

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق L M D



أساليب مكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : قانون إداري

إشراف الدكتور:

* يوسف نور الدين

من إعداد الطالبة:

* بعيسى سميحة

السنة الجامعية: 2013/2012

سُبْحَانَ اللَّهِ عَمَّا يُشْرِكُونَ
اللَّهُ أَحَدٌ
لَمْ يَلِدْ وَلَمْ يُولَدْ
لَهُ كُنُوزٌ غَيْرُ مَعْدُودٍ
سُبْحَانَ اللَّهِ عَمَّا يُشْرِكُونَ

إهداء

اهدي هذا الانجاز أولا الى من قال فيهم الله تعالى

﴿ولا تقل لهما اف ولا تنهرهما وقل لهما قولا

كريما وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا﴾

والديا الاعزاء

والى جميع أخواتي الذين اتمنى لهم التوفيق والنجاح في الحياة

والى كل من كان سند وحافز مشجعا في حياتي الدراسية

والى زميلاتي الاعزاء ، سارة ، سعاد ، فطيمة ، عليا ، حنان

أتمنى لهم حياة سعيدة وموفقة

والى كل اساتذة وطلبة قسم الحقوق نظام LMD الدفعة الثالثة

سميحة بعيسى

شكر و عرفان

الحمد لله وكفى والصلاة والسلام على خير من
اختر واصطفى وعلى آله وصحبه ومن ارتضى
نحمد الله سبحانه وتعالى على حسن توفيقه ايانا
وكرم عطائه نحونا لانجاز هذا العمل العلمي الذي
نرجو أن يكون مقبولا وخالصا لوجهه الكريم
كما لا يفوتني ان أتقدم بجزيل الشكر والعرفان
لاستاذي المشرف الدكتور " يوسف نور الدين " الذي رافقني

في مشوار هذا البحث

والى كل من ساهم في انجاز هذا العمل
وأخرجه الى النور من قريب أو بعيد

مقدمة :

تعتبر قضية الفساد من أهم القضايا التي تشغل دول العالم سواء كانت دول نامية او متقدمة ،فالفساد الإداري ظاهرة منتشرة في جميع الدول إلا أنها بدرجات متفاوتة الخطورة.

ولأن مكافحة الفساد الإداري من الموضوعات التي تهتم كل طوائف المجتمع نظرا لآثاره المدمرة على أغلب القطاعات وفي كل النواحي.وباعتبار أن الفساد عموما والفساد الإداري بصفة خاصة من بين معوقات الدول في تحقيق التطور على جميع الأصعدة وتحقيق التنمية خاصة المحلية منها التي اعتمدت الدول على تحقيقها بواسطة الإدارة المحلية.

ولا يتحقق ذلك إلا من خلال الوظيفة الإدارية التي تعتبر الأداة التنفيذية والقانونية والفنية والإجرائية اللازمة لتطبيق وتجسيد كافة الاستراتيجيات والسياسات العامة، وكذا البرامج السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولأجل تحقيق الأهداف المرجوة من الوظيفة العامة ، والمتمثلة أساسا في تحقيق المصلحة العامة في الدولة المعاصرة، بهدف إدارة وتسيير المرافق والمؤسسات والهيئات الإدارية بانتظام واطراد لإشباع الحاجات العامة للمواطن والمجتمع، وصيانة النظام العام بكافة مشتملاته.

غير أن الإدارة العامة وخاصة المحلية منها عرفت العديد من السلوكات، التي تفتقر على النزاهة والشفافية عبر العديد من الدول والمتمثلة في مختلف الانحرافات الصادرة من القائمين عليها، من خلال استقلال المركز الوظيفي الذي يشغلونه من أجل تحقيق أهداف غير تلك التي وجدت الوظيفة الإدارية لأجلها، حيث تتحول بذلك الادارة العامة من أداة ووسيلة لتحقيق المصلحة العامة إلى أداة لتحقيق المصالح الشخصية لأولئك المنحرفين.

ومع تنامي هذه السلوكات الفاسدة التي تتخر في عصب الإدارة وتعيق نموها وتطورها، وتهدد أمنها الاجتماعي، ونموها الاقتصادي وأدائها الإداري، ظهرت ضرورة وحتمية محاربة هذه المخاطر ، باعتبارها ركيزة من ركائز بناء المجتمع وتطويره، وبذلك اتجهت

غالبية إن ام تكن كل النظم السياسية ، القانونية ، الإدارية والقضائية إلى السعي جاهدة لتوفير كافة أنواع الحماية لهذه الخيرة من كل أشكال المخاطر المحدقة بها.

والجزائر كغيرها من دول العالم تدرك أبعاد هذه الظاهرة ولذا فإنها إلى جانب ما لديها من نصوص قانونية لمواجهة مثل هذه السلوكات، صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ليأتي بعدها صدور القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وكل ذلك سعيا ورغبة من المشروع في تطوير المنظومة التشريعية الوطنية، ومواكبتها لمستوى التحولات التي تفرضها متطلبات العلاقات الدولية، ومواجهة مختلف مظاهر الفساد المضررة بالإدارة ولوظيفة على حد سواء.

ونظرا للجديد الذي أتى به المشروع من خلال القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتوضيحه للعديد من الممارسات التي تحدث على مستوى الإدارة العامة والتي تمس بالوظيفة الإدارية، جاءت دراستنا لتوضيح مختلف الآليات والأساليب التي يمكن من خلالها تأمين الحماية الجادة والفعالة للوظيفة الإدارية على مستوى الإدارة المحلية، ضد كل ما يهددها من مختلف مظاهر الفساد، وقد حاولنا تناول هذا الموضوع من خلال معالجة إشكالية تتمحور حول الآليات التي تم رصدها من قبل المشروع الجزائري بموجب القانون 06-01 وغيرها من الآليات لتأمين الحماية للإدارة المحلية من مخاطر الفساد الإداري.

- إلى أي مدى يمكن إيجاد آليات كفيلة لمحاربة الفساد الإداري في الإدارة المحلية ؟

إن البحث بهدف الإجابة عن الإشكالية المطروحة استلزمته الأهمية النظرية والعملية، إذ تتلخص أهمية النظرية في صيرورة الإحاطة بمجموع النصوص التشريعية ذات الصلة بحماية الإدارة العامة من مظاهر الفساد الإداري، بالإضافة على تحديد الأحكام القانونية المتعلقة بمختلف الجرائم الماسة بالوظيفة الإدارية، في حين تتلخص الأهمية العملية في

توضيح وإبراز الآليات والإجراءات القانونية والإدارية والقضائية بمواجهة ومتابعة جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون 06-01.

أما عن المبررات الذاتية لاختيار البحث في هذا الموضوع، فتتلخص في الرغبة الشخصية في هذه الدراسة، نظرا لعظم المخاطر التي تحملها جرائم الفساد، وانعكاسها بصورة مباشرة على الإدارة والوظيفة العامة، وبالتالي المساس بحقوق وحرريات الأفراد، كما أن قلة الدراسات والمباحث التي تناولت موضوع آليات مكافحة الفساد الإداري تشكل أحد المبررات لهذه الدراسة.

وبخصوص المناهج المعتمدة في البحث، فهي تدور بين ثلاث مناهج أساسية هي : المنهج الاستقرائي وذلك من خلال بيان ماهية الفساد الإداري، أسبابه، آثاره، وعلاجه. ومن ناحية أخرى استخدمنا المنهج المقارن : الذي اعتمدت فيه المقارنات الجزئية في بعض المواضيع، بين الفكر الإداري والفكر الإسلامي، واعتمدنا كذلك المنهج التاريخي من خلال سرد الحقائق التاريخية المتعلقة بالفساد الإداري.

وحتى يتسنى لنا الإجابة على الإشكالية المطروحة ، رأينا أنه من الضروري تبني خطة من فصلين، نخصص من خلالها الفصل الأول لماهية الفساد الإداري وبيان صورته الأكثر انتشارا على مستوى الإدارة المحلية.

وقد خصصنا الفصل الثاني لآليات مكافحة وذلك من خلال الحماية بواسطة الهيئات والمنظمات وكل الأطراف الفاعلة حيث خصصنا المبحث الأول لدور الهيئات والمنظمات الحكومية والغير حكومية في محاربة الفساد ن والمبحث الثاني للمساءلة والشفافية في البلديات.

الفصل الأول

ماهية الفساد الإداري

تمهيد:

إن ظاهرة الفساد ليست وليدة اليوم، ولا يرتبط بزمان أو مكان، أي لا ترتبط بفترة

تاريخية معينة أو بدولة دون أخرى، بل ظاهرة تدب في المجتمعات التي تبلغ نضجها الحضاري، فتتذر بانهيائها، والفساد الإداري المستشري في المجتمعات المعاصرة، يعد أشد فتكا وأكثر تعقيدا من السابق نظرا للتقدم الحضاري للأمم والتحويلات التي عرفتتها في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والتكنولوجية.

فكم من دولة عجزت عن تحقيق أي نمو اقتصادي واجتماعي بفعل استفحال داء الفساد الإداري في دواليب السلطة، رغم توفر مقومات النمو أحيانا، ويضر الفساد بالمؤسسات والمنظمات التي تؤدي دورا أساسيا في تطور مختلف القطاعات الاقتصادية، وذلك بفعل غياب ضمان المنافسة الشريفة والشفافية المطلقة في المعاملات وانعدام المساواة.

إذا فالفساد الإداري يعرف شيوعا وانتشارا في أجهزة الدولة الإدارية والتي يمتد تأثيرها إلى جعلها أكثر ركودا وفشلا، وهذا ما يعد أكثر خطورة كونه ينخر في أجهزة الدولة التي تعمل على تلبية الحاجات العامة لمواطنيها وتحقيق التنمية خاصة المحلية منها.

لذا ينبغي التحلي بروح المسؤولية والشفافية لتحقيق تنمية مستدامة في جميع القطاعات والوصول إلى أجهزة ذات كفاءة عالية من خلال ما تقدمه من خدمات لمستخدميها سواء كانت إدارية، اقتصادية أو مالية.

وهذا لا يتحقق إلا في إطار توحيد الجهود من جميع الفاعلين في المجتمع للصد لهذا الوباء الذي ينخر في الإدارة الجزائرية، وبناء على هذا يأتي هذا الفصل للحديث عن ظاهرة الفساد الإداري في مبحثين.

حيث يتناول من خلال المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري بالتطرق لـ تعريفه، خصائصه، أسبابه.

أما المبحث الثاني نتطرق من خلاله لأنواع الفساد الإداري.

المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري

مصطلح الفساد بصفة عامة هو مصطلح واسع، يشمل الفساد بكل أنواعه في جميع المجالات، ولكن تقتصر دراستنا على مصطلح الفساد الإداري الذي يمس أجهزة الدولة وإدارتها خاصة المحلية منها، حيث سنتعرض من خلال هذا المبحث لتعريف الفساد من منظوره الإداري وما يمتاز به من خصائص بالإضافة إلى عرض أهم الأسباب التي تؤدي إلى انتشاره.

المطلب الأول:

لأن مصطلح الفساد قد يدل على العديد من المعاني المختلفة، نتطرق في هذا المطلب لتعريف الفساد الإداري من الجانب اللغوي والاصطلاح في هذا المطلب لتعريف الفساد الإداري من الجانب اللغوي والاصطلاح الإداري والقانوني والجانب الإسلامي.

الفرع الأول: الفساد في اللغة:

فسد: كلمة تتكون من ثلاثة أحرف، الفاء والسين والذال وهو أصل يدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا والجمع: فسدى والاسم: الفساد يقال: فسد الشيء يفسده فسادًا، وهو فاسد أي: بطل واطمحل⁽¹⁾، والمفسدة ضد المصلحة.⁽²⁾

الفرع الثاني: الفساد في الاصطلاح الإداري والقانوني

(1) - محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2011،

ص72.

(2) - الرّازي، محمد أبي بكر بن عبد القادر، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت 1424هـ-2004م، ص246.

كما ذكرت في السابق أن مصطلح الفساد يتميز بنطاق واسع يشمل العديد من المجالات، وبالتالي يختلف تعريفه بالنظر لتعدد تلك الآراء، بين رؤية سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد.

ولأن دراستنا تركز على معالجة مشكل الفساد من المنظور الإداري، أي ما يصدر من سلوكيات سلبية عن أفراد تابعين قانونياً إلى إحدى الهيئات والإدارات العامة أو الخاصة.

ولكون الإدارة العامة بالخصوص من تظهر فيها الدولة بوصفها صاحبة سلطة وسيادة وما يمتاز به موظفوها من امتيازات عن باقي الأفراد نجد الدولة قد لجأت إلى أسلوب الإدارة المحلية بهدف تحقيق أكبر قدر ممكن من التنمية المحلية في جميع المجالات.

ولأن الإدارة المحلية هي همزة وصل بين الإدارة المركزية والمواطن كان لا بد أن تتصف الإدارة بقدر من المسؤولية والإخلاص في العمل.

وفي هذا الصدد نجد أن التعاريف التي أطلقت لتوضيح مفهوم الفساد الإداري تختلف، ويعود ذلك إلى اختلاف المدارس الفلسفية التي تناولت موضوع الفساد الإداري، وهذا الاختلاف يعود بسببه إلى اختلاف أفكار وثقافات وتوجهات رؤاد هذه المدارس من الكتاب والمنظرين والعلماء.

إلا أن أغلب التعاريف جاءت منفعة وبشكل كبير على سوء هذه الظاهرة والآثار السلبية التي تتركها على كل مستويات الحكومة ومؤسساتها وهيكلها التنظيمية وتعد هذه الظاهرة وبائية في معظم دول العالم، ولعل من أهم المناهج الفكرية لدراسة الفساد الإداري هي⁽¹⁾:

(1) - محمد الفاتح محمود بشير المغربي، الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب مكافحته، بدون طبعة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص230.

1 - المنهج القيمي:

يعتمد هذا المنهج على النظام القيمي في تحديده لمفهوم الفساد الإداري. وعلى هذا النحو فقد عرف الفساد الإداري على أنه "القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة والتي تخدم المصلحة العامة".⁽¹⁾ ومن تعريفات هذا المنهج أيضا نجد «إضعاف أو فساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقية». «أو الحث على الفصل الخاطيء بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى».⁽²⁾

2 - المنهج المصلحي:

ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الفساد باعتباره سلوكاً ضاراً بالمصلحة العامة، ويتضمن تحويل المصلحة العامة لتحقيق منافع ذاتية، فهم يجعلون المصلحة الخاصة والمصلحة العامة معياراً للحكم على السلوك الفاسد. وعرف أبوسن الفساد الإداري بأنه: «يعد الموظف فاسداً إذا قبل مالاً أو هدية ذات قيمة مالية (رشوة) مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسمياً بالمجان أو ممنوع عن أدائه رسمياً إذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة غير مشروعة يشتم منها رائحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية وترجع المصلحة الشخصية له ولأصدقائه وأقاربه على المصلحة العامة».⁽³⁾

3 - المنهج القانوني (التشريعي):

يركز أنصار هذا الاتجاه على أن السلوك المنطوي على الفساد هو ذلك السلوك الذي ينتهك القواعد القانونية الرسمية التي يفرضها النظام السياسي القائم على مواطنيه، فهم

(1) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) - محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 92.

(3) - محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 93-94

يضعون القانون والشرعية المعيار الوحيد للحكم على الفساد الإداري، ويحصرونه في خرق القوانين والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفياً.

ومنه تعريف الأعرجي للفساد الإداري بأنه: «السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية».

4 - المنهج الرأي العام:

لقد اعتمد البعض معيار الرأي العام لتحديد مفهوم الفساد الإداري، ويُعد هذا المعيار من المعايير الحديثة نسبياً، وقد قصد من اعتماده تجنب الانتقادات التي وجهت إلى المعايير الأخرى للفساد الإداري، وذلك باللجوء إلى الرأي العام ليحدد بطريقته ما يراه فاسداً من تصرفات الإداريين وما لا يراه كذلك، لتكون النتيجة بعد ذلك أن الفساد ثلاثة أنواع لكل منها تعريفه الخاص، وهي:

- الفساد الأسود: وهو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إحالته وضرورة معاقبة مرتكبيه.

- الفساد الأبيض: وهو ذلك السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبيه.⁽¹⁾

- الفساد الرمادي المتوسط بين النوعين السابقين، ويكون هذا في الحالات التي يطالب فيها عناصر معينة من المجتمع أدواته مرتكبيه، في حين يبقى الرأي العام متردداً في ذلك. ومع أن السعي في اعتماد هذا المعيار جاء لتجنب الانتقادات التي وجهت إلى غيره، إلا أنه انتقد هو الآخر من قبل بعض الباحثين، ومن ذلك أن الرأي العام يتذبذب في كثير من الأحيان.

(1) - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 27-28.

ويمكن انتقاد هذا المعيار بافتقاره إلى القدرة على التعامل مع الصور المستحدثة للفساد، فلو فرضنا ظهور شكل جديد من أشكال الفساد الإداري الذي لا معرفة لجمهور الناس به، فإن هذا يعني أنه سيبقى مشروعاً إلى أن يتم تشكيل رأي عام حوله، ومن ثم تضيفه ضمن الأنواع الثلاثة سابقة الذكر، فإذا تبين أنه خطير فإن هذا يعني أن يتحمل الجهاز الإداري والمالي كل تبعاته في الفترة التي لم يكن ثمة رأي عام فيه، هذا إذا سلمنا أن الرأي العام لن يخضع لصور من الضغط والتأثير الذي توجهه وجهة معينة تخدم القادرين على التأثير فيه إن سلباً أو إيجاباً في مثل هذه القضايا.⁽¹⁾

بعد معرفة مختلف المناهج التي حاولت إعطاء تعريف للفساد الإداري من جانبه الاصطلاحي نستخلص تعريف السيد شتار حين عرّف الفساد بأنه: « استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة، أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي». وبذلك يتضمن الفساد انتهاكاً للواجب العام، وانحرافاً عن المعايير الأخلاقية في التعامل.⁽²⁾

هذا من الناحية الاصطلاحية لمفهوم الفساد الإداري، أما من الناحية القانونية والتي سالتولها حسب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 حيث يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي:

الفساد: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون، ومن بين الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من قانون مكافحة الفساد نجد:

- رشوة الموظفين العموميين.

- الامتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية.

(1) - محمود محمد معايرة، مرجع سابق، ص73.

(2) - عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى، الجزائر، ص50.

- الرشوة في مجال الصفقات العمومية.
- اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي.
- الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم.
- استغلال النفوذ.
- إساءة استغلال الوظيفة.
- أخذ فوائد بصفة غير قانونية.(1)

وهناك تعريف آخر للفساد من الناحية القانونية على أنه الخروج عن القوانين والأنظمة أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو شخصية. ويرى آخرون أن جريمة الفساد هي جريمة ناتجة عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المفرط من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية من أجل تحقيق مصالح ذاتية وبشكل غير مشروع ومخالف للقوانين.(2)

الفرع الثالث: الفساد في الاصطلاح الشرعي

يقتضي بيان هذا المصطلح بيان جزأيه المركب منهما وهما الفساد والإدارة، وقد تقدم أن مفهوم الفساد في الاصطلاح الشرعي هو: «كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها والعمل بها». وأن مفهوم الإدارة في الاصطلاح الشرعي هو: «تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية في إطار أحكام الشرع».

وبناء على ما سبق، فكل أمر يخالف تنظيم الإدارة في الدولة الإسلامية يُعد فسادًا إداريًا ما دام هذا الخلل خالف أمرًا تقره الشريعة، وعليه يمكن تعريف الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي بأنه: «عدول الموظف العام عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في إطار الوظيفة العامة».

(1) - عبيدي الشافعي، مرجع سابق، ص51.

(2) - أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الفكر، عمان، 2010، ص15.

وهذا المفهوم للفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي يتفق مع ما ذكرناه في تعريف الفساد الإداري اصطلاحاً أنه: «سلوك ينحرف فيه الموظف العام عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة والقيم الاجتماعية بهدف الحصول على منفعة شخصية أو فئوية على حساب المصلحة العامة».(1)

ورد لفظ الفعل الثلاثي «فسد» ومشتقاته في القرآن الكريم في خمسين موضعاً بدلالات متعددة وسياقات مختلفة منها:

الفساد بمعنى المعصية:

ومنه قوله تعالى: ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ، أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لَّا يَشْعُرُونَ﴾.(2)

الفساد بمعنى الظلم:

ومنه قوله تعالى : ﴿وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْنُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾.(3)

ومنه قوله تعالى : ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ﴾.(4)

الفساد بمعنى القتل:

ومنه قوله تعالى: ﴿وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ﴾.(5)

(1) - محمود محمد معاصرة، مرجع سابق، ص98، ص100.

(2) - سورة البقرة: آية (11-12).

(3) - سورة هود: آية (85).

(4) - سورة البقرة: آية (205).

(5) - سورة البقرة: آية (30).

وقول الله تعالى: ﴿ مِنْ أَجْلِ ذَلِكَ كَتَبْنَا عَلَىٰ بَنِي إِسْرَائِيلَ أَنَّهُ مَن قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا ﴾. (1)

الفساد بمعنى الهلاك:

ومنه قوله تعالى: ﴿ وَلَوْ اتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتِ السَّمَاوَاتُ وَالْأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ ﴾. (2)

الفساد بمعنى التخريب والتدمير:

ومنه قوله تعالى: ﴿ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ ﴾. (3)

الفساد بمعنى المنكر:

ومنه قول الله تعالى: ﴿ فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِن قَبْلِكُمْ أُولُوا بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّنْ أَنْجَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ ﴾. (4)

كما أنه ورد في السنة أحاديث كثيرة تتحدث عن الفساد والمفسدين ونكتفي بذكر طائفة منها.

1 عن النعمان بن بشير رضي الله عنه - قال سمعت رسول صلى الله عليه وسلم يقول:

«الحلال بين والحرام بين، وبينهما أمور مشبهات، لا يعلمها كثير من الناس، فمن اتقى المشبهات استبرأ لدينه وعرضه، ومن وقع في الشبهات كراع يرى حول حمى الله في أرضه محارمه، يوشك أن يواقععه، ألا وإن لكل ملك حمى، ألا إن حمى الله في أرضه

(1) - سورة المائدة: آية (32).

(2) - سورة المؤمنون: آية (71).

(3) - سورة النمل: آية (34).

(4) - سورة هود: آية (16).

محارمه، ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب».

2 عن معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنهما- قال سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: «إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه وإذا فسد أسفله فسد أعلاه».

3 قال أبي الدرداء رضي الله عنه، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: ألا أخبركم بأفضل من درجة الصيام والصلاة والصدقة، قالوا: بلى، قال: صلاح ذات اليمين فإن فساد ذات البين هي الحالقة».(1)

المطلب الثاني: خصائص الفساد الإداري وعلاماته

إن الفساد الإداري بوصفه تعبيراً عن انتهاك الواجبات الوظيفية وممارسة خاطئة تعلى من شأن المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة (2)، ويتميز بخصائص وعلامات بيانها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: خصائص الفساد الإداري: للفساد الإداري خصائص عدة تتنوع بين السرية وسرعة الانتشار تتعرف عليها كالآتي:

1 السرية:

تتصف أعمال الفساد الإداري بالسرية بشكل عام، وذلك ما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة من جهة القانون أو المجتمع أو الاثنين معاً.(3)

إذ تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد الإداري بها تبعاً للجهة التي تمارسه، فالقيادات غالباً ما تستتر فسادها باسم المصلحة العامة وتلقه باعتبارات أمنية، والتظاهر بأنها

(1) - محمود محمد معاصرة، مرجع سابق، ص78، ص79.

(2) - الناصر، ناصر عبيد، ظاهرة الفساد مقارنة سوسولوجية اقتصادية، دار المدى للثقافة والنشر، سوريا، دمشق، 2002، ص70.

(3) - محمود محمد معاصرة، مرجع سابق، ص101.

تنفذ توجيهات عليها يتعذر الكشف عنها، وإنما غايتها التزوير والتدليس والتعزيز وانتهاز الفرص والظروف الاستثنائية لتمرير فسادها بعيدا عن أنظمة والعاملين الصالحين. وعند محاولة الكشف عن حالات الفساد فإنه لا يتم عادة إلا إلى كشف عن جزء عن الحقيقة التي يجب تعلمها أو معرفتها، ولكي تطمس معالمها وتستبعد عناصرها فإن جدلا واختلافا يثار حولها وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء بتسليط الأضواء عليهم أو يتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئه ساحتهم.⁽¹⁾

2 - اشتراك أكثر من طرف في الفساد

قد يقع الفساد الإداري من شخص واحد، ولكن عادة ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص؛ وذلك بسبب العلاقات التبادلية للمنافع والالتزامات بين أطراف العملية؛ إذ أن الفساد تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار والمؤثر بتكيفه مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة تخدم مصالحهم الفردية أو وأخيراً.

3 - سرعة الانتشار

يتميز الفساد بخاصية سرعة الانتشار وخاصة عندما يكون الفساد ناتجا عن المسؤولين، فتزداد سلطة الفاسدين ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً. كما أن خاصية انتشار الفساد لا يقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة. بل إن الفساد قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصاً في ظل العولمة والسوق المفتوحة. فلم تعد جرائم الفساد الإداري قاصرة على الشأن المحلي، وإنما أصبحت من الجرائم الوطنية.

(1) - الكبيسي عامر، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، 2005، ص42.

4 التخلف الإداري

يترافق الفساد الإداري أحياناً كثيرة ببعض مظاهر التخلف الإداري مثل: تأجير المعاملات والتغيب عن العمل وسوء استغلال الوقت والعصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري وغيرها من المشاكل الإدارية، مما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى العناصر الصالحة في النظام أو الجهاز الإداري بعدم الراحة وفقدان الحافز على العمل الجاد وخدمتهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة إذا كانوا من أصحاب القرار في الجهاز الإداري، مما يؤثر ذلك على مصلحة المجتمع بأكمله.

الفرع الثاني: علامات الفساد الإداري

- 1 - رفع الشعارات الإدارية الجوفاء في البلدان النامية التي تشير إلى إنجازات كبيرة وأرباح متصاعدة، والبدء في تنفيذ أهداف جديدة إلى غير ذلك من الوعود التي تحذر أعصاب الناس وعقولهم، وتؤملهم بالتغيير القريب والإصلاح الجذري والهدف من هذه الوعود هو التستر على نفسي ظاهرة الفساد الإداري.
- 2 - فتح أبواب التوظيف على مصراعيها فيدخل الوظيفة كل أمي جاهل، أو أفراد فاقد الضمير، أو متعاس هازل والنتيجة إستلام رواتب وأجور دون إنتاج حقيق أو مخرجات جادة.
- 3 - عدم ربط الأجر بالإنتاج بحيث يصبح من يعمل ومن لا يعمل سياتن مما جعل الوظيفة داراً للعاجزين ومأوى للمنحرفين الذين يجدون الوظيفة العامة ملاذاً لهم.⁽¹⁾

(1) - محمود محمد معاصرة، مرجع سابق، ص 103.

المطلب الثالث: عوامل وأسباب انتشار الفساد الإداري:

الفساد ظاهرة عالمية انتشرت في العصر الحديث بصورة واسعة وأصبح لها تأثيرها الكبير في مسيرة الدول، ولها أيضا أبعادها وانعكاساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وإذا أخذنا العالم العربي كمثال في هذا الشأن يمكن القول أن هناك مجموعة من الأسباب الداخلية والخارجية التي تقف وراء تواجد الفساد بأشكاله المختلفة، وهذا ما يمكن إيضاحه على النحو التالي:

الفرع الأول: أسباب سياسية

تعد الأوضاع السياسية بيئة خاصة للفساد، حيث تؤكد الدراسات أن فساد القمة سرعان ما ينتقل للمستويات الدنيا التي تحتمي بالقيادة العليا، بحيث تسيطر العناصر الفاسدة على الممتلكات العامة، وتتمتع بالسلطات التي تخولهم استغلال الأمور لمصلحتهم الخاصة، ومن صور الفساد السياسي كما هو معلوم لدينا جميعا الوعود التي يقدمها المرشح، والتي غالبًا ما تنتهي بشراء الذمم والأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية أو عينية، ولعد أن يفوز المرشح نجده يبحث عن الطرق الملتوية لاستعادة ما أنفقه خلال الحملة الانتخابية. لذلك نجد أن أصحاب السلطة التشريعية المنتخبين منفذون أساسيون للفساد، ويصبح التصويت على مشاريع القوانين وسائل مهمة لعقد الصفقات وتبادل المنافع الشخصية. (1) وذهبت المنظمة العربية لمكافحة الفساد وأشارت إلى أن الفساد السياسي هو الفساد الذي يتعلق بالاختلال والانحراف في توزيع السلطة، والمسألة المتعلقة بنظام الحكم والمؤسسات السياسية وتداول السياسية، وحرية المشاركة والتعبير والتنظيم والرقابة التي تتمتع بها وتمارسها هذه الجماهير، ويترتب على اختلال منظومة السلطة والمسألة السياسية إمكانية تحقيق النخب السياسية المتمسكة

(1) - إستراتيجيات الحد من ظاهرة الفساد الإداري، جمال صالح محمد أبو غليون، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص178.

بسلطات الحكم على منافع شخصية بعيدا عن المسألة العامة، أو الجماهير لممارستها. (1)

الفرع الثاني: أسباب اجتماعية:

تعتبر العوامل الاجتماعية من العوامل التي تؤثر تأثيراً مباشراً على سلوك العاملين في الأجهزة الإدارية المختلفة في أي مجتمع، حيث إن التنشئة الأسرية والاتجاهات السائدة لدى أفرادها، وأخلاقهم وقيمهم النظرية، والدينية تحدد بشكل مباشر أو غير مباشر سلوكيات الإداريين. (2)

فالعامل الديني يُعد عاملاً مهماً في دفع الفساد والحد من انتشاره لما يمثله من رقيب داخلي ذاتي، وبما يحض عليه من مبادئ دينية وأحكام وتشريعات محددة للحلال والحرام، وبما يمليه من أخلاقيات محددة للخير والشر.

ولا شك أن الوقوع في الفساد في المجتمع العربي المتدين بطبعه يعود إلى ضعف ديني عام أصاب النفس البشرية، وجعلها غير قادرة على الاستعانة بالدين في مواجهة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية الجديدة. وقد ولد هذا الضعف الديني بدوره ضعفاً أخلاقياً واضحاً.

ويؤدي غياب الدين والأخلاق إلى سهولة تبرير الوقوع في فعل الحرام أو الشر، وضياع المساحة الفاصلة بين الحلال والحرام وبين الخير والشر، بحيث يصبح كلاهما غير بيّن، بعد أن كان الحلال بيئاً والحرام بيئاً. (3)

بالإضافة إلى تراجع العامل الديني والأخلاقي نجد لجانبه تراجع الدور الرقابي للأسرة حيث هذا الدور بدأ يدخل في مرحلة من الضعف والتدهور لأسباب عديدة منها غياب السلطة

(1) - أحمد محمود أبو سويلم، مرجع سابق، ص 18.

(2) - عامر عاشور أحمد، الفساد الإداري في القطاع العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص 2012.

(3) - محمود جمل مظلوم، نشوة نشأت عبد المنعم، الفساد... الأسباب والتداعية وطرق المعالجة مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، العدد رقم 32، ص 12.

الأبوية مع نشأة وتطور ثقافة شبابية خلال العقدين الأخيرين بفعل المؤثرات خارجية، عن طريق الهجرة أو السفر إلى البلاد الغربية، أو بواسطة الغزو الثقافي الوارد عبر وسائل الاتصال والفضائيات والانترنت، أو عن طريق غياب الوعي لدى وسائل الإعلام العربية التي سمحت بهذا الاختراق الثقافي للشباب، والذي أدى إلى إبعاد الشباب عن قيمهم الموروثة، وانتسابهم لقيم جديدة مصيرها الغرب.

بالإضافة إلى دور الأسرة نجد تراجع الدور التربوي والرقابي للمدرسة والجامعة حيث كان النظام التعليمي قديماً يجمع بين التعليم والتربية كما يبدو من مسمى الوزارات المسئولة عن هذين الأمرين، ولظرف متعدد لم يعد للمعلم في المدرسة أو الأستاذ الجامعي الدور التربوي التقليدي الذي كان يقوم به سابقا عندما كانت المدرسة والجامعة تحتل المكانة الثانية في التربية بعد الأسرة.

بُعد نقص الدور التربوي يَسْرِب إلى التعليم عموماً أشكال من الفساد لم تكن موجودة من قبل، وزاد تأثيرا المجتمع في الجامعة بعد أن كان التأثير للجامعة على المجتمع، وانتقلت إلى الجامعة سلوكيات غريبة لا عهد بها، وافتقدت دور الرقيب الأخلاقي على المجتمع الطلاب من ناحية وعلى المجتمع بشكل عام من ناحية أخرى.⁽¹⁾

الفرع الثالث: أسباب إدارية وقانونية:

نجد من بين الأسباب الإدارية المؤدية لظهور الفساد الإداري ما يلي:

1/ أسباب هيكلية أي وجود هياكل قديمة للأجهزة الإدارية لم تتغير على الرغم من التطور الكبير والتغير في قيم وطموحات الأفراد، وهذا له أثر كبير في دفع العاملين إلى اتخاذ مسالك وطرق تعمل تحت ستار الفساد الإداري بغية تجاوز محدوديات الهياكل القديمة وما ينشأ عنها من مشاكل تتعلق بالإجراءات وتضخم الأجهزة الإدارية المركزية.

2/ عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدي إلى

(1) - محمود جمل مظلوم، نشوة نشأت عبد المنعم، الفساد... الأسباب والتداعية وطرق، نفس المرجع، ص14.

الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعد سبباً مشجعاً على الفساد.

3/ ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليته.

4/ غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والخاص، وهو ما يفتح لممارسة الفساد.⁽¹⁾

5/ انعدام الثقة بين الموظف ورؤسائه وبين المواطن والحكومة بصورة عامة.

6/ جهل أغلب الموظفين بالأنظمة والتعليمات والقوانين الإدارية والمالية مما قد يجعل الموظف سبباً في الفساد أو متورطاً فيه.

7/ القصور الشديد في وضع برامج وخطط كفيلة بكشف الفساد المالي من خلال كشف المصالح المالية والذي يقع ضمن مسؤوليات هيئة النزاهة في الوقت الحاضر.⁽²⁾

أما بالنسبة للعامل القانوني وتأثيره في ظهور الفساد الإداري يقول: سيادة القانون هو من المبادئ الأساسية الذي يقوم عليها النظام الديمقراطي في أي دولة، ويمكن تحديد ماهية سيادة القانون على أنها المعايير الأساسية بتطبيق النظام ثم القضاء والغاية منها توفير الحماية للحقوق والحريات الأساسية التي يجب أن يتمتع بها الإنسان دون تمييز بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو العرق.

من جهة أخرى ويهدف القانون إلى حماية حقوق الأفراد وتمتعهم بالحقوق والحريات الأساسية وتحقيق مفهوم المساواة وتخضع جميع سلطات الدولة والأفراد للقانون، وعلى الدولة ألا تتعسف في استخدام سلطاتها من أجل الحد من حقوق وحريات الأفراد، بل لا بد أن تعمل على تتميتها وأن تضمن الحماية لها. وغن سيادة القانون تعلق على سلطة الحكومات أما إذا كان الأمر غير ذلك فهذا يؤدي إلى انعدام هيبة القانون.

(1) - محمود الفاتح بشير المغربي، الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب مكافحته، مرجع سابق، ص 241.

(2) - خالد محمد الخميس العبيدي، جهود دولة قطر في مجال مكافحة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر،

حيث يسود الاعتقاد بأن القانون ليس هو السبيل لتحصيل الحقوق أو حماية الناس بل أن الحماية وتحصيل الحقوق يأتي من مصدر القوة ولاشك أن شيوع مثل هذا الاعتقاد يتحقق لدى الكبار (الشخصيات المسؤولة الكبيرة) الذين يضربون عرض الحائط بالقانون. وعلى السلطات أن تعزز عملية إرساء القواعد الأساسية للمحافظة على القانون والنظام داخل المجتمع، وتوفير الخدمات الأساسية والأطر القانونية لجميع المواطنين، تحديد الأطر القانونية يتطلب إيجاد قواعد قانونية فعّالة مقننة بقوانين عصرية تراعي الحقوق والحريات الأساسية. (1)

الفرع الرابع: أسباب اقتصادية

يلعب هذا دورين في تحقق وانتشار الفساد من حيث الفقر والغنى، فالفقر عامل يصعب أحياناً إنكار صلته بالفساد على الأقل في بعض صورته، لاسيما في رشوة صغار الموظفين من ذوي الدخول المتواضعة، أو إقدامهم على اختلاس المال العام، أما الغنى فقد يبدو بدوره عاملاً مشجعاً على صورة معينة للفساد، ويتجلى ذلك في جرائم الاختلاس الكبيرة، وتقااضي العملات، وغسل الأموال، كما أن النموذج الاقتصادي المطبق قد يتيح أحياناً ويزيد فرص الفساد لاسيما في المجتمعات التي تمر بمراحل تحول اقتصادي حيث تصبح قيم وآليات الليبرالية الاقتصادية التي لم تترسخ بعد بما فيه الكفاية ستاراً يخفي العديد من جرائم الفساد ووسيلة يمتطيها البعض لارتكاب هذه الجرائم، مستغلين ما تنتجه هذه القيم والآليات الليبرالية من فرص وإغراءات.

والفساد الاقتصادي ينجم عن تركيز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية تعمل على المستوى الكلي أو القطاعي وامتلاكها هامشاً تقديراً واسعاً في القرارات التي تتخذها، مع ضعف الرقابة والمساءلة عليها، سواء كانت هذه الكيانات مملوكة للدولة أو هيئات اقتصادية أو مملوكة للقطاع الخاص ففي الحالة الأولى تكون المشروعات والهيئات الاقتصادية العامة عرض الفساد بيدها وإمكانيتها (المملوكة أصلاً للمجتمع) وتحولها إلى ثروات خاصة

(1) - أحمد محمود نهار أبو سويلم، مرجع سابق، ص 22-23.

لمن يريدّها، وفي الحالة الثانية يكون الاقتصاد بأكمله أو قطاعات منه عرضة للسيطرة الاقتصادية التي يكون ضحيتها المواطنون (المستهلكين) الذين يشكلون جانب الطلب على ما تنتجه المنشأة الخاصة المحتكرة، فضلاً عن هذا يوجد الفساد الذي يصيب المعاملات الاقتصادية في البيع والشراء والمبادلة في الأسواق حيث يسود الغش والتلاعب وعدم الوفاء بالعهود والإخلال بالاتفاقات والعقود، فهذا النوع من الفساد لا يرتبط فقط بالسلطة الاحتكارية، وإنما بانهيار منظومة الثقة والضوابط والقواعد المتعارف عليها الحاكمة لمصادقية المعاملات والمبادلات.⁽¹⁾

المبحث الثاني: أنواع الفساد الإداري

إن تعدد واختلاف حاجات ومتطلبات الأفراد، يجعل من الدولة اللجوء إلى التنوع في المرافق والإدارات. من اقتصادية، ثقافية وأخرى خاصة بالناحية الاجتماعية، وغيرها من المرافق المصالح التي تسعى من خلالها الدولة إلى تلبية رغبات الأفراد وتحقيق المصلحة العامة، ولم يعد يقتصر هذا الدور على الإدارات العمومية فقط بل وحتى الإدارات الخاصة بمختلف أنواعها وأنشطتها تسعى إلى توفير ما يحتاج إليه الفرد من متطلبات، وكما ذكرنا سابقاً أن الموظف أو العامل يعتبر هو المحرك الفعال لتلك الإدارات وهو من يعطي الصورة الحسنة لها، ولكن من منظور آخر إذا استغل الموظف منصبه لصالحه أو لصالح غيره، أو اعتمد على مخالفة قوانين المنظمة وارتكب كل ما هو معاقب عليه من تصرفات. هنا يظهر الموظف ويعطي الصورة السيئة لإدارية.

وفي هذا السياق اعتمدنا في تقسيم هذا المبحث والمتعلق بأنواع الفساد الإداري إلى:

المطلب الأول: الانحرافات التنظيمية.

المطلب الثاني: الانحرافات السلوكية.

المطلب الثالث: الانحرافات الجنائية.

(1) - أحمد محمود نهار أبو سويلم، مرجع سابق، ص 19.

المطلب الأول: الانحرافات التنظيمية

للفساد الإداري صور وأشكال متعددة تمارس في مختلف نواحي الحياة العملية، وهي ذات تأثيرات مختلفة، ذات تأثيرات مختلفة، بعضها خطيرة ومدمرة للجهاز الإداري وللمجتمع بأكمله وبعضها أقل خطورة يتجاوز فيها الموظف القانون وسلطاته الممنوحة له واو ما يعرف بالانحرافات التنظيمية التي سنتعرف عليها وكل ما يدخل في نطاقها من انحرافات.

الفرع الأول: تعريف الانحرافات التنظيمية

- يقصد بها: « تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأدية لمهام وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل». (1)

- الفساد التنظيمي: « وهو مجموعة الظواهر السلبية التي تمثل إخلالا بواجبات الوظيفة العامة من قبل موظف الخدمة العامة». (2)

الفرع الثاني: صورة الانحرافات التنظيمية

تمتاز الانحرافات التنظيمية بعدة صور تصدر عن الموظف كونه المحرك الأساسي للإدارة العامة والإدارة الخاصة على الخصوص وبالتالي تصدر عنه انحرافات تخل بأداء الواجبات المنوطة به.

أولاً: عدم احترام العمل

إذا كانت اللوائح والتعليمات توجب ساعات معينة للعمل وأخرى للراحة، فإن ذلك لا يعني أن الموظف حر في استعمال أوقات غير المخصصة للعمل حيث أن القاعدة هي أن

(1) - محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص129.

(2) - فتحي الطاهر التركي، مظاهر الفساد الإداري في أجهزة القطاع العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011، ص273.

وقت العمل كله مخصص لواجبات منصية⁽¹⁾، وهذا ما تضمنته المادة (43) من الأمر (06-03) المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، فالموظف مطالب بالتفرغ لأداء مهامه الوظيفية وعدم الجمع بينها وبين مهام أخرى، إلا ما استثناه التشريع وكل خروج عن هذه القاعدة شكل انحراف تنظيمي.

ثانياً: اقتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه

لقد نصت المادة (41) من قانون (06-03) على أن الموظف ينبغي عليه ممارسة عمله بكل أمانة وبدون تحيز، فإذا حاد الموظف عن هذا المبدأ ك امتناعه عن أداء عمله المنوط به، أو عدم أدائه على الوجه السليم أو التراخي في أدائه أو أداء الحد الأدنى من العمل، فهو بذلك يعد مخالفاً لمتطلبات وظيفته وواجباته.

ثالثاً: عدم التقيد بتعليمات الرؤساء

إن طاعة الرؤساء تعتبر بمثابة العمود الفقري الذي يشد به جسد النظام الإداري، وإذا ما تسرب إلى هذا المبدأ أي خلل فلن يجدي أي علاج في إصلاح الإدارة.⁽²⁾ والإخلال بهذا الواجب يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، فيختل نظام الإدارة ويعطل سير المرفق العام.⁽³⁾

فواجب احترام الرؤساء هو واجب تغلب عليه السمة الأخلاقية، وعلى الموظف احترام رئيسه في جميع المناسبات شريطة أن لا يجرده هذا الاحترام من شخصيته،⁽⁴⁾ وقد نصت المادة 52 من القانون (06-03) على ضرورة تعامل الموظف بآداب واحترام مع رؤسائه، وبالتالي وجوب طاعة رؤسائه، وأي مخالفة لهذا المبدأ تعد من أخطر أنواع الفساد الإداري.

رابعاً: عدم تحمل المسؤولية

(1) - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، بدون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص334.

(2) - بلال أمين زين الدين، نفس المرجع، ص345.

(3) - محمود محمد معاصرة، مرجع سابق، ص129.

(4) - كمال رحمان، تأديب الموظف في القانون الجزائري، دار هومة، بدون طبعة، 2003، ص71.

نصت المادة 47 من القانون (03-06) على أن الموظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري يكون مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، وبالتالي فإن محاولة الموظف الانحراف عن هذا المبدأ كالعزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات يعد من قبيل الانحراف التنظيمي.

خامساً: إفشاء أسرار العمل

يعتبر فعل إفشاء السر جريمة إذا وقع ممن هو أميناً عليه، بحكم ممارسته مهنته، أو صناعته، وذلك بإخلاله بالالتزام الناشئ عن هذه المهنة أو الصناعة وما يتفرغ عنهما من واجبات إذا كانت عامتين لخدمة الجمهور.⁽¹⁾

بالإضافة إلى مل نص عليه الأمر (03-06) أن كل موظف مطالب بالمحافظة على أسرار وظيفته، وكل خروج عن هذه القاعدة يعد من قبيل الفساد الإداري.⁽²⁾

المطلب الثاني: الانحرافات السلوكية

استكمالاً للانحرافات التي تصدر عن الموظف نجد الانحرافات المتعلقة بسلوكه الوظيفي وخارج الوظيفة أيضاً، وبالتالي نتعرف عن الانحرافات السلوكية وصورها المختلفة كما يلي:

الفرع الأول: تعريف الانحرافات السلوكية

أولاً: السلوك في اللغة

السلوك: السين واللام والكاف لأصل يدل على نفوذ شيء في شيء، يقال سلكت الطريق أسلكه، وسلكت الشيء في الشيء أنفذته.

والسلوك مصدر سَلَكَ ويقال: سلك طريق العضلين، يعني الباطل.

ثانياً: السلوك في الإصلاح

ويقصد به "سيرة الإنسان وتصرفاته"، أو هو مجموعة من أفعال التي يقوم بها الإنسان تحت تأثير موقف معين ليحاول تحقيق أمرها.

(1) - محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 148.

(2) - المادة 48. الأمر 03-06.

ثالثاً: الانحرافات السلوكية اصطلاحاً

ويقصد بها: «تلك المخالفات الإدارية بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه». (1)

الفرع الثاني: صور الانحرافات السلوكية**أولاً: المحافظة على كرامة الوظيفة**

الموظف مطالب دائماً بالتحلي بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي الذي يشغله سواء داخل الخدمة أو خارجها، وعليه تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه، وهذا ما ذهبت إليه المادة 42 من القانون (06-03) وكل تصرف يخرج عن هذا الإطار يعد من قبيل الانحراف السلوكي للموظف، كارتكاب الموظف لفعل مخل بالحياء مثلاً.

ثانياً: سوء استعمال السلطة

ويقصد بسوء استعمال السلطة: «أن يبتغي الموظف بممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص». (2)

ومن صور ذلك: تقديم الخدمات الشخصية، تسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم.
-المحسوبية: ويترتب على انتشار هذه الظاهرة يشغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج.
-الوساطة: يستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلاً من أشكال تبادل المصالح.

ثالثاً: إساءة استغلال الوظيفة

يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1000.000 دج، كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمداً من أجل أداء

(1) - محمد خالدي المهاني، آليات المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص39.

(2) - محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص180.

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 أو كيان آخر.

رابعاً: تعارض المصالح

يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى سنتين (2) وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج كل موظف عمومي خالف أحكام المادة 9 من هذا القانون.(1)

المطلب الثالث: الانحرافات الجنائية

إن الوظيفة العامة تقدر ما تمنح للموظف العام من امتيازات وسلطات لا يتمتع بها الأفراد، ولا حتى العاملين في القطاع الخاص ما يجعل الموظف في مركز أعلى وأسمى عن المتعاملين معه كونه يمثل السلطة العامة، وما تصبوا لتحقيقه من مصلحة عامة، هذا من جهة، ولكن من جهة ثانية هذا المركز يجعل الموظف في موضع خطير نظراً لثقل المسؤولية الملقاة عليه، وهذه السلطة أمانة على الموظف العام أن يؤديها على وجه محقق للمصالح العامة دون طمع في مغنم لنفسه أو لغيره، أو أن يغير في الحقيقة المقدره في القانون التي كان ينبغي عليه أن يؤديها كما هي. وسأتناول في هذا المطلب ثلاث صور من الانحرافات الجنائية وهي الرشوة، التزوير والاختلاس، باعتبارها من الجرائم المخلة بالثقة العامة والمصلحة العامة وواجبات الوظيفة العامة التي تقع من الموظف العام.

الفرع الأول: جريمة الرشوة في القانون 06-01

إن مما حرمه الإسلام، وغلظ في تحريمه الرشوة، وهي دفع المال في مقابل قضاء مصلحة يجب على المسؤول قضاءها بدونها(2)، أي الحصول على أموال ومنافع من أجل

(1) - أنظر المواد (33)، (34) من القانون 06-01.

(2) - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، بدون طبعة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 07.

تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول⁽¹⁾، ويشتد التحريم عن كان الغرض من دفع هذا المال إبطال حق، أو إحقاق باطل لأحد.

والرشوة هي أخطر الأدوات، ونشر أنواع الفساد الذي يصيب الوظائف العامة، وينخر جهاز الحكم، ويعيق القائمين بتسيير مصالح الناس وتدبير شؤونهم. فهي مفسدة للإدارة وللموظف.⁽²⁾

ولقد حرمت الشريعة الإسلامية الرشوة واعتبرتها من قبيل أكل أموال الناس بالباطل الذين قال فيهم الله تعالى: ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾.⁽³⁾

وهي باتفاق جميع الفقهاء من رجال الدين والقانون والاقتصاد والسياسة، تُعد من كبائر الذنوب التي حرمها الله سبحانه وتعالى، ورسوله الكريم لعن فاعلها إذ يقول صلى الله عليه وسلم: ﴿لعن الله الراشي والمرتشي والرائش﴾.⁽⁴⁾

وتعد الرشوة من الناحية القانونية من أقدم الجرائم التي ظهرت مع ظهور الدولة، والتي تمس بهيبتها، فهي دليل واضح على تفشي الفساد، والظلم سواء بين الأفراد أو في أوساط إدارات ومؤسسات الدولة⁽⁵⁾، وهذا ما جعل فقهاء الشريعة الإسلامية إلى عدها من قبيل جرائم التعزيز التي يطلق لولى الأمر العنان في وضع العقاب المناسب وفقا لتقديرات المكان والزمان ومدى انتشارها أو قلتها ولا شك أن الوقت الحاضر يحتاج لعقوبة مشددة تحد من هذه الظاهرة التي باتت تأكل في الجهاز الإداري للدول أكل النار للحطب.⁽⁶⁾

(1) - زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، ط1، دار الراجحة للنشر والتوزيع، 2009، ص08.

(2) - محمود محمد معاصرة، مرجع سابق، ص189.

(3) - سورة البقرة: آية (188).

(4) - حديث شريف رواه أحمد والطبراني.

(5) - موسى بودهان، مرجع سابق، ص08.

(6) - بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص102.

وقد اختلفت التشريعات في تجريمها للرشوة، وهي عموماً تأخذ بأحد النظامين نظام "وحدة الرشوة"، ونظام "ثنائية الرشوة"، فأما النظام الأول فلا يرى فيها إلا جريمة واحدة تستلزم لقيامها وجود الموظف العام واعتباره فاعلاً أصلياً، أما الراشي فهو مجرد شريك متى توافرت شروط الاشتراك في شأنه.⁽¹⁾

أما الثاني فهو نظام تأخذ به معظم التشريعات الجنائية ومنها التشريع الجزائري، إذ لا يعتبر الراشي صاحب الحاجة مجرد شريك في الجريمة، إنما يعتبر مثله مثل المرتشي، فاعلاً أصلياً في جريمة مستقلة، وبذلك يشمل مشروع الرشوة جريمتين منفصلتين⁽²⁾، الأولى سلبية من جانب الموظف العمومي، وقد اصطلح على تسميتها "الرشوة السلبية" والثانية ايجابية من جانب صاحب الحاجة، وقد اصطلح على تسميتها "الرشوة الايجابية"، وما يهنا في هذه الدراسة هي الرشوة السلبية في القانون 06-01.

وكما ذكرنا سابقاً بأن جريمة الرشوة تعد من أشهر وأقدم أشكال الفساد نظراً للظروف المختلفة المساعدة على ذلك. ولكن بمرور الزمن أصبح على عاتق الدولة طموحات وتحديات جديدة تصبوا لتحقيقها في جميع المجالات للحاقها بالركب الحضاري والمجتمع المنظور، ولا يتحقق ذلك إلا بتضافر الجهود العامة والخاصة كون جريمة الرشوة تمارس بشكل فردي وجماعي⁽³⁾، ومن بين آليات الدولة لتحقيق التنمية هي الإدارة المحلية كونها الأداة الفعالة التي تربط بين المواطن والمسؤول، وباستقرار حالة المحلية في بلادنا نجد أن وقائع الرشوة، قد تضاغت بشكل خطير، بحيث أصبحت تشكل تهديداً للأخلاقيات المجتمعية، وأمنه واستقراره وحسن سير إدارته، ونموه الاقتصادي.

(1) - عبد الله سليمان، دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري القسم الخاص، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 62.

(2) - سليمان عبد المنعم، القسم الخاص من قانون العقوبات، بدون طبعة، الجرائم الضارة بالمصلحة العامة، الإسكندرية، 2002، ص 51.

(3) - عامر عاشور أحمد، مرجع سابق، ص 213.

وهو ما أدى المشرع الجزائري إلى وضع الضوابط الردعية، وهو آلية التشريعات الفعلية لحماية الوظيفة الإدارية والموظف على حد سواء⁽¹⁾، فبالرجوع إلى القانون 01-06 وتحديدًا المادة 25 الفقرة الثانية، نجد أن المشرع قد جرم فعل الموظف العمومي "المرتشي"، وقبل هذا كان الفعل مجرماً في التشريع السابق بموجب المادة 126 الملغاة من قانون العقوبات، فجريمة الرشوة السلبية بحسب القانون 01-06 تقوم على ثلاث أركان وهي:

- 1 - صفة الجاني.
- 2 - الركن المادي.
- 3 - الركن المعنوي.

البند الأول: صفة الجاني

المقصود به أن يكون الجاني موظفاً عمومياً وهو ركن مفترض، غير أن مفهوم الموظف هنا لا يقتصر على مفهومه الضيق في القانون الإداري، وغنما يتسع ليشمل فئات أخرى أتى على ذكرها القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

والمشرع الجزائري من خلال القانون 01-06 قد وسع من مفهوم الموظف العمومي على غرار باقي المشرعين الجنائيين ليشمل الفئات التالية:

أولاً: ذوى المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية

بحيث يعتبر موظف عمومياً كل من يشغل منصب من هذه المناصب الآتي بيانها:

1/ المناصب التنفيذية: والمتمثلة في:

- أ - رئيس الجمهورية والذي يحتل قمة السلطة التنفيذية بموجب الدستور، ويكون منتخباً.
- ب - الوزير الأول والذي يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية.

(1) - عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، ط2، دار هومة، 2006، ص9.

ج- الوزراء وأعضاء الحكومة وكلهم معينون من قبل رئيس الجمهورية.

2/ المناصب الإدارية: أي العمل في إدارة عمومية، سواء كانت الوظيفة دائمة أو مؤقتة، مدفوع الأجر، أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر على رتبته، أو أقدميته، وبذلك يتمثل هؤلاء في فئتين هما:

أ -الموظفين الذين يشغلون منصبهم بصفة دائمة.

ب -العمال الذين يشغلون منصبهم بصورة مؤقتة.

أ -الموظفين الذين يشغلون منصبهم بصفة دائمة: بالرجوع إلى المادة (4) من الأمر 06-03 نجد أن المشرع حصر مفهوم الموظف العمومي في « كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري»، وينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.⁽¹⁾

وانطلاقاً من هذا التعريف المكرس في القانون الإداري، تظهر العناصر الأساسية التي يقوم عليها تعريف الموظف العمومي، والتي سبق لنا بيانها والمتمثلة في:

-التعيين بالأداة القانونية سواء مرسوم رئاسي، أو تنفيذي، أو قرار صادر من السلطة المختصة.

-ممارسة النشاط في إدارة أو مؤسسة كما أوضحتها م 2/2 من القانون 06-03.

ب -العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة مؤقتة : ويقصد بهم عمال الإدارات

والمؤسسات العمومية الذين لا تتوفر فيهم صفة الموظف، كالأعوان المتعاقدين، وبذلك فإن الأشخاص الشاغلة للمناصب الإدارية بمفهوم الفقرة "ب" من المادة 02 من القانون 06-01 هم:

-الموظفين العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية بمفهوم المادة 02 من القانون

06-03.

(1) - المادة (2) قانون 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 يوليو 2006.

-العمال المتعاقدين والمؤقتين العاملين في نفس المؤسسات والإدارات العمومية.

3/ **المناصب القضائية:** نظرا لما للقاضي من دور في إرساء دعائم الحق والقانون من أجل تحقيق العدالة داخل الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى أهمية منصبه وخطورته، فإن المشرع الجزائري ومن خلال قانون الفساد، قد جعله من بين الفئات التي تتعرض للعقاب متى حاول القاضي المساس بنزاهة الوظيفة العامة.

والمقصود هنا بالقاضي هو بمفهومه الضيق كما عرفه القانون العضوي رقم 11-04 المتضمن من القانون الأساسي للقضاء وهما فئتان⁽¹⁾:

أ -القضاة التابعون لنظام القضاء العادي: بحسب المادة (02) من القانون رقم 11/04 يشمل هؤلاء، قضاة الحكم والنيابة للمحكمة العليا، و المجالس القضائية والمحاكم، والقضاة العاملين في الإدارة المركزية لوزارة العدل.

ب -القضاة التابعون لنظام القضاء الإداري: والمتمثلون في قضاة مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية.

كما يكون المحلفون المساعدون في محكمة الجنايات والمساعدون في قسم الأحداث، وفي القسم الاجتماعي معنيون كذلك بحكم مشاركتهم في الأحكام التي تصدر عن الجهات القضائية المذكورة.

وفي المقابل لا يشغل منصبا قضائيا، لا قضاة مجلس المحاسبة، سواء كانوا قضاة حكم أو محتسبين، ولا أعضاء المجلس الدستوري، ولا أعضاء مجلس المنافسة.

ثانيا: ذو الوكالة النيابة

ويتعلق الأمر بشاغلي المناصب التشريعية والمنتخبين في المجالس الشعبية المحلية.

1 **شاغلي المناصب التشريعية:** ويقصد بهم أعضاء المجلس الشعبي الوطني المنتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري حسب المادة 1/101 من الدستور، وكذا أعضاء مجلس الأمة والذين يكون ثلثاه منتخبتين عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري حسب

(1)- القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 06/09/2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء.

المادة 2/101، والثالث الأخير معنيون من طرف رئيس الجمهورية حسب المادة 3/101 من الدستور.

2-المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية: ويقصد بهم أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وكذا أعضاء المجالس الشعبية الولائية.

ثالثا: من يتولى وظيفة أو وكالة في خدمة هيئة أو مؤسسة عمومية أو مؤسسة ذات راس مال مختلط أو مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

تولى الوظيفة بمعنى أنه للموظف مهمة معينة وقدر من المسؤولية، كما يقتضي تولى وكالة أن يكون الموظف منتخبا أو مكلف بنيابة.⁽¹⁾

رابعا: من في حكم الموظف

كل شخص جعله المشرع في عداد الموظف العمومي بالرغم من أنه لا يحوز صفته وفق مفهوم القانون الإداري، وبالرجوع إلى الفقرة "ب" البند "3" من المادة 02 من القانون 01-06 نجدتها تنص على «كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما»، وبذلك يكون من في حكم الموظف، الضابط العموميين، والمستخدمين العسكريين للدفاع الوطني.

أما الضابط العمومي فهو من يمارس مهنة حرة بشروط محددة، ولكنها مهنة ذات طبيعة خاصة، تتجلى في وجوب تحقيق خدمة عمومية، ومع ذلك فالعمل ليس وظيفة عمومية بمعناها التقليدي، وبالرجوع إلى الفقرتين 1 و 2 من المادة 02 من القانون 01-06 نجد أن مفهوم الموظف العمومي لا يشمل الضابط العمومي، كما لا ينطبق عليه تعريف الموظف الوارد في المادة 04 من القانون 03-06، ومع ذلك فغنهم يتولون وظيفتهم بتفويض من السلطة العمومية، ويحصلون الحقوق والرسوم المختلفة لحساب الخزينة العامة، الأمر الذي يؤهلهم لكي يدرجوا ضمن حكم الموظف العمومي، فالموثق يمارس مهنة حرة ولكنه تابع

(1)- أنظر المادة (2) قانون 01-06.

لوزارة العدل، التي تقوم بتعيينه وتحديد إقامته وتشرف عليه إداريا، وكذلك الشأن بالنسبة للمحضر القضائي، الذي يعد من أعوان القضاء المكلفون قانونا بمباشرة إعلان الأوراق القضائية، وإجراء التنفيذ الجبري بناء على طلب ذوي الشأن، ولهم أن يستعينوا في ذلك برجال القوة العمومية عند الحاجة.⁽¹⁾

أما المستخدمون العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني، فقد اشتملتهم الفقرة الثانية من المادة 02 من القانون 03-06 من مجال تطبيقه ويحكمهم الأمر 02-06 المؤرخ في 28 فبراير 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، لاسيما المواد 24، 34، 46، 47، 48 التي تحضر على المستخدمين العسكريين بعض التصرفات بحكم منصبهم.

خامسا: موظف عمومي أجنبي

جاء في الفقرة "ج" من المادة 02 من القانون 01-06 أن الموظف العمومي الأجنبي «كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء كان معينًا أو منتخبا، وكل شخص ممارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، مما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية».

من خلال هذه الفقرة الواضح أن المشرع، قد أخذ مفهوم الموظف العمومي الأجنبي كما عرفته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث جاء في الفقرة "أ" من المادة 02 منها «يقصد بتعبير موظف عمومي أجنبي أي شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينًا أو منتخبا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية».

(1) - سليمان بارش، دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري القسم الخاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون طبعة، 1998، ص 91.

سادسا: موظف منظمة دولية عمومية

يقصد بالمنظمات الدولية العمومية، تلك المنظمات التابعة للأمم المتحدة أساسا ومن أمثلتها:

- المنظمة العالمية للعمل، منظمة حقوق الإنسان، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة... الخ.

أما صفة موظف منظمة دولية، فقد نصت الفقرة "د" من المادة 02 من القانون 06-01 على أن «موظف منظمة دولية عمومية كل مستخدم دولي أو كل شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها».

البند الثاني: الركن المادي

يتحقق هذا الركن بقيام الجاني بطلب أو قبول المزية أو الهدية، أو أي منفعة أخرى، سواء لنفسه أو لغيره⁽¹⁾، ويتحلل هذا الركن إلى أربعة عناصر أساسية وهي: النشاط الإجرامي، ومحل الارتشاء ولحظة الارتشاء، والغرض من الرشوة.⁽²⁾

أولاً: النشاط الإجرامي: يتمثل النشاط الإجرامي في إحدى الصورتين إما القبول، أو الطلب، وهما على قدم المساواة في تحقيق النشاط الإجرامي.

أثطلب: ويكون الطلب في صورة تعد دليلا قويا على تدني الجانب الأخلاقي للموظف وعلى خطورته الإجرامية ومقدار ما وصل إليه فساده الذي إذا عم وانتشر بين خلايا الجهاز الإداري في الدولة كان دليلا قويا على انحطاطه وعدم الانتظام في مرافقة العامة وتدنيه عن

(1) - كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دراسة تحليلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، ص448.

(2) - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني، الطبعة 9، دار هومة، 2008، ص60.

مستوى أداء الخدمات والمصالح العامة⁽¹⁾، ويكفي الطلب لقيام الجريمة متى توافرت باقي أركانها، حتى ولو لم يصدر قبول من صاحب الحاجة، بل حتى لو رفض الإصغاء إليه وسارع بإبلاغ السلطات، فمجرد الطلب يشكل جريمة تامة، حيث لا فرق بين عرض الاتجار والاتجار الفعلي بها.⁽²⁾

ثانياً: محل الارتشاء: ويقصد به الثمن أو المقابل ويتمثل بحسب المادة 2/25 من قانون مكافحة الفساد في "مزية غير مستحقة"، هذه المزية التي تأخذ عدة معاني وصور، فقد تكون مادية أو معنوية، مشروعة أو غير مشروعة، صريحة أو ضمنية، وقد تكون محددة أو غير محددة.

هذه المزية يجب أن تكون غير مستحقة، وتكون كذلك إذا لم يكن من حق الموظف العمومي تلقيها، وبناء على هذا فإن الموظف العمومي يعاقب حتى ولو كان العمل الذي وعد بأدائه مشروعاً، ما دام هذا العمل غير مقرر له أجر⁽³⁾، مثال ذلك الشرطي الذي يطلب مالا لتحرير محضر هو من صميم عمله.

أما الشخص الذي تلقى المزية، فالأصل أن يطلب أو يقبل الموظف المزية لنفسه نظير قيامه بأداء الخدمة، ومع ذلك فمن الجائز أن تقدم إلى شخص غيره، كما حرصت المادة 2/25 من القانون 01-06 على توضيحه بنصها «سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر»، وفي جميع الأحوال لا يجوز للموظف المرتشي أن يدفع بأنه لم يطلب أو يقبل الرشوة لنفسه، فيستوي أن يطلبها أو يقبلها لنفسه أو لغيره، وهذا الغير قد يكون مساهماً في ارتكاب الجريمة بمساعدة المرتشي أو الراشي كأن يتوسط بينهما، أو قد يكون مجرد مستفيد من الرشوة دون أن يتدخل في ارتكابها، فيكون عندئذ مخفياً لأشياء محصلة من جريمة.

(1) - بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص108.

(2) - كامل السعيد، نفس المرجع، ص449.

(3) - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، مرجع سابق، ص63.

ب - القبول: وفي هذه الحالة من حالات الرشوة يقوم الموظف العام أو رجل الإدارة بالتعبير عن فساد الإداري في صورة قبول وعد بعطية أو فائدة مقابل قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام به أو الإخلال بأعمال وظيفته.

وبالتالي فإن الموظف المرتشي لا يأخذ العطية أو الفائدة في الحال على سبيل التعجيل ولكنه يحصل عليها فيما بعد ولهذا يطلق على هذه الحالة من حالات الرشوة بالرشوة المؤجلة حيث ينصرف القبول إلى المستقبل وليس في الحال.⁽¹⁾

• **الشروع في جريمة الرشوة:** الشروع هو البدء في التنفيذ يقصد ارتكاب الجريمة إذا أوقف أو خاب أثره، لأسباب لا دخل لإدارة الجاني فيها، و لا يعد شروعا مجرد العزم على ارتكاب الجريمة بنفس عقوبة الجريمة التامة⁽²⁾، وبالنظر إلى صور النشاط الإجرامي في جريمة الرشوة، فغنه لا يتصور الشروع في صورة القبول، فغما أن تكون الجريمة تامة، أو في المراحل التحضيرية التي لا عقاب عليها، ولكنه يتصور في صورة الطلب كما لو صدر عن الموظف طلب وحال دون وصوله إلى صاحب الحاجة لسبب من الأسباب لا دخل لإدارة الموظف فيه، كأن يقوم المرتشي بتحرير رسالة يضمنها ما يريد الحصول عليه لقاء قيامه بعمل أو امتناعه عنه، وعند تأهبه لتسليمها لصاحب الحاجة يقبض عليه.⁽³⁾

وتعتبر جريمة الإخفاء جريمة تبعية تفترض بالضرورة وقوع جريمة أولية، هي مصدر الأشياء المخفية⁽⁴⁾، وبذلك تطبق أحكام المادة 387 من قانون العقوبات، ولا يشترط في المخفي أن يكون قد استفاد من الأشياء المتخفية، بل يكفي أن يحتفظ بها وهو عالم بمصدرها.⁽⁵⁾

(1) - بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص 107.

(2) - عبد المنعم التهامي، "ماهية تبييض الأموال ومراحلها والأطر التشريعية في تبييض الأموال"، تبييض الأموال وسرية أعمال المصارف، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 07.

(3) - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، مرجع سابق، ص 61.

(4) - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، مرجع سابق، ص 63.

(5) - دردوس مكي، القانون الجنائي في التشريع الجزائري، الجزء الأول، بدون طبعة،، 2005، ص 98.

ثالثاً: الغرض من الرشوة : يتمثل الغرض منها في النزول عند رغبة الراشي مجاملة له من خلال قيام الموظف المرشحي بعمل ايجابي أو الامتناع عنه، أي باتخاذ موقف ايجابي تتحقق من خلاله مصلحة صاحب الحاجة.(1)

كما ينبغي أن يكون العمل من أعمال وظيفة المرشحي، حيث تشترط المادة 2/25 من القانون 01/06 أن يكون العمل الذي يؤديه المرشحي أو يمتنع عن أدائه يدخل في اختصاصه، فلا بد أن يكون العمل داخل في اختصاص الموظف وقت قيامه أو امتناعه عن أداء ذلك العمل.

رابعاً: لحظة الارتشاء: يشترط لقيام الجريمة أن يكون طلب المزية أو قبولها قبل أداء العمل المطلوب أو الامتناع عن أدائه.

البند الثالث: الركن المعنوي

لا بد لقيام جريمة الرشوة أن تتصرف إرادة الموظف العام إلى أخذ العطية أو طلبها أو قبول الوعد بها، كما يجب أن يحيط علمه بأن ما تلقاه إنما كان مقابل أداءه عمل من أعمال وظيفته أو امتناعه أو إخلاله بما تمليه عليه هذه الوظيفة من واجبات.

فإذا كان عضو الإدارة لا يعلم بأنه قد أخذ عطية فإن ذلك يؤدي إلى انتفاء القصد الجنائي كما لو قام بوضع النقود في درج المكتب الخاص بالموظف دون أن يعلم هذا الأخير بذلك. أو قام بوضع هدية ثمينة بين طيات صحيفة يومية ثم تركها للموظف بحجة قرائنها، ففي كل هذه الحالات ينتفي القصد الجنائي عند الموظف العام وبالتالي لا تقوم جريمة الرشوة في جانبه. والعبرة هي بأخذ المال أو العطية أو قبول الوعد مقابل أداء عمل أو الامتناع عن القيام به أو الإخلال بواجبات الوظيفة حتى ولو كان عضو الإدارة لا ينتوي عدم القيام بما انتفق عليه.(2)

(1) - عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، ط2، دار هومة، 2006، ص16.

(2) - بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص114.

الفرع الثاني: جريمة الاختلاس

المشروع الجزائي على غرار غالبية التشريعات الجنائية لم يورد تعريف لجريمة الاختلاس تاركاً ذلك للفقهاء، إلا أنه تناول أحكام هذه الجريمة من خلال المادة 29 من القانون 06-01.

والاختلاس لغة مأخوذ من الفعل اختلس، يختلس، اختلساً، بمعنى الحيلة والمخاتلة، أما الاختلاس في الشريعة فهو عمل يختلف عن السرقة، ولذلك لا يعتبر المختلس سارقاً، ولا يقع عليه القطع وفقاً لقوله صلى الله عليه وسلم «ليس على خائن ولا منتهب ولا مختلس قطع»⁽¹⁾، وسبب ذلك هو أن السارق لا يمكن الاحتراز منه، فهو يهتك الحرز والقفل، ولا يمكن لصاحبه الاحتراز منه بأكثر من ذلك، بخلاف المختلس الذي يأخذ المال المتاح على حين غفلة من مالكه.⁽²⁾

ويقصد بالاختلاس: «أن يدخل الموظف العام في ذمته مالاً وجد في حيازته بحكم وظيفته، سواء كان المال مملوكاً للدولة، أو لأحد الناس، أو أموالاً تعود لخزائن، أو صناديق البنوك، أو مؤسسات الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة».⁽³⁾

والاختلاس في منظور الشريعة الإسلامية هو: «أخذ الشيء بحضرة صاحبه على غفلة منه وقرار أخذه بسرعة».

وتأسيساً على هذا فقد حذر الإسلام الموظف من خيانة الأمانة والغلول وجرّم فعلها والأدلة من الكتاب والسنة والإجماع.

- من الكتاب:

(1) - حديث شريف، رواه أحمد وأصحاب السنن وهو صحيح.

(2) - عامر الكبيسي، الفساد والعولمة- تزامن لا توأمة- المكتب الجامعي الحديث، الرياض، بدون طبعة، 2005، ص 31-

32.

(3) - سورة البقرة: آية (188).

1 - قال الله تعالى: ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ (1).
 وقال الله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَن تَرَاضٍ مِّنْكُمْ﴾ (2).

- حرم الله سبحانه وتعالى أخذ مال الغير بغير وجه حق، كأخذه بغير طيب نفس مالكة ورضاه، فلا يجوز نهييه، ولا سرقة، ولا غصبه، ولا خيانتة، ولا الاستيلاء عليه بغير وجه حق؛ لأن كل ذلك من أكل مال الناس بالباطل. فالاختلاس إذن سواء أكان اختلاس أموال عامة أو خاصة هو أكل الأموال الناس بالباطل.

من السنة:

- حديث عبد الله بن بردة عن أبيه رضي الله عنهما أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: «من استعملناه على عمل فرز قنائة رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول».

- نهى الرسول عليه الصلاة والسلام عن خيانة الأمانة وغلظ في تحريمها وشدد على عقوبتها، حيث بين أن من يغل شيئاً يأتي به يوم القيامة حاملاً له على ظهره ورقبته، معذبا بحمله وثقله ومرعوباً بصوته وموبخاً بإظهار خيانتة، ليفتضح به على رؤوس الأشهاد، سواء كان هذا المغلول حيواناً أو ثياباً أو ذهباً أو فضة، وفي هذا حث العمال على الأمانة وتحذيرهم من الخيانة.

الإجماع:

اجمع العلماء على تحريم الغلول وأنه من الكبائر .

(1) - سورة النساء: آية (29).

(2) - أخرجه أبو داود: كتاب الخراج والفيء.

فالجريمة الاختلاس كما حرمها الإسلام نص القانون على معاقبته مرتكبها من خلال المادة 29 من ق 06-01، هذه الجريمة التي تقوم على ركن مادي وآخر معنوي فضلا عن الركن المفترض.

1/ الركن المفترض:

يجب لقيام جريمة الاختلاس على الممتلكات وفق للمادة 29 من ق 06-01 أن يكون الشخص المرتكب فعل الاختلاس موظف عاما أو من في حكمه.

وقد تعرضنا فيما سبق لمفهوم الموظف العام بشيء من التفصيل عند تحديد مدلوله فيما يتعلق بجريمة الرشوة.⁽¹⁾

2/ الركن المادي:

بحسب المادة 29 من قانون مكافحة الفساد، فإن الركن المادي يتمثل في اختلاس الممتلكات ، التي عهد بها إلى الجاني بحكم وظيفته، أو إتلافها، أو تبديدها، أو إحتجازها دون وجه حق، ويتكون هذا الركن من ثلاثة عناصر وهي: السلوك المجرم، محل الجريمة، علاقة الجاني بمحل الجريمة.

أ- السلوك المجرم: ويتمثل في الاختلاس، أو الإتلاف، أو التبديد، أو الإحتجاز دون وجه حق.

1 -الاختلاس: ويقصد به تحويل الأمين حيازة المال المؤتمن عليه من حيازة وقتية على سبيل الأمانة إلى حيازة نهائية على سبيل التملك.

2 -الإتلاف: ويتحقق بهلاك الشيء أي بإعدامه والقضاء عليه، ويتحقق الإتلاف بطرق شتى كالإحراق.

(1)- بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص183

- 3 - **التبديد:** يمكن القول أنه فعل من شأنه إفناء المال أو الشيء المبدد أو التصرف فيه بالبيع أو الهبة أو بأي طريق آخر يخرج المال من حيازة مالكه إلى حيازة الغير بشكل نهائي. (1)
- 4 - **الاحتجاز بدون وجه حق:** قد لا يلجأ الموظف إلى الاستيلاء على المال أو إلى تبديده ولكنه يحتجزه بدون وجه حق، الأمر الذي يؤدي على تعطيل المصلحة التي أعد المال لخدمتها، وليس في احتجاز المال اختلاسا له إذ أن مجرد احتجاز الشيء يفيد أن نية الجاني مازالت غير راغبة في التصرف فيه، والظهور بمظهر المالك الحقيقي له. (2)
- ب محل الجريمة:**

حددت المادة 29 من قانون الفساد محل الجريمة كآتي: الممتلكات أو الأوراق المالية العمومية، أو الخاصة، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة.

- 1 **الممتلكات:** بالعودة إلى الفقرة "و" من المادة 02 من قانون مكافحة الفساد نجدها تتمثل في الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات، أو وجود الحقوق المتصلة بها، والملاحظة أن المشرع من خلال هذه المادة قد توسع في تعريفه للممتلكات ليشمل العقارات، والذي لم يكن مدرجا في التشريع السابق.
- 2 **الأموال:** هي كل شيء ينتفع به الإنسان ويمكن أن يستأثر به دون غيره، (3) ويقصد بها هنا النقود سواء كانت ورقية أو معدنية، وقد يكون محل الجريمة أموال عامة أو خاصة بالنظر إلى مالكها. (4)

(1) - عبد العزيز سعد، مرجع سابق، ص146.

(2) - عبد الله سليمان، مرجع سابق، ص94.

(3) - عبد الفتاح مراد، جريمة خيانة الأمانة والجرائم الملحقة بها، بدون طبعة، بدون سنة نشر، بدون البلد، ص32.

(4) - دنش لبنى، جريمة الاختلاس والتبديد في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة

محمد خيضر، بسكرة، 2008.

3- الأوراق المالية: يقصد بها القيم المنقولة المتمثلة في الأسهم، والسندات، والأوراق التجارية.

4- الأشياء الأخرى ذات القيمة:

الأصل أن تكون لهذه الأشياء قيمة مادية، غير انه لا يستبعد أن يكون للشيء قيمة أدبية.

ج علاقة الجاني بمحل الجريمة: يشترط لقيام جريمة الاختلاس المنصوص عليها في المادة 29 من ق 06-01 أن يكون المال محل الجريمة، قد وجد بين يدي الموظف بحكم، أو بسبب وظيفته، بمعنى أن تتوافر صلة سببية بين حيازة الموظف للمال وبين وظيفته.

3/ الركن المعنوي:

جريمة الاختلاس جريمة عمدية، لابد من توافر القصد الجنائي، وعليه لابد أن يعلم الموظف أن المال الذي بحوزته هو ملك للدولة أو الغير، ومع ذلك تتجه إرادته إلى حجزه أو اختلاسه، والقصد العام القائم على العلم والإرادة، يكفي لتحقيق الركن المعنوي في صورة احتجاز المال بدون وجه حق، في حين يتطلب الأمر تحقق القصد الجنائي الخاص فيما عدا ذلك من صورة هذه الجريمة، حيث لابد من اتجاه نية الموظف إلى تملك الشيء الذي بحوزته. (1)

(1) - عبد الله سليمان، مرجع سابق، ص 96.

الفرع الثالث: جريمة التزوير

المشروع الجزائري لم يأت بتعريف لجريمة التزوير سالكا بذلك نهج قانون العقوبات الفرنسي القديم وبعض القوانين العربية مثل القانون المصري والقانون السعودي، ومن خلال دراسات شرح القانون ومن الاجتهاد القضائي المقارن فغنه يمكن تعريف جريمة تزوير المحررات بأنها: "تغيير الحقيقة في محرر، وذلك عن قصد وبإحدى الطرق المنصوص عليها قانونا، ويترتب عن ذلك ضرر مال أو محتمل للغير".

وقد أورد الأستاذ جندي عبد المالك تعريفين لفقهاء القانون الجنائي في فرنسا، التعريف الأول مفاده أن التزوير في المحررات هو "تغيير الحقيقة بقصد الغش في محرر بإحدى الطرق التي بينها القانون، تغييرا من شأنه أن يسبب ضررا".

والتعريف الثاني مضمونه أن التزوير يتكون من تغيير الحقيقة بقصد الغش في محرر، تغييرا واقعا على شيء مما أعد هذا المحرر لإثباته ومن شأنه أن يسبب ضررا.

بشكل تزويرا " كل تغيير احتمالي للحقيقة، من شأنه إحداث ضرر، وينجز بأية وسيلة كانت، وينصب على محرر أو على أية دعامة للتعبير عن الأفكار يكون موضوعها أو يكون من لآثارها إقامة الدليل على حق أو على واقعة ذات نتائج قانونية".⁽¹⁾

وهذا التعريف ينطبق على جريمة التزوير وفقا لقانون الجزائري إلا في نقطة واحدة وهي حدوث التزوير على الدعائم الحديثة لتلقي البيانات التي لا يشملها القانون الجزائري.

من الناحية الشرعية فالإسلام صنف التزوير من أصناف الغش، وقد حرم الإسلام الغش بجميع أنواعه سواء أحداث ضررا بالآخرين أم لم يحدث، قال تعالى: «فويل للذين يكتبون الكتاب بأيديهم ثم يقولون هذا من عند الله ليشتروا به ثمنا قليلا فويل لهم مل كتبت أيديهم وويل لهم مما يكسبون»⁽²⁾. وقال الله تعالى « واجتنبوا قول الزور»⁽³⁾

(1)-قانون العقوبات الفرنسي رقم 92-1336 المؤرخ في 16-12-1992 م 1/441 أي الجريدة الرسمية الخاص به.

(2)- سورة البقرة: الآية (79).

(3)- سورة الحج: الآية (30).

والحكمة التي يرمي إليها المشرع من خلال تحريم التزوير ليست التصدي للكذب وتغيير الحقيقة كفكرة مجردة لأن ذل دور الدين والأخلاق، ولكن قصده حماية أدلة الإثبات التي يعدها وينشئها الناس بمناسبة معاملاتهم تحسبا لاستعمالها عند الحاجة أمام المصالح العامة وخصوصا أمام القضاء، وما يؤكد ذلك أن باب التزوير في قانون العقوبات يشمل حماية أختام الدولة والدمعات والعلامات ويحرم شهادة الزور واليمين الكاذبة وهي كل وسائل إثبات، ومن خلال إدراك هذه الغاية التي يهدف إليها المشرع يسهل فهم أحكام تزوير المحررات في قانون العقوبات.

أركان جريمة التزوير

أولاً: الركن المادي:

وهو تغيير الحقيقة في محرر بإحدى الطرق المنصوص عليها قانوناً، وهذا الركن يتكون من ثلاث عناصر هي :

أ - **تغيير الحقيقة بالتقليد:** قد يكون التغيير مادياً للإمضاءات أو هو المحاكاة والمشابهة أو تزييف البصمة أو الكتابة بما في ذلك الزيادة أو الحذف، أو بانتحال شخصيته الغير أو الحلول محلها، فالتغيير معنوياً اتفاقيات أو التزامات أو مخالصات صورية أو إدراجها لاحقاً في محررات معدة لتلقي تلك البيانات، فالتزوير في هذه الحالة يوجد في المعنى والمضمون. وأما التصريحات الفردية الواردة في المذكرات والعرائض مثلاً فمهما كانت درجة صدقها لا تعتبر تزويراً لأنها تصريحات معروضة للمناقشة وليست أدلة إثبات. (1)

ويكون التزوير بإحدى الطرق المحددة على سبيل الحصر في نص المادة 216 من قانون العقوبات (سواء تعلق الأمر بالتزوير الواقع في المحررات الرسمية أو في المحررات العرفية).

وهي:

إما بتقليد أو بتزييف الكتابة أو التوقيع.

(1) - بلال أمين زين، مرجع سابق، ص124.

وإما باصطناع اتفاقات أو نصوص أو التزامات أو مخالصات أو بإدراجها في هذه المحررات فيما بعد.

وإما بإضافة أو بإسقاط أو بتزييف الشروط أو الإقرارات أو لإثباتها.

وإما بانتحال شخصية الغير أو الحلول محلها.

ب - عنصر المحرر:

نصوص القانون لم تورد تعريفا للمحرر باعتبار أن المشرع عادة تحاشى التعريفات ويترك للفقهاء والقضاة .

وقد عرفه بعض الفقهاء بأنه عبارات خطية مدونة بلغة يمكن أن يفهمها، أو أنه كل مسطور مكتوب يتضمن حروفا أو علامات ينتقل بقراءتها الفكر إلى معين معين، سواء كانت مركبة من حروف أو أرقام أو علامات أو رموز. (1)

والنصوص القانونية تشترط أن ينصب التزوير على محرر مكتوب فهو محل الجريمة وهو الهدف المراد حمايته قانونيا.

ولم يحدد المشرع الوسيلة التي يمكن استعمالها لتغيير البيانات المسجلة في المحرر كالتغيير بالقلم أو الآلة الراقنة أو استعمال مواد سائلة أو صلبة أو غيرها، وبالتالي فكل وسيلة تؤدي إلى إحداثا التغيير في المحرر تكفي لقيام الجرم، خصوصا وقد تعددت الوسائل العلمية الحديثة لمعالجة الكتابة والنسخ.

ج عنصر الضرر: يجب أن تكون الوثيقة المزورة من شأنها أن تحدث للغير ضررا ماديا أو معنويا، حالا أو محتملا، فيكفي مجرد احتمال حدوث الضرر وقد ينتج الضرر عن تزوير المحرر لجد ذاته كما هو الحال بالنسبة لتزوير المحررات العمومية والرسمية لأن الضرر حينئذ يتمثل في النيل من المصادقية المفترضة لترك الوثيقة والثقة المرتبطة بها، وقد يكون الضرر خارجيا بالنسبة للوثيقة كما هو الشأن بالنسبة لتزوير باقي المحررات، وعندئذ يجب إثباته، فإن لم يثبت فلا تزوير مثل حالة إعادة كتابة وثيقة عرفية دون تغيير محتواها.

(1) - جعفر مشيمش، جريمة التزوير (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثانية، 2011، ص 26-27.

ويميز قانون العقوبات بين ثلاث فئات من المحررات:

الفئة الأولى: تشمل المحررات العمومية والرسمية والمحررات العمومية هي المحررات الصادرة عن إدارة عمومية بما لها من سلطة عامة، فهي تشمل المحررات الصادرة من أعلى سلطة في الدولة إلى أدناها، فمنها مثلا سجلات مصالح الضرائب، والمراسلات... الصادرة عن الولايات والبلديات، والأحكام القضائية، وأما المحررات الرسمية فهي المحررات الصادرة عن الضباط كالموثقين والمحضرين القضائيين.

وجريمة التزوير في المحررات العمومية أو الرسمية قد ترتكب من طرف الموظفين العموميين أو من طرف الأفراد، وقد فرق المشرع بين الفئتين بأن شدد العقاب على الطائفة الأولى، فعاقب بالسجن المؤبد كل قاض أو موظف أو قائم بوظيفة عمومية ارتكب تزويرا في هذه المحررات سواء كان تزويرا ماديا أو معنويا.⁽¹⁾

والفئة الثانية: تشمل المحررات العرفية والتجارية والمصرفية وهي باقي المحررات الصادرة عن الأشخاص الطبيعية أو المعنوية غير ذات الطابع الإداري وهم الأفراد العاديون والتجار والشركات التجارية سواء التابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص، والبنوك بمختلف أنواعها أيضا.

والفئة الثالثة: تشمل بعض الوثائق الإدارية والشهادات وهي مجموعة من المحررات العمومية الصادرة عن الإدارة العامة و لكن المشرع استثنىها من القاعدة العامة لهذا النوع من المحررات.

وذلك على اعتبار أن الخطر الناجم عن تزويرها أقل سواء بالنسبة للنظام العام أو بالنسبة للأفراد.

(1) - المواد 214، 215 من قانون العقوبات.

ثانياً: الركن المعنوي

جريمة التزوير في المحررات هي من الجرائم العمومية التي يتطلب فيها القصد الجنائي لدى الجاني مرتكب الفعل المادي لهذه الجريمة بعنصرية العلم والإرادة. وبجانب ذلك لا بد أن يتوافر لدى الجاني القصد الخاص الذي يمثل في اتجاه نيته إلى استعمال المحرر المزور فيما زور من أجله.

يفرق المشرع بين التزوير واستعمال المزور ويعتبرهما جرمين مستقلين عن بعضهما، وبالتالي يمكن أن يتابع شخص من أجل التزوير ويتابع شخص آخر من أجل استعمال المزور، ويمكن أن يتابع شخص واحد من أجل التزوير واستعمال المزور في آن واحد، كما يمكن أن تكون المتابعة من أجل الاستعمال فقط ولا تحرك الدعوى العمومية من أجل التزوير بسبب سقوطها بالتقادم أو لوفاة الجاني أو لبقاء الفاعل مجهولاً. ولم يحدد المشرع ما المقصود من الاستعمال، وبالتالي فكل استعمال للمحرر المزور فيما أعد من أجله، مع علم الفاعل بأنه مزور يشكل جرم الاستعمال في المحررات الرسمية، المحررات العرفية، الوثائق الإدارية والشهادات.⁽¹⁾

(1) - المواد 218، 221، 222 من قانون العقوبات.

الفصل الثاني

آليات مكافحة الفساد الإداري

إن الجزائر وكغيرها من دول العالم تعاني من مشاكل الفساد الإداري ما جعلها تعمل على معالجته بكل الطرق والآليات ووضع الحلول المناسبة للتقليل من أخطاره. حيث يعد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من القوانين المستحثة التي تصبوا إلى خدمة التنمية من خلال محاربة الفساد بكل أشكاله، حيث تعد الجزائر من الدول السبّاقة التي سنت قواعد الوقاية من الفساد كظاهرة إجرامية.

وبالتالي سوف نتناول في هذا الفصل الثاني مجموع التدابير القانونية التي وضعها المشرع الجزائري من أجل مكافحته ومواجهة جرائم الفساد، لضمان حسن سير المرفق العام، وإضفاء الشفافية على أداء الموظفين والسهر على ديمومة إنتفاع الجمهور من الخدمات وذلك بالاعتماد على وسائل حماية والرقابة على الموظف العام من جرائم الفساد والحد منها، ولذلك قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين ، نتناول في المبحث الأول الهيئات الحكومية والغير حكومية المختصة في محاربة الفساد والمبحث الثاني نتناول من خلاله دور المسائلة والشفافية في محاربة الفساد.

المبحث الأول : المكافحة من خلال الهيئات والمنظمات :

لقد تعرفنا من خلال الفصل الأول أن للفساد الإداري عدة أسباب تساهم في ظهوره وانتشاره على مستوى جميع المؤسسات داخل المجتمع، هذا ما يجعل المسؤوليات تتعدد في معالجة هذا المشكل، سواء كانت مؤسسات رسمية في الدولة أو غير رسمية لكل منها دور في وضع حلول لمحاربتة أو التقليل من أخطاره، ومن خلال هذا المبحث سنتعرف على دور كل من الهيئات الحكومية والغير حكومية في محاربة الفساد الإداري.

المطلب الأول : دور الهيئات والمؤسسات الحكومية :

امتدت كموجات الدولة لمكافحة الفساد الإداري وكل الجرائم المنجزة عنه، واتسعت أوجه التعاون لمواجهة هذه الأخيرة بمفهومها الشامل لتشمل كل ما تصدره الدولة من قوانين وتنظيمات تحد من هذه الظاهرة والعمل على محاربتها ووضع عقوبات لمرتكبيها، إضافة على مساهمة باقي الأطراف داخل المجتمع وتأثيرها الفعال في محاربة هذا المشكل. وإذا كانت وسائل التعاون تتنوع في مواجهة هذه الجرائم، فإنه يمكن إيجازها في الوسائل التالية:

الفرع الأول : دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري :

يعتبر مجلس المحاسبة من الهيئات الرقابية التي نص عليها المشرع الجزائري، حيث يعود انشاء مجلس المحاسبة على دستور 1976، غير أنه تم تأسيس هذه الهيئة بشكل فعلي عام 1980. حيث أنيط بمهام الرقابة الشاملة على الهيئات والمرافق العامة. إذ أعطي له الاختصاص الإداري القضائي، ويستثنى من مراقبة المؤسسات والمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري كما جرده من صلاحيته القضائية.¹

ثم أعيد تنظيم مجلس المحاسبة بموجب المرسوم 95-20² المتعلق بمجلس المحاسبة الذي وسع من اختصاصاته، ومن أجل تحديد دور مجلس المحاسبة في مواجهة جرائم الفساد داخل المرافق العامة، لا بد من تحديد إطاره التنظيمي والبشري.

1 أمال بعيش تمام، " الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة، مجلة المنتدى القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد الثالث، ماي 2003 ص 226.

2 المرسوم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

أولا : تنظيم وتشكيل مجلس المحاسبة :

أ/ التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة :

يتكون مجلس المحاسبة وفقا لنظامه الداخلي من :

1/ **الغرف :** يشمل مجلس المحاسبة من 08 غرف ذات اختصاص وطني و 09 غرف ذات اختصاص اقليمي وغرفة واحدة للانضباط في مجال الميزانية المالية، حسب المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377¹ المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة المؤرخ في 20 نوفمبر 1995،² وتشير المادة 11 من هذا المرسوم إلى تحديد مقر قيام الغرف ذات الاختصاص الاقليمي في كل من عنابة، الجزائر، قسنطينة، البليدة، وهران، تلمسان، تيزي وزو، ورقلة، بشار، ويتفرع عن الغرف ذات الاختصاص الوطني وكذا الاقليمي فروعاً لا يتجاوز عددها أربعة لكل غرفة.

2/ **المنظرة العامة :** حيث يسند إلى الناظر العام مهام في مقر المجلس وناظرين اثنين على الأكثر عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي حسب المادة 20 من المرسوم 95-337 سابق الذكر.³

3/ **كتابة الضبط :** من مهام كتابة ضبط المجلس تبقيةا الموازنات والوثائق الثبوتية التي يتم إيداعها من الأمرين بالعرف، والمحاسبين العموميون، كما تتلقى الوثائق والتقارير الموجهة إلى المجلس، وكذلك الطعون في القرارات الصادرة عن المجلس.⁴

1 المرسوم الرئاسي 95-377 ، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة ،جريدة رسمية العدد 72.

2 لبنى دنش،"جريمة الاختلاس والتبديد في التشريع الجزائري.مذكرة شهادة الماجستير في القانون تخصص أعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة 2007-2008.ص50

3 نفس المرجع.

4 علي زغود ، " المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة ثانية، الجزائر، 2006 ، ص 168 .

4/ **المصالح التقنية الإدارية** : حيث يشمل المجلس على أقسام تقنية ومصالح إدارية، إذ تكلف الأقسام التقنية بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة، وتحسين أدائه بالإضافة إلى إمكانية مشاركتها في عمليات التدقيق والتحقيق والتقسيم، أما المصالح الإدارية تكلف بتسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية. وذلك حسب ما أشارت إليه المادة 35 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ب/ التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة :

تتوزع مهام إدارة وتسيير مجلس المحاسبة على كل من :

1 **رئيس مجلس المحاسبة** : إذ يتولى إدارة المجلس من خلال :

- تمثيل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء.
- يتولى علاقات مجلس المحاسبة كل من رئيس الجمهورية وكذا رئيس الهيئة التشريعية ورئيس الحكومة و أعضاء الحكومة.
- يسهر على انسجام تطبيق الحكام الواردة في النظام الداخلي.
- الموافقة على برنامج النشاط السنوي وكذا الكشف التقريري لنفقات المجلس.
- توزيع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على وظائفهم.
- يرأس جلسات الغرف.¹

2 **نائب رئيس مجلس المحاسبة** : يقوم نائب رئيس مجلس المساعدة الرئيس بمهمة

تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها، كما له - نائب الرئيس - أن يترأس إحدى الغرف في حالة غياب رئيسها أو حدوث مانع له، بحسب ما نصت عليه المادة 42 من المر رقم 20-95 سالف الذكر.

1 المادة من الأمر 20-95

- 3 **المنظّم العام** : حسب المادة 43 من نفس المر فإن الناظر العام يسهر على تقديم الحسابات بانتظام من خلال المطالبة بتطبيق الغرامة في حالة التأخير ورفض تقديمها كما يتابع تنفيذ قرارات المجلس والجهات القضائية.
- 4 **رؤساء الغرف** : تطبيقا للمادة 44 من الأمر 20-95 يتولى رؤساء الغرف تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم ويسهرون على حسن تأديتها تحقيقا للأهداف المسطرة، كما يحدد رؤساء الغرف القضايا الواجب دراستها في الغرف الفروع ويرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف كما لهم أيضا ان يرأسوا جلسات الفروع.
- 5 **رؤساء الفروع** : يتولى رؤساء الفروع الأشغال المسندة إلى فروعهم ويسهرون على حسن تأديتها، ويشرفون على مهام التدقيق التي يكلفون بها حسب المادة 45 من المر 20-95 سالف الذكر.
- 6 **المستشارون والمحاسبون** : يكلف المستشارون والمحاسبون بأعمال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المستندة إليهم، كما يشاركون جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة حسب المادة من الأمر 20-95¹
- ثانيا : دور مجلس المحاسبة في مواجهة جرائم الفساد :**
- بالرجوع إلى الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة فإنه لم يتم الإشارة بشكل صريح إلى دوره في مكافحة جرائم الفساد، لكن بالرجوع إلى ما تضمنته المادة 02 من نفس المر نجد أنها " يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لموال الدولة والجماعات المحلية الاقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه..."²

1 نفس المرجع ، ص 53 .

2 المادة (2) من المر رقم 20-95 .

إذ يفهم من خلال هذا أن مجلس المحاسبة يشكل هيئة أخرى منحها المشرع حق حماية المال العام مما يؤثر ويصر باستمرارية المرافق العامة بما في ذلك الجرائم التي نص عليها قانون مكافحة الفساد ضمانا للمصلحة العامة وتحقيق دولة القانون.

ثالثا : مجال تطبيق رقابة مجلس المحاسبة :

تمتد سلطات مجلس المحاسبة لرقابة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق العمومية بمختلف أنواعها كما تخضع أيضا لرقابتها المرافق الهوموية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا او ماليا كذلك مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات أو الهيئات التي تمتلك فيها الدولة أو المرافق أو الهيئات جزء من مالها.¹

رابعا : كفايات الرقابة المتخذة من قبل مجلس المحاسبة :

بالرجوع إلى صلاحيات مجلس المحاسبة فإنه من اختصاصه تحميل مسؤولية أية مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية لكل مسؤول أو عون في المؤسسات والمرافق العمومية وذلك حسب المادة 87 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

لكن قبل ترتيب أي مسؤولية لابد من اتباع مجموعة من الاجراءات حيث خول المشرع لمجلس المحاسبة في إطار دوره الرقابي على الهيئات والمرافق العمومية حق الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابته المالية أو لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته كما خول له المشرع سلطة اجراء التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة وذلك حسب المادة 55 من الأمر 95-20².

1 علاق عبد الوهاب، "الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير، قسم الحقوق والعلوم الاقتصادية.جامعة محمد خيضر بسكرة 2004/2003 ص 116

2 فرقان فاطمة الزهراء، وقاية الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2006/2007.ص68

هذا ويمكن لمجلس المحاسبة أن يستعين بأعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها وذلك حسب المادة 58 من نفس الأمر.

وفي إطار الرقابة التي يتمتع بها مجلس المحاسبة ألزم المشرع الجزائري المحاسبين العموميين إيداع المستندات الثبوتية لحساباتهم عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، وكل تأخير في تقديم هذه المستندات تترتب عليه إصدار غرامة مالية تتراوح بين 1000 دج و 10000 دج ضد المحاسب العمومي المسؤول عن هذا التأخير وفقا للمادة 61 من ذات الأمر في حالة عدم تقديم الحسابات من قبل المحاسب بعد مضي الجل القانوني المحدد ب 60 يوما من تاريخ طلب المجلس.

يتعين على السلطة الادارية المؤهلة قانون تعيين محاسب جديد يكلف بإعداد الحسابات، كما ألزم المشرع أيضا مسؤولي المصالح والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة بتقديم الحسابات والتقارير والمحاضر والمستندات الثبوتية للتسيير في حالة ما غذا طلبها مجلس المحاسبة تحت طائلة توقيع غرامة مالية تتراوح بين 1000 دج و 10000 دج¹ ، وفي حالة وجود مخالفة استعمال الاعتمادات او المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الاقليمية والمؤسسات العمومية الهادف غير الأهداف التي منحت من اجلها، يقدم رئيس الغرفة المختصة تقريرا مفصلا إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد تبليغة إلى الناظر العام ، والذي يقوم إما بحفظ الملف بموجب قرار معلل قبل الالغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة، إذ رأى انه لا مجال للمتابعة، أما إذا قرر العكس يحزر استنتاجاته كتابيا ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة² الذي يعين

1 أنظر المواد 63-64-65-66-68-87 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة ج.ر بتاريخ 28 يوليو عدد 39
2 أنظر المادة 94 من المر 95-20 ، نفس المرجع.

مقرر من بين مستشاري مجلس المحاسبة، والذي بدوره يحرر تقريره ويرسله مع كامل الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة لتبليغه على الناظر العام.

الفرع الثاني : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته :

قام المشرع الجزائري بسن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006، والذي نص على انشاء جهاز من نوع خاص، هو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال الباب الثالث من هذا القانون من المادة 17 إلى المادة 24، مبينا من خلال هذه المواد النظام القانوني للهيئة، تدابير استقلاله الهئية، مهامها، وعلاقة الهيئة بالسلطة القضائية، محيلا مسألة تشكيل الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها على التنظيم، وقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 06-413 وذلك في الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 22 نوفمبر 2006 بفصوله الخمسة ومواده من 1 إلى 24، والمتضمن تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها.

وسوف نتناول في هذا الفرع النظام القانوني للهيئة من حيث الطبيعة القانونية، تنظيم الهيئة ودورها في مكافحة الفساد.

أولا : النظام القانوني للهيئة :

أ/ الطبيعة القانونية للهيئة :

بالرجوع إلى نص المادة 17 من قانون 06-01 والمتعلق بالفساد وكيفية مكافحته نجدها تنص على " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد" ، وقد حددت المادة 18 من نفس القانون الطبيعة القانونية للهيئة ، على اعتبار انها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وتعد الاستقلالية للهيئة امرا ضروريا حتى تتمكن اداء مهامها وصلاحياتها على النحو

المطلوب، مما يحد من جرائم الفساد وفي سبيل ذلك وضع المشرع الجزائري مجموعة من الحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة حددت كآلاتي :

- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للاطلاع على المعلومات الشخصية، وعموما على اية معلومات ذات طابع سري بتادية اليمين الخاص بهم قبل استلام مهامهم.
- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها .
- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.
- حفاظ الأمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط والترهيب او التهديد أو الاهانة والشتم والاعتداء مهما يكن نوعه الذي يتعرضون له أثناء او بمناسبة ممارستهم لمهامه.¹

ويتم قياس هذه الاستقلالية التي حددها المشرع بموجب المادة 19 سالفة الذكر حسب أربعة تدابير هي :

- 1 للطابع الجماعي للجهاز .
- 2 تحديد الهيئات المكلفة بتعيين وإقتناء الأعضاء
- 3 تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة.
- 4 عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية²

وإذا رجعنا إلى قانون محاربة الفساد ومكافحته لمعرفة مدى أخذ المشرع الجزائري بهذه المعايير، فإننا نلاحظ أنه فيما يتعلق بالسر في التشكيلة الجماعية وتحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة ، قد تم النص عليه من خلال نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتنص عليها وكيفيات تسيرها بحيث جاء فيها " تشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون

1 عبيدي الشافعي،" الموسوعة الجنائية، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى، الجزائر، ص 47

2 نفس المرجع ص 50.

بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها"¹

ب/ تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد :

حسب ما ورد في المرسوم رقم 06-413 السابق الذكر، تتكون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من :

1 مجلس اليقظة.

2 مديرية الوقاية والتحسيس.

3 مديرية التحاليل والتحقيقات.²

وتزود الهيئة حسب نص المادة 07 من المرسوم الرئاسي 06-413 بأمانة عامة يتولاها امين عام يسهر على التسيير المالي والاداري تحت سلطة رئيس الهيئة ، يعين بموجب المرسوم رئاسي.

1 مجلس اليقظة والتقييم : يتكون من 06 أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات

الوطنية المستقلة، التي تقتل المجتمع المدني ومن صلاحيات هذا المجلس :

- تقديم تقارير وآراء وتوجهات الهيئة.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها ان تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.
- عرض برنامج الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.

1 لبنى دنش، مرجع سابق ص 60

2 أنظر المادة 06 من المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية 2006، العدد 74

- تقديم الحصيلة السنوية للهيئة ، هذا حسب ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم 06-413.¹
- 2 **مديرية الوقاية والتحسيس :** تتمتع بدور فعال في المساهمة في التخفيض والوقاية من أعمال الفساد وذلك بالنظر إلى مهامها :
 - اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد.
 - البحث في التشريع والتنظيمات والممارسات الادارية عن العوامل التي تشجع على ممارسات الفساد قصد إزالتها.
 - تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد على كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة.
 - اعداد برنامج يسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.²
- 3 **مديرية التحاليل والتحقيقات :** بالرجوع إلى نص المادة 13 من المرسوم 06-413 تختص مديرية التحليل والتحقيقات بـ:
 - تلقي التصريحات الممتلكات الخاصة بأعوان الدولة بصفة دورية.
 - دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالممتلكات والسهر على حفظها.
 - جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد في الاستعانة بالهيئات المختصة.
 - ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأفعال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية المنتظمة والمدعمة بإحصائيات وتحاليل تتعلق بمجال الوقاية من الفساد التي ترد إليها من القطاعات المختلفة³

1 رمزي حوحو،لبنى دنش،" الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، ص75.

2 أنظر المادة 12 من المرسوم الرئاسي 06-413

3 نفس المرجع،ص75

• ثانيا: دور الهيئة الوطنية في مكافحة جرائم الفساد :

تمارس الهيئة الوطنية مجموعة من المهام أو الصلاحيات تسعى من خلالها إلى الحد أو الوقاية من جرائم الفساد ، إذ تتنوع مهامها بين التدابير الاستشارية والتدابير الادارية.

أ/ التدابير الاستشارية :

تتمتع الهيئة بالعديد من الصلاحيات ذات الطابع الاستشاري.

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من جرائم الفساد لكل شخص طبيعي أو معنوي واقتراح تدابير للوقاية منها، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية في اعداد قواعد أخلاقيات المهنة.¹

• جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أموال الفساد والوقاية منها، لا سيما البحث في التشريع والتنظيم والاجراءات والممارسات الادارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات والتعاون مع الهيئات الأخرى لمكافحة هذه الجرائم.²

- ب/ التدابير الإدارية :

لعل أهم التدابير الادارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة جرائم الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالتملكات التي تعود إلى الموظفين التي تسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية وحسب المادة 04 من اباب الأول من قانون 06-01 فإنه قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الشخص المكلفين بالخدمة العمومية يلزم الموظف العمومي التصريح بممتلكاته، إذ يقوم الموظف العمومي باكتساب تصريح الممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته او بداية عهده الانتخابية ، ويحدد هذا

1 حسين فريجة، " المجتمع الدولي ومكافحة الفساد.مجلة الاجتهاد القضائي.ص46.

2 أنظر الفقرتين 4-9 المادة 20 من القانون 06-01 .

التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول.¹

حيث ينص القانون على اخضاع كل موظف عمومي لالتزام بتصريح الممتلكات ، وقد عرفت الفقرة "ب" من المادة 02 من نفس القانون الموظف العمومي، إلا أن المشرع الجزائري حصر فئة محدودة من الموظفين الذين يتعين عليهم التصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة.

وتشمل كل من لرؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وقد تم اقصاء كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري واعضاءه، ورئيس الحكومة وأعضائها ، ورئيس مجلس المحاسبة و محافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاية، بالتصريح بممتلكاتهم امام الهيئة حيث يكون أمام الرئيس الول للمحكمة العليا.²

ويتضمن التصريح بالممتلكات التي تقدم للهيئة من طرف المعنيين على جرد الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الموظف العمومي وأولادد القصر في الجزائر أو في الخارج، ويتم اعداد التصريح في الممتلكات في نسختين موقعتين من المكتب والهيئة وتسلم نسخة للمكتب.حسب نص المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006.

1 انظر المادة 06 من القانون 06-01

2- رشيد روايمية، " ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية في ظل التحولات الاقتصادية والتعديلات التشريعية ص 144.

المطلب الثاني : دور الهيئات والمنظمات غير الحكومية :

إن مكافحة الفساد التي ألحقت صررا جسيما بالمجتمع وبالسلطة ومصادقيتها، يتطلب العمل الجماعي لبناء منظومة مضادة تعزز قيم النزاهة وأسس الشفافية ونظم المساءلة في المجتمع من خلال استراتيجيات وقائية شاملة يشارك فيها جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع.

وعليه يتم تقسيم هذا المطلب إلى عدة فروع تشمل الآتي :

- دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد.
- دور الاعلام في مواجهة الفساد.
- دور القطاع الخاص في دعم وسائل مكافحة الفساد.

الفرع الأول : دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد :

إن مؤسسات المجتمع المدني هي كل التشكيلات والمنظمات والتجمعات ذات الصلة بحياة الناس البعيدة على اشراف السلطة التنفيذية، لذلك فإنه مصطلح واسع وفضفاض.

وتجدر الإشارة إلى ان العمل على لقاء المجتمع المدني مستقلا يمكنه من ان يكون شريكا حقيقيا للسلطة ولاعبا أساسيا في مكافحة الفساد الموجود في أجهزتها.¹

ويرى البعض ان دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد يتمثل فيما يأتي :

1 التوعية الاجتماعية :

تفشيت في اوساط المجتمع مفاهيم ناتجة عن تفشي الفساد وتغلغله حتى في البيئية الثقافية للمجتمع فقد أصبح ينظر للفاصلة المرتشي بأنه شخص قوي يفهم الأوضاع جيدا وقادر على استغلال سلطته في تحقيق مكاسب شخصية له ولأقربائه، ولا يجد هذا الشخص أي نظرة استهجان، وعليه فإن اما المجتمع المدني دورا أساسيا في خلق ثقافة مناهضة للفساد ومعززة

1 عصام عبد الفتاح مطر، "الفساد الإداري"، مرجع سابق ص 472

للتقييم النزيهة بين كافة شرائح المجتمع باستغلال كافة الوسائل والفعاليات الممكنة وباستخدام لغة سهلة قادرة على الوصول إلى وعي وعقلية المواطن البسيط وقادرة على تحفيزه من أجل القيام بدوره في مكافحة الفساد.¹

2 تعريية وفضح الفساد :

وذلك من خلال الرقابة والتقييم لكافة أعمال القطاع، العام والخاص في الدولة وإعداد التقارير الخاصة بمراقبة تنفيذ الخطط والاستراتيجيات وتقييم مستوى الداء ومراقبة الانتخابات والاستفتاءات ومستوى تنفيذ القوانين والاتفاقيات التي تصادق عليها البلاد، والكشف عن مواطن الفساد وعن المفسدين. ونشر كل تلك التقارير التي تعدها في ذلك للرأي العام والجهات المحلية والدولية المعنية بمكافحة الفساد، والمطالبة والضغط المستمرين من أجل تفعيل مبداي المساءلة والمحاسبة

3 إعداد الدراسات والبحوث :

والتي من خلالها نسلط الضوء على مسببات ودوافع الفساد داخل القطاع العام والقطاع الخاص مثل البيروقراطية وازدواجية الاختصاصات ومستوى الجور والمكافئات... ودراسة التشريعات واللوائح بهدف تطويرها وتحديثها من أجل ان تصبح أكثر فاعلية في الحد من الفساد وظواهره وأساليبه.

4 التعاون المتبادل :

لا بد أن تعمل منظمات المجتمع المدني على تنسيق جهودها وتكاملية أعمالها من خلال إنشاء الشبكات المحلية والانضمام إلى الشبكات الإقليمية والدولية التي تهدف إلى مكافحة الفساد، حيث تتمكن من خلال التشبيك القيام بتبادل المعلومات والتجارب والخبرات ورسم

1 عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق ص 475

الخطط وتنفيذ البرامج المشتركة مما يعمل على تكريس الجهود بصورة سليمة ويمكنها من البناء التراكمي من أجل تحقيق الهدف المنشودة¹.

الفرع الثاني : دور الإعلام في مواجهة الفساد :

يلعب الإعلام دوراً مهماً في كشف الفساد وحشد الجهود الرامية لمحاربتة، حيث يستطيع الإعلام بمختلف وسائله أن يساعد في تحسين مصداقية مؤسسات الدولة وبالتالي يستطيع أن يساعد في غرس سياسة الولاء للدولة وللمجتمع².

إن الإعلام بصوره المختلفة أداة قوية وفعالة من أدوات الرأي العام ويسهم في الدول الديمقراطية في فضح ظواهر الفساد، ويخشاه رجال الإدارة ويستجيبون بسرعة لما يطرحه من قضايا تهم الرأي العام، بل غنه تسبب في سقوط حكومات منتخبة في حالات عديدة بعد ثبوت ما طرحه من قضايا فساد³.

كذلك يعد الإعلام من الآليات المهمة للمشاركة الشعبية والنزاهة والمساءلة وتمثيل مصالح الناس ، كما يمكنها جمع المعلومات ورصد الانتهاكات المتعلقة بالفساد في قضايا كثيرة⁴.

إن للإعلام دور مهم في فضح عمليات الفساد، ونشر الشفافية وتقييم عمل المؤسسات العامة، ولكن يتوجب استعماله بطريقة مناسبة لا تأتي بنتائج عكسية مدمرة ، مما يجعل الناس يفقدون ثقتهم بالقطاع العام وموظفيه، فيتوجب فضح الفساد وتقييم عمل المؤسسات والاشارة إلى عمليات الفساد فيها، دون التعريض بأسماء الموظفين وفضحهم على مجرد

1 عصام عبد الفتاح مطر، نفس المرجع، ص 484.

2 علاء فرحان طالب، سحر عبد الأمير عاشور، " استراتيجيات مكافحة الفساد الإداري والمالي " رؤية شاملة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص 138

3 عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الاداري، مرجع سابق ، ص 506

4 نفس المرجع، ص 506

التهمة، أو لغراض التصفيات السياسية ومن أجل كسب بعض الرفقاء السياسيين. وعلى الدولة أن توحد الجهود من خلال :

- تنسيق السياسات الاعلامية الحكومية لمكافحة الفساد.
- تنسيق الجهد الاعلامي لتوعية المجتمعات المختلفة وفق قواسمه المشتركة (الانسانية، الفضائل ، التنمية الدولية، لمصالح المشتركة...)
- توعية الموظفين بمن فيهم المسؤولين والقضاة وكبار المنيين حول أساليب التعاون الدولي بهدف الكشف عن الجريمة وقمعها والمحاكمة.
- تنظيم حملات توعية للرأي العام وتنسيقها لتحفيز عناصر دعم مكافحة الفساد.
- ضمان حرية الاعلام والحق في الحصول على المعلومات الذي يعتبر من المور الضرورية لمكافحة الفساد مما يفتح مجالاً واسعاً امام الاعلام في ممارسة دوره عن طريق الالتزام بالموضوعية في تقديم المعلومات.¹

الفرع الثالث : دور القطاع الخاص في دعم وسائل مكافحة الفساد :

لا شك أن على القطاع الخاص أن يتحمل نصيبه من مسؤولية مكافحة الفساد، ولا بد ان يكون قدوة لغيره بأن يجعل الممارسات العادلة والشفافة هي السبيل لانجاز تعاملاته.

وأهم وسيلة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد هي بطبيعة الحال العمليات العادلة والشفافة التي تشمل حكومة الشركات وأخلاقيات العمل وغيرها.² وما ذهبنا إليه هنا يتطابق مع ما هو وارد في المادة رقم 12 من اتفاقيات الامم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن القطاع الخاص. والتي تنص على مايلي :

1 تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص،

1 عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق ص 518.

2 عصام عبد الفتاح مطر ، نفس المرجع، ص 523.

وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو ادارية أو جنائية تكون فعالة ومنتاسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير.

2 يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي :

أ/ تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة.

ب/ العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة ، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بممارسة أنشطتها لعى وجه صحيح ومشرف وسليم ومنع تضارب المصالح.

ج/ تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في انشاء وادارة الشركات.

د- / منع تضارب المصالح بفرض قيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين مهنية، او على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم او تقاعدهم عندما تلك الأنشطة ذات صلة مباشرة بالوظائف التي أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم.

هـ/ ضمان أن تكون لدى منشآت القطاعات ، مع اخذ بنيتها وحجمها بعين الاعتبار ، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها.¹

3- بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما يلزم من تدابير، وفقا لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات لمنع القيام بالأفعال التالية بفرض ارتكاب أي من الفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية :

1 عيسى جاسم سيار، دور سياسات وآليات حكومة الشركات في مكافحة الفساد الاداري والمالي في الوطن العربي، منظمة التنمية العربية، مصر 2011 ص 147.

أ/ انشاء حسابات خارج الدفاتر .

ب/ اجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر او دون تبينها بصورة واضحة.

ج/ تسجيل نفقات وهمية.

د/ قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح.

هـ/ استخدام مستندات زائفة.

و/ الاتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

3 على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي، لأن

الرشاوى هي من أركان الأفعال المجرمة وفقا للمادتين 15 و 16 من هذه الاتفاقية،

وكذلك عند الاقتضاء سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.¹

1 عيسى جاسم سيار، " نفس المرجع ص 148

المبحث الثاني : مكافحة من خلال المساءلة والشفافية :

تعتبر المساءلة والشفافية من أهم مرتكزات الحكم الرشيدة، التي تعمل على تحقيق التنمية المحلية ودورها الفعال في محاربة الفساد الإداري وبالتالي سنتعرف على مفهوم مرتبطان ومتكاملان يعزز ويقوي كل منهما الآخر من خلال نقاط القوة والضعف في العمل البلدي والإجراءات الممكن اتخاذها لتحقيق الشفافية والمساءلة وتقليل نسب الفساد الذي يضعف التنمية المحلية ويعيق تقدم المجتمعات.

المطلب الأول : الشفافية ودورها في مكافحة الفساد :

تعتبر الشفافية هي أساس الحكم المناسب للتأكيد على حسن الادارة وتحقيق الآمال والطموحات وذلك من خلال ما سنتعرف عليه ضمن هذا المطلب.

الفرع الأول : مفهوم الشفافية - سوف نتناول في هذا الفرع ما يلي :

أولاً : تعريف الشفافية : هي ضمان التدفق والتبادل الحر للمعلومات، بحيث تصبح المؤسسات ومعاملاتها وحساباتها متاحة بصورة مباشرة لذوي الشأن، وأن يتم توفير معلومات كافية وشاملة عن أداء المؤسسات العامة والخاصة كي يمكن متابعتها ومراقبتها.¹

ثانياً : أهدافها :

- تعزيز الثقة بين متلقي الخدمة والبلدية.
- جعل القرارات أكثر منطقية.
- رفع مستوى الوعي لدى السكان في مجال حقوقهم وحثهم على المشاركة والمطالبة باحتياجاتهم.

1 إيمان عبد الفتاح، " انحصار ممارسات الفساد الإداري في ظل تطبيقات الإدارة الالكترونية الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص 344 .

- تحميل السكان المحليين مسؤولياتهم تجاه البلديات وذلك بضرورة دفع الالتزامات المالية المترتبة عليهم.
- تقلل من مستوى الفساد على مستوى المجلس¹.

الفرع الثاني : مبادئ واستراتيجيات الشفافية :

أولا : المبادئ الأساسية لسلامة الأداء .

المجلس المحلي ملزم عمليا بإتاحة المجال لعملية الشفافية كي تأخذ مجراها الكامل دون أي تدخل لحجب الرؤية، ولتحقيق هذه الشفافية بمداهها الحقيقي والضروري لأبد من الالتزام بمجموعة من المبادئ ووضعها موضع التنفيذ المستمر باعتبارها أساسيات طبيعية لسلامة الأداء، وتشمل هذه المبادئ :

- **تطبيق القوانين والأنظمة :** لا شك أن التمسك بتنفيذ واحترام هذه القوانين والأنظمة إنما يعتبر ليس فقط مؤشر لسلامة الأداء بل يساهم في توفير الحماية الأساسية للمجلس وأعضائه وموظفيه وإجراءاته وقراراته.
- **تأسيس آلية ثابتة ومستمرة للمساءلة :** ويقصد هنا الإجراءات الإدارية المتمسمة بالأداء السليم ومن ذلك، إصدار الميزانيات المدققة من قبل مؤسسات تدقيق ذات مصداقية، عقد الاجتماعات التشاورية والتعريفية مع الأهالي، التقارير الدورية المفصلة.

- **مشاركة المواطنين بالمعلومات :** وهناك قاعدة معروفة ومفادها أن المواطن الذي يعرف المعلومة ويفهم دوافعها يكون أكثر مسؤولية وأكثر استعداد لأداء الواجب.

1 - رانية قطيشات، المساءلة والشفافية في البلديات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2011 ، ص 328 .

- تنظيم حملات زيادة الوعي بالقيم الأخلاقية : ويتم ذلك بوسائل متعددة منها التوجيه عن طريق وسائل الاعلام المكتوبة والمرئية والمسموعة ، تنظيم اللقاءات مع الجمهور والتنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني.¹

ثانيا : الاستراتيجيات الأربعة لتشجيع الشفافية على المستوى المحلي :

هناك إطار عام لأربع استراتيجيات لتشجيع الشفافية والحاكمة الرشيدة الحضرية وبنفس الوقت الحد من تأثيرات الفساد:

1 **مسح الأساس و المتابعة :** إن فهم أنواع ومدى الفساد و درجة الشفافية في الحكم المحلي عند خلق بيانات الأساس التي يعتمد عليها لمعرفة مدى التقدم في تحسين الشفافية وقياسها، وهذه الإستراتيجية مهمة في زيادة وعي العامة وتشكيل حالة إجماع بالالتزام بمحاصرة الفساد.

2- **حرية الوصول للمعلومات :** مقياس لتحسين حرية وصول الشركاء للمعلومات مما يعزز مشاركتهم في صناعة القرارات بشكل فاعل .

3- **الأخلاق والاستقامة:** أدوات للإفصاح عن ماذا يتوقع من المسؤولين، وتتضمن آليات للمتابعة للتأكد من مدى الالتزام بها والعقوبات في حال الإخلال بها.²

4 **الإصلاح المؤسسي :** تتضمن كل من تبسيط الاجراءات الادارية وهياكل تنظيمية خلاقة لتشجيع المشاركة والمساءلة.

1 رانية قطيشات، نفس المرجع ، ص 321

2 نفس المرجع ، نفس الصفحة

المطلب الثاني : المساءلة و دورها في مكافحة الفساد .

تعرفنا ضمن المطلب الاول للشفافية ودورها ولكن وجودها لا يكفي إلا بوجود مساءلة حقيقية فكل منهما يشكل قيمة في محاربة الفساد .

الفرع الاول : مفهوم المساءلة .**اولا : تعريف المساءلة :**

تعرف المساءلة على إنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم و تصريف واجباتهم , والاخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المهام المطلوبة منهم وقبول كل او بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة او عن الخداع و الغش .

ثانيا : اهداف المساءلة .

- 1 - تحفيز السكان المحليين على المشاركة الشعبية في صناعة القرارات وتصميم البرامج و المشاريع البلدية و المطالبة بخدمات افضل .
- 2 - تقليل من مزاجية اتخاذ القرارات العامة و تعزيز المسؤولية.
- 3 - تساهم في تخصيص النفقات العامة للتنمية بدلا من تحويلها للصفوة او انحيازها للقواعد الانتخابية .
- 5 - تقليل من هدر المال العام وتعمل على الحفاظ على الممتلكات العامة¹.

1 رانية قطيشات، نفس المرجع ص 322.

الفرع الثاني : مقاييس المساءلة أمام الجمهور

أولا : مقاييس تحسين المساءلة :

- 1 حرية الاطلاع على التشريعات ، فحرية الاطلاع على التشريعات يحسن المساءلة من خلال تعزيز الشفافية للعمليات البلدية.
- 2 إشهار الذمة العامة : قانون يحسن المساءلة من خلال تعزيز الشفافية في مجال الذمة المالية للموظفين العموميين.
- 3 أنظمة ادارة مالية تكنولوجية : الأنظمة المالية التكنولوجية تحسن المساءلة بواسطة تعزيز الشفافية والاطلاع العام على عمليات البلديات.¹

ثانيا : المساءلة أمام الجمهور :

تبقى المسائلة أمام الجمهور هي الفيصل الأهم، والتي تتم من خلال الانتخابات الدورية النزيهة لانتخاب رئيس وأعضاء المجلس المحلي، فغياب هذه الأداة أو عدم صحتها يعتبر منطلقا لسلسلة الأخطاء المقصودة وغير المقصودة التي تقود المجلس إلى حالة من الترددي سواء على مستوى الخدمات أو مصداقية الأداء، وكاستنتاج أساسي، فإن تحقيق النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في المجالس المحلية، يعتمد بالدرجة الأساسية وكما هو الحال في جميع المرافق العامة على مبدأ أن الوقاية هي أفضل بكثير من العلاج. ولا شك أن تحصين الإدارات والمؤسسات العامة ضد الأمراض سوء الإدارة والفساد هو أكثر سهولة وأقل كلفة من العلاج بعد أن يكون بعد أن يكون المرض قد انتشر.²

وفي الحالات التي يتواجد فيها المرض، فإن اليأس لا يجوز أن يتسرب للنفوس، إن الآليات اللازمة للأداء السليم يمكن في حالة تطبيقها أن تسهم بشكل كبير في علاج المشكلة والحد من تفاقمها. فالمشكلة لا تكمن غالبا في القوانين بل في تطبيقها الأمر الذي يتطلب

1 رانية قطيشات، نفس المرجع ، ص 320.

2 رانية قطيشات، نفس المرجع ، ص 330

الرقابة، فلا بد من تنمية الشعور بأن بإمكان المواطنين إذا ما تضافرت جهودهم أن يحققوا التغيير الذي يتطلعون إليه ويخرجوا من واقع المتلقي فقط إلى واقع المحاور والمراقب والمشارك في صنع القرار وتصبح البلدية أهم وحدة لممارسة وترسيخ الديمقراطية وتعزيز مفاهيمها.

خاتمة :

بالرغم مما سبق بيانه عن خطورة الفساد الإداري على جميع المستويات في الدولة التي تطمح لتحقيق أكبر قدر من التنمية والتطور ، تبين لنا من خلال دراسة آليات حماية الإدارة المحلية من مخاطر الفساد أن المشرع الجزائري وعيا وإدراكا منه لخطور المتاجرة بالوظيفة الإدارية واستغلالها، بهدف الكسب الغير مشروع والثراء على حسابها وسعيها منه لمكافحة هذا النوع من الفساد الذي يمس ويهدد كيان المجتمع بأكمله، فإنه تسلح بمنظومة قانونية تقف في وجه مثل هذه الجرائم بدءا بالأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966، والمتضمن قانون العقوبات وغيرها من القوانين اللاحقة له كالقانون رقم 05-01 المؤرخ في 06 فبراير 2005، والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها وكذا المر رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، هذا القانون الذي يرمي إلى تحديد وتنظيم كافة الآليات والإجراءات السياسية والاجتماعية والأمنية والقانونية والقضائية، الوقائية والعلاجية، بالإضافة إلى آليات وإجراءات التعاون مع المجتمع الدولي في هذا المجال.

فقد قام المشرع من خلال هذا القانون بحصر النشاط الإجرامي بموجب النص التجريمي، وقد اعتمد أسلوب التوسع، سواء فيما يخص الركن المفترض لمختلف جرائم الفساد، والمتمثل في الموظف العمومي، حيث توسع المشرع في مفهوم هذا الخير ليشمل فئات لم تكن تعتبر من الموظفين العموميين في ظل التشريع السابق، وذلك بموجب الفقرة "ب" من المادة 02 من القانون 06-01، كما توسع المشرع أيضا بالنسبة لنطاق الأفعال المجرمة، حيث قام بتجريم العديد ن الأفعال والسلوكات والتي لم تكن مجرمة في ظل قانون العقوبات، وكل ذلك سعيًا من المشرع للإطاحة بمختلف صور النشاط الاجرامي ، استنادا إلى نصوص إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أما فيما يخص السياسة اللإجرامية المتعلقة بملاحقة الأفعال المضرة بالوظيفة الإدارية، فإنه ما يحسب للمشروع أنه استحدثت أجهزة ووسائل لمواجهة مخاطر هذه الظاهرة كاستحداث للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وكذا استحداثه لوسائل تحري خاصة أخرى.

وبالتالي فالجزائر اليوم منظومة قانونية وقضائية موضوعية وإجرائية كاملة وفعالة في تحقيق قيم وأهداف حماية الوظيفة الإدارية من كل ما يهددها من مخاطر الفساد، ولم يبقى سوى عمل كافة السلطات في الدولة على تجسيد هذه المنظومة على أرض الواقع.

وفيما يلي سبل لمعالجة الفساد الإداري التي نوردها :

- أول خطوة لمكافحة الفساد الإداري والمالي هي فضحه وكشف أسراره وتعريف الناس به وتوعيتهم بأبعاده المختلفة، باعتباره شكلا من أشكال التلوث الاجتماعي الذي ينمو ويزدهر في غياب النظم والممارسات الديمقراطية، حيث تسمح هذه الأخيرة بكشف الفساد والانحرافات الادارية، وبالتالي ضرورة تعميق الممارسة الديمقراطية بشكل فعال في الكشف عن الانحرافات المختلفة وتقديمها إلى جهان التحقيق الرسمي.
- التركيز على البعد الخلاقي في مارسة الوظيفة الادارية.
- تكثيف فساد الوظيفة الادارية يتطلب رأيا عاما نشطا وواعيا يتابع الحداث ويهتم بالكشف عن حالات الفساد.
- تحسين الوضع المادي للموظف من خلال نظام الجور، والحوافز بما يتماشى ومتطلبات العصر، حتى لا يلجأ الموظف إلى مختلف الممارسات الفاسدة، بهدف زيادة دخله غير المشروع.
- ضرورة اتخاذ الاجراءات اللازمة لسن التشريعات التي تحمي المؤسسات المالية وموظفيها من المساءلة الجنائية أو المدنية التي قد تنشأ عن خرقهم بحسن نية لأي قيود على إفشاء المعلومات، بصرف النظر ما إذا أثبت بعد ذلك وقوع هذا النشاط أو لم يثبت.

- ضرورة توثيق العلاقات مع المنظمات والمؤسسات الدولية من أجل الاستفادة مما تقدمه من تجارب ودعم في مجال مكافحة هذا النوع من الجرائم.
- حرية الصحافة في كشف مختلف التجاوزات الادارية التي تحدث وإيصالها إلى الرأي العام وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها وتفعيل دور وسائل الاعلام المختلفة في ابراز الصورة السيئة للفساد والكشف عنه ومحاربته وإبراز أهمية الاصلاح من كل جوانبه.
- تعميق اواصر التعاون الدولي، فيما يتعلق بمكافحة جرائم الفساد.
- إجراء البحوث والدراسات العلمية الميدانية حول موضوع الفساد وإبراز الآثار الناجمة عنه ودور العصابات الاجرامية في توسيع نطاقه.
- وفي الخير أرجو أن تساهم هذه الدراسة في إثراء المكتبة القانونية، وأن تكون وقفنا إلى حد ما من خلال هذا العمل في ابراز كيفية حماية الادارة من الفساد الاداري.

قائمة المصادر والمراجع :

أولا : المصادر :

- القرآن الكريم
- السنة النبوية الشريفة

ثانيا : المراجع :

1 الدساتير

-الدستور الجزائري لسنة 1996 ، المصادق عليه من قبل الشعب في 22

نوفمبر 1996 ، ج.ر الصادرة في 8 ديسمبر 1996، العدد 76

2 للنصوص التشريعية " القوانين والأولمر "

القوانين :

1 القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون

الأساسي للقضاء ، ج ر الصادرة في 06 سبتمبر 2004 ، العدد 57.

2 القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد

ومكافحته ، ج ر الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006 ، العدد 14.

الأوامر :

-الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة

العمومية ، ج ر الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006 ، العدد 46.

-الأمر 95-20.

-الأمر 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين ، ج ر

الصادرة في 28 فبراير 2006 ، العدد 12.

-الامر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية المتعلق بمجلس المحاسبة .

3 النصوص التنظيمية :

المراسيم الرئاسية :

- 1 -المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها ، ج ر الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006 ، العدد 74.
- 2 -المرسوم الرئاسي رقم 95/ 377 المؤرخ في 20 /11/1995، المتعلق بالنظام الداخلي بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ،العدد 72 ، المؤرخ في 1995/11/20.

4 الكتب :

- 1 أحمد محمود نهار أبو سويلم ، مكافحة الفساد ، دار الفكر ، عمان ، 2010.
- 2 أحسن بو سقيعة ، الوجيز في القانون الجزائي الخاص ، الجزء الثاني ، دار هومة ، ط09 ، 2008.
- 3 الرازي ، محمد أبي بكر بن عبد القادر ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، بيروت 1424هـ ، 2004.
- 4 -الناصر ناصر عبيد ، ظاهرة الفساد مقارنة سوسولوجية إقتصادية ، دار المدى للثقافة والنشر ، سوريا ، 2002.
- 5 جلال أمين زين الدين ، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، بدون طبعة ، 2009.
- 6 جعفر مشيمش ، جريمة التزوير (دراسة مقارنة) ، منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الثانية ، 2011.
- 7 حسين فرجة ، شرح قانون العقوبات الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بدون طبعة ، 2006.
- 8 حسين فريجة ، المجتمع الدولي ومكافحة الفساد ، مجلة القضاء الاداري.

- 9 - رشيد زوايمية ، ملاحظات حول المركز القانوني للوقاية من الفساد ومكافحته ،
الملتقى الوطني الاول حول الجرائم المالية في ظل التحولات الاقتصادية
والتعديلات التشريعية .
- 10 - دردوس مكي ، القانون الجنائي في التشريع الجزائري ، الجزء الأول ، بدون
دار نشر ، بدون طبعة ، 2005.
- 11 - زاهد عبد الرحيم عاطف ، الرقابة على الأعمال الادارية ، دار الياية للنشر
والتوزيع ، 2009.
- 12 - كامل السعيد ، شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ،
دراسة تحليلية مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، 2008.
- 13 - كمال رحمانى ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة ،
بدون طبعة ، 2003.
- 14 - موسى بودهان ، النظام القانوني لمكافحة الرشوة ، دار الهدى ، الجزائر ،
بدون طبعة ، 2010.
- 15 - محمود محمد معايرة ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية ، دار
الثقافة ، كمان ، الطبعة الأولى ، 2011.
- 16 - محمد جمال مظلوم ، نشوة نشأت عبد المنعم ، الفساد ... الأسباب والتداعيات
وطرق المعالجة ، مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية ، العدد رقم 32.
- 17 - مولود ديدان ، قانون العقوبات ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2007.
- 18 - عامر الكبيسي ، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة ، المكتب الجامعي الحديث ،
الرياض ، بدون طبعة ، 2005.
- 19 - عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ،
بدون طبعة ، 2011.
- 20 - عبد الله سليمان ، دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري ، القسم الخاص
، الجزائر ، بدون طبعة ، 1998.

- 21 - عبد العزيز سعد ، جرائم الإعتداء على الأموال العامة والخاصة ، دار هومة ، الطبعة الثانية ، 2006.
- 22 - علي زغود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط 2 ، 2006 .
- 23 - عبيدي الشافعي ، الموسوعة الجنائية ، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، دار الهدى ، الجزائر
- 24 - عبد الفتاح مراد ، شرح جريمة خيانة الأمانة والجرائم الملحقة بها ، بدون طبعة ، بدون دار نشر ، بدون سنة نشر .
- 25 - علي زيغود ،
- 26 - سليمان بارش ، دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، بدون طبعة ، 1998.
- 27 - سليمان عبد المنعم ، الجرائم الضارة بالمصلحة العامة ، الاسكندرية ، بدون طبعة ، 2002.

5 الرسائل الجامعية :

- دنش لبنى ، جريمة الاختلاس والتبديد في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة محمد خيضر - بسكرة ، 2008.
- علاق عبد الوهاب ، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري مذكرة لنيل درجة الماجستير ، قم الحقوق والعلوم الاقتصادي ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2004/2003 .
- فرقان فاطمة الزهراء ، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع دولة والمؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر ، 2006.

6 المجالات :

أعمال المؤتمرات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ، القاهرة ، 2009.

أمال يعيش تمام ، الهيئات القضائية المتخصصة ، مجلة المنتدى القانوني الصادرة عن كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، العدد الثالث ، 2003.

رمزي حوحو ، لبنى دنش ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، مجلة الاجتهاد القضائي .

7 - الوثائق الدولية :

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 والمصادق عليها من قبل الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي 04-128 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 26 ، بتاريخ 19 أبريل 2004.

أ.....	مقدمة
2	الفصل الأول: ماهية الفساد الإداري
3	المبحث الأول : مفهوم الفساد الإداري
3	المطلب الأول : تعريف الفساد الإداري
3	الفرع الأول: الفساد في اللغة
4	الفرع الثاني: الفساد في الاصطلاح الإداري والقانوني
8.....	الفرع الثالث : الفساد في الاصطلاح الشرعي
11.....	المطلب الثاني : خصائص الفساد الإداري وعلاماته
12	الفرع الأول : خصائص الفساد الإداري
13	الفرع الثاني : علامات الفساد الإداري
14	المطلب الثالث : أسباب الفساد الإداري
14	الفرع الأول : أسباب سياسية
15	الفرع الثاني : أسباب اجتماعية
16	الفرع الثالث : أسباب إدارية وقانونية
18	الفرع الرابع : أسباب اقتصادية
19	المبحث الثاني : أنواع الفساد الإداري

20	المطلب الأول : الانحرافات التنظيمية
20	الفرع الأول : تعريف الانحرافات التنظيمية
20	الفرع الثاني : صورها
22	المطلب الثاني : الانحرافات السلوكية
22	الفرع الأول : تعريفها
23	الفرع الثاني : صورها
24	المطلب الثالث : الانحرافات الجنائية
24	الفرع الأول : جريمة الرشوة
36	الفرع الثاني : جريمة الاختلاس
41	الفرع الثالث : جريمة التزوير
47	الفصل الثاني : آليات مكافحة الفساد الإداري.....
47	المبحث الأول : المكافحة من خلال الهيئات والمنظمات.....
48	المطلب الأول : دور الهيئات والمؤسسات الحكومية
48	الفرع الأول : دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري.....
54	الفرع الثاني : دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
60	المطلب الثاني : دور الهيئات والمنظمات و المنظمات غير الحكومية
60	الفرع الأول : دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

62	الفرع الثاني : دور الإعلام في مكافحة الفساد
63	الفرع الثالث : دور القطاع الخاص في مكافحة الفساد
66	المبحث الثاني : مكافحة من خلال المساءلة والشفافية
66	المطلب الأول : الشفافية ودرها في مكافحة الفساد
67	الفرع الأول : مفهوم الشفافية
67	الفرع الثاني : مبادئ وإستراتيجيات الشفافية
69	المطلب الثاني : المساءلة ودرها في مكافحة الفساد
69	الفرع الأول : مفهوم المساءلة
70	الرفع الثاني : مقاييس المساءلة أمام الجمهور
72	الخاتمة

قائمة المراجع

الفهرس

الملخص

ملخص

نظرا لمكانة الإدارة المحلية وأهميتها في تنمية المجتمع وتطويره والدور الذي تلعبه في دفع عجلة التنمية داخل الدولة ، لتهتم معظم الدول بحماية هذه الإدارة من كل أشكال الفساد لتقوم بدورها على أكمل وجه .

ولكون الجزائر تأخذ بنظام الإدارة المحلية كأحد أساليب التنظيم الإداري بات من الضروري على المشرع الجزائري ان يعمل على إعداد ونشر القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد نظرا للدور الكبير والفعال الذي تلعبه اقرب إدارة من المواطن .

حيث كان تركيز المشرع في البداية على تعديل قانون العقوبات وكذا قانون الإجراءات الجزائية ، ليصل في الأخير الى إصدار قانون خاص ، عمل من خلاله على تجريم مختلف السلوكات التي تمس بالإدارة وبالوظيفة الإدارية والمتمثل في القانون 06 - 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة لذلك لخرنا توضيح ومناقشة موضوع كيفية وآليات مكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية في ظل هذا القانون ومختلف القوانين والآليات الأخرى المجرمة لمختلف السلوكات الصادرة عن الموظفين العموميين ، وكذا آليات الحماية من خلال الهيئات والأجهزة المستحدثة بموجب نصوص هذا القانون .