محمد عبد القادر عطا، المجلد. 04، دار الفكر للطباعة والنشر، لبنان، د.س.ن.
- 4 - ابن تيمية تقي الدين، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار المعرفة، بيروت، د.س.ن.
- 5 - ابن حجر العسقلاني، فتح الباري شرح صحيح البخاري، دار المعرفة، بيروت، 1960.
- 6 - ابن سعد محمد بن منيع البصري، الطبقات الكبرى، المجلد. 05، دار صادر، بيروت، د.س.ن.
- 7 - ابن عبد السلام عز الدين عبد العزيز، القواعد الكبرى، تحقيق نزيه كمال جمال، عثمان جمعة ضميرية، ط.2، دار القلم، دمشق، 2000.
- 8 - ابن كثير إسماعيل بن عمر الدمشقي، تفسير القرآن العظيم، ج.1، دار الفكر، بيروت، 1983.
- 9 - ابن كثير إسماعيل بن عمر، البداية والنهاية، المجلد. 07، مكتبة المعارف، بيروت، د.س.ن.
- 10 - ابن منظور أبو الفضل جمال الدين، لسان العرب، المجلد.2، دار لسان العرب، بيروت، د.س.ن.
- 11 - ابن هشام أبو محمد عبد الملك بن أيوب، السيرة النبوية - تحقيق وليد سلامة وخالد عثمان - ط. 01، مكتبة الصفا، القاهرة، 2001.
- 12 - أبو إسحاق الشاطبي، الماوفقات، ج.02، ط.03، دار المعرفة، بيروت، 1997.
- 13 - أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، نصيحة الملوك - تحقيق خضر محمد خضر - مكتبة الفلاح، الكويت، 1983.
- 14 - أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني، سنن أبي داود، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1994.
- 15 - أبو عبد الله بن الأزرق، بدائع السلك في طبائع الملك، ط. 1، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، 2007.

- 16 - أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن قيم الجوزية، إعلام الموقعين عن رب العالمين، ج. 03، دار الكتب العلمية، بيروت، 1988.
- 17 - أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني، الشهير بابن ماجه، سنن ابن ماجه، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2003.
- 18 - أبي اسحاق الشاطبي، الموافقات في أصول الشريعة، ج. 02، المكتبة التجارية الكبرى، مصر، د.س.ن.
- 19 - أبي بكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي، السنن الكبرى، ط. 03، دار الكتب العلمية، بيروت، 2003.
- 20 - أبي حامد محمد ابن محمد الغزالي، إحياء علوم الدين، ج. 03، ط. 01، دار الكتب العلمية، بيروت، 2002.
- 21 - أبي يوسف يعقوب بن ابراهيم، كتاب الخراج، دار المعرفة، بيروت، 1979.
- 22 - أحمد بن داود المزحاجي الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ط. 01، د.د.ن، د.م.ن، 2000.
- 23 - أحمد شوقي الشلقاني، مبادئ الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، ج. 2، ط. 2، د.م.ج، بن عكنون، الجزائر، 2010.
- 24 - أحمد صبحي العطار، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة - دراسة في القانون الخاص من قانون العقوبات المصري -، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، 1993.
- 25 - أحمد غاي، التوقيف للنظر، سلسلة الشرطة القضائية، ط. 1، دار هومة، الجزائر، د.س.ن.
- 26 - أحمد فتحي بهنسي، العقوبة في الفقه الإسلامي، ط. 05، دار الشروق، لبنان، 1983.
- 27 - أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
- 28 - أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط. 02، دار الشروق، القاهرة، 2002.
- 29 - الإمام أحمد بن محمد بن حنبل، المسند، ط. 01، دار الحديث، القاهرة، 1995.
- 30 - الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، المستدرک على الصحيحين، ط. 02، ج. 04، دار الكتب العلمية، بيروت، 2002.
- 31 - الإمام الماوردي، التحفة الملوكية في الآداب السياسية - تحقيق فؤاد عبد المنعم - مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1993.
- 32 - أجد سعود قطيفان الخريشة، جريمة غسيل الأموال - دراسة مقارنة - دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

- 33 - أنور الرفاعي، النظم الإسلامية، دار الفكر المعاصر، بيروت، د.س.ن.
- 34 - بلال خلف السكرانة، التطوير التنظيمي والإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 35 - بومدين طاشمة، دراسات في التنمية السياسية الحديثة في بلدان الجنوب، قضايا وإشكاليات، د.م.ج، الجزائر، 2011.
- 36 - البيهقي إبراهيم بن محمد، المحاسن والمساوي، -تحقيق عدنان علي- ط. 01، دار الكتب العلمية، بيروت، 1999.
- 37 - ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- 38 - جمال الدين عويسات، مبادئ الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 39 - جمال نجيمي، إثبات الجريمة على ضوء الاجتهاد القضائي، -دراسة مقارنة-، دار هومة، الجزائر، 2011.
- 40 - جواهر أحمد القناديلي، الرقابة الإدارية من وجهة نظر إسلامية، ط. 01، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، 2007.
- 41 - جون د. سوليفان، الحكم الديمقراطي الصالح -المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي- مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2004.
- 42 - الجوهري إسماعيل بن حماد، تاج اللغة وصحاح العربية (المسمى الصحاح)، ط. 4، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2005.
- 43 - جيلالي بغدادي، الاجتهاد القضائي في المواد الجزائية، ج.2، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 1996.
- 44 - حسام الدين عمر بن عبد العزيز بن مازة البخاري، شرح أدب القاضي، -تحقيق محيي هلال السرحان- الكتاب 28، ج.02، مطبعة الإرشاد، بغداد، د.س.ن.
- 45 - حسام الدين محمد أحمد، الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي، ط. 2، دار النهضة العربية، بيروت، 2003.
- 46 - حسن بشيت خوين، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية خلال مرحلة المحاكمة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
- 47 - حسن حسن الحمدوني، تخصص القاضي الجنائي -دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.
- 48 - حسن نافعة، مبادئ علم السياسة، مكتب الشروق الدولية، القاهرة، 2002.

- 49 - حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية - الاتجاهات الحديثة في دراستها - ط. 01، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005.
- 50 - حسنين علي محمد، الرقابة الإدارية في الإسلام - المبدأ والتطبيق، دراسة مقارنة - ط. 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1985.
- 51 - حسين راتب ريان، الرقابة المالية في الإسلام، دار النفائس، عمان، 1999.
- 52 - حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 53 - حسين عمر، موسوعة المصطلحات الاقتصادية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1995.
- 54 - حمادة قدوج، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 2006.
- 55 - حنان محمد عبد المجيد، التغيير الاجتماعي في الفكر الإسلامي الحديث - دراسة تحليلية نقدية - ط. 01، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، مكتب التوزيع في العالم العربي، بيروت، 2011.
- 56 - خليل أحمد صابات، الصحافة - رسالة واستعداد وفن وعلم - ط. 02، دار المعارف، القاهرة، د.س.ن.
- 57 - راغب ماجد الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 58 - رشيدة بوكري جرائم الاعتداء على نظم المعالجة الآلية في التشريع الجزائري المقارن، ط. 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.
- 59 - رمسيس بهنام، قانون العقوبات - جرائم القسم الخاص - ط. 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.
- 60 - رؤوف عبدي، المشكلات العملية الهامة في الإجراءات الجنائية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
- 61 - زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية - قضايا وتطبيقات، ط. 1، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2000.
- 62 - زيدان زبيعة، الجريمة المعلوماتية في التشريع الجزائري والدولي، دار الهدى، الجزائر، 2011.
- 63 - سرور أحمد فتحي، الحماية الجنائية للحق في حرمة الحياة الخاصة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.
- 64 - سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي - الديمقراطية -، الكتاب الأول، مركز دراسات التنمية والسياسة الدولية، القاهرة، 1991.
- 65 - سعد الدين مسعد هلال، حقوق الإنسان في الإسلام - دراسة تأصيلية فقهية مقارنة - مكتبة وهبة، القاهرة، د.س.ن.

- 66 - سعد سلمان المشهداني، الإعلان التلفزيوني وتأثيره في الجمهور، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 67 - سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ط. 02، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
- 68 - سليم إبراهيم، حرية أصول المحاكمات الجزائية، ج. 1، ط. 1، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، 1971.
- 69 - سليمان بارش، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مطبعة دار البعث، قسنطينة، د.س.ن.
- 70 - سليمان سليمان عبد الحميد سليمان، النيابة العامة بين سلطتي الاتهام والتحقيق - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، 2010.
- 71 - سليمان صالح الغويل، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة، ط. 01، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، 2003.
- 72 - سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين - دراسة مقارنة -، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007.
- 73 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- 74 - سهيل حسيب سماحة، معجم اللغة العربية، ط. 1، مكتبة السمير، بيروت، 1984.
- 75 - شاري براين، دنيز بير، دور المال في اللعبة السياسية - دراسة حول أساليب تمويل الأحزاب في 22 دولة - المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، لبنان، 2005.
- 76 - الشريف سيد كامل، الجريمة المنظمة في القانون المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 77 - شعيب الأرنؤوط، محمد نعيم العرقسوسي، إبراهيم الزبيق، مسند الإمام أحمد بن حنبل، ط. 01، ج. 17، مؤسسة الرسالة، د.م.ن، 1996.
- 78 - الشوكاني محمد بن علي بن محمد الشوكاني، نيل الأوطار شرح تنقي الأخبار من أحاديث سيد الأخيار، ج. 08، مطبعة الحلبي، القاهرة، 1960.
- 79 - صادق المرصفاوي، المرصفاوي في المحقق الجنائي، ط. 2، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 1990.
- 80 - صبراني غازي حسن، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط. 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.
- 81 - صفوت أحمد زكي، جمهرة خطب العرب، المجلد 03، المكتبة العلمية، بيروت، د.س.ن.

- 82 - صلاح الدين المنجد، المجتمع الإسلامي في ظل العدالة، ط.03، دار الكتاب الجديد، لبنان، 1976.
- 83 - صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري -دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 84 - طاهر حمدي كنعان، متطلبات الإصلاح في العالم العربي، ط. 1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2006.
- 85 - الطبري أبو جعفر محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك، ط. 01، ج.02، دار الكتب العلمية، بيروت، 1987.
- 86 - عادل عبد العزيز السن، غسيل الأموال من منظور قانوني واقتصادي وإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2008.
- 87 - عبد الإله بلقزيز، الانتقال الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997.
- 88 - عبد الحميد إبراهيمي، المغرب العربي في مفترق الطرق في ظل التحولات الاقتصادية، ط. 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1996.
- 89 - عبد الحميد إسماعيل الأنصاري، الشورى وأثرها في الديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 90 - عبد الحميد الشواربي، التعليق الموضوعي على قانون العقوبات، الكتاب الثاني -الجنايات والجناح المضرة بالمصلحة العامة في ظل الفقه والقضاء-، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 91 - عبد الرحمان خليفي، محاضرات في قانون الإجراءات الجزائية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 92 - عبد الرحمن الكواكبي، الأعمال الكاملة للكواكبي -سلسلة التراث القومي- ط. 02، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004.
- 93 - عبد الرحمن الكواكبي، طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد، ط.2، دار الشروق الأولى، القاهرة، 2009.
- 94 - عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان، الإدارة والحكم في الإسلام -الفكر والتطبيق- ط. 03، د.د.ن، د.س.ن.
- 95 - عبد الرحمن بن خلدون، المقدمة، ط.3، دار العربي، بيروت، د.س.ن.
- 96 - عبد الرحمن حسن حنبكة الميداني، العقيدة الإسلامية وأسسها، ط.02، دار القلم، بيروت، 1979.
- 97 - عبد الشكور شعلان، تحديات واستراتيجيات التصحيح أمام البلدان العربية على ضوء التجربة قريية العهد والمبادرات الجديدة، ندوة التصحيح والتنمية في البلدان العربية، صندوق النقد الدولي، مطابع دار الهلال، القاهرة، 1987.

- 98 - عبد العزيز إبراهيم عيسى، محمد محمد جاب الله عمارة، السياسة بين النمذجة والمحاكاة، ط. 01، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2004.
- 99 - عبد العزيز أكرام، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بيت الحكمة، بغداد، 2002.
- 100 - عبد العزيز بن محمد بن مرشد، نظام الحسبة في الإسلام -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، 1996.
- 101 - عبد العزيز سعد، إجراءات ممارسة الدعوى الجزائية ذات العقوبة الجنحية، دار هومة، الجزائر، د.س.ن.
- 102 - عبد العزيز سعد، مذكرات في قانون الإجراءات الجزائية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991.
- 103 - عبد العزيز عياد، تبييض الأموال والقوانين والإجراءات المتعلقة بالوقاية منها ومكافحتها في الجزائر، ط.1، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 104 - عبد القادر علي القهوجي، قانون العقوبات -القسم الخاص، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة وعلى الإنسان والمال-، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 105 - عبد اللطيف حمزة، المصارف الإسلامية -النظرية والتطبيق-، ط. 01، أكاديمية أكسفورد العليا، د.م.ن، 2016.
- 106 - عبد الله أوهابيه، شرح قانون الإجراءات الجزائية، البحث والتحري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 107 - عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، أهلية الولايات السلطانية في الفقه الإسلامي، ط. 01، مكتبة الملك فهد الوطنية، د.م.ن، 1997.
- 108 - عبد الله بن يوسف الأسدي، الوازع الديني وأثره في الحد من الجريمة، ط. 1، مركز النشر العلمي، جدة، 2010.
- 109 - عبد الله هلال، تفتيش نظم الحاسب الآلي وضمانات المتهم المعلوماتي -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، مصر، 1997.
- 110 - عبد المولى شوريجي، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، ط. 1، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2006.
- 111 - عبد الواحد محمد الفار، الجرائم الدولية وسلطة العقاب عليها، دار النهضة المصرية، القاهرة، 1995.
- 112 - عصمت سليم القرالة، الحكمانية في الأداء الوظيفي، دار جليس الزمان، عمان، 2011.

- 113 -عكاشة محمد عبد العالي، الإنابة القضائية في نطاق العلاقات الخاصة الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994.
- 114 -علاء الدين حسين رحال، معالم وضوابط الاجتهاد عند شيخ الإسلام ابن تيمية، ط. 01، دار النفائس، الأردن، 2002.
- 115 -علي بن محمد، جبهة التحرير بعد بومدين -حقائق ووثائق-، دار الأمة، الجزائر، 1998.
- 116 -علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، ط. 1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 117 -علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط. 1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
- 118 -علي عبود المحداوي، حيدر ناظم محمد، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني -دراسة في الأسس والمقومات والسياق التاريخي- دار الصفحات للنشر والتوزيع، دمشق، 2011.
- 119 -عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 120 -عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية -دراسة تشريعية وقضائية وفقهية- ط. 01، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 121 -عمار عوابدي، القانون الإداري -النشاط الإداري-، ج. 2، د.م.ج، الجزائر، 2000.
- 122 -عمر شريف، نظم الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية -دراسة مقارنة- معهد الدراسات الإسلامية، الإسكندرية، 1991.
- 123 -عياض بن نامي السلمي، مبادئ الاجتهاد في التعزير -دراسة تأصيلية-، ط. 01، مركز التميز البحثي في فقه القضايا المعاصرة، الرياض، 2014.
- 124 -فارح مسرحي، الحداثة في فكر أركون، ط. 1، منشورات الاختلاف، الجزائر، 2006.
- 125 -فايزة خير الدين، محمد فقير، الرقابة على النفقات العمومية -أبحاث في الإصلاح المالي- دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 126 -فتوح عبد الله الشاذلي، شرح قانون العقوبات -القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة-، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 127 -فضيلة ملهاق، وقاية النظام البنكي الجزائري من تبيض الأموال، دار هومة، الجزائر، 2013.

- 128 -فؤاد الشيخ سالم، زياد رمضان، المفاهيم الإدارية الحديثة، ط. 05، مركز الكتب الأردني، الأردن، 1995.
- 129 -فوزية عبد الستار، أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، دار النهضة، بيروت، لبنان، 1975.
- 130 -فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات -القسم الخاص-، ط. 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 131 -القرطبي محمد بن أحمد، الجامع لأحكام القرآن ، ج.1، ط.2، دار الكتاب العربي، بيروت، 2002.
- 132 -كمال دسوقي، سيكولوجيا الإدارة العامة وأخلاقيات الخدمة المدنية، مطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، 2000.
- 133 -ماجد راغب الحول، الدولة في ميزان الشريعة -الأنظمة السياسية- دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 134 -مازن ليلو راضي، العقود الإدارية، دار قنديل للنشر، عمان، 2011.
- 135 -مأمون سلامة، قانون العقوبات -القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة- دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 136 -الماوردي محمد بن حبيب، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، د.س.ن.
- 137 -محمد السعيد عبد الفتاح، شرح قانون العقوبات -القسم الخاص ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة- دار النهضة العربية، القاهرة، د.س.ن.
- 138 -محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، درا العلوم، عنابة، 2005.
- 139 -محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007.
- 140 -محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الإسلامي، ط. 1، د.م.ج، الجزائر، 1984.
- 141 -محمد بن سعد بن منيع الزهري، كتاب الطبقات الكبير، ط. 01، ج.03، الطبقة الأولى، الشركة الدولية للطباعة، القاهرة، 2001.
- 142 -محمد بن صالح العثيمين، رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين، المجلد . 03، مؤسسة الشيخ محمد بن صالح العثيمين الخيرية، الرياض، 2004.
- 143 -محمد حمادة مهرج الهيتي، أصول البحث والتحقيق الجنائي، دار الكتاب القانونية، مصر، 2007.

- 144 -محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية -مرحلة جمع الاستدلالات، سير الدعوى الجنائية والدعوى المدنية المرتبطة بها، والتحقيق والحكم، والطعن الصادر في الدعوى الجنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- 145 -محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات -القسم الخاص-، الدار الجامعية، بيروت، د.س.ن.
- 146 -محمد سعيد عبد القادر، فقه القضاء في الإسلام، ط.01، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- 147 -محمد سعيد نمور، شرح قانون العقوبات -القسم الخاص-، دار الثقافة، عمان، د.س.ن.
- 148 -محمد صبحي محمد نجم، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، ط.02، د.م.ج، الجزائر، د.س.ن.
- 149 -محمد عبد الله البرعي، محمود عبد الحميد مرسي، الإدارة في الإسلام، منشورات البنك الإسلامي للتنمية، ط.01، جدة، 1995.
- 150 -محمد عبد الله العربي، الديمقراطية القومية العربية بين الديمقراطية الشيوعية والديمقراطية الرأسمالية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، د.س.ن.
- 151 -محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، د.م.ج، الجزائر، 1987.
- 152 -محمد قاسم القريوتي، مهدي حسن زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة -النظريات والوظائف- دار الشروق، عمان، 1993.
- 153 -محمد محدة، ضمانات المتهم أثناء التحقيق، ج.03، ط.01، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، د.س.ن.
- 154 -محمود الخالدي، الإسلام وأصول الحكم، ط.01، عالم الكتب الحديث، د.م.ن، 2005.
- 155 -محمود ديودار، مبادئ الاقتصاد السياسي، ج.4، دار موفوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 156 -محمود سعيد نمور، شرح قانون العقوبات -القسم الخاص، الجرائم الواقعة على الأموال- ج.02، ط.01، دار الثقافة، الأردن، 2007.
- 157 -محمود شريف بسيوني، الجريمة المنظمة عبر الوطنية -ماهيتها ووسائل مكافحتها دوليا وعربيا-، ط.01، دار الشروق، القاهرة، 2004.
- 158 -محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات -القسم الخاص-، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- 159 -محمود نصر، الوسيط في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 160 -مصطفى أبو زيد فهمي، فن الحكم في الإسلام، ط.03، دار الهدى للمطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003.

- 161 -مصطفى طاهر، المواجهة التشريعية لظاهرة غسل الأموال المحصلة من جرائم المخدرات، مطابع الشرطة، القاهرة، 2002.
- 162 -مصطفى هالة، التحديث والإصلاح -رؤية للتطور السياسي في مصر- دار مصر المحروسة، القاهرة، 2011.
- 163 -الملاح هاشم يحيى، الحسبة في الحضارة الإسلامية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، د.م.ن، 2007.
- 164 -منار محمد الرشواني، سياسات التكيف الهيكلي والاستقرار السياسي في الأردن، ط. 1، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الإمارات، 2003.
- 165 -منصور رحمانى، القانون الجنائي للمال والأعمال، ج.1، دار العلوم، عنابة، 2012.
- 166 -الموسوعة الفقهية، ط.02، ج.22، إصدار وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الكويت، 1992.
- 167 -ناجي بن حسن بن صالح حضيري، الحسبة النظرية والعملية عند شيخ الإسلام ابن تيمية، ط. 01، دار الفضيلة، الرياض، 2005.
- 168 -نادر عبد العزيز شافى، تبييض الأموال، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
- 169 -نبيل صقر، قضاء المحكمة العليا في الإجراءات الجزائية، ط.1، دار الهدى للنشر، 2008.
- 170 -نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 171 -نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، ط. 01، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005.
- 172 -نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، ط. 1، دار الوراق، الأردن، 2005.
- 173 -نرمين مرمش، مازن لحام، عصمت صوالحة، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، منشورات معهد الحقوق، بيرزيت، فلسطين، 2015.
- 174 -نصر الدين مروك، محاضرات في الإثبات الجنائي، ج. 1، النظرية العامة للإثبات الجنائي، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 175 -نمر محمد الخليل النمر، أهل الذمة والولايات العامة في الفقه الإسلامي، المكتبة الإسلامية، الأردن، د.س.ن.
- 176 -نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام -دراسة مقارنة- ط. 1، دار هومة، الجزائر، 2005.

- 177 -المهشمي علي بن أبي بكر، مجمع الفوائد، تحقيق محمد عبد الرزاق حمزة، ج. 1، دار الكتاب العربي، بيروت، 1985.
- 178 -ياسين ربوح، الأحزاب السياسية في الجزائر -التطور والتنظيم- دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 179 -يحيى إسماعيل، شرح صحيح مسلم للقاضي عياض المسمى إكمال المعلم بفوائد مسلم، ط. 01، ج.03، دار الوفاء، المنصورة، مصر، 1998.

2-باللغة الفرنسية

- 1- ADEN Hartmut, Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : Un système spécifique de multi-level governance ; Approches comparée des polices en Europe, L'HAMARTTAN, Paris, 2003.
- 2- BOUZAT Pierre, La loyauté dans la recherche des preuves, Presses Universitaires de France, Paris, 1987.
- 3- BRIQUET Jean-Louis et GARRAUD Philippe, Juger la politique – entreprises et entrepreneurs– critiques de la politique, Presses Universitaires de Rennes, 2001.
- 4- BROYER Philippe, L'argent sale dans les réseaux du blanchiment, L' HAMARTTAN, France, 2000.
- 5- DAOUDI Aissa, Le juge d'instruction, Office national des travaux éducatifs, Alger, 1993.
- 6- DE MAILLARD Jean, L'avenir du crime, édit. FLAMARION, Paris, 1997.
- 7- DELMAS- MARTY Mireille, Droit pénal des affaires, Tome.02, P.U.F, 1990.
- 8- DENIDENI Yahia, La pratique de système budgétaire de l'Etat en Algérie, OPU, 2002.
- 9- DIDER Jean, Droit pénal des affaires, 2^{ème} édit, DALLOZ, Paris, France, 2000.
- 10- HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali et Jean François PRUD'HOMME, La gouvernance, un concept et ses applications, édit. KARTHALA, 2005.
- 11- HUGONET .P, La vérité judiciaire, 1^{ère} édit, Librairie technique, Paris, 1986.
- 12- LAJOYE Christophe, Droit des marchés publics, édit. GUALINO, Paris, 2005.

- 13- LE DICTIONNAIRE LAROUSSE super major, Presses Universitaires de France, Paris, 2006.
- 14- MONTESQUIEU, De l'esprit des lois, T.2, livre.20, chapitre.22, édit. ENAG, Algérie, 1990.
- 15- MOREAU DEFARGES Philippe, La gouvernance, 2^{ème} édit, Que sais-je ? Presses Universitaires de France, Paris, 2003.
- 16- PONSARRS Paul, RUGGIERO Vincenzo, La criminalité économique et financière en Europe, édit. L' HAMARTTAN, France, 2002.
- 17- RICHER Laurent, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, 1991.
- 18- SOYER Jean Claude, Droit pénal et procédure pénale, 12^{ème} édit., L.G.D.J, Paris, 1998.
- 19- TAIB Essaid, Droit de la fonction publique, édit. HOUMA, Alger, 2003.
- 20- TLEMÇANI Rachid, Etat Bazar et globalisation, l'aventure de l'infatih en Algérie, Dar el hikma, Alger, 1999.
- 21- ZOUIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, édit. BERTI, Alger, 2006.

ثانيا: المراجع المتخصصة

1- المؤلفات

أ- باللغة العربية

- 1 - إبراهيم حامد طنطاوي، جرائم الاعتداء على الوظيفة والمال العام - الرشوة والتهريب -، ط. 1، المكتبة القانونية، القاهرة، 2000.
- 2 - أبو الروس أحمد بسيوني، قانون جرائم التزوير والرشوة واختلاس المال العام من الوجهة القانونية والفنية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1997.
- 3 - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، - جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير-، ج.2، ط.7، دار هومة، الجزائر، 2007.

- 4 - أحمد رفعت خفاجي، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار قباء للطباعة والنشر، القاهرة، 1999.
- 5 - أحمد سيد أحمد معاوية، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ج.1، الرياض، 2003.
- 6 - أحمد شلبي، الفساد السياسي - أسبابه وطرق مكافحته سياسيا، إداريا، اقتصاديا، اجتماعيا- المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، د.س.ن.
- 7 - أحمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية، ورقة بحث مقدمة ضمن أشغال الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد تحت عنوان "المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية"، ط.1، الدار العربية للعلوم، بيروت، 2006.
- 8 - أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- 9 - أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط.01، دار الفكر للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 10 - أحمد مصطفى محمد سعيد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، ط.1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012.
- 11 - أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي، ط.1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2011.
- 12 - أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010.
- 13 - بلال خلف السكرانة، الفساد الإداري، ط.1، دار وائل للنشر، الأردن، 2011.
- 14 - بيتر إيغن، ترجمة محمد جديد، شبكة الفساد والإفساد العالمية، قدس للنشر والتوزيع، سوريا، 2005.
- 15 - جعفر محمد علي، قانون العقوبات - جرائم الرشوة والاختلاس والإخلال بالثقة العامة والاعتداء على الأشخاص والأموال - ط.1، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- 16 - جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ج.4، رشوة، ظروف الجريمة، ط.02، دار العلم للجميع، لبنان، 1941.
- 17 - حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- 18 - حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، ط.1، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2003.

- 19 - خليل عطا الله، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي - تجربة الأردن-، أشغال المؤتمر الدولي حول مكافحة الفساد في الوطن العربي المنظم من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009.
- 20 - سليمان الرياش، الجزائر والتعددية المكلفة، بحث منشور في كتاب حول الأزمة الجزائرية -الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية-، ط.1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1996.
- 21 - سمير التير، الفقر والفساد في العالم العربي، ط.01، دار الساقبي، بيروت، 2009.
- 22 - سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم -الأسباب، العواقب، والإصلاح-، ترجمة فؤاد سروجي، ط.1، دار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 23 - شريف طه، جريمة الرشوة معلقا عليها بأحكام محكمة النقض، دار الكتاب الذهبي، القاهرة، 1999.
- 24 - صلاح الدين حسن السيبي، جرائم الفساد، ط. 1، الكتاب الأول، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2012.
- 25 - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1999.
- 26 - طنطاوي إبراهيم حامد، جرائم الاعتداء على الوظيفة والمال العام والرشوة والترح، ط.1، المكتبة القانونية المصرية، القاهرة، 1989.
- 27 - طيب تيزيني، من ثلاثية الفساد إلى قضايا المجتمع المدني -قضايا في الفكر العربي المعاصر- ط. 2، دار جفرا للدراسات والنشر، حمص، 2002.
- 28 - عامر خياط، مفهوم الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أعتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ط. 1، الدار العربية للعلوم، بيروت، يونيو 2006.
- 29 - عامر كبيسي، الفساد والعمولة -تزامن لا توأمة-، المكتب الجامعي الحديث، العراق، 2005.
- 30 - عبد الرحمن حمدي، الفساد السياسي في إفريقيا، درا القارئ العربي، القاهرة، 1993.
- 31 - عبد العظيم حمدي، عمولة الفساد وفساد العمولة -منهج نظري وعملي- الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- 32 - عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية -مع دراسة نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية- ط.03، مؤسسة الجريسي للتوزيع، الرياض، 1982.

- 33 - عبد الله بن ناصر آل غصاب، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري - دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية- ط.01، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2011.
- 34 - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- 35 - علي الشتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، ط.1 المكتبة المصرية، الإسكندرية، 1999.
- 36 - علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، ط.1، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، 2008.
- 37 - علي بن فايز الجحني، مكافحة الفساد من منظور إعلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003.
- 38 - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد كتاب العرب، دمشق، 2003.
- 39 - فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم - الآثار وسبل المعالجة-، ط. 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- 40 - كريمة كمال، فساد الكبار - الرشاوى، العمولات، نهب المال العام- مطابع روز اليوسف الجديدة، القاهرة، 1996.
- 41 - كمال الدين ياسر، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- 42 - لؤي أديب العيسى، الفساد الإداري والبطالة، ط.1، دار الكندي للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 43 - محمد أحمد درويش الفساد - مصادره، نتائجه مكافحته- ط.1، عالم الكتب، القاهرة، 2010.
- 44 - محمد أحمد غانم، الإطار القانوني للرشوة عبر الوطنية - رشوة الموظفين العموميين الأجانب-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- 45 - محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.
- 46 - محمد الغزالي، الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية - أزمة الشورى- ط.3، درا نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة، د.س.ن.
- 47 - محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر - الأسباب والآثار والإصلاح- ط. 1، مركز دراسات الوحدة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، 2011.
- 48 - محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، ط. 01، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2013، ص.12.

- 49 - محمد فريج غازي، الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية، رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة - ط.01، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014.
- 50 - محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، ط.02، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2006.
- 51 - مخلد إبراهيم الزعبي، جريمة استثمار الوظيفة - دراسة مقارنة - ط.1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 52 - مصطفى الفقي، الفساد الإداري والمالي بين السياسات والإجراءات، مركز المشروعات الدولية الخاصة، د.م.ن، 2008.
- 53 - مليكة هنان، الرشوة والاحتلاس وتكسب الموظف العام من خلال وظيفته في الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري - مقارنة ببعض التشريعات العربية - ط.1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
- 54 - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع، الرويبة، 2009.
- 55 - نادر فرجاني وآخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، د.س.ن.
- 56 - نائل عبد الرحمن صالح، الاحتلاس - دراسة تحليلية مقارنة قضاء وتشريعاً - ط.02، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 1996.
- 57 - نعيم ابراهيم الظاهر، إدارة الفساد - دراسة مقارنة بالإدارة النظيفه -، عالم الكتاب الحديث، الأردن، 2013.
- 58 - هاشم الشمري، إثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط.1، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

ب- باللغة الفرنسية

- 1- ALT Eric et LUC Irène, la Lutte contre la corruption, 1^{ère} édit, Presses Universitaires de France, Paris, Avril 1997.
- 2- BENACHENHOU Mourad, Dette extérieure, corruption, responsabilité politique, édit. DAHLEB, Alger, 1998.
- 3- BERTOSSA Bernard, CASSANI Ursula et d'autres, Lutte contre la corruption internationale, the never ending story, Schulthess Verlag, édit. ROMANDES, 2011.

- 4- BNOU-NOUÇAIR Radouane, La lutte mondiale contre la corruption de l'empire romain à l'ère de la mondialisation, édit. L'HARMATTAN, Paris, 2007.
- 5- BRUCE M.Bailey , La lutte contre la corruption : Questions et stratégies, Agence canadienne de développement international, Québec, 2000.
- 6- DELLATTRE Isabelle, Corruption a foison regards sur un phénomène tentaculaire, édit. HARMATTAN, Paris, 2003.
- 7- DEMBINSKI, Paul H, Conflits d'intérêts - Le déni de l'éthique », in rapport moral sur l'argent dans le monde 2003/2004, Association d'économie financière, Paris, 2004.
- 8- DOGANIS Carine, Aux origines de la corruption, 1^{ère} édit, Presses Universitaires de France, 2007.
- 9- DOMMEL Daniel, Face a la corruption –peut –on l'accepter ? Peut –on la prévenir ? Peut –on la combattre ? édit. Ibn khaldoun, Alger, 2004.
- 10- KLITGARD Robert , Combattre la corruption, Nouveaux Horizons, Paris, 2000
- 11- KOMTSINDI Valère Nkelzok, La corruption : une lecture systémique, 1^{ère} édit, édit. Dianoïa, 2004.
- 12- MAGNOULOUX Hervé, La corruption, Collection ETHIQUE et DEONTOLOGIE, Librairie de l'université d'Aix en Provence, 2005.
- 13- PRADA-BORDENANE Emmanuel, La gestion des conflits d'intérêts, l'expérience de la France, édit OCDE, Paris, 2005.

2-الأطروحات والمذكرات

أولاً: الأطروحات

أ-باللغة العربية

- 1 -بوزيد سايح، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية -حالة الجزائر-، رسالة مقدمة لنسل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2013/2012.
- 2 -حسين مرزود، الأحزاب والتداول على السلطة من 1989 - 2010، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، 2012/2011.
- 3 -حمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، رسالة مقدمة للحصول على دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 1993/1992.
- 4 -دليلة مباركي، غسيل الأموال، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008/2007.
- 5 -رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، جامعة تيزي وزو، 2011.
- 6 -زهرة بن يخلف، الرشوة في الجزائر -دراسة ميدانية حول الظاهرة - أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010/2009.
- 7 -سيد أحمد كبداني، أثر النمو الاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية -دراسة تحليلية وقياسية-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2013/2012.
- 8 -سيدي محمد شكوري، وفرة الموارد الطبيعية والنمو الاقتصادي -دراسة حالة الاقتصاد الجزائري-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2012/2011.
- 9 -شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر -دراسة حالة الجزائر 2010/2000- أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2012/2011.
- 10 - عبد الله بوصنوبرة، الحركة الجمعوية في الجزائر ودورها في ترقية طرق الخدمة الاجتماعية في مجال رعاية الشباب، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة سكيكدة، 2011/2010.

- 11 - فارس بن علوش بن بادى السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه في العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2010.
- 12 - فضيلة جنوحات، إشكالية الديون الخارجية في الدول العربية —حلة بعض الدول المدينة—، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006/2005.
- 13 - محمود محمد عطية معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي، -دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني-، أطروحة دكتوراه في الفقه وأصوله، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2010.
- 14 - نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنسب شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014/2013.

ب-بالغة الفرنسية:

- 1- Attila GHEWOPO, corruption, fiscalité et croissance économique dans les pays en développement , Thèse de doctorat en sciences économiques, Faculté des sciences économiques et de gestion , Université d'Auvergne Clermont Ferrand 1, 2007, Publié sur le site : <http://tel.Archives-ouvertes.fr>

ثانيا: المذكرات

- 1 - إبراهيم العيدي، تقنيات التحري عن جريمة تبييض الأموال، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2013/2012.
- 2 - أحمد بن عبد الرحمان عبد الله القضيبي، التسليم المراقب ودوره في الكشف عن عصابات تهريب المخدرات، مذكرة ماجستير في العلوم الشرطية، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002.

- 3 - أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، مذكرة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008.
- 4 - أحمد ولد عبد الرحمن، الرقابة على الأموال العمومية - دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد /كلية الحقوق، 2008/2007.
- 5 - إسماعيل قديدر، الأقطاب الجزائرية المتخصصة - دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر /سعيدة، 2014/2013.
- 6 - أمينة ركاب، أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015/2014.
- 7 - بشير بن يحيى، تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2003.
- 8 - جمال خوجة، جريمة تبييض الأموال - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008/2007.
- 9 - حاسين فنور، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية والجريمة المنظمة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013/2012.
- 10 - حدة بولافة، واقع المجتمع المدني إبان الثورة الاستعمارية وبعد الاستقلال، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011/2010.
- 11 - حفيظ قطاف، جريمة الإهمال الواضح مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، 2006/2003.
- 12 - خديجة ثابتي، دراسة تحليلية حول الضريبة والقطاع الخاص-دراسة حالة ولاية تلمسان- مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، 2012/2011.

- 13 - خديجة حمادي، علاقة التضخم بالأجور في الجزائر خلال الفترة 1970-2005 (دراسة قياسية اقتصادية)، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009/2008.
- 14 - خديجة عميور، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح /ورقلة، 2012/2011.
- 15 - رمزي بن الصديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012.
- 16 - زوليخة زوزو، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2012/2011.
- 17 - سارة بوسعيد، دور إستراتيجية مكافحة الفساد الاقتصادي في تحقيق التنمية المستدامة- دراسة مقارنة بين الجزائر وماليزيا- مذكرة ماجستير، جامعة فرحات عباس (سطيف)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013/2012.
- 18 - سامي محمود أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري -التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء-، مذكرة ماجستير، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، 2011.
- 19 - سعد بن سعيد علي القرني، استغلال النفوذ الوظيفي - ظرف مشدد لجريمة غسل الأموال في النظام السعودي-، مذكرة ماجستير، قسم العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2009.
- 20 - سعيد وجيه سعيد منصور، أحكام الهدية في الفقه الإسلامي، مذكرة ماجستير في الفقه والتشريع، كلية الدراسات العليا /جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011.
- 21 - سليمان بن محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2002.
- 22 - سليمة بولطيف، ضمانات المتهم في محاكمة عادلة في المواثيق الدولية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق / بسكرة، 2005/2004.

- 23 - سهيلة إمنصوران، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي،-دراسة اقتصادية تحليلية، حالة الجزائر-، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005.
- 24 - سهيلة بوزرية، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة ماجستير، جامعة جيجل، 2007.
- 25 - شريفة سوماتي، المتابعة الجزائية في جرائم الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2010-2011.
- 26 - صالح بن محمد سويدان، الكيدية في الفقه والنظام السعودي -دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير في العدالة الجنائية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2008.
- 27 - عامر ضبع، دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الراشد -دراسة حالة الجزائر 1999-2004-، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007/2008.
- 28 - عبد الحفيظ فارة، تسيير إدارة الأملاك المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الدراسات العليا المتخصصة، شعبة تسيير الجماعات المحلية والتنمية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة منتوري / قسنطينة، 2007/2008.
- 29 - عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- 30 - عبد الكريم تبون، الرشوة والتستر على جرائم الفساد في القطاع العام بين التدابير الوقائية والتدابير العقابية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر /سعيدة، 2011/2012.
- 31 - عبد الكريم حيمر، منظمة الأنتربول، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014.
- 32 - عبد الوهاب علاق، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر /بسكرة، 2003/2004.

- 33 - عفيف عبد الحميد، فعالية السياسة الضريبية لتحقيق التنمية المستدامة -دراسة حالة الجزائر 2012/2001 - مذكرة ماجستير في الاقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، قسم علوم التسيير، جامعة فرحات عباس /سطيف1، 2014/2013.
- 34 - علي حبيش، آثار ظاهرة غسيل الأموال على الإقتصاد الجزائري، مذكرة ماستر في العلوم الإقتصادية، جامعة العقيد آكلي محمد أولحاج /البويرة، 2015/2014.
- 35 - فاطمة الزهراء فرقان، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق /جامعة الجزائر، 2008/2007.
- 36 - فاطمة عثمانبي، التصريح بالملكيات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري /تيزي وزو، 2011/2010.
- 37 - فريدة العمراوي، أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
- 38 - فريدة شبري، تحديد نظام تسليم المجرمين، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2008/2007.
- 39 - كريمة بقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا- دراسة حالة الجزائر-مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة تلمسان، 2012/2011.
- 40 - محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف -دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2009/1990- مذكرة ماجستير ، مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2010/2009.
- 41 - محمد سليم مسعد الحارثي، الوعي الاجتماعي وعلاقته بالمسؤولية الاجتماعية لدى طلاب المرحلة الثانوية بمدينة الرياض، مذكرة ماجستير في العلوم الاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية والنفسية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2014/2013.
- 42 - محمد شنين، أثر الاستقرار السياسي على التنمية السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012.

- 43 - مديحة بلاح، إيدولوجية الرشوة والسلوك الرشوي والارتشائي في المجتمع الجزائري ، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2009/2008.
- 44 - نعيمة زيرمي، التجارة الجزائرية الخارجية من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2011/2010.
- 45 - نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مذكرة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2011.
- 46 - نورا بنت محمد الشهري، تطبيق إقرار الذمة المالية ودوره في مكافحة الفساد وحماية النزاهة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2014.
- 47 - وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ميلود معمري تيزي وزو 2014/2013.
- 48 - يوسف أزروال، الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق -دراسة في واقع التجربة الجزائرية- مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة العقيد الحاج لخضر /باتنة، 2009/2008.

3-المقالات

أ-باللغة العربية

- 1 - إبراهيم بدر شهاب، امتحانات التوظيف في الإسلام، مجلة الإدارة العامة، الأردن، يوليو 2000، ع.02، المجلد 40.
- 2 - أحمد الأصفر، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، أكتوبر 2001، ع.32، المجلد 16.
- 3 - أحمد السيد النجار، الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية - حالة مصر والمغرب واليمن-، مجلة قضايا إستراتيجية، المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، دمشق، مايو 1996، ع.03.

- 4 - أحمد عليوة، "ديوان قمع الفساد يحقق في ملف المقر الجديد للجوية الجزائرية"، جريدة الشروق بتاريخ 2015/01/04.
- 5 - أحمد ناصوري، النظام السياسي وحداية الشرعية والمشروعية، مجلة جامعة دمشق، 2008، ع.02، المجلد 24.
- 6 - آدم نوح علي معابدة، مفهوم الفساد ومعايير في الفقه الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 21، 2005، ع.2.
- 7 - إسماء علاء الدين نوري، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد -دراسة حالة العراق-، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثانية، ع.06.
- 8 - اسلام بوشليق، حبس محقق رئيسي بالمفتشية الإقليمية بالقل /سكيكدة بتهمة الرشوة، جريدة الشروق، تاريخ 2015/05/28.
- 9 - إسماعيل بوخواوة، سمراء دومي، المؤسسات الاقتصادية الجزائرية في مرحلة اقتصاد السوق، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جوان 2002، ع.06.
- 10 - إسماعيل ياسين، أثر الفساد الاقتصادي في السلوك المهني والنمو الاقتصادي، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، 2006، ع.1، المجلد 8.
- 11 - إلهام بوثلجي، إشارات في البنك الوطني الجزائري تورطوا في اختلاس 15 مليار، جريدة الشروق بتاريخ 2015/06/27.
- 12 - إلهام بوثلجي، صينيون منحوا 10 مليون دولار "رشوة" للظفر بصفقات مشبوهة، جريدة الشروق، 2015/10/02.
- 13 - إلهام بوثلجي، قانونيا الجزائر لم ترسل مذكرة توقيف شكيب خليل إلى الأنتربول، جريدة الشروق بتاريخ 2013/11/30.
- 14 - إلهام بوثلجي، هكذا تم نهب أموال سونطراك، جريدة الشروق 2013/08/13.

- 15 - إلهام قارة تركي، الرقابة المالية اللاحقة على الصفقات العمومية، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، مجلة تصدر عن المخبر المتوسطي للدراسات القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ع.01.
- 16 - آمال يعيش تمام، صور التحريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ع.5.
- 17 - إيمان محمد حسن، المنظمات غير الحكومية والتحول الديمقراطي في التحليل السياسي المعاصر، مجلة النهضة، القاهرة، أكتوبر 2005، ع.04.
- 18 - بلقاسم حوام، 10 ملايين جزائري يعيشون تحت خط الفقر، جريدة الشروق، بتاريخ 2014/10/17.
- 19 - بوجمعة كوسة، الأجرور بين كفاية الحاجات الاجتماعية وبين الغايات التنظيمية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة سطيف 2، 2013، ع.17.
- 20 - بوزيان عليان، القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له -دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة-مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جوان 2013، ع.10.
- 21 - بومدين طاشمة، إشكالية التنمية الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، 2009، ع.7.
- 22 - بومدين طاشمة، تعاضم سلطة البيروقراطية في الجزائر -دراسة في أسباب فسادها وآثارها على بناء الحكم الراشد- مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007، ع.05.
- 23 - تيسير محيسن، محاولة أولية للتأصيل في مفهوم الإصلاح، مجلة رؤية، السلطة العامة الفلسطينية، الهيئة العامة للاستعلامات، فبراير 2006، ع.29.
- 24 - جمال وعلي، حقوق المشتبه فيه عند اللجوء إلى إجراءات البحث والتحري الخاصة، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة سعيدة، جوان 2015، ع.3.
- 25 - جميلة بلقاسم، مدير الشرطة القضائية: الجزائر عاجزة عن استرجاع أموالها المهربة، جريدة الشروق، 2007/10/22.

- 26 - حسان حويشة، 70 مليار رشوة لفوز الإسبان بمحطة تحلية بتلمسان وترامواي ورقلة، جريدة الشروق بتاريخ 2016/01/14.
- 27 - حسان حويشة، ديوان مكافحة الفساد يحقق في فضائح ليلي الطرابلسي في الجزائر، جريدة الشروق بتاريخ 2012/05/16.
- 28 - حفيظ صواليبي، الاستثمارات شحيحة والحكومة تعرقل 51 % ، جريدة الخبر، الاثنين 2015/03/30.
- 29 - حفيظ صواليبي، الفساد يرعب المستثمرين الأجانب في الجزائر، جريدة الخبر ، 04مايو 2015.
- 30 - حفيظ نقادي، مراقبة الهاتف، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والسياسية، الجزائر، 2009، ع.2.
- 31 - حنان براهمي، قراءة في أحكام المادة 25 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، 2009، ع.5.
- 32 - حورية. ب، 06 سنوات سحنا لعميد شرطة بتهمة الرشوة، جريدة الشروق بتاريخ 2012/10/09.
- 33 - خيرة بن عبد العزيز، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر 2012، ع.8.
- 34 - خيرة بن عبد العزيز، دور المجتمع المدني في ترشيح الحكم وترقية القيم الديمقراطية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر/ بسكرة، د.س.ن، ع.12.
- 35 - رشيد. ف، فرار قاضي تحقيق متهم بالرشوة، جريدة الشروق، تاريخ 2006/12/10.
- 36 - رشيد لمواري، التنمية والحكم الراشد، مجلة مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للنشر، روية، فيفري 2007، ع.29.
- 37 - رضا ملاح، البيروقراطية دفعت 200 ألف دماغ إلى الهجرة نحو الخارج، جريدة الشروق، 2015/12/28.
- 38 - رمزي بن الصديق، صور الرشوة في القطاع العمومي المستحدثة بالقانون رقم 01/06، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاجتماعية، جوان 2015، ع.08.

- 39 - رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، 2009، ع.05.
- 40 - زبير فاضل، "الخبر" أكثر الصحف التي تُحارب وتفضح الفساد في الجزائر - حسب دراسة تناولت مواضيعها بالتحليل - جريدة الخبر بتاريخ 2012/04/06.
- 41 - سالم توفيق النحفي، الفقر وسياسات التكيف الاقتصادي والتغيير الهيكلي في الاقتصاديات الزراعية العربية، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، 1999، المجلد رقم 01.
- 42 - سعاد حافظي، مدى فاعلية الرقابة المالية للصفقات العمومية، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، مجلة تصدر عن المخبر المتوسطي للدراسات القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ع.01.
- 43 - سعد توفيق، عزيز البزاز، محمد بوضياف والأزمة السياسية في الجزائر عام 1992، مجلة التربية والعلم، 2011، ع.4، المجلد 18.
- 44 - سليمان عبد المنعم، ظاهرة غسيل الأموال غير النظيفة، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق ببيروت، 1998، ع.1، المجلد 1.
- 45 - سميرة بلعمري، الاستعلامات المالية تحيل 125 قضية تهريب أموال على العدالة، جريدة الشروق، 2016/02/10.
- 46 - سيد حسن عبد الله، الحجم الأمثل للنفقات العامة - دراسة مقارنة بالنظام المالي الإسلامي - مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية، الإمارات العربية المتحدة، ديسمبر 2005، ع.30.
- 47 - شفيق. أ، الجرائم الأخلاقية والإقتصادية في مقدمة الجرائم بالجزائر، جريدة الشروق، 2010/09/30.
- 48 - صابر عمرو، الفساد الإداري والاقتصادي - رؤية واقعية وإسلامية-، مجلة دراسات اقتصادية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ع.9.
- 49 - صالح زياني، تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر/ بسكرة، د.س.ن. ع.04.

- 50 - صالح شنين، اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري،
المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ع.2.
- 51 - ع.إيمان، تأجيل قضية اختلاس أموال 191 حوالة خاصة بالحج، جريدة الشروق بتاريخ
2015/09/28.
- 52 - عبد الإله لحكيم بناني، الحصانة البرلمانية كوسيلة تعزيز قدرات البرلمانيين العرب -دراسة مقارنة حول
الحصانة البرلمانية في الدول العربية -، مجلة الفكر البرلماني، المؤسسة الوطنية للطباعة، روية ، جانفي 2006،
ع.1.
- 53 - عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاتي، الفساد الإداري -مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة
محمد خيضر بسكرة، 2009، ع.5.
- 54 - عبد الحميد جباري، قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، 20
فيفري 2007، ع.05.
- 55 - عبد الحميد عثمان، مسح ديون الفلاحين كرس الفساد والدعم في فائدة السماسرة، جريدة الشروق،
2015/11/25.
- 56 - عبد القادر عبد الحافظ الشيعلي، الوسطة في الإدارة -الوقاية والمكافحة-، المجلة العربية للدراسات
الأمنية، أغسطس 2014، ع.38، المجلد.19.
- 57 - عبد القادر مصطفى، أساليب البحث والتحري الخاصة وإجراءاتها، مجلة المحكمة العليا، 2009، ع.2.
- 58 - عبد الله بن سعود آل ثاني، الاتجاهات الحديثة في الرقابة، مجلة الرقابة المالية، المجموعة العربية للأجهزة
العليا للرقابة المالية والمحاسبة، تونس، جوان 2003، ع.42.
- 59 - عبد الوهاب بوكروخ، الرشوة تستنزف 10 % من أموال المشاريع الموجهة لولايات والبلديات، جريدة
الشروق، تاريخ 2008/05/17.
- 60 - عبد الوهاب بوكروخ، نهب الملايير ومئات الصفقات خارج القانون في شركة نافتال، جريدة الشروق،
2012/10/ 28.

- 61 - عقيلة خالف، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، المؤسسة الوطنية للاتصال، النشر والتوزيع، روية، 2006، ع.13.
- 62 - العلي صالح، وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العام في الاقتصاد الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 2005، ع.01، المجلد.21.
- 63 - عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي - الجزائر - تونس - المغرب - المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، بجاية، 2010، ع.1.
- 64 - فاروق أبو سراج الذهب، لماذا يقاطع الجزائريون الانتخابات؟ - ثقافة مجتمع أم أزمة نظام سياسي -، مجلة دراسات إستراتيجية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، جويلية 2004، ع.4.
- 65 - فايزة ميموني، موارد خليفة، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ع.5.
- 66 - فوزي عمارة، اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور والتسرب كإجراءات تحقيق قضائي في المواد الجزائية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، جوان 2010، ع.33.
- 67 - فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، د.س.ن، ع.5.
- 68 - قتيبة مخلف عباس السامرائي، آليات الأنظمة السياسية في صناعة القرار السياسي، مجلة سر من رأى، السنة الرابعة، آيار 2008، ع.10، المجلد.4.
- 69 - قدور جربوعة، 04 سنوات سجننا لمفتش التعمير بدائرة بوزريعة بتهمة الرشوة، جريدة الشروق، تاريخ 2015/07/12.
- 70 - لخضر رزاوي، منظمة النزاهة العالمية تكشف: تهريب الأموال كبد الجزائر 16 مليار دولار خلال 10 سنوات، جريدة الشروق، 2014/12/17.
- 71 - م.ف.ع، الجريمة ارتفعت في الجزائر العاصمة، جريدة الخبر، 2016/03/04.

- 72 - مايا خاطر، الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية وسبل مكافحتها، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 2011، المجلد 27، ع.3.
- 73 - محمد شراق، أغلبية نواب العهدة المنقضية رفضوا الاستجابة لمكافحة الفساد، جريدة الخبر، تاريخ 2012/06/13.
- 74 - محمد صافو، الفساد السياسي والعملية الانتخابية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد خاص بالملتقى الوطني حول الفساد والحكم الرشيد في إفريقيا، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 08، 07 ماي 2007، 2007، ع.5.
- 75 - محمد علاء، "63 % من صفقات وزارة الثقافة تمت خارج القانون" في أحدث تقرير لمجلس المحاسبة، جريدة الخبر، 2016/01/16.
- 76 - محمد ل، الجزائر في المرتبة 88 عالميا في مؤشر الفساد - حسب تقرير لمنظمة الشفافية العالمية-، جريدة الشروق، بتاريخ 2016/01/27.
- 77 - محمود إبراهيم الهيتي، دور الحسبة كجهاز رقابي إسلامي في حماية المستهلك، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، يونيو 2014، ع.02.
- 78 - محمود بلحيمر، دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق /جامعة تلمسان، 2007، ع.05.
- 79 - مراد بن صغير، التنظيم القانوني للتسليم المراقب للعائدات الإجرامية -مكافحة جريمة المخدرات نموذجيا- مجلة الحقوق، جامعة البحرين، 2013، المجلد 10، ع.1.
- 80 - مراد محامد، السلطات تعترف بتفشي الفساد في الإدارة، جريدة الخبر، 13 يونيو 2015.
- 81 - معمر فرقاق، الرشوة في قانون مكافحة الفساد، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، 2011، ع.06.
- 82 - مفتاح صالح، فريدة معارفي، متطلبات كفاءة سوق الأوراق المالية- دراسة لواقع أسواق الأوراق المالية العربية وسبل رفع كفاءتها-، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010/2009، ع.7.

- 83 - موراڊ هلال، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي، نشرة القضاة، مديرية الدراسات القانونية والوثائق، وزارة العدل، الجزائر، د.س.ن، ع.60.
- 84 - نادية خلفة، حقوق الإنسان في الإعلام - الإعلام الجزائري نموذجاً - مجلة دفاتر السياسة والقانون، جوان 2011، ع.05.
- 85 - ناصر، 295 وزير ووزيرة في تاريخ الجزائر منذ 1962، جريدة الشروق بتاريخ 2015/07/23.
- 86 - نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي، أسبابه، آثاره ووسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، جانفي 2008، ع.33.
- 87 - هدى زوزو، التسرب كأسلوب من أساليب التحري في قانون الإجراءات، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جوان، 2014، ع.11.
- 88 - هشام محمد، فريد رستم، الحماية الجنائية لحق الإنسان في صورته، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 1986، ع.8.
- 89 - وڤاد غزلاني، إستراتيجيات مكافحة الفساد والآليات الدولية للنزاهة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007، ع.05.
- 90 - وهيبه سليمان، قضية اختلاس 3200 مليار من البنك الوطني الجزائري أمام المحكمة، جريدة الشروق بتاريخ 2011/09/30.
- 91 - ياسمينه دهيمي، سرقة مليار سنتيم من بنك الجزائر الخارجي بالمرادية، جريدة الحياة، تاريخ 2014/06/25.
- 92 - ياسين ربوح، طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جوان 2015، ع.19.

ب- باللغة الفرنسية

- 1- AMMAR Daniel, La corruption d'agents publics étrangers à l'aube de 21^{ème} siècle, Revue de jurisprudence commerciale, Paris, novembre, 2000, n°.1011

- 2- BELMIHOUB Mohamed chérif, Gouvernance et rôle économique et social de l'Etat : être exigence et résistance, Revue IDARA, Algérie, Vol.11, 2001, n°.21.
- 3- BEZES Philippe et LASCOUMES Pierre, Percevoir et juger la corruption politique, revue française de sciences politiques, 2005, Paris, Vol.55.
- 4- BOUZIDI Abdelhamid, Développement humain : ou en est- en Algérie, Le soir d'Algérie, mercredi 14 mars 2007, n°.4928.
- 5- BRESSON Jean cartier, Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption, quelques enseignements pour les pays en développement, Revue monde en développement, Vol.26, 1998, n°.102.
- 6- CASTAING François, La gouvernance : Défis d'une approche non normative, revue IDARA, numéro spécial, actes du colloque international sur la gouvernance, Alger, 20/21 novembre, 2005, Vol.15, 2005, n°.2.
- 7- GARABIOL Dominique; MONTEBOURG Arnaud; VATIER Bernard; GUITTON Gilles, Secrêt et lutte contre le blanchiment, Les Petites Affiches, Paris, 20/06/2001, n° .122.
- 8- HERMET Guy, le temps de là démocratie, revue internationale des sciences sociales, mai 1991, n° .128.
- 9- JOLLY Cécile, Les cercles vicieux de la corruption en Algérie, Revue internationale et stratégique, Année 2001, n°.43.
- 10- KHALOUFI Rachid, Les institutions de régulation, Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, Alger, 2003, V.41, N°.02.
- 11- MICHAEL Johnston, A la recherche de définition : vitalité politique et corruption, la corruption dans les démocraties occidentales, Revue internationale des sciences sociales , septembre 1996, n°.149.
- 12- PICOTTI Lorenzo, L'élargissement des formes de préparation et de participation, rapport général, Revue Internationale de Droit Pénal, Paris, 2007, N°.78.
- 13- PISSANI Mario, Criminalité organisée et coopération internationale, Revue international de droit pénal, Vol.70, , 199, n°.1-2.

- 14- SEGONDS Marc, Internationalisation de l'incrimination de la corruption, ou le devenir répressif d'une arme économique, revue mensuelle, LexisNexis, Jurisclasseur, droit pénal, septembre, 2006.
- 15- SIMONART .V, Les conflits d'intérêts aux sein de l'assemblée général de la société anonyme en droit comparé ,in les conflits d'intérêts, les conférences du centre de droit privé, Vol.07, collection de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 1997.
- 16- TALAHITE Fatiha, Economie administrée, corruption et engrenage de la violence en Algérie, Revue tiers monde, Paris, janvier, 2000, n°.161.
- 17- Thomas MALENGREAU, L'abus de fonction dans le régime de la responsabilité du commettant pour le fait de ses préposes, Revue générale des assurances et des responsabilités, 2015, n°.3.
- 18- VERON Michel, Corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts , favoritisme, Revue de jurisprudence commerciale , numéro spécial, colloque de la Baule, Paris, France, 2001, n°. 11.
- 19- Win GOSSENS, Réglementations nationales et internationales de la corruption –conséquences pratiques pour les entreprises et programmes de mise en conformité, Revue de droits des affaires internationales, Forum européen de la communication, Paris, 1999, n°.01.
- 20- YELLES CHAOUCHE Bachir, La relation gouvernement-administration en droit constitutionnel, Revue IDARA, 2000. n°.1.

ج-مقالات من مواقع الأنترنت

1 - إبراهيم العيسوي، العدالة الاجتماعية من شعار مبهم إلى مفهوم مدقق، مقال منشور على الموقع:

<http://taqadomi.com/%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%AE%D8%A8%D9%8A%D8%B1>

2 - وسيم حرب، جهود وأجهزة مكافحة الفساد في الدول العربية، منشور على الموقع:

http://www.arabruloflaw.org/Files/PDF2010/China_IAACA_DrHarbSpeech_Ar.pdf

3 - أحمد محمود حبيب البوتي، أخلاقيات الأعمال وأثرها في تقليل الفساد الإداري، بحث منشور على الموقع:

<http://www.nazaha.iq/conf7/conf7-soci5.pdf>

4 - بشير مصيطفى، الفساد الاقتصادي وآثاره المدمرة، بحث منشور على الموقع:

www.startimes.com/f.aspx?t=30879072

5 - بلال خروفي، الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، بحث منشور على الموقع:

www.el-hourria.com

6 - ديفيد لونا، مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة - مسؤولية مشتركة تقوم على الوقاية والشفافية - محاضرة أقيمت في مؤتمر عقده المعهد الدولي للأخلاقيات العامة (IIPE) في مدينة بريسبين الاسترالية في 4 أكتوبر 2002 بالاشتراك مع الجمعية الاسترالية للأخلاقيات المهنية والتطبيقية (AAPAE) وجامعة جريفيث والحكومة الاسترالية، منشورة على الموقع:

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/arabic/publication/2008/06/20080604125144ssissirdile0.4081079.html#axzz42aeXqG6t>

7 - صالح صالح، مكانة مؤسسة الحسبة في الاقتصاد الإسلامي، بحث منشور على الموقع:

<http://www.ahlalheeth.com/vb/attachment.php?attachmentid=10270&d=1118148366>

8 عبد المالك رداوي، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، مداخلة منشورة على الموقع:

<http://www.univ-medea.dz/Fac%5CD%5CManifestations%5CProtection%20argent%20et%20contre%20la%20corruption2009-2010/26.pdf>

9 - عدنان الجنابي، الدولة الربعية والدكتاتورية، بحث منشور على الموقع:

<http://iraqieconomists.net/ar/2012/11/12>

10 - محمد العمراوي، العدالة الاجتماعية مقارنة معرفية للمفهوم والأبعاد، مقال منشور على الموقع:

<http://rawabetcenter.com/archives/4324>

11 - محمود القصاب: المعارضة ومستقبل العمل السياسي، مقال منشور على الموقع:

<http://www.al-moharer.net/moh282/qassab282.htm>

12 - مليكة بوضيف، الإدارة بالشفافية - الطريق للتنمية والإصلاح الإداري-، بحث منشور على الموقع:

<http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/280892>

13 - هاني الجواهر، الاقتصاد الريعي وتأثيره في المجتمع، مقال منشور على الموقع:

<http://www.alyaum.com/article/1085154>

14 - راغب السرجاني، إدارة عمر بن الخطاب، بحث منشور على الموقع :

<http://islamstory.com/ar/%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A7%D8%A8>

4-القوانين والمراسيم

أ - الدستور

-دستور الجزائر المصادق عليه من قبل الشعب في استفتاء 28 نوفمبر 1996 والصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر. 1996، ع.76، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. 2016، ع.14.

ب - القوانين العضوية

1. القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر. 2004، ع.57.
2. القانون العضوي رقم 11/05 المؤرخ في 17 يوليو 2005، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر. 2005، ع.51.
3. القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 الذي يحدد حالات التناهي مع العهدة البرلمانية، ج.ر. 2012، ع.1.

4. القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 2012/01/12، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر. 2012، ع.02.

5. القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالإعلام، ج.ر. 2012، ع.02.

ج- القوانين العادية

1. القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر. 1980، ع.10.

2. القانون رقم 11/89 المؤرخ في 05 يوليو 1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج.ر. 1989، ع.27.

3. القانون رقم 24/90 المؤرخ في 18 غشت 1990 يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر. 1990، ع.36.

4. القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم وسير مجلس المحاسبة، ج.ر. 1990، ع.53.

5. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. 2006، ع.14، ص.04.

6. القانون رقم 02/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق، ج.ر. 2006، ع.14.

7. القانون رقم 03/06 المؤرخ في 20/02/2006، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج.ر. 2006، ع.14.

8. القانون رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 يوليو 2006 ج.ر. 2006، ع.46.

9. القانون رقم 22/06، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر. 2006، ع.84.

10. القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.2008، ع.21.
11. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر.2011، ع.37.
12. القانون رقم 14/11 المؤرخ في 2 غشت 2011، يعدل الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.2011، ع.44.
13. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج.ر.2012، ع.12.
14. القانون رقم 07/13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.2013، ع.55.

د- الأوامر

1. الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر.1966، ع.84.
2. الأمر رقم 180/66 المؤرخ في 21 جوان 1966، يتضمن إحداث مجالس قضائية خاصة لقمع الجرائم الاقتصادية، ج.ر.1966، ع.54.
3. الأمر رقم 46/75 المؤرخ في 17 يونيو 1975 يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.1975، ع.53.
4. الأمر رقم 13/95 المؤرخ في 11 مارس 1995، يتضمن تنظيم مهنة المترجم -الترجمان الرسمي-، ج.ر.1995، ع.17.
5. الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.1995، ع.39.
6. الأمر رقم 04/97 المؤرخ في 11 يناير 1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج.ر.1997، ع.03.
7. الأمر رقم 09/97 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.1997، ع.12.

8. الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20/08/2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج.ر.2001، ع.47.
9. الأمر رقم 06/05 المؤرخ في 23 غشت 2005 المتعلق بمكافحة التهريب، ج.ر.2005، ع.95.
10. الأمر رقم 01/07 المؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.2007، ع.16.
11. الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.2010، ع.50.
12. الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 غشت 2010 يتم القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.2010، ع.50.
13. الأمر رقم 02/15 المؤرخ في 23 يوليو 2015، يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.2015، ع.40.

هـ- المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 181/66 المؤرخ في 21 جوان 1966 يتضمن تحديد عدد أعضاء المجالس القضائية الخاصة لقمع الجرائم الاقتصادية، ج.ر.1966، ع.54.
2. المرسوم الرئاسي رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.1980، ع.10.
3. المرسوم الرئاسي رقم 225/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج.ر.1990، ع.31.
4. المرسوم الرئاسي رقم 41/95 المؤرخ في 28 يناير 1995، يتضمن المصادقة مع التحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية الموافق عليها في فيينا بتاريخ 20 ديسمبر 1988، ج.ر.1995، ع.7.

5. المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.1995، ع.72.
6. المرسوم الرئاسي رقم 233/96 المؤرخ في 02 يوليو 1996، المتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج.ر.1996، ع.14.
7. المرسوم الرئاسي رقم 55/02 المؤرخ في 2002/02/05، المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بتاريخ 2000/11/15، ج.ر.2002، ع.9.
8. المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.2002، ع.55.
9. المرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 يوليو 2002، والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.2003، ع.55.
10. المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج.ر.2004، ع.26.
11. المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 10 أبريل 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، ج.ر.2006، ع.24.
12. المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.2006، ع.74.
13. المرسوم الرئاسي رقم 414/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج.ر.2006، ع.74.
14. المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفية التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.2006، ع.74.

15. المرسوم الرئاسي رقم 52/08 مؤرخ في 09 فبراير 2008، يتضمن إحداث مصلحة مركزية للشرطة القضائية للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني ويحدد مهامها، ج.ر. 2008، ع.68.
16. المرسوم الرئاسي رقم 338/08 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 يوليو 2002، والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية ج.ر. 2008، ع.62.
17. المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر. 2010، ع.58.
18. المرسوم الرئاسي المؤرخ في 07 نوفمبر 2010 يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. 2010، ع.69.
19. المرسوم الرئاسي رقم 98/11 مؤرخ في 01 مارس 2011، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر. ع.14.
20. المرسوم الرئاسي رقم 222/11 مؤرخ في 16 جوان 2011، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر. 2011، ع.34.
21. المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لجمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج.ر. 2011، ع.68.
22. المرسوم الرئاسي رقم 23/12 مؤرخ في 18 جانفي 2012، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر. 2012، ع.04.
23. المرسوم الرئاسي رقم 64/12، المؤرخ في 07 فيفري 2012، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر. 2012، ع.08.
24. المرسوم الرئاسي رقم 03/13 مؤرخ في 13 يناير 2013، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر. 2013، ع.2.

25. المرسوم الرئاسي رقم 309/13 المؤرخ في 08 سبتمبر 2013، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 52/08 المؤرخ في 09 فبراير 2008 والمتضمن إحداث مصلحة مركزية للشرطة القضائية للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني ويحدد مهامها، ج.ر. 2013، ع.45.
26. المرسوم الرئاسي رقم 183/14 المؤرخ في 11 يونيو 2014، يتضمن إنشاء مصلحة التحقيق القضائي بدائرة الاستعلام والأمن، ومهامها وتنظيمها، ج.ر. 2014، ع.32.
27. المرسوم الرئاسي رقم 209/14 المؤرخ في 23 يوليو 2014، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج.ر. 2014، ع.46.
28. المرسوم الرئاسي رقم 249/14 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014، يتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، ج.ر. 2014، ع.54.
29. المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر. 2015، ع.50.
30. المرسوم الرئاسي رقم 261/15 المؤرخ في 08 أكتوبر 2015 يحدد تشكيلية وتنظيم وكيفية سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتحصل بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر. 2015، ع.53.

و- المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي رقم 145/82 المؤرخ في 10 أبريل 1982 الذي ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج.ر. 1982، ع.15.
2. المرسوم التنفيذي رقم 227/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة، بعنوان الإدارة والهيئات المؤسسات العمومية، ج.ر. 1990، ع.31.
3. المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، ج.ر. 1992، ع.82.

4. المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المؤرخ في 2002/04/07، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.2002، ع.23.
5. المرسوم التنفيذي رقم 411/02 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، المتضمن إنشاء لجنة تنشيط إصلاح العدالة ومتابعته، ج.ر.2002، ع.80.
6. المرسوم التنفيذي رقم 348/06 المؤرخ في 05 أكتوبر 2006، يتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، ج.ر.2006، ع.63.
7. المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ومجال تدخلها، ج.ر.2008، ع.50.
8. المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 2008/09/06، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.2008، ع.50.
9. المرسوم التنفيذي رقم 274/08 المؤرخ في 2008/09/06، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.2008، ع.50.
10. المرسوم التنفيذي رقم 275/08 المؤرخ في 2008/09/06، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المؤرخ في 07 أبريل 2002، والمتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.2008، ع.50.
11. المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 22 فيفري 2009 الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.2009، ع.14.
12. المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.2011، ع.64.
13. المرسوم التنفيذي رقم 157/13 المؤرخ في 2013/04/15، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المؤرخ في 07 أبريل 2002، والمتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.2013، ع.23.

ي- القرارات الوزارية

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 فبراير 2005، يتضمن تنظيم المصالح الإدارية والتقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي، ج.ر.2005، ع.10.
2. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 نوفمبر 2012، يتضمن تنظيم مديريات الديوان المركزي لجمع الفساد، ج.ر.2012، ع.69.

ع- نصوص أخرى

- 1 - القرار المؤرخ في 2 أبريل 2007 الذي يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، ج.ر.2007، ع.25.

5-المنشورات

1. أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، ج. 1، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
2. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، نحو الحرية في الوطن العربي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة 2004، المطبعة الوطنية، عمان، 2005.
3. التأثير السلبي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية على التمتع بحقوق الإنسان، ولاسيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامة لحقوق الإنسان، رقم A/HRC/19/42، بتاريخ 14 ديسمبر 2011.
4. دليل الشفافية المالية لعام 2007، صادر عن صندوق النقد الدولي، متوفر على الموقع التالي : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>
5. مدخل إلى موضوع الفساد والتنمية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ديسمبر، 2008.
6. منشورات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مارس 2013.

6-الملتقيات والتظاهرات العلمية

أ- باللغة العربية

1. أحمد أعراب، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2010.
2. بلقاسم زايري، المؤسسات ووفرة الموارد والنمو الاقتصادي بالتطبيق على الاقتصاد الجزائري، ورقة بحث مقدمة ضمن أبحاث المؤتمر الدولي حول تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 1، 12/11 مارس 2013.
3. بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر وفي ضوء التجارب المقارنة، الملتقى الوطني الأول حول " دور البلدية في التنمية المحلية"، المركز الجامعي / النعامة، يومي 19/18 ابريل 2012.
4. سعاد حديد، " دور الشرطة القضائية في كشف جرائم الفساد" ورقة بحث مقدمة ضمن أشغال الملتقى الوطني الثاني حول الفساد وآليات معالجته، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر/بسكرة، 05/04 أبريل 2012.
5. سمير مبروحي، الفساد وآليات مكافحته على ضوء النصوص النظرية والعوائق التطبيقية، ملتقى وطني حول الفساد وآليات معالجته، جامعة بسكرة، 2012.
6. عبد العالي حاحة، آمال يعيش تام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة ورقلة، 3/2 ديسمبر 2008.
7. يزيد ميهوب، صلاح الدين بوجلال، الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة ورقلة، 3/2 ديسمبر 2008.
8. فاطمة عثمان، "من أين لك هذا" بين هشاشة النصوص القانونية ونقص إرادة التفعيل، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الوطني حول "حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، المنظم من قبل كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر/بسكرة، مخبر مالية، بنوك وإدارة الأعمال يومي 06-7 ماي 2012.

9. فاطمة مانع، فاطمة الزهراء خبازي، هجرة الكفاءات العلمية وآثارها على التنمية الاقتصادية في البلدان النامية، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي حول رأس المال الفكري في منظمات الأعمال العربية في الاقتصاديات الحديثة، 14/13 ديسمبر 2011، جامعة الشلف.

10. كربوسة عمراني، المعارضة السياسية في الجزائر بين التحفيز والعرقلة لعملية التنمية السياسية، مداخلة في الملتقى الدولي حول واقع وآفاق التنمية السياسية في الجزائر، جامعة الحاج لخضر /باتنة، يومي 04 و 05 ديسمبر 2007.

11. مقني بن عمار، عبد القادر بوراس، التنصت على المكالمات الهاتفية واعتراض المراسلات كآلية الرقابة من جرائم الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/03/02.

12. نور الدين لوجاني، أساليب البحث والتحري وإجراءاتها، يوم دراسي حول علاقة النيابة العامة بالشرطة القضائية يوم 2007/12/12، الجزائر.

ب- باللغة الفرنسية

1. BOURICHE Riadh, La gouvernance, recherche du séminaire international sur « la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le monde en développement » organisé à l'université FARHAT ABBAS, Sétif, 08/09/avril 2007.
2. VALTS Kalnins, Corruption : définition, causes et conséquences, formation multidisciplinaire à l'attention des avocats et auxiliaires de justice en matière de détection de la corruption et des conflits d'intérêts, Tunis 24/25 septembre 2014, p.02. publiée sur le site :

https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/snac/pdf/SNACTUN4.2_Corruption%20definition,%20causes%20and%20consequences%20VKalnins%20FR.pdf

7-المواقع على شبكة الأنترنت

http://www.un.org/arabic/documents/GADocs/56/A_56_L69.pdf

<http://http://www.apn-dz.org/apn/arabic/jod/sessionauth2005/181.pdf>

<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2004/6611.pdf>

<http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

<http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/191>

<http://awtad.org/?p=288>

<http://www.oecd.org/mena/governance/35433560.pdf>

</http://www.acees.gov.bh/corruption/laws-and-agreements>

<https://drive.google.com/file/d/0B9-2pI8UPd5OdURmT0ZNM0JCSTA/view>

https://www.mjustice.dz/html/conference/site_reconciliation%20nationale/site_reconciliation%20nationale_%20ar/?p=discourp5

<http://kenanaonline.com/users/Arabmedia/posts/149702>

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/Cont05-1.htm>

<http://www.djazairess.com/aps/205787>

<http://www.djazairess.com/djazairnews/24904>

<http://www.djazairess.com/djazairnews/32292>

<http://www.djelfa.info/ar/news/algerie/1972.html>

<http://www.mf-ctrf.gov.dz/arcooperartion.html>

<http://www.onplc.org.dz>

<http://www.yabeyrouth.com/pages/index3378.htm>

<https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A8%D8%B1%D8%A7%D8%AF%D9%88%D8%B>

<https://www.unodc.org/.../2015.../V1504889a.pdf>

<ttp://pbcoalition.com/download/al%20mowazna%20al%20tsharokeyh%202.pdf>

www.abonaf-law.com/download/galleryservices/35_law1pdf

www.algeriechannel.net

www.algeriepolice.dz

<http://anwerhalmy.ahlamontada.com/t122-topic>

http://www.pogar.org/publications/ac/2012/legal%20compendium/Yemen_Asset%20Disclosure%20Law_2006_ar.pdf

<http://adala.justice.gov.ma/production/html/Ar/liens/..%5C160567.htm>

www.Cipe-arabia.org/pdfhelp.asp

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2003-8.pdf

www.djazairess.com/annasr/32152

https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2007_2640/quatrieme_partie_jurisprudence_cour_2653/droit_penal_procedure_penale_2661/droit_penal_special_11356.html

www.echoroukonline.com/ara/news=178238

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007059353>

www.interpol.int.ar

www.interpol.int/content/download/28277/377659/version/s/life/ACO01_02_2015_aR_WEB_pdf

www.kenanaonline.com/users/lawing/posts/610597

www.startimes.com/?t=18516157

www.transparency.org

<http://al->

hakawati.la.utexas.edu/2012/05/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%B9%D9%87%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D9%84%D9%81%D8%A7%D8%A1/

<http://algpess.com/article-43520.htm>

<http://vb.3dlat.net/showthread.php?t=80322>

الفهرس

01	مقدمة
21	الفصل التمهيدي: الإطار النظري لمفهوم الفساد
22	المبحث الأول: ماهية الفساد
22	المطلب الأول: تعريف الفساد
23	الفرع الأول: الفساد في اللغة والاصطلاح الشرعي
23	أولاً: الفساد في اللغة
24	ثانياً: الفساد في الاصطلاح الشرعي
25	1- ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم
26	2- ورود لفظ الفساد في السنة
27	3- تعريف الفساد في الفقه الإسلامي
28	الفرع الثاني: الفساد من الوجهة القانونية
28	أولاً: تعريف الفساد في القانون الدولي
30	ثانياً: تعريف الفساد في القانون الداخلي
31	الفرع الثالث: التعريف الفقهي للفساد
32	أولاً: تعريف الفساد بصورة عامة
34	ثانياً: تعريف الفساد بصورة خاصة
36	المطلب الثاني: أنواع الفساد
37	الفرع الأول: الفساد حسب القطاع
37	أولاً: الفساد في القطاع العام
37	ثانياً: الفساد في القطاع الخاص
39	الفرع الثاني: معيار حجم الفساد
39	أولاً: الفساد الكبير
40	ثانياً: الفساد الصغير
41	ثالثاً: الفساد الدولي
41	رابعاً: الفساد المحلي
41	الفرع الثالث: معيار مظهر الفساد

41	أولاً: الفساد الإداري
42	ثانياً: الفساد المالي
43	ثالثاً: الفساد السياسي
44	1- فساد القيادة السياسية
44	2- فساد الأشخاص الذين يشغلون وكالة انتخابية
44	3- فساد أعضاء الأجهزة البيروقراطية الحكومية
46	رابعاً: الفساد الاجتماعي والثقافي
47	المطلب الثالث: علاقة الفساد بالظواهر الأخرى
48	الفرع الأول: الفساد و الجريمة المنظمة
49	أولاً: تحديد أساس العلاقة بين الفساد و الجريمة المنظمة
50	ثانياً: علاقة التكامل بين الفساد و الجريمة المنظمة
50	1- أثر الفساد على الجريمة المنظمة
51	2- أثر الجريمة المنظمة على الفساد
51	الفرع الثاني: الفساد والحكم الرشيد
52	أولاً: مفهوم الحكم الرشيد
54	ثانياً: أطراف ومكونات الحكم الرشيد
54	1- القطاع الحكومي
54	2- المجتمع المدني
55	3- القطاع الخاص
56	ثالثاً: المقاربة القانونية بين الفساد والحكم الرشيد
57	المبحث الثاني: أسباب الفساد وآثاره
57	المطلب الأول: دوافع وأسباب الفساد
58	الفرع الأول: الأسباب والعوامل الداخلية للفساد
58	أولاً: الأسباب المرتبطة بالموظف العام
65	الفرع الثاني: الأسباب الخارجية
65	أولاً: العوامل السياسية

66	1- طبيعة النظام السياسي
68	2- عدم الاستقرار السياسي
71	3- ضعف الأحزاب السياسية
72	ثانيا: العوامل الاقتصادية
73	1- السياسات الاقتصادية
75	2- سيادة نمط الدولة الريعية
80	ثالثا: العوامل الاجتماعية
80	1- نمط العلاقات والأعراف والوعي بين أفراد المجتمع
81	2- اختلال سلم القيم الاجتماعية
82	المطلب الثاني: آثار الفساد
84	الفرع الأول: أثر الفساد على النظام السياسي
84	أولا: إضعاف الشرعية السياسية
85	ثانيا: عدم الاستقرار السياسي
88	الفرع الثاني: آثار الفساد على النظام الاقتصادي
88	أولا: إضعاف النمو الاقتصادي
89	1- الاستهلاك
89	2- الاستثمار الأجنبي
90	3- الإيرادات العامة
91	4- التجارة الخارجية
92	ثانيا: تسهيل تهريب رؤوس الأموال إلى الخارج
92	ثالثا: تأثير الفساد على سوق الأوراق المالية
93	الفرع الثالث: آثار الفساد على النظام الاجتماعي
94	أولا: يغير الفساد من سلوك الفرد الذي يمارسه
94	ثانيا: زعزعة الاستقرار الاجتماعي
95	الباب الأول: الإطار القانوني لجرائم الفساد
98	الفصل الأول: الأحكام الموضوعية لجرائم الفساد

102	المبحث الأول: صور الانحرافات السلوكية في جرائم الفساد
103	المطلب الأول: جريمة إساءة استغلال الوظيفة
105	الفرع الأول: تعريف جريمة إساءة استغلال الوظيفة وتمييزها عن غيرها من الجرائم
105	أولا: تعريف إساءة استغلال الوظيفة
106	ثانيا: تمييز جريمة إساءة استغلال الوظيفة عن جريمة إساءة استعمال السلطة
107	الفرع الثاني: أركان جريمة إساءة استغلال الوظيفة
107	أولا: الركن المفترض
110	ثانيا: الركن المادي
110	1- أداء عمل أو الإمتاع عن أدائه على نحو يخرق القوانين و التنظيمات
110	2- الغرض
112	ثالثا: الركن المعنوي
112	المطلب الثاني: جريمة استغلال النفوذ
115	الفرع الأول: تمييز جريمة استغلال النفوذ عن غيرها من الجرائم المشابهة لها
115	أولا: تمييز جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الرشوة
116	ثانيا: تمييز جريمة استغلال النفوذ عن جريمة إساءة استغلال الوظيفة
116	الفرع الثاني: أركان جريمة إستغلال النفوذ
117	أولا: أركان جريمة استغلال النفوذ السلبية
120	ثانيا: أركان جريمة استغلال النفوذ الإيجابية
120	المطلب الثالث: جريمة عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح
122	الفرع الأول: مفهوم تعارض المصالح
122	أولا: تعريف تعارض المصالح
123	ثانيا: حالات تعارض المصالح
123	1- الحالات المنصوص عليها في الأمر رقم 01/07
124	2- حالات أخرى لتعارض المصالح
124	الفرع الثاني: أركان جريمة عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح
126	المطلب الرابع: جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات

128	الفرع الأول: محتوى وميعاد التصريح بالملكات
128	أولاً: محتوى التصريح بالملكات
129	1- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية
129	2- الأملاك المنقولة
129	3- السيولة النقدية والاستثمارات
129	4- الأملاك الأخرى
130	ثانياً: آجال التصريح
132	الفرع الثاني: الفئات الملزمة بالتصريح بالملكات
133	أولاً: الفئات الملزمة بالتصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
134	ثانياً: الفئات الملزمة بالتصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا
136	المطلب الخامس: جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد أو إخفائها
137	الفرع الأول: جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد
138	أولاً: نماذج عن تبييض عائدات جرائم الفساد
138	1- الرشوة
138	2- اختلاس الأموال
138	3- الفساد السياسي
139	ثانياً: أركان جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد
139	1- الركن المادي
140	2- الركن المعنوي
140	ثالثاً: العقوبات
140	1/ العقوبات المقررة للشخص الطبيعي
141	2/ العقوبات المقررة للشخص المعنوي
141	الفرع الثاني: جريمة إخفاء عائدات جرائم الفساد
142	أولاً: الفرق بين التبييض والإخفاء
143	ثانياً: أركان جريمة إخفاء عائدات جرائم الفساد
143	1- تلقي الشيء

143	2- حيازة الشيء مع العلم بمصدره الإجرامي
145	المطلب السادس: جريمة الإهمال الواضح
147	الفرع الأول: أركان جريمة الإهمال الواضح
147	أولاً: الركن المفترض
147	ثانياً: الركن المادي
151	ثالثاً: الركن المعنوي
151	الفرع الثاني: قمع جريمة الإهمال الواضح
152	أولاً: المتابعة الجزائية لجريمة الإهمال الواضح
155	ثانياً: العقوبات المقررة لجريمة الإهمال الواضح
156	المبحث الثاني: صور الانحرافات المالية في جرائم الفساد
157	المطلب الأول: جريمة الرشوة
159	الفرع الأول: الرشوة في القطاع العام
161	أولاً: جريمة رشوة الموظفين العموميين
161	1- الرشوة السلبية
163	2- الرشوة الإيجابية
166	ثانياً: جريمة رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات العمومية الدولية
168	الفرع الثاني: الرشوة في القطاع الخاص
170	المطلب الثاني: الجرائم ذات الصلة بجريمة الرشوة
171	الفرع الأول: جريمة الإثراء غير المشروع
172	أولاً: تعريف الإثراء غير المشروع
173	ثانياً: أركان جريمة الإثراء غير المشروع
173	1- الركن المادي
175	2- الركن المعنوي
175	الفرع الثاني: جريمة تلقي الهدايا
176	أولاً: مشروعية الهدية في الفقه الإسلامي
177	ثانياً: أركان جريمة تلقي الهدايا

178	1-الركن المادي
179	2-الركن المعنوي
180	المطلب الثالث: جريمة الغدر وما في حكمها
181	الفرع الأول: جريمة الغدر
182	أولا: تمييز جريمة الغدر عن جريمة النصب
182	ثانيا: أركان جريمة الغدر
182	1/الركن المفترض
183	2/الركن المادي
184	3/الركن المعنوي
185	الفرع الثاني: جريمة الإغفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم
186	أولا: محل جريمة الإغفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة و الرسم
186	1-الضريبة
186	2-الرسم
186	3-محاصيل مؤسسات الدولة
187	4-الحقوق
187	ثانيا: أركان جريمة الإغفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم
187	1-الركن المفترض
187	2-الركن المادي
188	3-الركن المعنوي
188	الفرع الثالث: جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية
189	أولا: صفة الجاني
190	ثانيا:الركن المادي
190	1-السلوك المجرم
191	2- محل الجريمة
191	ثالثا: الركن المعنوي
192	المطلب الرابع: جريمة اختلاس ممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي

194	الفرع الأول: تعريف جريمة الاختلاس و تمييزها عن غيرها من الجرائم
194	أولاً: تعريف الاختلاس
195	ثانياً: تمييز جريمة الإختلاس عن غيرها من الجرائم المشابهة لها
195	1- تمييز جريمة الاختلاس عن جريمة السرقة
196	2- تمييز جريمة الاختلاس عن جريمة خيانة الأمانة
197	الفرع الثاني: أركان جريمة اختلاس الممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي
198	1- الركن المفترض
198	2- الركن المادي
202	3- الركن المعنوي
203	الفرع الثالث: جريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص
204	أولاً: أركان جريمة الاختلاس في القطاع الخاص
204	1- صفة الجاني
205	2- الركن المادي
206	3- الركن المعنوي
207	ثانياً: قمع الجريمة
208	المطلب الخامس: جرائم الفساد المتعلقة بالصفقات العمومية
210	الفرع الأول: مفهوم الصفقات العمومية و تبيان أشكالها
210	أولاً: تعريف الصفقات العمومية
211	1- المعيار العضوي
211	2- المعيار الموضوعي
211	3- المعيار الشكلي
212	4- المعيار المادي
212	ثانياً: تصنيف أشكال الصفقات العمومية
212	1- صفقات إنجاز الأشغال العامة
213	2- صفقات اقتناء اللوازم
213	3- صفقات تقديم الخدمات

213	4-صفقات إنجاز الدراسات
214	الفرع الثاني: جريمة المحاباة في الصفقة العمومية
215	أولا: أركان جريمة المحاباة في الصفقة العمومية
215	1-الركن المفترض
215	2-الركن المادي
217	3-الركن المعنوي
218	ثانيا: قمع الجريمة
218	الفرع الثالث: جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة
219	أولا: أركان جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات
219	1-الركن المفترض
219	2-الركن المادي
221	3-الركن المعنوي
221	ثانيا: قمع الجريمة
222	الفرع الرابع: جريمة الرشوة في الصفقات العمومية
225	المطلب السادس: جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية
226	الفرع الأول: مصادر تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر
226	أولا: مصادر التمويل الداخلية
227	ثانيا: مصادر التمويل الخارجية
227	الفرع الثاني: أركان جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية
228	أولا-المستفيد من الفعل
228	ثانيا-الفعل المجرم
229	ثالثا-القصد الجنائي
229	الفصل الثاني : الأحكام الإجرائية لمكافحة جرائم الفساد
231	المبحث الأول: المتابعة الجزائية في جرائم الفساد
232	المطلب الأول: أساليب التحري الخاصة
234	الفرع الأول: التسليم المراقب للعائدات الإجرامية

234	أولاً: مفهوم التسليم المراقب
235	1-تعريف التسليم المراقب
236	2-أهمية التسليم المراقب
236	ثانياً: خصائص التسليم المراقب وأنواع
236	1-خصائص التسليم المراقب
237	2-أنواع التسليم المراقب
239	ثالثاً: الضوابط اللازمة لإجراء التسليم المراقب
239	الفرع الثاني: اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور
241	أولاً: تعريف التردد الإلكتروني
241	1-اعتراض المراسلات
244	ثانياً: الضمانات الموضوعية والإجرائية لاستعمال أسلوب التردد الإلكتروني
244	1-الشروط الشكلية
247	2-الشروط الموضوعية
248	الفرع الثالث: التسرب (الاختراق)
249	أولاً: تعريف التسرب وتبيان أهدافه
249	1-تعريف التسرب
250	2-أهداف التسرب
251	ثانياً: شروط مباشرة إجراء التسرب
251	1-الشروط الشكلية
253	2-الشروط الموضوعية
254	ثانياً: آثار التسرب
255	المطلب الثاني: سلطات وصلاحيات الضبطية القضائية أثناء البحث التمهيدي عن جرائم الفساد
255	الفرع الأول: تحديد صفة الضبط القضائي في جرائم الفساد
256	أولاً: تحديد صفة الضبط القضائي بناء على ق.إ.ج
256	1-ضباط الشرطة القضائية
257	2-أعوان الضبط القضائي

258	ثانيا: تحديد صفة الضبط القضائي بناء على نصوص خاصة
259	الفرع الثاني: سلطات وصلاحيات الضبطية القضائية أثناء البحث والتحري عن جرائم الفساد
259	أولا: اختصاصات الضبطية القضائية في الأحوال العادية
261	ثانيا: السلطات الاستثنائية للضبطية القضائية
261	1- اختصاص الضبط القضائي في حالة التلبس
263	2- التوقف للنظر
264	3- المنع من مغادرة الإقليم الوطني
265	المطلب الثالث: الحماية الخاصة لإجراء التابعة الجزائية
265	الفرع الأول: مواجهة أفعال مرحلة البحث عن الحقيقة
265	أولا: إعاقه السير الحسن للعدالة
268	ثانيا: عدم الإبلاغ عن جرائم الفساد
270	ثالثا: البلاغ الكيدي
272	الفرع الثاني: الحماية الخاصة لتشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد
274	أولا: موضوع الحماية ونطاقها
275	ثانيا: تدابير الحماية
275	1- التدابير الغير الإجرائية
276	2- التدابير الإجرائية
277	المطلب الرابع: التعاون الدولي للكشف عن جرائم الفساد
279	الفرع الأول: التعاون الدولي عن طريق منظمة الشرطة الدولية الجنائية (الأنتربول)
280	أولا: لمحة عن نشأة الأنتربول
282	ثانيا: دور منظمة الشرطة الجنائية الدولية في التصدي لجرائم الفساد
286	الفرع الثاني: التعاون الدولي في مجال المساعدة القانونية المتبادلة
288	أولا: صور المساعدات القانونية المتبادلة
288	1- المساعدات التلقائية
289	2- المساعدة بناء على طلب
290	ثانيا: الجوانب الإجرامية للمساعدة القانونية المتبادلة

290	1-السلطة المختصة بتنفيذ طلب المساعدة
291	2-شكل ومضمون الطلب
292	3-تنفيذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة
293	4-تأجيل ورفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة
296	الفرع الثالث: التعاون الدولي في مجال المصارف والمؤسسات المالية
297	أولا: مراعاة الشفافية المصرفية لكشف العمليات المرتبطة بالفساد
298	ثانيا: حظر إنشاء المصاريف الصورية وغير الخاضعة للرقابة
298	ثالثا: تقديم المعلومات المتعلقة بعائدات الفساد
299	المبحث الثاني: متابعة جرائم الفساد أمام القضاء الجزائري
300	المطلب الأول: الاختصاص القضائي في جرائم الفساد
301	الفرع الأول: المتابعة الجزائية وفق معيار الاختصاص النوعي
304	أولا: المجالس القضائية الخاصة بقمع الجرائم الاقتصادية
306	ثانيا: الأقسام الاقتصادية بمحاكم الجنايات
307	ثالثا: الأقطاب الجزائية المتخصصة
310	الفرع الثاني: توسيع الاختصاص المحلي لبعض الجهات القضائية الناظرة في جرائم الفساد
311	أولا: توسيع الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية
311	ثانيا: توسيع الاختصاص المحلي لقاضي التحقيق
312	ثالثا: توسيع الاختصاص المحلي لمحاكم الأقطاب الجزائية
314	المطلب الثاني: إحالة مرتكبي جرائم الفساد أمام القضاء الجزائري
314	الفرع الأول: إجراءات إحالة مرتكبي جرائم الفساد على القضاء الجزائري
315	أولا: آليات إحالة الدعوى أمام القضاء الجزائري
315	1-التكليف بالحضور
316	2-طلب فتح تحقيق قضائي
318	ثانيا: القيود التي تمنع متابعة مرتكبي جرائم الفساد
318	1-القيود المتعلقة بالحصول على إذن مسبق
319	2-القيود المتعلقة بشرط التحقيق المسبق

321	3-القيد المتعلق بشرط الحصول على شكوى
322	الفرع الثاني: سير محاكمة مرتكبي جرائم الفساد
322	أولاً: المبادئ التي تقوم عليها إجراءات المحاكمة
323	1-علنية الجلسات
323	2-شفافية المرافعات
324	3-حضور الخصوم
324	4-التدوين
325	ثانياً: سير الجلسات
327	المطلب الثالث: التعاون القضائي الدولي
327	الفرع الأول: الإنابة القضائية الدولية وتسليم المجرمين
327	أولاً: الإنابة القضائية
328	1-الإنابة الواردة من الخارج
328	2-الإنابة القضائية المرسلة إلى الخارج
329	ثانياً: تسليم المجرمين
330	1-شروط تسليم المجرمين
333	2-إجراءات تسليم المجرمين
335	الفرع الثاني: التعاون القضائي في تجميد وحجز الأموال واسترداد الممتلكات عن طريق إجراءات المصادرة الدولية
336	أولاً: تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات
337	ثانياً: استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة
338	1-تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الأجنبية المتعلقة بالمصادرة
340	2-قيام السلطات الوطنية المختصة بالمصادرة حتى في حالة انعدام الإدانة
341	3-إرجاع الممتلكات المصادرة والتصرف فيها
342	4-اقتطاع نفقات إجراء المصادرة وإرجاع الممتلكات التي تكبدتها الدولة
342	5-المعيقات أمام استرداد الأصول
344	الباب الثاني: آليات مكافحة الفساد

346	الفصل الأول: النظام المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر
349	المبحث الأول: دور الهيئات والمؤسسات الحكومية الرسمية في مكافحة الفساد
350	المطلب الأول: الهيئات المختصة في مكافحة الفساد
351	الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
351	أولا: التعريف بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
352	1-تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
360	2-مدى استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
364	ثانيا: إختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
364	1-التدابير الاستشارية
365	2-التدابير الإدارية
366	ثالثا: تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
369	الفرع الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد
370	أولا: الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد
370	1-الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية
370	2-تبعية الديوان لوزير العدل
371	3-عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي
371	ثانيا: تشكيلة وتنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد
371	1-تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد
371	2-تنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد
374	3-مهام الديوان المركزي لقمع الفساد
378	المطلب الثاني: دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد
379	الفرع الأول: آليات الرقابة الإدارية
380	أولا: الرقابة الداخلية
381	ثانيا: الرقابة الخارجية
382	1-لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة
387	2-اللجنة القطاعية للصفقات العمومية

390	3-رقابة سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام
391	ثالثا: الرقابة الوصائية
393	الفرع الثاني: آليات الرقابة المالية
394	1-الأهداف الاقتصادية
395	2-الأهداف الاجتماعية
395	3-الأهداف الإدارية والتنظيمية
395	أولا: رقابة المراقب المالي
397	1-الرقابة السابقة للنفقات
397	2-الرقابة اللاحقة على النفقات
401	ثانيا: رقابة المفتشية العامة للمالية
401	1-تنظيم المفتشية العامة للمالية
403	2-تشخيص الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية
408	3-إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي
411	ثالثا: رقابة مجلس المحاسبة
411	1-تشكيل مجلس المحاسبة
415	2-دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد
419	3-كيفية سير وعمل مجلس المحاسبة
421	رابعا: دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة الفساد
422	1-تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي
424	2-صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي
427	المبحث الثاني: دور الهيئات غير الرسمية في مكافحة الفساد
428	المطلب الأول: دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد
429	الفرع الأول: خصائص مؤسسات المجتمع المدني
429	أولا: القدرة على التكيف
429	ثانيا: الاستقلال
429	ثالثا: التعدد

430	رابعاً: التجانس
432	الفرع الثاني: واقع المجتمع المدني الجزائري في مكافحة الفساد
432	أولاً: أداء الأحزاب السياسية في مكافحة الفساد
435	ثانياً: أداء الحركات الجمعوية في مكافحة الفساد
436	1- ضعف الميزانية التي تخصصها الدولة لهذا القطاع
437	2- هيمنة الأجهزة البيروقراطية على مؤسسات المجتمع المدني
438	الفرع الثالث: مساهمات المجتمع المدني في مواجهة الفساد
442	المطلب الثاني: دور الإعلام في مكافحة الفساد
445	الفرع الأول: مقومات الإعلام النزيه
446	أولاً: استقلالية وسائل الإعلام
448	ثانياً: المصداقية في الطرح
449	ثالثاً: الحيادية
450	رابعاً: ضرورة الإمتناع عن التشهير والإتهام الباطل والقذف
450	الفرع الثاني: دور الإعلام في إشاعة قيم النزاهة
453	الفصل الثاني: الإصلاح ضد الفساد: رؤية إستراتيجية
455	المبحث الأول: مداخل الإصلاح
456	المطلب الأول: الإصلاح السياسي
457	1- المدخل التحديثي
457	2- المدخل الانتقالي
457	3- المدخل البنوي
458	الفرع الأول: مرتكزات الإصلاح السياسي
458	أولاً: شرعية النظام
460	1- المشاركة السياسية
460	2- نزاهة الانتخابات
461	3- الكفاءة والفعالية
461	ثانياً: الانفتاح على المعارضة

462	ثالثا: الفصل بين السلطات
464	الفرع الثاني: أهداف الإصلاح السياسي
466	المطلب الثاني: الإصلاح الإداري
468	الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الإداري
469	أولا: المدخل الشمولي (مدخل النظام)
469	1- المدخلات
469	2- العمليات
469	3- المخرجات
469	4- التغذية العكسية
470	ثانيا: المدخل الجزئي
470	الفرع الثاني: متطلبات الإصلاح الإداري للوقاية من الفساد
471	أولا: الشفافية
471	1- تعريف الشفافية
473	2- أهمية الشفافية
475	3- متطلبات الشفافية
476	4- الشفافية المالية ودورها في مكافحة الفساد
479	ثانيا: المساءلة
481	1- متطلبات المساءلة
482	2- آليات المساءلة
484	ثالثا: تفعيل أخلاقيات الوظيفة العامة
487	المطلب الثالث: الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي
488	الفرع الأول: الإصلاح الاقتصادي
490	أولا: تطوير اقتصاد السوق
490	ثانيا: ترشيد الإنفاق العام
491	1- عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام
493	2- أهداف ترشيد الإنفاق العام

494	3-التنوع الاقتصادي
495	الفرع الثاني: الإصلاح الاجتماعي
496	أولا: تحقيق العدالة الاجتماعية
498	ثانيا: إحداث انقلاب في وعي الأفراد
499	1-الدين
499	2-التعليم
500	3-وسائل الإعلام
501	المبحث الثاني: تطبيقات الإدارة الإسلامية في الوقاية من الفساد
503	المطلب الأول: إصلاح الإدارة العامة وفقا للمفهوم الإسلامي
504	الفرع الأول: ارتباط الإدارة الإسلامية بأحكام الدين
506	أولا: من حيث المصدر
508	ثانيا: من حيث الثبات
508	ثالثا: من حيث الشمول
509	الفرع الثاني: المبادئ العامة للإدارة في الإسلام
510	أولا: حفظ الدين
511	ثانيا: الشورى
513	ثالثا: العدل والمساواة
516	الفرع الثالث: منهج الشريعة الإسلامية في الوقاية من الفساد
516	أولا: الإسلام وحماية الفرد والمجتمع من الوقوع في الفساد
517	1- دور العقيدة في تهذيب النفوس
519	2-العبادة
519	3-الأخلاق
519	4-الحرص على اختيار ذوي الكفاءات
534	ثانيا: المبادئ الشرعية للتعامل مع تبعات الفساد
534	1-المبادئ الشرعية للتعامل مع الأشخاص الفاسدين
537	2-المبادئ الشرعية للتعامل مع الآثار الناجمة عن الفساد

538	المطلب الثاني: الولايات الخاصة بمكافحة الفساد في الشريعة الإسلامية
540	الفرع الأول: ديوان المظالم
540	أولاً: تعريف ديوان المظالم
541	ثانياً: نشأة قضاء المظالم
546	ثالثاً: تنظيم ديوان المظالم
548	رابعاً: اختصاصات ديوان المظالم
549	1-الاختصاصات القضائية
550	2-الاختصاصات غير القضائية
551	الفرع الثاني: ولاية الحسبة
552	أولاً: تعريف الحسبة
553	ثانياً: الفرق بين ولاية الحسبة والولايات الأخرى
556	ثالثاً: مشروعية الحسبة
556	1-مشروعيتها في القرآن الكريم
556	2-مشروعيتها في السنة المطهرة
557	3-عمل الصحابة
558	رابعاً: أهمية الحسبة
559	خامساً: أركان الحسبة
560	1-المحتسب
562	2-المحتسب عليه
563	3-المحتسب فيه
563	4-ما تجري فيه الحسبة
564	سادساً: المكانة الوظيفية للحسبة ودورها في تقليص آليات الفساد
565	1-مراقبة الموظفين وعمال الدولة
565	2-مراقبة تحصيل الإيرادات العامة
566	3-مراقبة عمليات الصرف والإنفاق
567	4-مراقبة وحماية المرافق العامة

567	5-شمولية الرقابة في ولاية الحسبة
568	6-مراقبة مدى الالتزام بمقاييس الجودة والإتقان
569	الخاتمة
577	الملاحق
596	قائمة المراجع
646	الفهرس