الفســـاد الإداري: مدخل مفاهيـــمي

الدكتور عبد الحليم بن مشري
أستاذ مساعد بكلية الحقوق والعلوم السياسية
الدكتور عمر فرحاتي
أستاذ محاضر "أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

إن الفساد كمصطلح يعد أقدم حتى من ظهور البشرية، وهذا ما نستشفه من قصة خلق سيدنا آدم، التي ورد تفصيلها في سورة البقرة، لما قال الله تعالى للملائكة: "إني جاعل في الأرض خليفة، قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء" [من الآية 30 من سورة البقرة].

كما أن الفساد كظاهرة يعتبر من الظواهر القديمة التي عانت منها مختلف المجتمعات البشرية، غير أن الجديد فيها هو حجم الظاهرة التي أخذت في التفاقم إلى درجة أصبحت تهدد مجتمعات كثيرة بالانحلال الأخلاقي والركود الاقتصادي، حتى أنها أصبحت ظاهرة عالمية منتشرة في كل الدول مع اختلاف الحجم والشكل ودرجة الانتشار في الزمان والمكان[1].

والملاحظ أن جرائم الفساد معاقب عليها في مختلف التشريعات العقابية، ولكن تحت تسميات غير تسمية جرائم الفساد، كجريمة الرشوة والاختلاس والتبديد وغيرها، إلا أنه وبعد المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، سارعت العديد من الدول ومنها الجزائر، إلى استبدال التسميات القديمة لجرائم الفساد بالتسمية الجديدة، وتخصيص قانون مستقل لذلك، وعقوبات وتدابير جديدة متماشية مع الاتفاقيات الدولية.

الأمر الذي يجعلنا في أمام تعاريف متعددة للفساد، تختلف بحسب اختلاف زاوية النظر إليها، فالمنظور الدولي للفساد غير الداخلي، والفقهي غير القانوني، وهو ما حتم علينا الوقوف أمام تساؤل أساسي مفاده ما يلي: ما المقصود بجرائم الفساد الإداري؟

من أجل الإجابة على هذا التساؤل حاولنا الوقوف على تعريف الفساد في كل من الشريعة الإسلامية، ثم الفقه القانوني الوضعي، ثم التعريف الاصطلاحي للفساد في كل من الاتفاقيات الدولية، والقانون الجزائري للوقاية من الفساد ومكافحته.

وقبل أن ننتقل إلى كل هاته التعريفات الاصطلاحية للفساد علينا بداية التطرق إلى التعريف اللغوي للفساد، حيث جاء في المصباح المنير أن الفساد من مادة فسد، ويقال فسد الشيء فسودا فهو فاسد والاسم فساد، والمفسدة خلاف المصلحة، والجمع المفاسد[2]، وللفساد في اللغة معاني عديدة منها التلف والعطب والاضطراب والخلل، وضد الصلاح، فيقال أصلح الشيء بعد إفساده أي أقامه، ومنها أيضا التقاطع والتدابر، فيقال تفاسد القوم أي تدابروا وتقاطعوا، ومن معانيه أيضا الجدب والقحط وهو ما يفسر به قوله تعالى في

الآية 41 من سورة الروم: "ظهر الفساد في البر والبحر"، وفي العموم نجد أن المفسدة ضد المصلحة والإستفساد ضد الاستصلاح[3].

بعد هذا التعريف اللغوي الموجز لكلمة لفساد، سننتقل للبحث في المعاني الاصطلاحية لها، وقد جاء في هذا الصدد العديد من المحاولات التي قسمناها إلى ثلاث أجزاء، من أجل الإحاطة بمفهوم الفساد وهذا من خلال التطرق إلى المعنى الشرعي، ثم الفقهي، فالقانوني.

أولا / تعريف الفساد في الاصطلاح الشرعي:

لقد عرف الفساد في الشرع الإسلامي على أنه جميع المحرمات والمكروهات شرعا[4]، كما عرفه جمهور الفقهاء بأنه مخالفة الفعل الشرع، بحيث لا تترك عليه الآثار ولا يسقط القضاء في العبادات، فالفساد يعني خروج الشيء عن الاعتدال، سواء كان هذا الخروج قليلا أو كثيرا، ويستعمل في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة[5].

ويطلق الجمهور لفظ الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان، فالمعاملة الفاسدة هي تلك المعاملة التي تشتمل على مخالفة للشرع في ركن من أركانها أو شرط من شروطها، ويترتب على هذا أن المعاملة الفاسدة لا يترتب عليها أي أثر من الآثار الشرعية.

غير أن الفساد يأخذ معنى مخالفا عند الحنفية عما هو عليه عند الجمهور، حيث يرون بأن المقصود بالفساد في باب المعاملات هو كون الفعل مشروعا بأصله، أي أن جميع أركانه صحيحة، وغير مشروع بوصفه أي بشروطه، وبالتالي هم ينزلون الفساد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان، وعلى ذلك هم يرتبون بعض الآثار الشرعية على المعاملات الفاسدة دون الباطلة[6].

وقد ورد الفعل الثلاثي "فسد" ومشتقاته في القرآن الكريم في خمسين موضعا[7]، نذكر منها قوله تعالى: "لو كان فيهما آلهة إلا الله لفسدتا" [من الآية 22 من سورة الأنبياء]، وكذا قوله عز وجل: "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس" [من الآية 41 من سورة الروم]، وكذا ما جاء في الآية 34 من سورة النمل في قوله سبحانه وتعالى: "قالت إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها". وقد جاء النهي عن الفساد في آيات عديدة نذكر منها قوله تعالى: "ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها" [من الآية 65 من سورة الأعراف]، وكذا قوله سبحانه وتعالى: "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في

الأرض فسادا أن يقتلوا..." [من الآية 33 من سورة المائدة]، وكذا قوله تعالى: "ولا تعثوا في الأرض مفسدين" [من الآية 20 من سورة البقرة]، ومثل هذه الآية في سورة الأعراف في الآية 74، والآية 85 من سورة هود، وكذا الآية 56 من سورة العنكبوت، كما جاء في الآية 77 من سورة القصص: "ولا تبغ الفساد في الأرض إن الله لا يحب المفسدين".

مما سبق نجد أن لفظ الفساد جاء مقرونا بالإساءة والتدمير والتخريب والإتلاف في الأرض عامة، وقد أشارت الآيات الكريمة إلى جملة من المفاسد بعينها نذكر منها الشرك وإتلاف الزروع والثمار، وإهلاك النسل، والتدابر وقطع الأرحام، ونقض عهد الله، وقطع ما أمر بوصله، والقيام بأعمال الحرابة، وإلحاق الضرر بالبيئة البرية والبحرية. وبينت الآيات أن الفساد متأصل في بعض الأمم، وهو أشد ما يكون إذا كان للمفسد ولاية وسلطان، لأن من بواعثه ودوافعه طلب العلو في الأرض بغير حق[8].

كما ورد لفظ الفساد في السنة النبوية الشريفة في أحاديث كثيرة، نذكر منها قوله صلى الله عليه وسلم مما روي عن أبي هريرة رضي الله عنه أنه قال: "المتمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد"[9]، 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 فسد أسفله فسد أعلاه"[10]، وعن .... قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "...ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله وإذا فسدت فسد الجسد كله"[11].

ونلاحظ من خلال هذه الأحاديث الشريفة أن معنى الفساد جاء مطابقا لنفس المعاني التي أوردها القرآن الكريم، فمن مدلولاته تلف الشيء وذهابه واختلاله وخروجه عن مألوفه، كما جاء الفساد بمعنى البطلان وعدم الإجزاء، وتغير الحال إلى خلاف الصلاح، وقطع العلاقات وتخريب الصلات بين الأرحام[12].

ثانيا / التعريف الفقهي للفساد الإداري:

إن المطلع على الفقه الوضعي يجد أن هناك محاولات متعددة لتعريف الفساد، وقبل الخوض في هذه التعاريف، لابد من الإشارة إلى أن هناك اتجاهين في تعريف الفساد؛ الأول ينظر إلى الفساد من منظور أخلاقي حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الفساد ظاهرة غير أخلاقية، تتمثل أساسا في الخروج على المعايير والتقاليد الأخلاقية والسلوكية للمجتمع، وعلى ذلك فالفساد يعرف تبعا لذلك على أنه: "كل سلوك منحرف

يمثل خروجا عن القواعد القائمة سواء الموروثة أو الموضوعة وذلك بهدف تحقيق مصلحة خاصة". أما الاتجاه الثاني فهو المنظور الوظيفي للفساد، حيث ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الفساد على أنه وظيفة اجتماعية مثل أي وظيفة أخرى، فالفرد حسب رأيهم يستطيع حل بعض المشاكل التي تواجهه باستعمال الفساد، كتقديم الرشوة من أجل تذليل عقبات البيروقراطية، وهذا ما يحقق في المقابل استفادة للموظفين أصحاب الدخول المتدنية من إعانات تشجعهم على الاستمرار في العمل، كما أن إثراء بعض الأشخاص بشكل غير مشروع عن طريق استعمال أساليب الفساد من شأنه أن يترجم إلى مشروعات خاصة واستثمارات تعمم فائدتها على المجتمع.

والملاحظ أنه إذا كان الاتجاه الأخلاقي منتقدا من حيث أن الخطوط الفاصلة بين الخير والشر (الفساد والصلاح) غير واضحة، كما أن الفساد ظاهرة مجتمعية عامة لا فردية، فإن الانتقادات الموجهة للاتجاه الوظيفي للفساد أكثر قوة، وذلك من حيث أن هذا الاتجاه يهمل حقيقة هامة، وهي أن الاعتماد على الفساد في تسيير النظام بدلا من القواعد العامة والمجردة التي تكفل المساواة للجميع بصرف النظر عن مركزهم الاجتماعي، سوف يقوض الأساس الذي يستند إليه المجتمع في وجوده[13]، كما أن الفساد وإن كان يجنبنا في بعض الأحيان من وطأة جمود القواعد البيروقراطية، فإنه يشجع على ظهور مجموعات اقتصادية غير قانونية، كما يساعد على تحويل واختلاس الأموال من المؤسسات الإنتاجية مما يخفض قدرة هاته المؤسسات على الاستثمار، كما يشكل مساسا مباشرا بالقيم الديمقراطية[14].

وبالرجوع إلى المحاولات الفقهية لتعريف الفساد الإداري، نجد أن هناك تعريفات للفساد عامة وأخرى حاولت تعريف الفساد الإداري بصورة خاصة.

ففيما يخص التعريفات الموسعة للفساد نجد أنه في: "العرف الاجتماعي والسياسي يستخدم مصطلح الفساد للدلالة على طائفة من الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة المرعية والعرف العام بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة"[15].

وهو ما يتفق مع ما ذهب إليه المفكر صامويل هنتغتون S.Huntington على أنه: "سلوك الموظف العام عندما ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة"[16]. كما عرف الفساد بشكل عام عند كل من رونالد رلث R.Wralth وسيمبكنز

E.Simpikins على أنه: "كل فعل يعتبره المجتمع فسادا، ويشعر فاعله بالذنب وهو يرتكبه"[17].

كما عرف الفساد عند أديلهرتز H.Edehertz وهو من أوائل الفقهاء الذين قدموا تعريفا للفساد الاجتماعي والاقتصادي على أنه: "فعل غير قانوني أو صور من الأفعال غير القانونية التي تم ارتكابها بأساليب غير مادية، ومن خلال أساليب سرية تتسم بالخداع القانوني والاجتماعي، وذلك للحصول على أموال أو ممتلكات أو لتحقيق مزايا شخصية أو تجارية"[18].

أما العالم روبرت تيلمان R.Telman فقال بأن الفساد هو ذلك الذي: "يسود في بيئة تساند فيها السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا، وتتم معظم المعاملات في سرية نسبية، ولا تفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة وتوظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات والخبرات وما إلى ذلك"[19].

وفي إطار المفهوم الموسع دائما نشير إلى ما ذهب إليه السيد عامر خياط، المدير العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد، حينما 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 المجتمع، وأكد على ضرورة التوسع في مفهوم الفساد، فبالإضافة إلى الاستغلال غير المشروع للمال الذي تتساوى فيه نوعا ما الدول العربية مع الدول المتقدمة، فإنه لابد من مكافحة مختلف مظاهر الفساد المرتبطة بالسلطة السياسية في مختلف البلدان العربية، ذلك أن الدول المتقدمة قد استطاعت على حد قوله تطوير نظمها السياسية لكي تجتاز مظاهر الفساد السياسي من خلال نجاحها في إقرار وترسيخ الممارسة الديمقراطية التي تؤمن فعالية آليات المحاسبة والمساءلة، وذلك من خلال تطويرها لمبدأ المشاركة الشعبية في العملية السياسية، وهذا من خلال تهيأت الشعب للقيام بدور الرقابة على عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي رقابة يزداد تأثيرها كلما ارتفع سقف الحرية[20].

أما المنظمة الدولية للشفافية فقد عرفت الفساد بأنه إساءة استعمال السلطة التي أؤتمن عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية[21]، وهو نفس التعريف الذي أوردته هيئة الأمم المتحدة عندما ورد في أحد تقاريرها أن: "الفساد هو سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية مع الإضرار بالمصلحة العامة"[22].

كما ورد مصطلح الفساد في الموسوعة الفرنسية Encarta 1997، والتي عرفته بأنه كل إخلال بواجب الأمانة التي يفرضها العمل الوظيفي، وهو يجلب للموظفين منافع خاصة من المنافع العامة، والفساد الإداري المتمثل في الرشوة يكون أكثر خطورة لأن الشخص الذي يمارس عمله الوظيفي يلتمس منافع شخصية من خلال وظيفته، تتمثل في التعويض المادي والهدايا، وأشياء أخرى بغية إتمام عمل يقع ضمن وظيفته الأساسية، أو يقوم بعرقلة هذه الأعمال حتى يأخذ من المتعاملين بعض المنافع"[23].

إضافة إلى ما تقدم نجد أن جوزيف ناي Joseph Nay يعرف الفساد الإداري بأنه: "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة أو الاستفادة المادية واستغلال المركز، ومخالفة التعليمات بغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذا يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة"[24].

وقد وضع صندوق النقد الدولي في تقريره الصادر سنة 1996 تعريفا للفساد الإداري جاء فيه بأنه: "سوء إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى 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 اختلاس أموال الدولة مباشرة"، وجاء في موسوعة العلوم الاجتماعية أن الفساد الإداري هو استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة، بما في ذلك كافة أنواع رشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين أو القضاة، ويستبعد هذا التعريف الرشاوى التي تحدث ما بين مؤسسات القطاع الخاص[25].

وقد عرف الفساد الإداري عند الفقهاء العرب بمعاني متقاربة نذكر منها ما أورده الدكتور أحمد رشيد في كتابه الفساد الإداري: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، عندما قال بأن الفساد هو: "تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج عن النظام لمصلحة شخصية"[26].

أما الدكتور حسن أبو حمود فقد عرف الفساد الإداري بأنه: "سلوك غير طبيعي، يحدث عندما يحاول شخص ما وضع مصالحه الخاصة، أيا كان موقعه، فوق المصلحة العامة أو فوق القيم التي تعهد بخدمتها، ويأخذ أشكالا متعددة تتراوح بين الأمور التافهة والأعمال الكبيرة، من خلال سوء استخدام السياسات العامة ووسائل تنفيذها، مثل تنفيذ العقود وسياسات الإسكان والإئتمان...، وقد ينطوي الفساد على الوعيد والتهديد والابتزاز من قبل موظف عام أو عميل، وقد يجري داخل المؤسسة – في القطاعين العم والخاص – أو خارجها"[27].

كما نجد أن الدكتور صلاح الدين فهمي محمود قد توصل إلى أن الفساد الإداري هو: "كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي من جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي"[28].

كما عرف الأستاذ الدكتور أحمد إبراهيم أبوسن الفساد الإداري من خلال تعريف الموظف الفاسد بقوله: "يعد الموظف العام فاسدا إذا قبل مالا أو هدية ذات قيمة مالية (رشوة) مقابل أداء عمل وهو ملزم بأدائه رسميا بالمجان أو ممنوع من أدائه رسميا، أو إذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة غير مشروعة يشتم منها رائحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية، وترجيح المصلحة الشخصية له ولأصدقائه وأقاربه على المصلحة العامة. ويعني ذلك أن الفساد الإداري يحتوي على قدر من الانحراف المتعمد في تنفيذ العمل الإداري المناط بالشخص، غير أن ثمة انحرافا إداريا يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة له دون قصد سيء، ولكن نتيجة للإهمال أو التسيب أو عدم المبالاة، وهذا الانحراف لا يرقى إلى مرتبة الفساد الإداري ولكنه انحراف إداري يعاقب عليه القانون، وقد يؤدي في النهاية – إذا لم يعالج – إلى أن يصبح فسادا إداريا[29].

كما عرف الفساد الإداري بأنه: "استغلال الوظيفة العامة والمصادر العامة لتحقيق منافع شخصية أو جماعية بشكل مناف للشرع والأنظمة الرسمية، سواء كان هذا الاستغلال بدافع شخصي من الموظف بذاته أو نتيجة للضغوط التي يمارسها عليه الأفراد

من خارج الجهاز الحكومي، وسواء كان هذا السلوك تم بشكل فردي أو بشكل جماعي"[30].

كما يعرف الدكتور عطا الله خليل الفساد بأنه: "سوء استخدام السلطة أو المنصب العام لغايات شخصية، ويتدرج الفساد على سبيل المثال لا الحصر من الرشوة، والابتزاز، واستغلال النفوذ والوساطة، والمحسوبية، والاحتيال، والاختلاس، والتزويد واستغلال مال التعجيل، والفساد ليس حكرا على القطاع العام، وإنما هو أيضا موجود في القطاع الخاص، ويعتبر القطاع الخاص أيضا متورط إلى حد كبير في معظم أشكال الفساد الموجود في القطاع العام"[31].

من خلال التعاريف السابقة نشير إلى أن الفساد بمفهومه العام أوسع وأشمل من الفساد الإداري، ذلك أن الفساد بمفهومه العام يشتمل على أفعال يمارسها أي شخص حتى ولو لم يكن عاملا في الدولة، وحتى وإن مارسه أشخاص عاملون في الدولة فنجدهم لا يستثمرون مواقعهم الوظيفية في الأعمال الموسومة بالفساد. أما الفساد الإداري فشرطه أن يكون الفاعل عاملا في الدولة (موظف) ويستثمر سلطته هاته في ممارسة أفعال الفساد، فتهريب المخدرات والأسلحة وإدارة شبكات البغاء وغسيل الأموال لا تعد من قبيل أعمال الفساد الإداري إلا إذا قام بها موظف مستعملا سلطة موقعه الوظيفي لتسهيل هذه الأفعال[32].

ثالثا / التعريف القانوني للفساد الإداري:

في المجال القانوني، ورغم الاستخدام الشائع لعبارة الفساد، نجد أن العديد من القوانين العقابية لا توظف هذا المصطلح كجريمة معاقب عليها، على الرغم من أنها تجرم الأفعال المشكلة للجرائم الموصوفة في وقتنا الحالي بجرائم الفساد. ونلاحظ أنه بتأثير من الاتفاقيات الدولية والإقليمية انتقل مصطلح الفساد إلى القوانين العقابية الوطنية، وبناء على ذلك سوف نحاول البحث عن تعريف الفساد على مستوى الاتفاقيات الدولية ثم تعريفه في القانون الجزائري (قانون الوقاية من الفساد ومكافحته).

1 – تعريف الفساد في الاتفاقيات الدولية:

هناك العديد من الاتفاقيات والصكوك الدولية المتعلقة بالفساد[33]، وأول اتفاقية في هذا المجال هي اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي تم اعتمادها بواسطة منظمة الدول الأمريكية في 29 مارس 1996 [34]، ثم أعقبتها العديد من الاتفاقيات الدولية

التي نذكر منها: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية[35]، حيث نصت في مادته 08 على ضرورة تجريم الفساد، والذي كان مقتصرا على تجريم مختلف صور رشوة الموظفين العموميين والقائمين بالخدمة العمومية وفقا لما تقتضيه القوانين الداخلية للدول الأطراف في الاتفاقية، ثم خصصت الأمم المتحدة بعد ذلك اتفاقية كاملة للفساد، وهي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (اتفاقية ميريدا)[36].

ونجد أن هذه الاتفاقية لم تعط تعريفا واضحا للفساد، واكتفت في فصله الثالث بتجريم مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الموظفون العموميون الفاسدون وهي:

- جرائم الرشوة،
- المتاجرة بالنفوذ،
- اختلاس الأموال العمومية،
- إساءة استعمال الموظف العمومي لوظائفه ومهام منصبه،
- الإثراء المتعمد غير المشروع للموظف العمومي،
- الرشوة في مجال القطاع الخاص،
- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص،
- غسيل العائدات الإجرامية.

كما اعتمدت اتفاقية مكافحة الفساد في تعريفها للفساد على مفهوم الموظف العام، حيث نصت المادة 02 منها على تعريف الموظف العمومي الوطني وكذا الأجنبي، وكذا موظفوا المؤسسات الدولية. ومما يلاحظ هنا أن اتفاقية ميريدا وإن لم تعرف الفساد بشكل صريح، إلا أن التعريف الذي يمكننا أن نستشفه منها أن الفساد هو ارتكاب الموظف في قطاع عام أو خاص سواء كان وطنيا أو أجنبيا أو دوليا لإحدى الأفعال المنصوص عليها في المادة 08 من الاتفاقية.

2 – تعريف الفساد في القانون الجزائري:

لقد صادقت الجزائر على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد[37]، وكذا اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربته[38]، المعتمدة في 12 جويلية 2003 بمابوتو، وهو الأمر الذي دفع بالمشرع الجزائري إلى استحداث قانون خاص بجرائم الفساد أطلق عليه تسمية "قانون الوقاية من الفساد ومكافحته" الصادر في 20 فيفري 2006 [39]، ويجدر التنبيه إلى أن هذا القانون مستمد في جوهره من أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[40]. وقد

جاء تعريف الفساد في هذا القانون (06 – 01) على شاكلة ما جاء في اتفاقية ميريدا، حيث اكتفت المادة 02 من هذا القانون في تعريفها للفساد بنصها في الفقرة "أ"على أن: "الفساد: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون"، ثم اعتمدت في الفقرة "ب" وما بعدها من ذات المادة على تعريف الموظف العام الوطني، الأجنبي، الدولي.

وبالرجوع إلى الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، نجد بأن المشرع الجزائري قد نص على تجريم مجموعة من الأفعال، واعتبرها جرائم فساد وصلت إلى أكثر من عشرين جريمة وهي:

- جريمة رشوة الموظفين العموميين.
- جريمة اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي.
- جريمة الغدر.
- جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم.
- جريمة استغلال النفوذ.
- جريمة إساءة استغلال الوظيفة.
- جريمة التلاعب في الصفقات العمومية.
- جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية.
- جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات.
- جريمة الإثراء غير المشروع.
- جريمة تلقي الهدايا أو المزايا غير المستحقة.
- جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية.
- جريمة الرشوة في القطاع الخاص.
- جريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.
- جريمة تبيض العائدات الإجرامية.
- جريمة إخفاء العائدات الإجرامية.
- جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.
- جريمة الاعتداء على الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا.

- جريمة البلاغ الكيدي.
- جريمة عدم الإبلاغ عن الجرائم.

والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري ومن خلال هاته الجرائم كلها، قد أحسن تفصيل اتفاقية ميريدا لمكافحة الفساد، ويكون بذلك قد كفل عدم التعارض بين القانون الدولي والقانون الداخلي. كما ضمن عدم تغطية أي من جريمة جرائم الفساد.

الخاتمة:

بعد كل ما قدمناه من تعاريف للفساد بصورة عامة والفساد الإداري بصورة خاصة، نجد أنه لا جدوى من المفاهيم العامة للفساد في تحديد مفهوم الفساد الإداري، كما أن أغلبية الفقهاء نجدهم يتفقون على المفهوم التقليدي للفساد الإداري حيث يتركز وصفهم على جرائم الرشوة والاختلاس، أي سوء استخدام السلطة العامة، وهم بذلك يهملون العديد من الصور الجديدة للفساد مثل المحسوبية والتلاعب بالصفقات العمومية والتربح منها، وكذا نبيض الأموال وإخفاء العائدات الإجرامية، وغيرها من الصور التي نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كما نشير إلى أن بعض التعريفات تهمل الفساد في القطاع الخاص، وتركز فقط على الفساد في القطاع العام، في حين أن الكثير من التقارير تشير إلى أن حجم الفساد في القطاع الخاص يفوق بكثير الفساد في القطاع العام، كما أنهما مرتبطان ارتباطا وثيقا، ذلك أن أغلب المشاريع التي تستفيد منها المؤسسات والشركات الخاصة تكون بعد موافقة الدولة عليها.

أما بالنسبة للتعريف الذي قدمه المشرع الجزائري، فنجد أن هذا الأخير قد أحسن بداية في نقل أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودمجها تشريعيا في القانون الداخلي، فهذا العمل من شأنه رفع الحرج على القاضي عندما تعرض عليه إحدى قضايا الفساد، فلا تتعارض أمامه أحكام الاتفاقية مع أحكام قانون العقوبات.

كما أن المشرع لم يحاول الاعتماد على التعاريف الفقهية في وضع تعريف للفساد، حيث تطرق للجرائم المشكلة للفساد كل واحدة على حده، وهذا ما جنبه تقديم تعريف مشوب بالقصور من جهة، ومكنه من احترام مبدأ الشرعية من جهة ثانية، حيث أنه فصل الوصف الجرمي في عدد معتبر من المواد في الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

كما نلاحظ أنه على الرغم من عدم تقديم تعريف للموظفين بالقطاعات الخاصة، عند تطرقه للأشخاص الذين يمكنهم ارتكاب جرائم الفساد، غير أنه أثناء عرضه للجرائم، تطرق إلى كل من جريمة رشوة الموظفين في القطاع الخاص، وكذا اختلاس ممتلكات القطاع الخاص، وبهذا يكون قد غطى قصور المادة الثانية من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

الهوامش:

(01) عطا الله خليل، "**مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي (تجربة الأردن)**"، بحث ضمن مجموعة بحوث وأوراق عمل: "**مكافحة الفساد في الوطن العربي**"، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

(02) أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقري، **المصباح المنير معجم عربي عربي**، القاهرة: دار الحديث، 2004، ص ص: 280، 281.

(03) أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، **لسان العرب**، بيروت: دار صادر، 1990، مادة فسد.

(04) محمد المدني بوساق، **التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية**، الجزائر: دار الخلدونية، 2004، ص 06.

(05) نواف سالم كنعان، "**الفساد الإداري المالي: أسبابه، آثاره ووسائل مكافحته**"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد 33، جانفي 2008، ص 84.

(06) آدم نوح علي معابدة، "مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد 21، العدد 02، 2005، ص ص: 413، 414. محمد المدني بوساق، مرجع سابق، ص 06.

(07) أحمد الأصفر، "**الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة**"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، المجلد 16، العدد 32، أكتوبر 2001، ص 329. أنظر إجمالي هذه الآيات في: محمد المدني بوساق، مرجع سابق، ص 07 – 11.

(08) محمد المدني بوساق، مرجع سابق، ص 11.

(09) أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني، **سنن أبي داود**، بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، 1994.

(10) أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني الشهير بابن ماجة، سنن ابن ماجة، بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، 2003.

(11) محي الدين أبي زكرياء يحي بن شرف النووي، **صحيح مسلم بشرح النووي** (صحيح مسلم)، المنصورة (مصر): مكتبة الإيمان، دون سنة نشر.

(12) محمد المدني بوساق، مرجع سابق، ص 13.

(13) برنامج المجتمع المدني العراقي، "**مقدمة حول مكافحة الفساد**"، أغسطس 2008، ص ص: 04، 05. أطلع عليه يوم 28 مارس 2008، بموقع: www.adfusa.org. صبحي منصور، "**مكافحة أعمال الرشوة والفساد**"، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث حول: "**آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري**"، المنعقد في الرباط، المغرب، ماي 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص ص: 219، 220.

(14) Marc Segonds , « **Internationalisation de l'incrimination de la corruption :…ou le devenir répressif d'une arme économique** », Revue mensuelle, Lexis Nexis, JurisClasseur, Droit pénal, Septembre 2006, P 06 .

(15) أحمد الأصفر، مرجع سابق، ص 329.

(16) Samuel. P. Huntington, « **Modernization and corruption** », article in the book of: **Political corruption: Consepts and contexts**, by Arnold. J. Heidenheimer and Michael Johnston, 3rd edition, Transaction publishers, 2001, P 253.

(17) صلاح الدين فهمي محمود، **الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية**، الرياض: المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1994، ص 39.

(18) محمود صادق سليمان، "**الفساد: الواقع والدوافع والانعكاسات السلبية**"، مجلة الفكر الشرطي، الشارقة: مركز بحوث شرطة الشارقة، المجلد 14، العدد 54، جويلية 2005، ص 148.

(19) صلاح الدين فهمي محمود، مرجع سابق، ص 39.

(20) عامر خياط، "**مفهوم الفساد**"، مقال في كتاب: "**المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية**"، بحوث ومناقشات الندوة التي أعدتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت: 2006، ص 50.

(21) أنظر موقع المنظمة الدولية للشفافية: www.transparency.org.

(22) محمد الأمين البشرى، **الفساد والجريمة المنظمة**، الرياض: منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007، ص 41.) محمود صادق سليمان، مرجع سابق، ص 141.

(23) Microsoft Encarta 97, CD Room, 1997.

(24) صلاح الدين فهمي محمود، مرجع سابق، ص 40.

(25) نواف سالم كنعان، مرجع سابق، ص ص: 84، 85. برنامج المجتمع المدني العراقي، مرجع سابق، ص 04.

(26) أحمد رشيد، **الفساد الإداري: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية**، القاهرة: دار الشعب، 1986، ص 85، مشار إليه في: صلاح الدين فهمي محمود، مرجع سابق، ص 39.

(27) حسن أبو حمود، **الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية**، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد 18، العدد 01، 2002، ص 447.

(28) صلاح الدين فهمي محمود، مرجع سابق، ص ص: 40، 41.

(29) أحمد إبراهيم أبوسن، "استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، العدد 21، ماي 1996، ص ص: 92، 93.

(30) محمد علي إبراهيم الخصبة، "الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته"، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث حول: "**آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري**"، المنعقد في الرباط، المغرب، ماي 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص 142.

(31) عطا الله خليل، مرجع سابق، ص 339.

(32) أحمد الأصفر، مرجع سابق، ص ص: 331، 332.

(33) أنظر: محمد الأمين البشرى، مرجع سابق، ص ص: 144، 145.

(34) محمد الأمين البشرى، مرجع سابق، ص 149.

Marc Segonds, OP Cit, P 06.

(35) أنظر: **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية**، اعتمدتها الجمعية العامة، بموجب قرارها رقم 55 – 25 بتاريخ 15 نوفمبر 2000. (وثيقة الأمم المتحدة رقم A/RES/55/25)، ودخلت حيز النفاذ في 29 سبتمبر 2003.

(36) أنظر: **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**، المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة، رقم 422 – 58، والتي دخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005، (وثيقة الأمم المتحدة ضد الفساد UNDOC :doc A/58/422)

(37) المرسوم الرئاسي رقم 04 – 128، المؤرخ في 19 أفريل 2004، الجريدة الرسمية، العدد 26، 2004.

(38) المرسوم الرئاسي رقم 06 – 137، المؤرخ في 10 أفريل 2006، الجريدة الرسمية، العدد 26، 2004.

(39) القانون رقم 06 – 01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن **قانون الوقاية من الفساد ومكافحته**، الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 08 مارس 2006.

(40) خالف عقيلة، "**الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد**"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر: مجلس الأمة، العدد 13، جوان 2006، ص ص: 67، 68.