

RULE OF LAW AND ANTI-CORRUPTION CENTER JOURNAL

ISSN: 2617-2755 E-ISSN: 2617-2763

Issue 1 - Volume 2019

June 2019

ROLACC

مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد
RULE OF LAW AND ANTI-CORRUPTION CENTER JOURNAL



ABOUT THE JOURNAL

Rule of Law and Anti-Corruption Journal (ROLACC) is an international peer-reviewed journal which publishes original articles on all aspects of anti-corruption perspectives including rule of law. It is an open access journal devoted to important law or evolutionary questions, studies of civil society engagement, resources management, justice sector, anti-trust issues, legal systems comparisons, sports, finance, cross-border interrogations.

ROLACC Journal is a platform for physical and digital content of rule of law, governance, and anti-corruption studies from around the world. We aim at bringing important work in these fields and making it the dedicated resource to a wide international audience and the hub for experts and researchers. Therefore, ROLACC only publishes papers with strong and distinct messages that advance collective understanding of anti-corruption principles. The research presented must demonstrate a link to the specialized field of anti-corruption. Experimental, theoretical, and descriptive studies are accepted, however, these must offer insights into issues of general interest to the journal. ROLACC Journal aims at being a leading example in Qatar, the region, and the world. This journal is open access and publishes manuscripts in English and Arabic and publishes twice a year, June and December.

Editorial Board

Editor in chief

H.E. Dr. Ali bin Fetias Al-Marri (Chairman of board of trustee of the Rule of Law and Anti-Corruption Center; UN Special Advocate for anti-corruption)

Associate Editor in Chief

Professor Francois Amale (Law Professor)

Managing Editor

Dr. Reem Al-Ansari (Law Professor, Director of Research and Studies)

Board Member

Hon. Judge Micheal Mukasey (Lawyer, Former Judge and Former U.S Attorney General)

Board Member

H.E. Mr. Sidiki Kaba (The keeper of the seals and the Minister of Justice of Senegal)

Board Member

Professor Clinton W Francis (Dean of College of Law and Public Policy, Hamad Bin Khalifa University)

Board Member

Sir William Blair (Law Professor)

TABLE OF CONTENTS

Volume 2019 (3) | Issue 1

1. Editorial foreword by Associate Editor in Chief
Francois Ameli
2. تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لاهم الوسائل القانونية لمكافحته
فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي
3. The international answer to the financing of contemporary Islamic terrorism
Tosca van der Kooi, Tarek El Ghabban
4. المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة
نوال طارق إبراهيم
5. التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقتها: إطار قانوني و مؤسسي طموح يفتقد لآليات إنفاذه
أ.د. شهيدة قادة

Editorial Foreword

Editorial foreword by Associate Editor in Chief

Francois Ameli*

Law Professor at Sorbonne Law School
Attorney at Law

* Email: fameli@ckrlaw.com

<https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.1>

© 2019 The Author(s), licensee HBKU Press. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution license CC BY 4.0, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Cite this article as: Ameli F. Editorial forward by Associate Editor in Chief, Rule of Law and Anti-Corruption Journal 2019:1.1. <https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.1>

كيوساينس
QSCIENCE
دار جامعة حمد بن خليفة للنشر
HAMAD BIN KHALIFA UNIVERSITY PRESS



Dear Readers,

It is a great pleasure for me to present this third issue of the *Rule Of Law And Anti-corruption Center Journal*.

This issue mainly analyses the links between corruption and terrorism and tries to explore in what extent these two phenomena are connected. As, Jessica C. Teets and Erica Chenoweth, put it in their article, "To bribe or to bomb: do corruption and terrorism go together?"¹, "conventional wisdom suggests, and U.S. policy subscribes to the belief, that corruption and terrorism coexist in a mutually reinforcing relationship". You will understand that carrying out such an analysis, given the sensitive nature of the questions related to terrorism and the difficulties of finding data due to safety concerns, has not been an easy journey!

However, I am proud to announce that, due to the hard work of *ROLACC Journal's* team, many submissions were received in both Arabic and English from different countries, most of them addressing the issue of fight against corruption and some dealing at least implicitly with the issue of terrorism.

As always, in accordance with the *Journal's* standards, contributions were submitted to scrutiny in terms of the validity of the research and compliance to academic criteria. A double blind revision has been performed by experts in the field as a result of which submissions were carefully revised through emphasizing the internationally accepted rules of academic research.

The selected submissions shed new light upon very complex problems such as the relationship between administrative corruption, human rights and development issues, or the question of how the international community responds to the so-called Islamic terrorism. Geographical concerns have not been disregarded either, as one article concerns the legal and institutional framework of fight against corruption in Algeria and how this is related to the betterment of anti-terrorism techniques.

On behalf of the editorial board to which I am grateful for their support, I congratulate all those who contributed in successfully completing this third issue of *Rule of Law And Anti-Corruption Journal* and I look forward to future intellectual contributions.

¹ Teets, Jessica C. and Erica Chenoweth. 2009. «To Bribe or to Bomb: Do Corruption and Terrorism Go Together?» In *Corruption, Global Security, and World Order*, ed. Robert I. Rotberg. Cambridge: Brookings Institute Press, 167-193.

افتتاحية العدد بقلم نائب رئيس التحرير

صلاحية البحث والامتنال للمعايير الأكاديمية. وتمت إجراء مراجعة مزدوجة من قبل خبراء في هذا المجال مع التركيز والتأكيد على قواعد البحث الأكاديمي المتعارف عليها دوليًا.

تسلط البحوث المختارة الضوء على مشاكل معقدة للغاية مثل العلاقة بين الفساد الإداري وحقوق الإنسان وقضايا التنمية، و موضوع كيفية استجابة المجتمع الدولي لما يسمى بالإرهاب الإسلامي. ولم يتم تجاهل المخاوف الجغرافية أيضًا، حيث تطرقت أحد المقالات إلى الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر وأوضحت العلاقة السببية في ذلك والتي تفضي إلى تحسين أساليب مكافحة الإرهاب. بالنيابة عن هيئة التحرير الممتن لها، أهنئ جميع من ساهموا في إصدار العدد الثالث من مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد بنجاح وأتطلع إلى الإسهامات الفكرية المستقبلية.

نائب رئيس تحرير مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد
البروفيسور فرانسوا عاملي.



عزيزي القارئ، إنه لمن دواعي سروري البالغ أن أقدم العدد الثالث من مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد. يحلل هذا العدد الروابط بين الفساد والإرهاب ويبرز أوجه التشابه بين الظاهرتين. و كما صرح كل من جيسكا تيتس وإريكا تشينويث، في مقالهما، «الرشوة أو القصف: هل يترافق الفساد والإرهاب؟» في علاقة يعزز بعضهما البعض». فيُفهم أنه عند إجراء هذا التحليل، و بالنظر إلى الطبيعة الحساسة للأسئلة المتعلقة بالإرهاب وصعوبة العثور على البيانات بسبب مخاوف تتعلق بالسلامة، لم تكن الرحلة سهلة بتاتا! ومع ذلك، أنا فخور بأن أعلن أنه نظرًا للعمل الشاق الذي قام به فريق مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، تم تلقي العديد من الإسهامات الفكرية باللغتين العربية والإنجليزية من بلدان مختلفة، معظمها يتناول مسألة مكافحة الفساد وبعضها يتناول ضمنيًا قضية الإرهاب. كما هو الحال دائمًا، ووفقًا لمعايير المجلة، تم اخضاع كافة الإسهامات الفكرية للتدقيق من حيث

تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته

فضيلة بوطورة*, نوفل سمايلي**

ملخص

هدفت الدراسة إلى التعرف على تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر، مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته، حيث يعتبر الفساد من الظواهر الخطيرة التي تواجه جميع دول العالم، ولها تأثير سلبي على التنمية الشاملة والاستقرار السياسي والاجتماعي فالفساد يشوه البنية الاجتماعية وله آثار كبيرة على الدولة في كل قطاعاتها. وتوصلت الدراسة إلى جملة من النتائج أهمها أنه رغم مجهودات الجزائر وإجراءاتها التشريعية والإصلاحية المصاحبة لمكافحة الفساد وخاصة إصدار القانون رقم (06-01) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (الذي يعتبر تنويعا لإجراءات مطابقة القانون الجزائري مع مضمون اتفاقية الأمم المتحدة التي صادقت عليها الجزائر في سنة 2004)، لم ترق مؤشرات الحكم الرشيد في الجزائر إلى الوضع الجيد وتعود الأسباب في ذلك لاستمرار تفشي الفساد ويعود السبب بالدرجة الأولى إلى عدم الالتزام الكلي بتطبيق قوانين وتشريعات مكافحة الفساد. وعليه أوصت الدراسة بأن فاعلية التشريعات والإصلاحات القانونية لمكافحة الفساد والوقاية منه تتطلب البيئة الملائمة بأبعادها التشريعية والرقابية والقانونية والإعلامية كما لا يمكن تجاهل دور المؤسسات التربوية في تحجيم الفساد بواسطة زرع القيم الفاضلة التي ترفض الفساد بكل صوره، ويبقى النظام السياسي الديمقراطي هو الكفيل بالقضاء تدريجيا على الفساد بمشاركة كل الأطراف الفاعلة في هذا المجال، بوجود دولة القانون والحكم الرشيد.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري، التنمية البشرية، حقوق الإنسان، الحكم الرشيد، الجزائر

Title: The impact of Administrative Corruption on human rights and human development in Algeria, with reference to the most important legal means to combat it

ABSTRACT

This study aims to identify the impact of Administrative Corruption on Human Rights and Human Development in Algeria, with reference to the most important legal means to combat it. Corruption is facing all countries and has a negative impact on the global development, and political and social stability. Corruption deforms social structures and has great effects on the state in all its sectors. The study found a number of results, the most important of which is that despite Algeria's efforts and its legislative and reform measures to combat corruption, in particular the promulgation of Law No. 06-01 on the Prevention and Combating of Corruption (which is the culmination of procedures for the conformity of Algerian law with the contents of the UN Convention ratified by Algeria in 2004), the good governance indicators fell short of reaching the required status. This is due to spread of corruption and lack of commitment to the implementation of the anti-corruption laws.

This study recommends that the effectiveness of legislations and legal reforms to combat and prevent corruption requires an appropriate environment encompassing legislative, regulatory, legal and media dimensions. Moreover, the educational institutions have a role in curbing corruption by instilling values that reject all forms of corruption. It remains the democratic political system that can gradually eliminate corruption with the participation of all actors in this area, with the state of law and governance.

Keywords: Administrative corruption, human development, human rights, governance, Algeria

جامعة العربي التبسي - الجزائر
* fadila.boutora@gmail.com
** Nawfel.smaili@gmail.com

Submitted: 23 May 2019
Accepted: 09 June 2019
<https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.2>

© 2019 The Author(s), licensee HBKU Press.
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution license CC BY 4.0, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Cite this article as: Boutora F & Smaili N.
تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته, Rule of Law and Anti-Corruption Journal 2019;1.2.
<https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.2>

مقدمة

شهدت الجزائر، خلال العقد الأخير، سلسلة من فضائح الفساد طالت قطاعات حيوية في البلاد، كالنفط والطاقة والأشغال العامة والمالية، وصدمت هذه القضايا الرأي العام في الجزائر بسبب فداحتها ومستوى المسؤولين المتورطين فيها. وما زالت الجزائر تصنف كـ «تلميذ غير نجيب» في مجال الوقاية ومحاربة الفساد، رغم توقيعها على الاتفاقية الأممية لمحاربة الفساد منذ 2006 وإنشائها لأكثر من هيئة رسمية لمكافحة هذه الظاهرة، فالفساد ظاهرة تتداخل في كل قطاعات المجتمع وعلاقاته، ابتداءً من الدولة بمؤسساتها الرسمية التشريعية والتنفيذية والقضائية ومؤسسات الثقافة والإعلام، وانتهاءً بالأفراد في تعاملاتهم اليومية.

والفساد الإداري ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية توجد في جميع دول العالم، وإن اختلفت مدى خطورتها من دولة لأخرى. حيث تمثل هذه الظاهرة إحدى القضايا الكبرى التي تحتل اهتمام المواطنين في جميع دول العالم، وأحد أبرز وأخطر المشكلات التي اتفقت تقارير الخبراء والمختصين على مكافحتها وعلاجها، وذلك لما لها من قدرة على انتهاك للقيم والمعايير الأخلاقية من جهة، ولما تسببه من مخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها من جهة أخرى، وهذا ما يهدد مؤسسات الديمقراطية والعدالة ويعرض برامج التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، فمن حين لآخر تتفجر قضية فساد في الجزائر، وعلى الرغم من إعلان السلطات المستمر عن إجراءات متلاحقة لمكافحة الفساد، إلا أن وتيرة هذه الفضائح بدأت تتسارع لتشهد البلاد قضايا عدة خلال الفترة الأخيرة جلبت انتقادات، وأثبتت مجدداً أن الفساد يتوغل داخل البلاد، بحسب المنتقدين. ولم يعد موضوع الفساد في الجزائر، من الأمور المستعربة عند المواطنين، فالبلاد، وبحسب تقارير رسمية، وحتى عالمية، تقع في مستنقع فاسد بسبب سيطرة رموز قريبة من السلطة ومحسوبة عليها على مرافق الدولة، وإدارتها بطرق مخالفة للقوانين، لعل أهمها، قطاع الطاقة، والنقل، ناهيك عن مئات قضايا الرشاوى والفساد، والتهرب الضريبي.

وبسبب المساس المباشر للفساد بمنظومة حقوق الإنسان، فإن رسم طريق لمكافحة هذه الجريمة، يستوجب أن يكون وفق نهج قائم على حقوق الإنسان، لذلك فمكافحة الفساد مهمة قانونية وأخلاقية وطنية، تسهم في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وفي نجاح خطط التنمية وبلوغها أهدافها، فالتنمية لها دور فعال في تقدم المجتمعات ونهوضها من خلال التركيز على الإنسان كمحور وهدف أساسي للتنمية والاهتمام بصحته لتمكينه من العيش حياة طويلة خالية من أعباء المرض والرفع من قدرته المعرفية وتوفير نصيب كافي من الدخل ضمن له حياة كريمة، كلها عوامل تساعد على الإبداع والتطور مما يؤثر بشكل مباشر على التنمية في مختلف ميادينها.

إشكالية وأهمية الدراسة

كيف تؤثر ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر، وما هي العناصر القانونية ذات الأثر الإيجابي التي تحد من الفساد الإداري في الجزائر؟

من خلال الإشكالية السابقة يمكن طرح الفرضية الرئيسية التالية: «هناك ارتباط وثيق بين انتشار الفساد الإداري في الجزائر والنظام السياسي القائم، مما قيد تنفيذ البرامج التنموية وحد من تحقيق التنمية البشرية للبلاد رغم المساعي الرسمية المتعلقة بالإطار التشريعي والقانوني لمحاربة الفساد والوقاية منه، حيث عواقب الفساد تمس حينها كل حقوق الإنسان». تنبثق أهمية الدراسة من أهمية موضوعها وهو الفساد بصفة عامة والإداري خاصة وما له من آثار سلبية في الجزائر على التنمية البشرية وحقوق الإنسان، حيث أن أفضل الدول في احترام حقوق الإنسان هي أيضاً أفضل الدول في الحاکمية الرشيدة ومكافحة الفساد، فالإدارات العامة في الجزائر أصبحت تشكل مجالا واسعا لممارسة الفساد الإداري بكل مظاهره، مما أحدث تمييزاً في الحصول على الخدمات العامة لصالح القادرين على التأثير في السلطات لجعلها تنصرف على نحو يحقق مصالحهم

الشخصية، وهذا ما جعل الجزائر تتذيل كل المؤشرات الدولية من ترتيب الدول الأكثر فساداً، ضبط الفساد، الحاکمية وهو ما أثر بشكل مباشر على قدراتها في التنمية البشرية ومن ثم على المحافظة على حقوق الإنسان. وبالتالي البحث في هذا الموضوع يعتبر دراسة لجوهر معضلة التخلف والحلقة المفرغة التي تدور فيها المشاريع التنموية بالجزائر رغم ضخامة الإنفاق العام عليها. وذلك من أجل الوقوف على الأسباب والتعمق في بعض قضايا الفساد البارزة في القطاعات الحيوية بالجزائر ومن ثم البحث عن حلول تساهم في التقليل من الظاهرة رغم خطورتها.

- وتتمثل بعض أهداف الدراسة في ما يلي:
- تسليط الضوء على الفساد والفساد الإداري وأهم أسبابه ومظاهره كإطار نظري.
- التعرف على أهم القضايا الحساسة للفساد الإداري في الجزائر في الفترات الأخيرة.
- التعرف على تشريعات الجزائر في مكافحة الفساد والوقاية منه وترتيبها دولياً في هذا المجال.
- تسليط الضوء على أهم محطات تطور التنمية البشرية وحقوق الإنسان في الجزائر وتأثيرهم بحجم الفساد.
- وعليه تقسم هذه الدراسة إلى خمسة محاور كما يلي:

المحور الأول: الإطار النظري للفساد الإداري

أولاً- تعريف الفساد الإداري

الفساد لغة يعني البطالان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، أما اصطلاحاً فعرف الفساد على أنه استخدام الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية والتي تشمل الرشوة والابتزاز¹ والفساد الإداري هو سلوك وظيفي مخالف للأنظمة والقوانين الرسمية ومنحرف عن الأخلاقيات الوظيفية والقيم المجتمعية من أجل تحقيق مصلحة شخصية مادية أو معنوية، كما يعرف أيضاً بشكل أكثر شمولاً للمعنى اللغوي لكلمة فساد حيث يأتي هذا الأخير تارة بمعنى الإبطال، ومرة أخرى بمعنى إصابة الشيء بالعطب، ومرة بمعنى الاضطراب والخلل، ومرة بمعنى إلحاق الضرر. أما اصطلاحاً فعرف الفساد على أنه استخدام الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية والتي تشمل الرشوة والابتزاز² أما كلمة الفساد في اللغة الفرنسية فتعني: إتلاف، تخريب، إفساد الآداب والعادات والسلوكات، رشوة موظف، تزوير، تزيف.....³ كما يعرف أيضاً بأنه: انحراف أخلاقي لبعض المسؤولين العموميين⁴ كما يمكن تمييز حالتين من الفساد، الأولى عندما يتم تنفيذ وتقديم الخدمات المشروعة، أي عندما يقوم الموظف بقبض رشوة من أجل القيام بمهامه العادية المكلف بأدائها، أما الحالة الأخرى، فهي عند قيام الموظف بتأمين خدمات يمنحها القانون، لذلك فالفساد الإداري يمثل أعلى مستويات الفساد في أي دولة أو نظام سياسي، إذ ينصرف إلى فساد الرؤساء والحكام وكبار المسؤولين، ويقوم على شبكة معقدة من العلاقات والمصالح والإجراءات والترتيبات التي يصعب اكتشافها، ويكون موضوعه أكبر من مجرد تقديم خدمة، فهو يشمل بنود الإنفاق العام وصفقات السلاح وتلقي الرشاوى والعطاءات، كما قد يكون الفساد الإداري صغيراً وهو الفساد الذي يقوم به موظف من صغار الموظفين ويرتبط عادة بالمعاملات الروتينية اليومية وإنجازها بسرعة عن طريق أداء خدمة، أو التغاضي عن إجراء عين مقابل مكسب مادي أو معنوي بسيط.⁵

وجاء في تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه «كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته»⁶ أما البنك الدولي فيعرفه على أنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص»⁷ والفساد في نظر المشرع الجزائري فجاء في القانون 06-01 الصادر في 20 فبراير 2006، حيث اختلفت المادة 02 من هذا القانون في تعريفها للفساد بنصها في الفقرة «أ» على أنه: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من القانون، وبالرجوع إلى الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المشرع الجزائري قد نص على تجريم مجموعة من الأفعال وصلت إلى 20 جريمة.⁸

1 نبيل صقر، قمرأوي عزالدين، الجريمة المنظمة، التهريب والمخدرات وتبييض الأموال في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008.

2 نبيل صقر، قمرأوي عزالدين، مرجع سابق، 2008.

3 Larousse, Larousse Super Major, Paris, Press Universitaire de France, 2006, p : 269.

4 ايضاحين غانية، مرجع سابق، 2016، ص: 255.

5 طارق البشري، دور مؤسسات الدولية في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد 310، ديسمبر 2004، ص: 112.

6 تيسير زاهر، غدوان علي، أحمد خضر، الحوكمة المؤسساتية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في المصارف، دراسة لأراء عينة من موظفي المصارف الخاصة في سورية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 36، العدد 04، 2014، ص: 76.

7 مفيد دنون يونس، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين، العدد 101، المجلد 32، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 2010، ص: 76.

8 القانون رقم (01-06) المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 08/03/2006، المادة 02، ص: 05.

1-3- عدم التكامل والاندماج: يحدث ذلك بسبب التفاوت الاجتماعي وعدم العدالة في توزيع الدخل، مما يضعف مشاعر الانتماء والولاء للوطن، وبذلك يندفع الأفراد لتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

2- الأسباب الاقتصادية

2-1- توسيع الدور الاقتصادي للدولة: أينما تنتشر المركزية في اتخاذ القرار الاقتصادي، هو ما يعمل المسؤولون الحكوميون على استغلاله للحصول على الرشاوى والهدايا.

2-2- انخفاض مستويات الأجور: وهو ما يعكس عدم العدالة في توزيع الدخل والثروات، مما يولد دافعا لمخافة القوانين للحصول على مكاسب مادية.

2-3- الكتمان والاحتكار والمحاسبة: كلما تمتع الموظفون العموميون بدرجة أعلى من الكتمان والسرية والاحتكار وبدرجة أقل من المحاسبة، زادت احتمالية وقوع الفساد الإداري، إذ أن المنصب الحكومي يعطي صاحبه درجات متباينة من السيطرة.

3- الأسباب الاجتماعية

3-1- المحددات القيمية والثقافية: تتأثر الأجهزة الإدارية تأثيرا كبيرا بالبيئة الخارجية المحيطة بها، حيث تؤدي بعض القيم السائدة في المجتمع إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري بها كارتباط الفرد بعائلته وأقاربه وقبيلته.

3-2- قلة معاقبة المفسدين: على الرغم من انتشار الظاهرة إلا أننا نلاحظ انخفاض عدد الأفراد المعاقبين، وذلك لوجود فجوة كبيرة بين العقوبات المنصوص عليها قانونا والجزاءات والعقوبات الفعلية.

3-3- ضعف أخلاقيات الوظيفة العامة: مما جعل ببعض الفاسدين يقومون بخدمة مصالحهم على حساب المصلحة العامة.

رابعا- أنواع الفساد ومظاهر الفساد الإداري

يمكن إيجازها حسب ما يوضحه الجدول رقم (01) التالي:

ثانيا - خصائص الفساد الإداري⁹

- **السرية:** تتميز ممارساته وإجراءاته بالسرية والتحفظ لما يتضمنه هذا النشاط من ممارسات غير مشروعة.
- **تعدد الأطراف المشاركة في ممارسة الفساد الإداري:** بسبب العلاقات التبادلية والمصالح المشتركة بين الأطراف الفاعلة في عمليات الفساد.
- **سرعة الانتشار:** ينمو الفساد وينتشر أكثر كلما وجدت البيئة المناسبة.
- **التنظيم المحكم:** وهو ما يجعله كنسق معين يعتمد بالدرجة الأولى على التحايل وخرق القوانين واستغلال الثغرات.
- **تكريس البيروقراطية:** يدعم ويرسخ الفساد الإداري قيم ومفاهيم البيروقراطية وهو ما ينعكس سلبا على التنظيم ككل، مما يؤدي إلى إضعاف روح الانتماء والمسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الوظيفة العامة.

ثالثا- أسباب الفساد الإداري

تتعدد وتختلف أسباب الفساد الإداري من مجتمع لآخر، ومن الأسباب:¹⁰

1- الأسباب السياسية

1-1- ضعف المؤسسات: يمكن الحكم على مدى ضعف أو قوة مؤسسات الدولة من خلال: مدى الغموض أو الشفافية في معاملاتها الاقتصادية، مدى إتباع الإجراءات والنظم الموضوعية في التعيينات والوظائف، ومدى قصور أو فعالية الرقابة على أنشطة الدولة.

1-2- ضعف النظام القانوني: يتناسب الفساد وغياب التشريعات، وتطبيق القانون يتوقف على مدى مصداقية الأجهزة القضائية والرقابية ومدى قدرتها على مكافحة الفساد، غير أن العبرة ليست في دقة صياغة القوانين فقط وإنما في التطبيق الفعال. حيث يمكن أن يكون للتضخم القانوني وتشابك النصوص القانوني وسطا ملائما لنمو وانتشار الفساد الإداري.

الجدول رقم (01): الفساد عامة والفساد الإداري خاصة وأنواعه

نوع الفساد	المصدر	شمولية التأثير	سهولة الاكتشاف	سرعة المعالجة	كلفة المعالجة	درجة العلنية
الفساد الصغير	صغار الموظفين	جزئي ومحدود بأفراد	سهل الاكتشاف	يعالج بسرعة	بسيط	واضح
الفساد الكبير	كبار المسؤولين	شامل التأثير	صعب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد السياسي	كبار السياسيين والقادة	شامل التأثير	في بعض الحالات صعب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد الثقافي	مؤسسات الإعلام ومراكز البحوث	شامل التأثير (التظليل الجمهوري)	صعب الاكتشاف ومعقد بسبب غياب النوايا الحسنة	بطيء المعالجة نسبيا	مكلف جدا	علني مبطن
الفساد البيروقراطي	الجهاز الإداري والعاملين فيه	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	قد يكون مكلفا	غير واضح
الفساد الشامل	جميع الأجهزة في الدولة والشركات	شامل معتمدا على شيوع ثقافة الفساد	سهل الاكتشاف	بطيء جدا ويحتاج إلى منهجيات عمل معقدة	مكلف جدا	واضح
الفساد الجزئي	أجهزة وإدارات محددة وموظفين محددين	محدود التأثير	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسط إلى منخفض	غير واضح
الفساد الحضاري الاجتماعي	المجتمع وثقافته وتراثه	شامل	صعب الإحساس به لوجود القناعات المسبقة	بطيء المعالجة جدا	كلفة عالية جدا	معلن ويفهم بالعكس
فساد منظمات الأعمال الخاصة	مدراء وموظفي الشركات وقد يساعد عليه المجتمع	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسط كلفة المعالجة	متوسط الوضوح

المصدر: صالح العامري، طاهر الغالبي، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل للنشر، الأردن، 2010، ص: 362.

9 عماد بوروخ، بلقاسم بوقرة، **الفساد الإداري (أنواعه، أسبابه ومظاهره)**، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد: 38، جوان 2018، الجزائر، ص: 259-260.

10 ايضاحين غانية، **مرجع سابق**، 2016، ص: 256-260 (بتصرف).

- الوساطة: أي تدخل شخص ذا مركز وظيفي أو تنظيم سياسي لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب... إلخ.¹⁵

4- انحرافات جنائية: تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتنطوي على جرائم جنائية مثل الرشوة، الاختلاس، التزوير في المحررات الرسمية، السرقة، جرائم السلوك الشخصي... إلخ.

- الرشوة: تعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلافا للتشريع أو أصول المهنة.
- الابتزاز والتزوير: لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلا موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود.
- نهب المال العام: عن طريق السوق السوداء والتهريب باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء.¹⁶

المحور الثاني: الفساد في الإدارة الجزائرية

قدمت الحكومة مجموعة من البرامج التنموية الاقتصادية بداية من سنة 2000 نتيجة الوفرة في السيولة بالخرينة العمومية والتي وفرها ارتفاع أسعار البترول فشهدت الفترة من سنة 2001 إلى غاية سنة 2014 ثلاثة برامج تنموية بحوالي 30,440 مليار دينار قسمت على المشاريع التنموية، حيث قامت الجزائر في مطلع الألفية الجديدة بإطلاق سياسة الإنعاش الاقتصادي لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، وقد تمخض عن ذلك إطلاق ثلاثة برامج تنموية كبرى بإجمالي حوالي 25942 مليار دينار، تمثلت في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي للفترة (2001-2004) بإجمالي قدر بـ 55,9 مليار دينار جزائري، البرنامج التكميلي لدعم النمو للفترة (2005-2009) بحوالي 300 مليار دينار جزائري، وأيضا برنامج توطيد النمو للفترة (2010-2014) بـ 1000 مليار دينار جزائري، إلا أن هذه المشاريع لم تحقق مجمل أهدافها في تحقيق التنمية الاقتصادية وتطوير البلاد ولكنها بالمقابل فتحت الأبواب للفساد الإداري لينخر كل الميزانيات المخصصة لمعظم القطاعات وحولت الجزائر إلى مجال مفتوح لانتشار الفساد.

أولاً- ترتيب الجزائر بمؤشر مدركات الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية

استنادا للترتيبات الدولية فمؤشر منظمة الشفافية الدولية الذي يتدرج من الصفر (0) إلى العشرة (10)، في درجة وجود الفساد، حيث:
0: سيطرة الفساد بشكل كلي... فاسد جدا
10: خلو من الفساد..... نظيف جدا.

وأما في ما يتعلق بمظاهر الفساد الإداري التي يمكن أن تميزه فهي متعددة تتداخل مع ممارساته في العنصر الموهالي وهي¹¹: الاختلاس والسرقة ونهب المال العام، الرشوة والربح الغير مشروع، التزوير، المحاباة والمحسوبية، الغش و الابتزاز والواسطة، التباهي والتعسف في استعمال النفوذ والسلطات الممنوحة، انتشار ظاهرة التسبب الإداري (الانتهازية والمتاجرة بالوظيفة)، عدم التزام الموظف بتكريس نفسه للعمل الوظيفي، الإهمال الوظيفي واستغلال وسائل ومعدات المؤسسة في خدمة أغراض شخصية، عدم المحافظة على الأسرار المهنية، كثرة وتعدد الإجراءات الإدارية، غياب وانعدام الضمير المهني لبعض الموظفين العامين، عدم التزام الموظف بمعايير أخلاقيات المهنة. عدم التزام الموظف باحترام الشرعية القانونية. انعدام الطاعة التسلسلية بين موظفي الإدارات العامة، بطء ورداءة الخدمات والمعاملات الحكومية.

خامساً- ممارسات مظاهر الفساد الإداري

تنقسم إلى عدة مجموعات¹²:

1- انحرافات مالية: تشمل المخالفات التي يأتي بها الموظف وتعلق بالنواحي المالية مثل:

- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بالقوانين واللوائح المعمول بها، مخالفة المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات، والإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للدولة، كل تصرف عمدي يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة أو ضياع حقوقها.
- الفساد الذي يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات... إلخ.¹³

2- انحرافات تنظيمية: تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتصل مباشرة بالعمل الذي يقوم به، ومن أمثلتها:

- الامتناع عن أداء العمل أو عدم أدائه بدقة وأمانه، عدم الالتزام بمواعيد العمل، عدم إطاعة أوامر الرؤساء في العمل، إفشاء أسرار العمل وعدم التعاون مع الزملاء.
- المحسوبية، والتباطؤ في إنجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة¹⁴

3- انحرافات سلوكية: تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتعلق بسلوكه وتصرفه الشخصي مثل:

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، أداء أعمال الغير براتب بغير إذن للسلطة المختصة، الاشتغال بعمل تجاري وشراء ما تعرضه السلطة للبيع، الجمع بين الوظيفة وعمل آخر من شأنه الإضرار بالواجبات الوظيفية.
- المحاباة: أي تفضيل جهة على جهة لأخرى بغير وجه حق كما في المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار.

الجدول رقم (02): ترتيب الجزائر بمؤشر مدركات الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية

السنوات	ترتيب الجزائر	عدد دول الترتيب	المؤشر	السنوات	ترتيب الجزائر	عدد دول الترتيب	المؤشر
2003	88	133	2,6	2011	112	176	2,9
2004	97	146	2,7	2012	105	177	3,4
2005	97	158	2,8	2013	94	177	3,6
2006	84	163	3,1	2014	100	177	3,6
2007	92	180	3,0	2015	88	167	3,5
2008	99	180	3,2	2016	108	176	3,2
2009	111	180	2,8	2017	112	180	3,3
2010	105	178	2,9				

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معلومات تقارير منظمة الشفافية الدولية على الرابط التشعبي: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

11 بشير مصطفى، الفساد الاقتصادي: مدخل في المفهوم والتجليات، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 13، مصر، 2006، ص ص: 127-130.

12 عادل محمد عبد الرحمان، الفساد الإداري: دراسة ميدانية لمحافظة أسبوط، مجلة مصر المعاصرة، مجلد 103، العدد 502، مصر، 2011، ص ص: 362-363.

13 محمد خالد المهديني، الفساد الإداري والمالي مظاهره وأسبابه ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح، الأردن، 2008، ص ص: 14-15.

14 محمد خالد المهديني، الفساد الإداري والمالي مظاهره وأسبابه ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح، الأردن، 2008، ص ص: 14-15.

15 محمد خالد المهديني، مرجع سابق، 2008، ص ص: 14-15.

16 نفس المرجع السابق، ص ص: 14-15.

التابعة لـ 11 زبون،²¹ وخلال شهر أغسطس 2018 أيضا قام قابض بريد مكتب الدباب بالصحراء الجزائرية بالسطو على 3,5 مليار سنتيم، وتعرض ضحايا اختلاس 8 ملايين من بريد الجزائر ببسكرة خلال سنة 2017 إلى طول الانتظار للتعويض رغم دخول القضية في مسارها القانوني منذ اكتشاف الثغرة المالية.²² وسابقا كشفت مجموعة وثائق ومراسلات رسمية لمؤسسة بريد الجزائر، كيف تنسخر المديرية العامة للبريد على عمليات اختلاس وتحويل لأموال المواطنين والزبائن رغم التقارير المفصلة التي وصلتها التي تؤكد التورط بالدليل والبرهان، إلا أن القضايا أغلقت ولم يتم التبليغ عنها رغم مرور أكثر من عام على وقائعها. رغم أن القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يلزم المسؤول بالتبليغ على مثل هذه الجرائم تحت طائلة العقوبة، حيث ينص القانون على معاقبة كل شخص يعلم بحكم وظيفته بوقوع جريمة الاختلاس ولم يبلغ عنها الجهات القضائية في الوقت الملائم بعد نهاية عملية التحقيق الداخلي التي مضى عليها أكثر من 14 شهرا كاملا، ولم يتم تحريك حتى لجنة الانضباط لبريد الجزائر.

وخلال سنة 2010 اتهم تقرير سري للبنك المركزي مؤسسة "بريد الجزائر" بالعمل تماما خارج التدابير المنصوص عليها في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وقال أن مسؤولي المؤسسة التي تحصى نحو 12 مليون حساب مالي، لم يمتثلوا لأي من الإجراءات الرقابية التي يفرضها القانون لأجل فحص وتحديد مصدر وحجم الإيداعات والتحويلات المشبوهة ضمن نحو مليون عملية مالية تتم يوميا ما بين الحسابات البريدية الجارية، كما أهملوا التدابير التي تسمح بالتعرف الدقيق على هوية ملايين الزبائن الذين يتوافدون على مختلف مراكز الصكوك البريدية. وجاء في التقرير أن مكنم الخطورة في المسألة يبدأ من حجم مؤسسة بريد الجزائر نفسها، حيث يمر من خلالها 97 بالمائة من الأموال التي تخرج من بنك الجزائر، وتوظف المؤسسة نحو 30 ألف مستخدم وتسير 12 مليون حساب بنكي لصالح 9 ملايين زبون، كما تعالج ما يقرب من مليون عملية مالية يوميا.

وبالرغم من ذلك يقول مفتشو البنك المركزي أن مؤسسة بريد الجزائر "تفتقد لخريطة المخاطر" التي يفترض أن تحدد بدقة التهديدات التي يمكن من خلالها أن تنسرب عمليات مالية مشبوهة وغير قانونية لغسيل الأموال وتمويل الإرهاب، ويربطون بين ذلك وبين غياب منصب مراسل خلية معالجة المعلومات المالية في الهيكل الجديدة للمؤسسة، الذي "لم تعينه المؤسسة"، مخالفة بذلك نص القانون، كما وصف المفتشون الآليتين اللتين اعتمدتهما المؤسسة، أولاهما لحفظ الوثائق والبيانات الخاصة بمختلف العمليات المالية، وخصصت الثانية لتعريف الزبائن والعلماء بأنهما "غير كاملتين، وغير مهياتين ولا فعاليتين" في أداء مهماتهما. مع ارتفاع حصيلة الاختلاسات إلى 20 مليار سنتيم، مؤخرًا حملت وزيرة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال هدى إيمان فرعون، المواطنين مسؤولية تنامي «الاختلاس لأرصدة زبائن بريد الجزائر»، مشيرة أن «أزيد من 60 بالمائة من عمليات الاختلاس تعود إلى أخطاء أو إهمال المواطنين»، سببها حسب نتائج التحقيقات أخطاء يرتكبها الزبائن خلال ملء الصكوك أو ضياعها» داعية إلى «عدم تحميل موظفي المؤسسة المسؤولية».²³ وأضافت أن استحداث «نظام إنذار» الزبائن هاتفيا عن كل عمليات السحب في رصيده سيمنع من الانتهاء من مثل هذه الممارسات. كما سيساهم مركز بنك المعلومات الذي دشّن في الأيام الماضية في «تأمين الأرصدة وحمايتها من القرصنة والاختلاس».²⁴ وقد اعترف وزير المالية السابق السيد مراد مدلسي أن الجزائر ضيعت خلال ثلاث سنوات فقط 104 مليار سنتيم بسبب سوء التسيير،²⁵ حسب ما نشرته جريدة

إن الجزائر حسب الجدول رقم (02) توجد ضمن مجال الدول التي بها حجم كبير من الفساد وهي من البلدان المتأخرة في مجال ضمان الشفافية والحد من الفساد، فبعد البدء في البرامج التنموية التي جاءت بمشاريع ضخمة وفي سنة 2003 تحسنت الجزائر على درجة سيئة قدرت في المؤشر بـ 2,6 واحتلت الرتبة 88 من أصل 133 دولة، وهذا يعني تفشي الفساد في البلاد، ثم تحسن المؤشر بشكل طفيف خلال الفترة من سنة 2004 إلى غاية سنة 2006 ويعود ذلك أساسا للإجراءات القانونية المتخذة من قبل الحكومة الجزائرية على حسب ماتنص عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم اصدار القانون رقم (06-01) المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14، الصادرة بتاريخ 2006/03/08، ومباشرة خلال سنوات 2006، 2007، 2008، ارتفع المؤشر قليلا عند درجة 03 من أصل عشر درجات لتخرج بذلك من القائمة السوداء التي تضم مجموعة البلدان الأكثر فسادا في العالم والتي تتحصل على أقل من 03 درجات في المؤشر. لتعود للقائمة مباشرة خلال سنوات 2009، 2010، 2011، نتيجة انخفاض المؤشر إلى أقل من 03 درجات، وهي فترة بداية برنامج دعم النمو (2010-2014) الذي خصص له غلاف مالي قدر بـ 1000 مليار دينار جزائري، لدعم التنمية الاقتصادية بجملة من الاستثمارات الضخمة في معظم القطاعات، إلا أن المسؤولين وجدوا فرصة أكبر لممارسة الفساد بشكل أعمق. ثم ارتفع المؤشر في سنة 2012 إلى 3,4 وبقي حتى خلال السنوات اللاحقة مستقرا في نفس المجال (3,2-3,6) وهو مؤشر ضعيف من أصل 10 درجات مما يفسر وجود بيئة من الفساد ومراتب غير مشرفة من حيث الشفافية والنزاهة في الجزائر خاصة في ما يتعلق بالوظيفة العمومية وتسيير المال العام وقد جاءت بترتيب 108 من مجموع 176 دولة خلال سنة 2016، وبقيت على نفس الحال خلال سنة 2017 حيث رتبت في الرتبة 112 من مجموع 180 دولة وبمؤشر 3,3 من أصل عشرة.

ومن أبسط الدلائل على أن الجزائر تشهد نموا سريعا لظاهرة الفساد الإداري ظاهرة الرشوة التي تمثل أخطر داء أصاب الإدارة الجزائرية واستفحل فيها. تلك الجريمة الأخلاقية التي تمس الضمير المهني والاعتداء على ثقة المواطن في إدارته ووطنه بعد الاعتداء على أمواله. ولاشك أن انتشار مظاهر الفقر والتخلف قد سبب انتشار الرشوة حتى تحولت إلى قاعدة عمل لمجمل المعاملات اليومية في الوظيفة العامة.

فمثلا على مستوى إدارة الجمارك أعلن مديرها أنه تم فصل ومقاضاة أكثر من 110 جمركي بتهمة الرشوة. وتهريب 8 آلاف مليار إلى الخارج.¹⁷ بالإضافة لمتابعة أكثر من 530 من موظفي الجمارك بسبب الرشوة والأخطاء المهنية.¹⁸ وكشف المفتش العام للجمارك أنه تم توقيف 202 جمركي من بينهم أعوان وإطارات متورطين في تعاظم الرشوة من المستوردين والمتعاملين الاقتصاديين.¹⁹ وأيضا على مستوى البلديات فقد كشفت مصادر من وزارة الداخلية والجماعات المحلية إدانة 612 رئيس بلدية من أصل 1541 رئيس على المستوى المحلي نتيجة تورطهم بعمليات فساد... كما أن 1147 منتخب محلي تورطوا في قضايا مشبوهة ومعاملات غير قانونية خاصة ما تعلق منها بمجال العقار وتحويل الأراضي والتلاعب في منح الصفقات العمومية، دون أن ننسى المعاملات التجارية الدولية للإدارة الجزائرية والتي تؤكد على تفاقم أزمة الفساد الإداري في الجزائر من أمثلتها استيراد 100 مطحنة بقيمة 800 مليون دولار وهي قديمة تحاليل فيها المستوردون وأظهروها بفاتورات جديدة.²⁰

وكل يوم تعج الصحافة الجزائرية بأخبار الاختلاس والنهب لثروة البلاد لمئات المليارات فيريد الجزائر خلال سنة 2014 تم اختلاس من حسابات الزبائن في وكالة واحدة 6,9 مليار سنتيم من دفاتر التوفير والاحتياط

17 نوارة باشوش، مقاضاة 110 جمركي بتهمة الرشوة.. وتهريب 8 آلاف مليار إلى الخارج، على الرابط التشعبي:

<https://www.africanewshub.com/news/4587186-%D9%85%D9>

18 ايظطاحين غانية، مرجع سابق، 2016، ص: 264.

19 ليلى شرفاوي، مقاضاة ومعاقبة 202 جمركي في فضائح رشوة وفساد، على الرابط التشعبي: <https://www.echoroukonline.com/>

20 ايظطاحين غانية، مرجع سابق، 2016، ص: 264-265.

21 توقيف رئيسة مكتب بريد الجزائر بأولاد فايت بتهمة اختلاس 7 مليار سنتيم، جريدة الشعب، 03 مارس 2018، على الرابط التشعبي:

<https://www.djazairress.com/echchaab/109248>

22 أبو عبد القادر، قابض بريد مكتب الدباب وراء السطو على 3-5 مليار سنتيم في إليزي، على الرابط التشعبي:

<https://www.enaharonline.com/>

23 الادعاء الجزائرية، فرعون: أزيد من 60 بالمائة من عمليات الاختلاس ببريد الجزائر سببها الزبائن، 2016/09/29، على الرابط التشعبي:

<http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20160929/89349.html>

24 عبد النور بو خمم، تقرير رسمي يتهم البريد بتحويلات مشبوهة من إسرائيل، بريد الجزائر.. البنك المفضل للإرهابيين والمافيا، جريدة الشروق 2011/04/02، على الرابط

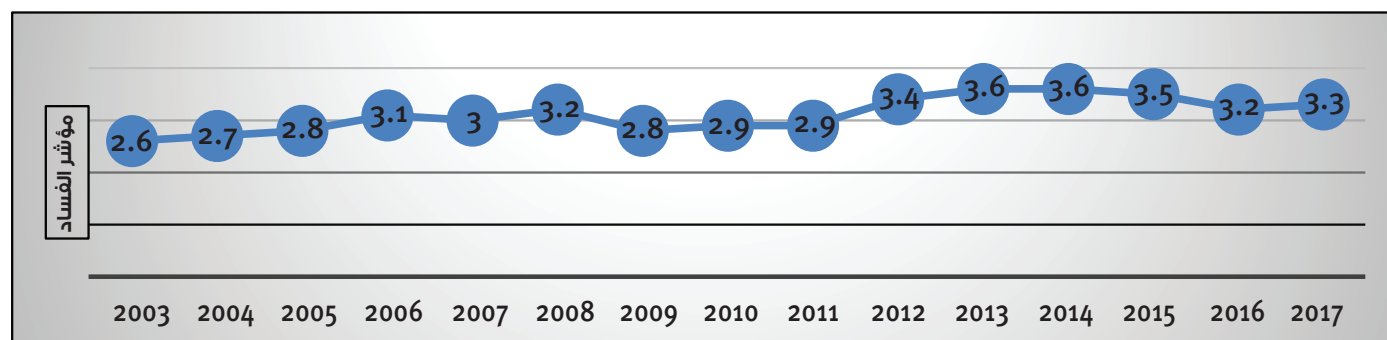
التشعبي: <https://www.echoroukonline.com/>

25 ايظطاحين غانية، مرجع سابق، 2016، ص: 260.

التدابير المتخذة لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، وإن ترتيب الجزائر في سنة 2014 كان برتبة 100 دوليا وفي سنة 2013 على نفس النقطة ولكن بترتيب 94 عالميا ليعكس تحسنا في الوضعية وإنما يعود السبب لتراجع عدد الدول المعنية بالاحصاء من 175 دولة في 2014 إلى 168 في 2015.

المحقق في العدد 88 بتاريخ 17 نوفمبر 2007، فهل يا ترى سوء التسيير هو المصطلح المنقح للفساد الإداري في الإدارة الجزائرية؟؟؟؟ ومع كل هذه الفصائح التي تتسارع في البلاد يبين تطور المؤشر حسب الشكل رقم (01) في أرقام غير مشرفة أبسط تفسير لعدم فعالية

الشكل رقم (01) تطور مؤشر الفساد في الجزائر حسب منظمة الشفافية الدولية



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات الجدول رقم (02)

على وجوده وانتشاره في جميع أجهزة الدولة. والجدول رقم (03) يبين مؤشر ضبط الفساد حسب تقارير البنك الدولي خلال الفترة (2003-2016).

ثانيا- ترتيب الجزائر بمؤشر ضبط الفساد حسب تقارير البنك الدولي ترتبت الجزائر من خلال التقارير الدولية للفساد في مراتب متأخرة تؤكد

الجدول رقم (03) ترتيب الجزائر بمؤشر ضبط الفساد حسب تقارير البنك الدولي

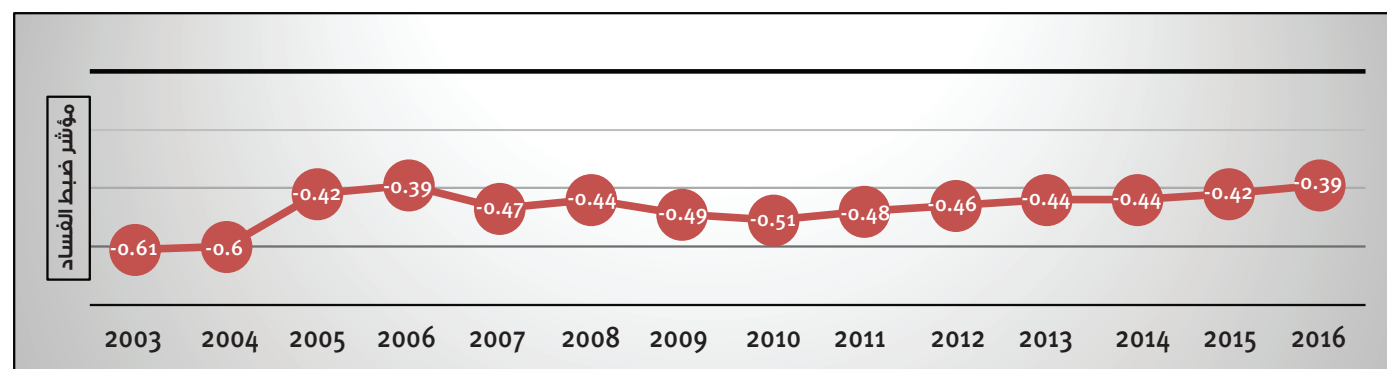
السنوات	قيمة المؤشر	السنوات	قيمة المؤشر	السنوات	قيمة المؤشر
2003	0,61-	2008	0,44-	2013	0,44-
2004	0,60-	2009	0,49-	2014	0,44-
2005	0,42-	2010	0,51-	2015	0,42-
2006	0,39-	2011	0,48-	2016	0,39-
2007	0,47-	2012	0,46-		

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معلومات تقارير منظمة الشفافية الدولية على الرابط التشعبي: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

على سلم ضبط الفساد.²⁶ إن صور الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية متعددة لذلك ساهمت في تراجع البلاد في تطبيق تشريعات ضبط الفساد رغم وجودها، ويمكن ملاحظة ذلك بشكل واضح من خلال مؤشر ضبط الفساد في الشكل رقم (02)، وهو ما يتماشى منطقيا مع ما حصلت الجزائر عليه من مراتب متأخرة وأخرها 112 سنة 2017 بعدما كانت الرتبة 108 في سنة 2016 ومن بين 21 بلدا عربيا تأتي بالرتبة 10 خلال 2017، وهو ترتيب متدن وليس مفاجئا حسب الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد حيث حصلت الجزائر خلال سنة 2016 على الرتبة 17 إفريقيا والتاسعة عربيا.

من خلال الاعتماد على هذا المؤشر الذي يعده البنك الدولي نجد أن الجزائر متأخرة جدا في هذا المجال ويعود السبب في ذلك كما أشار التقرير إلى أوضاع الحوكمة أو مؤشرات إدارة الحكم والنزاهة، والذي يعتمد على قياس مدى تورط السياسيين والبرلمانيين والقضاة وموظفي الحكومة ومسؤولي الضرائب والجمارك في قضايا الرشوة والفساد. وقد أوضح التقرير بأن ضعف المؤسسات العامة في الدولة وغياب الشفافية في الإدارة العامة والمالية، وضعف القدرة على ردع ومعاينة الفاسدين، وغياب النظام القضائي المستقل، بالإضافة إلى عدم فعالية وجدوى الإصلاحات التي تقوم بها الحكومة، وهو ما يسبب تراجع ترتيب الجزائر

الشكل رقم (02) تطور مؤشر ضبط الفساد في الجزائر خلال الفترة 2003-2016



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات الجدول رقم (03)

ثالثاً- بعض القضايا الكبرى للفساد الإداري في الجزائر

1- البنوك الخاصة و البنوك العامة:

رغم اعتماد مسار إصلاح مصرفي منذ سنة 1999، إلا أن هذا المسار لا يزال بطيئاً مما أثر سلباً على محيط نشاط البنوك، حيث سجلت الساحة المصرفية أزمة مصرفية خطيرة زلزلت البنوك الخاصة وأدت إلى فقدان ثقة المتعاملين الإقتصاديين بها، مما أدى إلى زعزعة في مصداقية بنك الجزائر في مجال الإشراف والرقابة، كما أن البنوك العمومية التي يسودها نموذج النظام الإداري الموجه دون مراعاة مقاييس المردودية فهي بدورها سجلت فضائح ومشاكل مالية ومصرفية، الأمر الذي سارع ببناء تطبيق الحوكمة المصرفية.²⁷

1-1- البنوك الخاصة: وسيتم التركيز على أهم قضيتين وهما:

أ- قضية آل خليفة بنك: تم اعتماد بنك «آل خليفة بنك» كشركة أسهم في 1998 بالجزائر العاصمة، ويتكون رأسمالها من 500 مليون دينار مقسم إلى 5000 سهم اجتماعي بقيمة 100,000 دج للسهم الواحد وتهدف هذه الشركة إلى تحقيق كل العمليات البنكية وحتى التدخل على مستوى أسواق رؤوس المال وتقديم الخدمات (التوجيه، التكوين) وذلك داخل وخارج الحدود الوطنية في إطار القوانين المحلية والأجنبية والدولية الغير معنية بهذه العمليات.²⁷

بدأت ملاحم تجاوزات «آل خليفة بنك» منذ سنة 2001 إثر عمليات الرقابة الدورية لبنك الجزائر لأعمال ونشاطات مختلف البنوك والمؤسسات المالية، وقد تم إعداد تقرير من البنك المركزي يبين مخالفة هذا البنك لأنظمة الصرف المعتمدة وتم إرساله إلى الوزير المكلف بالمالية في شهر ديسمبر 2001 ولم تقم أية جهة بالإجراءات القانونية والتنظيمية الضرورية قبل استفحال الخطر وفقدان التحكم فيه، إلا أن عمليات مراقبة أخرى التي أجريت عليها في سبتمبر 2002 أكدت استمراره في مخالفة أنظمة الصرف وتحويل رؤوس الأموال إلى الخارج، فأعد المراقبون تقريراً لمختلف التجاوزات المرتكبة وسلم إلى العدالة في فبراير 2003 بموجب التعديلات التي أدخلت على الأمر (96-22) والتي تخول لبنك الجزائر إرسال محاضر المخالفات إلى العدالة.

عقب المخالفات المسجلة في تشغيل «آل خليفة بنك» قرر بنك الجزائر اتخاذ إجراء تحفظي* ابتداءً من 27 نوفمبر 2002، وفي اجتماع اللجنة المصرفية في جلسة 2 ديسمبر 2002 قررت استناداً إلى تطبيق القانون (90-10) المؤرخ في 14 أبريل 1990 المعدل والمتمم والمتعلق بالنقد والقرض، تأكيد الإجراء التحفظي بتعليق عمليات تحويل رؤوس الأموال للخارج وكما قررت اللجنة أيضاً، نتيجة لعجز مسيري «آل خليفة بنك» من اتخاذ الإجراءات المناسبة، وتفادياً لتدهور الوضعية المالية لهذا البنك تم تطبيق المادة 155 من القانون (90-10) المتعلق بالنقد والقرض، بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً تنقل له كل السلطات اللازمة لإدارة أعمال «آل خليفة بنك» وتسويرها.²⁸ وفي 26 مايو 2003، ترأست اللجنة المصرفية الجلسة التأديبية بحضور مسيرين (2) فقط للبنك المعني، وقد تم الاستماع إلى المدير المؤقت لتقديم نتائج التحقيق المحاسبي والمالي؛ فأكد أن الوضعية المالية لشركة المساهمة «آل خليفة بنك» تتميز بعجز في الموارد ملفق بتصاريح مزورة ويرجع هذا العجز في الموارد إلى:²⁹

- تهريب رؤوس الأموال نحو الخارج،
 - تراكم المستحقات للديون المعدومة على مؤسسات تابعة،
 - مخالفات تنظيم الصرف المتزامنة مع إختلال الهيكل المالي،
 - اختلاسات ضخمة في الموارد، ومخالفة القواعد المحاسبية والمهنية.
- هذه الوضعية من سوء التسيير أدت إلى حالة خطيرة من فقدان السيولة التي سرعان ما تحولت إلى إعسار مالي وعدم القدرة على التسديد للالتزاماتها عند فترة التحصيل وهو ما يؤكد ضياع الودائع، وبعد المداولة للجنة المصرفية وفق القانون تم اتخاذ لقراراً بسحب ترخيص بنك «آل خليفة بنك» وتعيين مصف من خلال تطبيق المادة 156 والمادة

157 من القانون (90-10) المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، ويتفق معظم المختصين الماليين بأن هذه الإجراءات جاءت متأخرة جداً في حين كان يمكن تفادي هذه النتائج الوخيمة من ضياع المال العام وفقدان ودائع المواطنين إذا كانت هناك مراقبة فعلية وشفافية حقيقية للنظام المصرفي. وحضور فعال للبنك المركزي الذي تغاضي على بعض المخالفات الواضحة كتقديم «آل خليفة بنك» لمعدلات فائدة أعلى من تلك المتوفرة في السوق وهو خرق واضح لقوانين المنافسة الشرعية. والزام الصمت حول تحويل الأموال العمومية والإيداعات المالية للخواص إلى عمله صعبة ونقلها إلى الخارج. ويرى كذلك الخبراء الماليين أن الإجراءات المتخذة اكتسبت الطابع السياسي في حين كان يمكن اتخاذ قرارات تميل أكثر للجانب الاقتصادي دون سحب الاعتماد، من خلال دمجها وتغيير شكلها من شركة مساهمة ذات الشخص الواحد أو غير ذلك قصد الحفاظ على أموال المودعين ومناصب الشغل التي توفرها هذه المؤسسة العملاقة.³⁰

ب- قضية بنك الجزائر التجاري والصناعي:³¹ في 1997 منح مجلس النقد والقرض من خلال القرار رقم (97-01) رخصة بإنشاء بنك خاص يسمى «بنك الجزائر التجاري والصناعي» يتخذ الشكل القانوني لشركة مساهمة برأس مال اجتماعي قدره 1 مليار دينار. وقد تم الانتهاء من إنشاء هذه الشركة بموجب عقد موثق صادر في 04 يوليو 1998، وبعد ذلك تم اعتمادها بصفتها بنكاً من خلال قرار محافظ البنك الجزائر رقم (98-08) المؤرخ في 24 سبتمبر 1998. وتجدر الإشارة إلى أن هذا البنك كان محل مراقبة ميدانية خلال سنة 1999 وبعد الإجراءات الحضرورية أمام اللجنة المصرفية، تم تطبيق الإجراءات التأديبية في سنة 2000 من خلال عقوبة التعليق المؤقت لمهام مدير مجلس الإدارة إلى جانب عقوبة مالية بقيمة 5 ملايين دينار دفعت إلى الخزينة العمومية.

وفي أغسطس 2003، قررت اللجنة المصرفية سحب اعتماد «بنك الجزائر التجاري والصناعي» من خلال القرار رقم (08-2003) إستناداً كذلك إلى المادتين 156 و157 من القانون (90-10) المتعلق بالنقد والقرض وتعيين مصف له وقد بررت اللجنة المصرفية قرارها بكون وضعية السيولة المالية للبنك لا تسمح له بتغطية التزاماته تجاه الغير وكذا عدم تمكن مساهمي البنك من الاستجابة الملموسة لطلب السلطات النقدية لتقديم الدعم المالي الضروري لبنكهم طبقاً للقانون، ومن مخالفات هذه المؤسسة:³²

- عدم احترام المعايير ونسب الحذر لاسيما نسب توزيع المخاطر ونسبة قابلية السداد،
- عدم احترام مواعيد إرسال الوثائق التنظيمية،
- عدم مطابقة تحرير رأس المال،
- عدم احترام قواعد السير الحسن للمهنة في معالجة الشيكات غير المسددة والسفستجات المزورة،
- الوضعية غير الكافية للحساب الجاري للبنك لدى بنك الجزائر،
- عدم احترام متطلبات الاحتياطي الإجباري لدى بنك الجزائر،
- مخالفة تشريعات وتنظيمات الصرف.

وجاء هذا القرار في الوقت الذي كان يوجد فيه المدير العام بالنيابة «لبنك الجزائر التجاري والصناعي» تحت الرقابة القضائية في قضيتين مختلفتين تتعلق الأولى بعملية استيراد ما قيمته 5 ملايين دينار من السكر من طرف مؤسسة «سوترايل» بسفستجات مزورة والثانية انفجرت في 2003 عندما حاول نفس المدير الاستيلاء على مقرات خاصة بوثائق مزورة كذلك، ويتضح في الواقع أن هذه القضية سارعت إلى تعجيل صدور الأمر (03-11) المتعلق بالنقد والقرض وتقليص استقلالية وصلاحيات بنك الجزائر الذي صدر في أقل من أسبوع من تاريخ قرار سحب اعتماد بنك الجزائر التجاري والصناعي.

وفي الأخير تجدر الإشارة، بأنه بمجرد سحب ترخيص «آل خليفة بنك» و«بنك الجزائر التجاري والصناعي» والإعلان عن تصفيتهما تم اعتماد إجراءات ضمان الودائع من خلال شركة ضمان الودائع المصرفية، التي

* صرح رئيس الحكومة الأسبق عبد اللطيف بن آشنهو في سنة 2002 بأن «البنوك خطر على أمن الدول»، وكما كان محققاً في ذلك حيث قدرت الخسائر الناتجة عن أهم الفضائح المالية التي وصلت إلى أروقة المحاكم إلى حوالي 3.8 مليار دولار خلال الفترة (2002-2005).

27 لطرش (الطاهر)، تقنيات البنوك دراسة في طرق استخدام النقود من طرف البنوك مع الإشارة إلى تجربة الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2003، ص: 204.

* الإجراء التحفظي (Une mesure conservatoire)، إجراء استعجالي يتخذ بغية تثبيت ذمة مالية، المحافظة عليها أو إنقاذها من ضرر وشيك الوقوع.

28 Banque d'Algérie, Communiqué de la commission bancaire, 02 Décembre 2002.

29 Banque d'Algérie, Communiqué de la commission bancaire, 29 Mars 2003.

30 M-TANEFOUT, «EL KHALIFA BANK: La liquidation face à l'incompétence», LIBERTE économie, Publication Hebdomadaire, Cinquième année, N°232, Juillet 2003, p:10.

31 Banque d'Algérie, Media BANK, Le Journal interne de la Banque d'Algérie, Publication Bimestrielle, N°67, Août- Septembre 2003, pp: 46-.

32 Banque d'Algérie, Communiqué de la Commission Bancaire, 21 Août 2003.

القضية حول تواطؤ كبار مسؤولي فروع البنك مع أحد العملاء عن طريق تأسيس 24 شركة وهمية وإصدار 1957 صك بدون رصيد، بعدما استفاد هذا العميل من قروض بنكية دون ضمانات وخصم لأوراق تجارية وهمية قبل وصول الإشعارات.³³

ب- بنك الفلاحة والتنمية الريفية: وقد تم تأسيسه في 1982 لغرض تمويل الفلاحة ومتمماتها.³⁷ تعرض بدوره لكبرى الفاضح والأزمات المصرفية التي هدته استمراريته وكادت أن توقف نشاطه. في حين تم سحب الاعتماد من وكالتين تابعتين له. سجلت المفتشية العامة لإدارة بدر في 2005 ضياح مبالغ خيالية في صفقات مشبوهة بين متعاملين خواص تجاوزت 1700 مليار سنتيم. أمكن استرجاع حوالي 500 مليار سنتيم وهي عملية مرتبطة بتعاملات مشبوهة لمسؤولي الوكالة بأوراق تجارية وهمية عرفت بقضية «سفتجات المجاملة» إلا أن القضية عرفت إجراءات قضائية بطيئة ليبت فيها في 2011 من خلال متابعة 9 من 25 متهمًا، وقد تراوحت الأحكام ما بين سنتين وعشرة سنوات أما الباقية فقد استفادوا من البراءة.³⁸

أما في منتصف سنة 2006 فقد سجل بنك البدر متاعب مالية كبيرة كادت أن تعصف بوجوده لولا قرار إعادة تمويل البنك من طرف الحكومة. حيث سجل قضية اختلاس وتبيد 9 ملايين دولار من وكالة رياض الفتح. وفي ظاهرة أولى من نوعها أصبحت أموال البنك غير مضمونة في الخارج على الأقل في بلجيكا.³⁹

ج- الصندوق الوطني للتعاون الفلاحي - بنك: وتم تأسيسه في 1995، ومن مهامه ممارسة الأعمال المصرفية لصالح زبائن القطاع الزراعي المنتج، وقطاعات تربية المواشي والغابات والصيد البحري. وبذلك قد استفاد الصندوق من رخصة لممارسة عمليات مصرفية مع احترام كل اللوائح والقوانين المتعلقة بذلك.⁴⁰ وفي 2008 عينت اللجنة المصرفية منصفا مؤقتا لدى الصندوق الوطني للتعاون الفلاحي- بنك بسلطات تسييرية كاملة وفقا للقواعد القانونية، ليقف على الوضعية التسييرية الكارثية لبنك عمومي يسيّر قروض 65 ألف فلاح بقيمة إجمالية تقدر بحوالي 19 مليار دينار للفترة الممتدة من سنة 2000 إلى سنة 2008 دون ضمانات.⁴¹ وكانت تعتبر هذه الخطوة الأولى نحو تصفية البنك بعد أن وصل إلى نقطة الإفلاس الحقيقية. لكن القرارات الإدارية والسياسية للوصايا البعيدة عن الأعراف المصرفية جعل منح الإصلاح يتجه عكسيا نحو إصدار قرارات مسح الديون لجميع الفلاحين المسجلين على مستوى الصندوق التي أمر بها رئيس الجمهورية.⁴² كما تم إعادة إدماج حوالي 510 عاملا وإطار من البنك دون شروط مسبقة في كل من فرع التأمينات وبنك الفلاحة والتنمية الريفية.⁴³

وفي سنة 2011 قرر بنك الجزائر سحب رقابة المتصرف الإداري عن الصندوق، الذي أصبح فرعا تابعا للمؤسسة المالية الصندوق الوطني للتعااضية الفلاحية بنسبة (100%) برأسمال 5,3 مليار دينار منذ نهاية سنة 2009.⁴⁴

هناشأة البنوك العمومية تعود أساسا للإبقاء على منح القروض ذات مردودية منخفضة لفائدة المؤسسات العمومية الكبرى، إضافة إلى ديون غير عاملة متأتبة من مؤسسة منحلة تعاني أزمات هيكلية، إلى جانب نقص المؤهلات والتخصص لإطارات البنوك العمومية في بيئة مصرفية

اضطلع بنك الجزائر بدور المؤسس الوحيد لها على شكل شركة مساهمة برأسمال قدره 220 مليون دينار موزع بطريقة متساوية بين البنوك الاثنا والعشرون المرخص لها.³³

وفصلا عن الأسهم التي يحوزها يلزم كل بنك بدفع منحة ضمان سنوية قدرها (0,35%) من إجمالي ودائع المصرفية المسجلة حتى 31 ديسمبر 2002، على أن يتم تسديد كل بنك للالتزاماته نحو شركة ضمان الودائع المصرفية كأقصى أجل حتى نهاية شهر يونيو 2003.³⁴ وقد أكد محافظ بنك الجزائر بأن هذه الشركة قد سددت 27000 شيكا بتكلفة إجمالية تقدر بحوالي 2,4 مليار دينار لتعويض صغار المدخرين من عملاء «آل خليفة بنك».

وفي الأخير يجب أن نشير أنه قدرت مصادر مصرفية وقضائية رسمية الخسائر الناجمة عن أهم الفاضح للبنوك الخاصة بحوالي 3 ملايين دولار، فبنك الخليفة الذي تسبب في خسائر في حدود 2 مليار دولار، أما البنك الصناعي والتجاري الجزائري فقد كلف خسائر بقيمة 800 مليون دولار، وبعد تصفيتهما شهد القطاع المصرفي أزمة مصرفية حادة عصفت بجميع البنوك الخاصة ذات رأس المال الجزائري، حيث قامت اللجنة المصرفية لبنك الجزائر بسحب اعتماد كل من الشركة الجزائرية للبنك، يونيون بنك، منى بنك، البنك الدولي الجزائري، بنك الريان الجزائري... الخ. وإن تعددت الأسباب للوصول لهذه الوضعية الحرجة، إلا أنه تبقى سوء الإدارة وعدم الالتزام بمبادئ الحوكمة السليمة من الأسباب التي أدت إلى تلك الأزمة المصرفية.

1-2- البنوك العمومية

من الصعب تصنيف محدد لطبيعة التسيير المنتهج في البنوك العمومية فهل هو تسيير خاص أو تسيير عام (وصايا)، أو مزج بينهما، فهل تسيير وفق معايير اقتصادية أو سياسية؟! فليس من قواعد التسيير أن يتكرر مسؤول مهما كانت خبرته وقدراته في ترأس إدارة بنك أكثر من عهدين وهو حال البنوك العمومية. رغم ما تسجله من فضائح مالية وإدارية وتحويل وتهريب ملايين الدولارات نحو الخارج عبر وكالات البنوك العمومية* ولا تتوانى الحكومة في اللجوء كل سنتين أو ثلاثة إلى تطهير مالية البنوك العمومية من خلال شراء الديون غير العاملة للشركات العمومية العاجزة، بالإضافة إلى تطهير مباشر للبنوك بأزيد من 2 مليار دولار، وباعتراف جميع المختصين في الشؤون المصرفية فإن الحوكمة المصرفية تعتبر السبيل الوحيد لتجاوز حالة الفساد المالي والإداري للقطاع المصرفي الوطني.

ويمكن عرض أهم المخالفات المصرفية والفضائح المالية للبنوك العمومية فيما يلي:

أ- البنك الوطني الجزائري: ويعتبر أول البنوك التجارية المستقلة في الجزائر، تم تأسيسه في 1966 نتيجة لاندماج أربعة بنوك أجنبية³⁵، ومن أشهر المخالفات المصرفية التي سجلها نجد قضية اختلاس 3200 مليار سنتيم. تعود أطوار القضية إلى نهاية سنة 2005 على مستوى ثلاثة فروع للبنك، أين تم اكتشاف اختلاس مبالغ ضخمة منذ 2002، تعود لثلاثة سنوات من النهب المستمر والمستمر للمال العالم في غياب سلطة الإشراف والرقابة. حيث تم إيداع الحبس ستة مديريين فرعيين بما فيهم المدير العام السابق للبنك، بينما استطاع مدير فرع بنك بوزريعة من الفرار إلى لندن، بالإضافة إلى محافظي الحسابات والمفتش العام.³⁶ وتطور

33 Banque d'Algérie, Communiqué de la Banque d'Algérie, 28 Mars 2003.

34 Instruction N°0303- du 1er Juin 2003, Portant détermination du taux de la prime due au titre de la participation à la société de garantie des dépôts bancaires.

* سجل بنك الجزائر 3497 مخالفة مصرفية وإيداع 33 شكوى نهاية سنة 2003 وحوالي الضعف خلال سنة 2004. لكن الملفت للانتباه أن القضايا التي حولت للعدالة نستغرق معالجتها وطول ملفاتها مددا تتراوح ما بين 03 إلى 15 سنة. في حين كبرى القضايا استطاع المتهمين فيها الفرار نحو الجنات الضريبية بالخارج.

35 الأمر رقم (66-178) المؤرخ في 13 جوان 1966، المتضمن إحداث البنك الوطني الجزائري وتحديد قانونه الأساسي، **الجريدة الرسمية**، العدد 51، الصادرة في 14 جوان 1966.

36 ريمة بن سالم، « فضيحة البنك الوطني الجزائري تنتهي بـ 18 سنة نافذة لعاشور عبد الرحمن »، **صوت الأحرار**، جريدة يومية، 28 جوان 2009، على الرابط التشعبي:

<http://www.dawt-alahrar.net/online/>

** تعتبر أكبر فضائح اختلاس للأموال العامة، بدليل أنه تأسس فيها 63 محامي و56 شاهدا وتبع فيها 26 متهمًا، بينهم 13 موقوفين واثنين في حالة فرار، ضاع من خلالها حوالي 32 مليار دينار (أكثر من 40 مليون دولار) من المال العام. لكن الغريب في الأمر أنه دوما رسالة من مجهول تكشف المستور. في حين البنك المركزي أو أنظمة الرقابة خارج التغطية.

37 المرسوم رقم (82-106) المؤرخ في 13 مارس 1982، المتضمن إنشاء بنك الفلاحة والتنمية الريفية وتحديد قانونه الأساسي، **الجريدة الرسمية**، العدد 11، 16 مارس 1982.

38 وكالة الأنباء الجزائرية، اختلاس 12 مليار دينار من وكالة بدر يتر خادم، 30 مارس 2011، على الرابط التشعبي:

<http://www.aps.dz/ar/pageview.adp?in=110927>

39 العام بوثلجي، « تأجيل النطق بالحكم في قضية اختلاس 9 ملايين دولار من بنك بدر»، **الشروق**، جريدة يومية، 25 أوت 2006، على الرابط

<http://www.echorokonline.com/ara/?new=7767>

40 النظام (95-01) المؤرخ في 28 فبراير 1995، المتضمن منح الصندوق الوطني للتعااضية الفلاحية رخصة لممارسة العمليات المصرفية.

41 Banque d'Algérie, Communiqué de la commission bancaire, 22 Septembre 2008.

42 محسن ساس، « صندوق التعاون الفلاحي يمسح ديون 50 ألف فلاح »، **الفجر**، جريدة يومية، على الرابط التشعبي:

<http://www.al-fadjer.com/ar/national/128000.html>

43 بنك الفلاحة والتنمية الريفية، مراسلة داخلية رقم 11/89، 28 فبراير 2011.

44 Règlement N°0907- on 10 Décembre 2009, Modifiant le Règlement N°9501-, **Portant dérogation en faveur de la CNMA pour effectuer des opérations de banque.**

أحد أكثر المناصب المرموقة في الدولة ولا يصل إليه سوى المقربين جدًا من النظام، وله من تأثير ما يفوق الكثير من الوزراء نظراً لدور الشركة الاقتصادي والاجتماعي، حسب التقارير. إضافة إلى هذين المسؤولين، يتابع أكثر من 15 مسؤولاً ومديرًا تنفيذيًا في وزارتي الطاقة وإدارة سوناطراك، دون أن ننسى بعض أقارب المتهمين كابني محمد مزيان اللذين يلاحقان بشبهة تلقي عمولات واستغلال نفوذ والدهما.

تفجرت قضية سوناطراك عقب نشر موقع ويكيليكس لوثائق سرية للسفارة الأمريكية بالجزائر تشرح بالتفصيل شبكة الفساد السياسي والمالي الذي ينخر قطاع النفط الجزائري، سرعان ما أثارت هذه الوثائق ضجة كبيرة في الإعلام الأوروبي، خاصة لأنها تتحدث عن تورط شركات إيطالية، وألمانية، وفرنسية عملاقة في هذه الفضيحة، لا سيما مجموعة «إينا» الإيطالية النفطية، والتي أشارت تقارير إلى تورطها عبر فرعها «سايبام»، إلى جانب وزير الطاقة الجزائري السابق شكيب خليل ومساعديه المشتبه بتلقيهم رشاً و عمولات تقدر بـ 256 مليون دولار، مقابل تسهيلات في منح صفقات للمجموعة الإيطالية تخص فروع سوناطراك. وتم اعتقال محمد مزيان سنة 2011. وسارع الرئيس الجزائري إلى إعلان تعديل حكومي في مايو 2010 أقال بموجب وزير النفط دون توجيه أي اتهام له، وهو بدوره هاجر إلى الولايات المتحدة بضعة شهور من بعدها إلى أن أعلنت الجزائر عن مذكرة توقيف دولية بحق المسؤول السابق في 2013، ولكن سرعان ما ألغيت بسبب ما أعلن عن وجود «أخطاء إجرائية في المذكرة» وما يزال اليوم أغلب المتابعين في القضايا الأربعة بين قابع في السجن وهارب في الخارج. وضمت لائحة المتهمين مسؤولي أربع شركات أجنبية.

وتتعلق القضية بخمس صفقات مشبوهة بقيمة تقارب المليار دولار أميركي، منحها محمد مزيان، لمجمع الشركة الألمانية «كونتال ألجيريا فونك فرك» في إطار مشروع إنشاء نظام مراقبة بصرية وحماية إلكترونية لجميع مركبات مجمع «سوناطراك» في الجزائر. وأشار قرار الإحالة إلى أن شركة «سوناطراك» أبرمت صفقة مشبوهة مع المجمع الإيطالي «سيبام» في إطار مشروع إنجاز أنبوب الغاز الرابط بين الجزائر وسردينيا الإيطالية لنقل الغاز الطبيعي من حقل حاسي الرمل جنوب الجزائر إلى إيطاليا، وهو مشروع مقسم إلى أربعة أقسام، ووقعت في هذه الصفقة عدة اتهامات. وفي 2014، تفجرت قضية ثانية تتعلق بشركة «سوناطراك»، تورط فيها وزير الطاقة الجزائري السابق، شكيب خليل، المتواجد في واشنطن حينها ونجله وزوجته ونجل شقيق وزير الخارجية الجزائري الأسبق، محمد بجاوي، وأصدرت السلطات الجزائرية طلبات جلب دولية في حق تسعة متهمين في القضية. ودلت التحقيقات في هذه القضية على وجود شبكة دولية كبيرة للفساد، تشمل مسؤولين جزائريين في قطاع الطاقة ومسؤولين في شركة «سوناطراك» كانت تتلقى رشاً و عمولات من شركات أجنبية تنشط في الجزائر، مقابل الحصول على صفقات مع شركة النفط الجزائرية «سوناطراك». وتوصلت التحقيقات إلى وجود حسابات مصرفية في سنغافورة والإمارات وسويسرا وفرنسا وإيطاليا وهونغ كونغ والولايات المتحدة الأميركية للمتهمين.

4- قضية قناطير الكوكابين واللحوم المجمدة

أعلنت الرئاسة الجزائرية في 2018 أن الرئيس بوتفليقة أقال المدير العام للأمن الوطني عبد الغاني هامل من منصبه، في عام 2010، غادر الدرك وتم تعيينه رئيساً للمديرية العامة للأمن الوطني ليحل محل علي التونسي، الذي قتل. وتأتي هذه الإقالة بعد ساعات قليلة من تصريحات للهامل حول قضية تهريب كوكابين. ويأتي هذا القرار غير المتوقع وسط فضيحة تهريب كوكابين أطاحت بالعديد من المسؤولين وضمنهم قضاة. وحدثت الواقعة، عندما صادر خفر السواحل يوم 29 مايو/أيار 2018 شاحنة في عرض البحر قادمة من ميناء فالنسيا بإسبانيا، متوجهة إلى ميناء وهران بغرب الجزائر. وانطلقت الباكسة المحملة بالمخدرات من البرازيل.⁴⁷

ففي شهر أبريل وقبل شهر ونصف من شهر رمضان حيث يرتفع فيه استهلاك الشعب الجزائري للحوم الحمراء حوالي أربع مرات حسب مديرية التجارة أي حوالي 37000 طن، عقدت شركة دنيا للحوم في الجزائر التي يمتلكها كمال الشيخ مع شركة مينرفا فود اتفاق يقضي باستيراد 1206

تسودها الضبابية وعدم الإفصاح. ويشير بعض الخبراء أنه لو يتم تطبيق المعايير المصرفية الدولية في مجال تقييم الأداء ليطم إعلان إفلاس عدة بنوك عمومية بالنظر لوضعيتها المالية المتدهورة، خاصة في مجال القروض المتعثرة، إلا أنه لا يمكن أن نتجاهل الجهود المبذولة من الدولة ممثلة ببنك الجزائر في الفترة الأخيرة للرفع من أداء البنوك وتعزيز أنظمة الرقابة من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة المصرفية.

2- قضية «الطريق السيار شرق غرب»

من القضايا التي هزت المجتمع الجزائري، فضيحة الطريق السيار شرق غرب التي اشتبه في تورط وزير الأشغال العامة الأسبق عمار غول فيها، ويحاكم في هذه القضية 16 شخصاً وسبع شركات أجنبية متهمه بـ «الرشوة وغسل الأموال وتبديد المال العام». وجاء في القضية التي حركها القضاء الجزائري عام 2009، اتهامات بـ «قيادة جمعية أشرار واستغلال النفوذ والرشوة وغسل الأموال وتبديد أموال عامة». وقدرت قيمة مشروع إنجاز «الطريق السيار شرق غرب» بستة مليارات دولار أميركي، وبعد خضوع المشروع لسلسلة من عمليات إعادة تقييم قيمة إنجازه خلال عامي 2011 و 2012 وصلت قيمته إلى 11 مليار دولار أميركي، ثم تمت إعادة تقييم قيمة الإنجاز في سنة 2014 إلى أكثر من 13 مليار دولار أميركي بعد تعثر الإنجاز، ليتم فضح صفقات فساد وتضخيم فواتير والشركات التي استندعتها محكمة الجنايات هي «سي آر سي سي» الصينية وكوجال اليابانية و«اس ام» الكندية و«إيسولوكس كارسان» الإسبانية و«بياروتي» الإيطالية و«غرافانتاس» السويسرية و«كوبا» البرتغالية. وانطلق المشروع في 2006 أي في الولاية الثانية لرئيس الجمهورية، على أن ينتهي بعد أربع سنوات وبقيمة أولية فاقت ستة مليارات دولار.⁴⁵

3- قضية سوناطراك⁴⁶

سوناطراك هو المختصر الفرنسي للشركة النفطية الوطنية الجزائرية، وهي مجموعة بترولية حكومية تختص بالمهن المتعلقة بإنتاج وتسويق المنتجات النفطية، وهي إحدى أكبر الشركات الإفريقية عبر العالم. وتعتبر عصب الاقتصاد الجزائري، إذ أن أكثر من 95% من عائدات الجزائر تأتي من الأنشطة المرتبطة بالنفط والغاز. ويتجاوز تأثير الشركة المجال الاقتصادي إلى المجالين الاجتماعي والسياسي، فهي ثالث مشغل للجزائر بعد الجيش والمصالح الحكومية، وتقود خطاً عمرانية واجتماعية عملاقة خاصة في المناطق النفطية، كما أنها مرتبطة أشد الارتباط بالتأثيرات السياسية الداخلية في الجزائر، وفوق ذلك كله تشكل ورقة رابحة في العديد من الصفقات الديبلوماسية الجزائرية. **بلغة الأرقام**، تضم مجموعة سوناطراك 8 شركات على الأقل، تنوع أنشطتها بدءاً من التنقيب عن النفط واستغلاله وتسويقه، مروراً بالأنشطة المتعلقة بالغاز الطبيعي، إضافة إلى عدد كبير من الإنتاجات البتروكيمياوية، نهاية بالإشراف على تحلية مياه البحر، وتساهم وحدها بـ 36% من الناتج الداخلي الجزائري. وسجلت سوناطراك أرباحاً تناهز 640 مليار دولار بين سنتي 2000 و 2013، مما ساعد في نفس الفترة بخفض المديونية الخارجية للجزائر.

من الناحية التقنية، يتعلق الأمر بـ 4 قضايا تسمى في الإعلام الجزائري «قضية سوناطراك 1، 2، 3، 4»، لكنها تدور كلها حول شبكة فساد مالي وسياسي في هرم الدولة، ويهتم فيها مجموعة كبيرة من السياسيين والمسؤولين الجزائريين عن قطاع النفط بتلقي عمولات ورشاً و دولية تقدر بملايين الدولارات، من مجموعة من الشركات الأوروبية أو المتعددة الجنسيات مقابل صفقات ضخمة تخص الشركة النفطية الجزائرية. وتحظى قضيتا سوناطراك 1 و 2 بنصيب الأسد من المتابعة الإعلامية نظراً لوزن الشخصيات الجزائرية والشركات الدولية المرتبطة بهذه القضية.

يعد وزير الطاقة الجزائري الأسبق شكيب خليل أبرز متهم في هذه القضية، إذ أنه إضافة لكونه الوصي السياسي عن أهم قطاع حيوي منذ وصول الرئيس بوتفليقة إلى الحكم ولمدة 11 عامًا (بين 1999 و 2010)، له صيت عالمي، ذلك أنه قد اشتغل مستشاراً للبنك الدولي مكلفاً بسوق النفط، وأيضاً لترأسه منظمة أوبك عامي 2001 و 2008. محمد مزيان هو ثاني أهم متهم في القضية بصفته الرئيس لسوناطراك من 2003 إلى 2010، ويعد منصب رئاسة مجلس إدارة الشركة الوطنية النفطية بالجزائر

45 مصطفى عبد السلام، الجزائر، موعد متجدد مع الفساد، جريدة العربي الجديد، على الرابط التشعبي:

<https://www.alaraby.co.uk/economy/2017/3/27/>

46 صلاح الحسني، قضية سوناطراك.. أكبر قضية فساد في الجزائر في 5 أسئلة، 1 أبريل 2015، على الرابط التشعبي:

<https://www.sasapost.com/the-largest-corruption-case-in-algeria/>

47 لبنان 360، فضيحة الكوكابين تطيح بالمدير العام الوطني الجزائري، بوتفليقة أقاله بعد ساعات من تصريحاته عن القضية، 27 جوان 2018، على الرابط التشعبي، <https://lebanon360.org/mobile-article-desc>

1- التدابير الوقائية في القطاع العام

إن هذه التدابير لها دور علاجي وليس ردعي بهدف حماية الوظيفة العامة من كل أشكال الفساد الإداري كما تعزز مجال المسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية. تضمنها المشرع الجزائري في المواد من 03 إلى 12 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.⁵²

1-1- معايير التوظيف في القطاع العام

بينت المادة الثالثة من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أهم القواعد التي يتعين مراعاتها في توظيف مستخدمي القطاع العام في تسيير حياتهم المهنية عن طريق:

- اعتماد مبدأ الشفافية والنجاعة ومن هنا يتم ترجيح قاعدة الكفاءة والنجاعة والاختصاص على قاعدة الولاء والتملق والمداينة.
- اتخاذ الإجراءات المناسبة لاختيار المترشحين لتولي المناصب العمومية ومن أهمها إجراءات المسابقة والاختبار في التعيين بالإعلان عن الوظائف الشاغرة وتحديد المواصفات اللازمة وكتابة تقرير مفصل بإجراءات المقابلة وأسباب القبول والرفض من خلال اللجنة المحايدة ذات التمثيل المتوازن من المؤسسة. مع وجوب توفر الوظائف بالقدر نفسه لجميع الأشخاص المؤهلين بغض النظر عن أي خلفيات أخرى.
- الأجر المناسب والتعويضات الكافية قصد بسط التدابير الشاملة للوقاية من الفساد لاسيما تعاطي الرشوة والاختلاس.
- إعداد برامج تكوينية وتعليمية متخصصة للموظف تمكنه من رفع وعيه بمخاطر الفساد ونتائج المدمرة على المجتمع وآليات مواجهته، وكيفية تسيير المال العام.

2-1- التصريح بالامتلاكات

لم يحدد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قائمة معينة للموظفين الخاضعين لواجب التصريح بالامتلاكات، بل من صياغة المادة الرابعة يفهم أن كل الموظفين العموميين ملزمون مبدئياً بواجب التصريح، ومع ذلك خصت المادة السادسة من قانون 01/06 بذكر فئة من الموظفين العموميين الخاضعين لواجب التصريح. ويتضمن التصريح وجوداً للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها الموظف العمومي أو أولاده القصر في الجزائر أو في الخارج. كما حددت المادة السادسة من القانون الجهات التي يتم التصريح أمامها بالنسبة لطائفة من الموظفين العموميين. وأُحالَت بالنسبة لباقي الموظفين إلى نص تنظيمي.

3-1- مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين

يفرض على الإدارة العامة وضع آليات للسلوك والأخلاق أو ما يعرف بالمدونات الأخلاقية في القطاع العام تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والملائم للوظائف العمومية تحقيقاً ودعمًا لمكافحة الفساد، حسب المادة 07 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.⁵³

4-1- النزاهة في مجال إبرام الصفقات العمومية

اعتمد المشرع جملة إجراءات لتعزيز الشفافية والمنافسة الشريفة تتمثل في:

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.
- الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.
- وضع معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.
- إتاحة طرق الطعن الممكنة لأصحاب المصالح قصد الدفع بعدم احترام قواعد إبرام الصفقات.

2- معايير المحاسبة في مجال القطاع الخاص

انتهجت الجزائر تدابير وقائية في مجال القطاع الخاص ضمن المادتين 13، 14 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ففي المادة 13 حصرت التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد

علبة لحم طازج دون عظم بـ 70 مليار سنتيم وهي أكبر شركة تصدير لحوم في البرازيل والغريب في الأمر أن المستورد الجزائري لم يزر لا هو ولا ممثلاً عن شركته البرازيل في هذه الصفقة الكبيرة. وكمال الشيخ حاصل على امتياز استيراد اللحوم في سنة 2007 من شركة مينيرفا فود وهو الوحيد الذي يحق له توزيع لحومها في الجزائر بشكل حصري. وقد تم تسهيل الاستيراد عن طريق ترست بنك بالجزائر الذي يتعامل معه كمال الشيخ بمئات المليارات حيث فتح البنك خط قرض في هذه الصفقة للمستورد دنيا ميت عن طريق صيغة المراجعة بـ 160 مليار سنتيم وتم الاتفاق مع الشركة البرازيلية على تسديد المستورد لثمن البضاعة وتكاليف النقل بعد وصول السلعة لميناء وهران. وصلت البضاعة بعد مرورها على ميناء فالنيسا بأسبانيا، أين تم التفتيش من قبل مصالح الجمارك وفتح الحاوية التي بها كمية الكوكايين وإعادة غلقها بقل جديد دون الإشارة إلى وجوده وتم تسليم سند الشحن بشكل عادي لقائد الباخرة الذي يقود باخرة من الشركة البحرية MSC المعروفة بمقرها جنيف، وبمجرد وصولها لميناء وهران تم العثور على أحد الحاويات العشرين محملة بلحم كان قد فسد وكمية معتبرة ومذهلة من الهيروين.⁴⁸

واضطرت الحكومة الجزائرية للخروج عن صمتها، بعد حوالي شهر من التداول الإعلامي والجدل السياسي، بخصوص مزاعم عن «تورط مسؤولين كبار» في قضية تهريب أكثر من 700 كغ من الكوكايين، وخرج وزير العدل، عن صمته، بإيعاز من رئاسة الجمهورية، وكشف الوزير أن النيابة أمرت بسجن 12 شخصاً على ذمة التحقيق، في قضية صادرة شحنة المخدرات الصلبة، التي جاءت على ظهر باخرة ليبيرية من البرازيل، مصحوبة بأطنان من اللحوم الحمراء، استوردها رجل أعمال معروف في البلاد.⁴⁹ ومن بين الموقوفين على ذمة التحقيق في القضية صاحب البضاعة كمال شيخي، بالإضافة إلى اثنين من أشقائه، وأحد شركائه في مشروعات عقارية ضخمة. كما تم توقيف قاضيين يشتبه في علاقتهما بتمكين شيخي من تسهيلات وامتيازات هامة من أجل الفوز بمشروعات في المزاو العلني. ليفوز شيخي بصفقات عقارية، في مقابل تلقي رشاي وعمولات. وقضائ العقار التي ارتبطت بشيخي، تم اكتشافها، بناء على التحريات القضائية في القضية الأولى، وهي كمية الكوكايين المصادرة، ومن بين المشتبه في ضلوعهم في الشق الثاني من القضية، نجل وزير سكن سابق ورجل أمن يشتغل سائفاً شخصياً لمسؤول كبير في جهاز الشرطة، وشدد وزير العدل على أن رئيس الجمهورية «لن يقبل بإفلات أحد من العقوبة، في حال ثبت تورطه في هذه القضية. وأنا كوزير سأحرص على أن يأخذ القانون مجراه في هذه القضية». وأعلن إطلاق «إنابات قضائية» باتجاه القضاء في إسبانيا والبرازيل (وهما بلدان على صلة بشحنة الكوكايين)، لمعرفة الجهات أو الأشخاص الذين لهم صلات مفترضة مع قضية الكوكايين. يشار إلى أن شيخي يمّون وزارة الدفاع ومئات الثكنات العسكرية باللحم المستورد، وتوجد شكوك في تورط مسؤولين عسكريين في أنشطته التجارية إذا ما ثبت أنها مشبوهة.⁵⁰

المحور الثالث: التدابير العلاجية والتشريعات القائمة لمكافحة الفساد في الجزائر

أولاً- تدابير المشرع الجزائري وآلياته لمكافحة جرائم الفساد

بالرجوع للنشرية الجزائرية وبالتحديد المرسوم الرئاسي رقم (05/02) المؤرخ في 05 فبراير 2002 الذي يتضمن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة غير الوطنية، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بمدينة باليرمو يوم 15 نوفمبر 2000، نجده قد عالج موضوع التدابير الوقائية للفساد ضمن البابين الثاني والثالث من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك في المواد من 03 إلى 24. ونوجها في ما يلي:⁵¹

48 قناة الحياة الجزائرية، القصة الكاملة لل7 قناطير من الكوكايين، 2018/07/28، على الرابط التشعبي:

<https://www.youtube.com/watch?v=z9zgEWboNgE>

49 الشرق الأوسط، فضيحة «قناطير الكوكايين» تزعم الحكومة الجزائرية، سجن 12 شخصاً ومزاعم عن تورط مسؤولين كبار، الثلاثاء - 12 شوال 1439 هـ - 26 يونيو 2018 م رقم العدد (14455)، على الرابط التشعبي: <https://aawsat.com/home/article/1311736/%>

50 جريدة البلاد، من هو كمال البوشي، المتورط الرئيسي في قضية الكوكايين، على الرابط التشعبي:

<http://www.elbilad.net/article/detail?titre=>

51 مالكية نبيل، التدابير الوقائية لمواجهة جرائم الفساد الإداري والمالي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 23، المجلد الأول، د.س.ص.ص: 161-169 (بتصرف)

52 القانون (01/06) الصادر بتاريخ 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 08/03/2006.

53 المادة (07) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تنص على: « من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لا سيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية.

- إمكانية إجرائها في النقاط التالية:
- تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تتولى الكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص.
- تعزيز وضع معايير ومدونات قواعد السلوك قصد المحافظة على نزاهة القطاع الخاص.
- تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص.
- تدقيق داخلي لحسابات المؤسسات الخاصة لمنع ما يأتي (حسب المادة 14)⁵⁴:
 - مسك حسابات خارج الدفاتر.
 - إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة واضحة.
 - تسجيل نفقات وهمية، أو قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح.
 - الإلتفاف العمدي لمستندات المحاسبة قبل انتهاء الأجل المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول به.
- **3- مشاركة المجتمع المدني في تدابير الوقاية من الفساد**
المشرع الجزائري بصدد اعتماده إستراتيجية وقائية لمكافحة الفساد فقد تضمن في المادة 15 من قانون 01/06 موضوع المجتمع المدني وأوجب ضرورة تشجيع مشاركته في الوقاية من الفساد من خلال تدابير أهمها:
 - 1-3- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار** مع تعزيز مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية لبناء علاقة سليمة مابين الدولة والمجتمع المدني. وأي نظام شامل للمساءلة يجب أن يتم تطبيقه من قبل الطرفين الدولة والمجتمع المدني الأمر الذي يعد من أهم مقومات الحاكمية والديمقراطية الحقيقية.
 - 2-3- إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية** بمخاطر الفساد على المجتمع، حيث يمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بدور فاعل في رفع مستوى الوعي العام حول ظاهرة الفساد ومخاطرها وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، بمجهودات إعلامية واسعة حول قضايا الفساد والدفع باتجاه المشاركة في محاربته وتنمية الإحساس بالمواطنة لدى الأفراد مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص.
- **ثانيا- الأجهزة المخولة بقضايا الفساد في الجزائر**
توجد اليوم، إضافة إلى أجهزة المباحث الجنائية العامة التقليدية، عدة هيئات وأجهزة متخصصة في كشف قضايا الفساد والتحقيق فيها ومعالجتها قضائيا، ويمكن تلخيصها في مايلي⁵⁵:
- 1- أجهزة كشف قضايا الفساد**
 - 1-1- خلية معالجة الاستعلام المالي:** أنشأت الخلية كوحدة الاستخبارات المالية في سنة 2002 وبدأت العمل سنة 2004، وهي سلطة إدارية تابعة لوزارة المالية متخصصة في مكافحة تمويل الإرهاب وغسيل الأموال. وتشمل مهمتها⁵⁶:
 - تلقي تقارير عن الأنشطة المشبوهة المتعلقة بتمويل الإرهاب أو غسيل الأموال.

54 المادة (14) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تنص على: « يجب أن تساهم معايير المحاسبة وتدقيق الحسابات المعمول بها في القطاع الخاص في الوقاية من الفساد وذلك بمنع ما يأتي:

1- مسك حسابات خارج الدفاتر.

2- إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة واضحة.

3- تسجيل نفقات وهمية، أو قيد التزامات مالية دون تبين بصورة غرضها على الوجه الصحيح.

4- استخدام مستندات مزيفة.

5- الإلتفاف العمدي لمستندات المحاسبة قبل انتهاء الأجل المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

55 الأمم المتحدة، استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الجزائر، الدورة الرابعة المستأنفة، مدينة بنما، نوفمبر 2013، ص 03-05.

56 خلية معالجة الاستعلام المالي، وزارة المالية، على الرابط التشعبي: <http://www.mf-ctrf.gov.dz/arapropos.html>.

57 المادة 20 من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

58 المادة 06 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تنص على: « يكون التصريح بالامتلاكات الخاص برئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائه، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل، والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين (2) المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم. يكون التصريح بامتلاكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة، ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر. يصرح القضاة بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا. يتم تحديد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم.

المحور الرابع: حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر... مع وجود الفساد؟؟

أولا- حقوق الإنسان في الجزائر في وجود الفساد

في الجزائر تجاوزت حقوق الإنسان قدرات المجتمع المدني المادية والبشرية في تجسيد المهام المنوطة به رغم تسجيل بعض الإيجابيات بخصوص محاولة نشر ثقافة حقوق الإنسان وذلك بالخروج ببيانات دورية وتصريحات صحفية تنبه إلى جملة من الانتهاكات، على غرار التصريح بعدم وجود حياة اجتماعية وسياسية في ظل حالة الطوارئ، واستمرار الوصاية على الشعب في إختيار ممثليه في جميع مؤسسات الدولة كون المواطن لا ينتخب، وإنما ينتخب له، كما تم التنبيه عدة مرات إلى تجاوزات الشرطة في إستعمالها للقنابل المسيلة للدموغ وخراطيش المياه ناهيك عن العصي من أجل تفريق المتظاهرين عندما يخرجون للتعبير عن احتجاجاتهم بخصوص الشغل، والسكن وإنعدام البنية القاعدية ونقص المياه والكهرباء وغلغلة المعيشة، أما الإضرابات العمالية فقد نالت حصة الأسد في تخطيتها من قبل المجتمع المدني بمؤسساته المختلفة فقد سجل أكثر من 9700 إضراب عبر 10 سنوات (2000-2010) في القطاعات المختلفة وعلى رأسها التربية والصحة والتعليم العالي، وجوبت هذه الإضرابات بكل وسائل القمع، حيث إن عدد الإضرابات لا يعبر في الحقيقة على الإنفتاح كما قد يبدو للوهلة الأولى وإنما يعبر عن تأزم في الوضع وعدم الإستجابة لمطالب المضربين المتعلقة برفع الأجور وتحسين ظروف العمل.⁶² وخرج مع نهاية 2017 الأطباء المقيمون، في إضراب مفتوح عن العمل عبر كافة المستشفيات والمؤسسات الصحية، بالمطالب التي دفعتهم إلى الاحتجاج الدوري لأكثر من ستة أسابيع، ومن أهم الانشغالات المرفوعة ملف الخدمة المدنية التي يطالب الأطباء المقيمون بتعديل شامل لقوانينها، متسائلين كيف يلزم الطبيب وحده برد الجميل للجامعة الجزائرية من دون كل الطلبة والتخصصات، واصفين الخدمة المدنية بـ"التمثيلية السياسية" لإسكات الشعب وإيهامهم بتوفير أطباء مختصين له في الجنوب والمناطق النائية، دون توفير الوسائل الضرورية والمرافق الخاصة بالعلاج سواء للطبيب لإتمام مهمته على أكمل وجه أو للمريض لتلقي العلاج اللازم.⁶³ هذا ورغم وجود المنظمات الوطنية الراعية لحقوق الإنسان في الجزائر مثل اللجنة الإستشارية لحماية وترقية حقوق الإنسان والمرصد الوطني لحقوق الإنسان، فحسب تقرير الأمم المتحدة السنوي لوضعية حقوق الإنسان في الجزائر، تناول التقرير عدة نقاط لحقوق الإنسان في الجزائر من أهمها:⁶⁴

1- حرية التعبير: حرية الصحافة والتجمع لازالت مواضع تنخر حقوق الشعب الجزائري، حيث لجأت السلطات على نحو متزايد إلى المحاكمات الجنائية سنة 2016 ضد مدونين وصحفيين وإعلاميين بسبب التعبير السلمي⁶⁵، بإستخدام مواد من قانون العقوبات تجرم إهانة الرئيس أو إهانة مسؤولي الدولة وحاكمت أيضا نشطاء نقابيين نظموا أو دعوا إلى مظاهرات سلمية بتهمة مثل التجمهر غير المرخص، ينص الدستور الجزائري لعام 2016 على أن حرية التظاهر السلمي مضمونة للمواطن في إطار القانون الذي يحدد كيفيات ممارستها، إلا أنه عمليا تنتهك السلطات الجزائرية الحق في حرية التجمع بشكل روتيني من خلال مجموعة من القوانين، حيث يعاقب قانون العقوبات بالسجن سنة واحدة على تنظيم مظاهرة غير مرخص لها في مكان عام أو المشاركة فيها، أين حظرت السلطات في العاصمة المظاهرات العامة سنة 2001 إلى أجل غير مسمى، عندما كانت البلاد في حالة طوارئ ولم تلغ السلطات الحظر عندما رفعت حالة الطوارئ سنة 2011، حيث تم فرض الحظر على التجمعات بشكل صارم على غرار اعتقال 20 عضوا في اللجنة الوطنية للأساتذة المتعاقدين من قبل الشرطة وإحتجازهم في مراكز الشرطة لعدة ساعات، ثم أفرجت عنهم دون تهمة، وإلقاء القبض على أقارب المختفين قسرا خلال أعمال

2- أجهزة التحقيقات في قضايا الفساد

1-2- المديرية العامة للأمن الوطني: مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية إحدى المهام المنوطة بالمديرية العامة للأمن الوطني، تضطلع بها مديرية الشؤون الاقتصادية والمالية، التابعة لها. وهذا الجهاز المركزي المتخصص مكلف بتتبع وتوجيه وتنسيق أنشطة شرطة المباحث الجنائية العامة لا سيما في قضايا الفساد. وعلى مستوى جهاز أمن كل ولاية، تتكفل الوحدة الاقتصادية والمالية بإجراء التحقيقات المتعلقة بقضايا الفساد.

2-2- الدرك الوطني: يوجد داخل المصلحة المركزية (الجهاز المركزي) للتحقيقات الجنائية مكتب متخصص في مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية. وتتولى وحدات متخصصة تابعة لها تنفيذ أنشطة هذه المصلحة على الصعيد الإقليمي.

3-2- المصلحة المركزية للشرطة القضائية: للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني، وتضطلع المصلحة بمهام رصد انتهاكات القانون الجنائي وقانون القضاء العسكري وجمع الأدلة عنها وتعقب مرتكبيها الى حين بدء اجراء تحقيق رسمي بشأنهم.

4-2- الديوان المركزي لقمع الفساد: أنشأ هذا الجهاز بموجب الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أغسطس 2010 المتمم للقانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث عرفت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 426-11 هذا الجهاز بأنه مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد ويخضع الديوان للسلطة المباشرة لوزير العدل ومنه فهو جهاز (قمعي وردعي) في نفس الوقت ويتشكل حسب المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 426-11 من: 59 ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعين لوزارة العدل، ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، أعوان عموميين ذوي كفاءة في مجال مكافحة الفساد، مستخدمو الدعم التقني والإداري.

ويمارس ضباط الشرطة القضائية مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية الجزائري حيث حددت المادة 12 منه مهامهم والمتمثلة في البحث، والتحري في الجرائم المقرر في قانون العقوبات وجمع الأدلة والبحث عن مرتكبي الجرائم تحت إشراف وكيل الجمهورية كما نصت المادة 05 من القانون رقم 02-01 مهام أخرى وتتمثل في: جمع المعلومات التي تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحته، جمع الأدلة والقيام بالتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهات القضائية المختصة، التعاون مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بخصوص التحقيقات الجارية، اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على سرية التحقيقات.

ويعمل هذا الجهاز باستعمال عدة طرق كالترصد الالكتروني الذي نصت عليه المادة 65 مكرر 05 والمادة 10 من قانون الإجراءات الجزائية⁶⁶، عن طريق اعتراض المراسلات التليفونية أو عن طريق الانترنت أو البريد الالكتروني الخ، وهذا بعد اخذ إذن من وكيل الجمهورية (المادة 65 مكرر5) في حالة ما إذا كان الفعل يصف انه جناية أو جنحة، كما يسمح القانون للضباط بتسجيل الأصوات من محادثات شفوية في الأماكن العامة، أو الخاصة وكما يمكن أيضا التقاط الصور كما يمكن إجراء عملية التسرب بعد اخذ إذن من وكيل الجمهورية، وهذا بعد تحديد هوية الضابط الذي يقوم بهذه المهمة كما يتم تحديد أيضا مدة عملية التسريب والتي لا تتجاوز 04 أشهر مع إمكانية التجديد إذا تطلبت المهمة ذلك كما يمكن أيضا القيام بعمليات التسليم المراقب، والمتمثل في السماح بمرور الأشخاص أو المركبات الغير مشروعة عبر التراب الوطني بعلم من السلطات المختصة، بغية القبض على كل الشركاء في الجريمة.

59 المرسوم الرئاسي رقم 426-11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية العدد 68، لسنة 2011.
60 المرسوم الرئاسي رقم 426-11 المؤرخ في 8 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، 14 ديسمبر 2011. المادة 05. ص: 11.

61 القانون رقم 06-22 المؤرخ في 10/12/2006 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية العدد 84، لسنة 2006

62 غضبان مبروك، خالف نادبة، المجتمع المدني ودوره في ترقية وحماية حقوق الإنسان مع التطبيق على الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، مارس 2015، ص: 27.

63 الهام بوجلجي، 8 آلاف طبيب مقيم في إضراب مفتوح، 2017/12/23، على الرابط التشعبي، <https://www.echoroukonline.com/>

64 تقرير الأمم المتحدة حول حقوق الإنسان في الجزائر على الموقع الإلكتروني، <https://www.hrw.org/ar/world-report/2017/country-chapters/298402>

أنشطة، كما تعرض العديد من النشطاء النقابيين للإنتقام بسبب تنظيم إضرابات أو المشاركة فيها، حيث تم توقيفهم عن عملهم دون تعويض ولم يتم توظيفهم أبداً، وفي سنة 2016 أوصت منظمة العمل الدولية السلطات الجزائرية بوضع حد لممارسة منع تسجيل النقابات المستقلة وإعادة جميع العمال الموقوفين أو المطرودين بسبب نشاطهم النقابي.

3- حقوق المرأة: يكرس الدستور الجزائري مبدأ عدم التمييز على أساس جنس ويطالب الدولة باتخاذ إجراءات إيجابية لضمان المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين، وفي فبراير 2016 أقر البرلمان مادة تعلن أن الدولة تعمل على ترقية التنافس بين الرجال والنساء في سوق التشغيل وتشجع ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية، وفي ديسمبر 2015 إعتد البرلمان تعديلات قانون العقوبات تجرم على وجه التحديد بعض أشكال العنف الأسري يمكن أن تصل إلى عقوبة الإعتداء على أحد الزوجين أو الزوج السابق إلى 20 عاماً من السجن، وهذا يتوقف على إصابات الضحية، تجرم التعديلات أيضاً التحرش الجنسي في الأماكن العامة.

إن التعامل مع الفساد بمقاربة مبنية على أساس حقوق الإنسان ينطلق من أن الفساد يشكل انتهاكاً واضحاً لحقوق الإنسان، ويؤدي إلى إلحاق بالغ الأذى بمصالح الأفراد والجماعات. إن هذه المقاربة يمكن أن تؤدي إلى كسب التأييد لجهود مكافحة الفساد من قبل العديد من الفئات كمنشطاء المجتمع المدني، والمؤسسات الإعلامية، ومنظمات حقوق الإنسان، بل وحتى من قبل الموظفين العموميين والبرلمانيين والقضاة والمحامين ورجال الأعمال. ومن شأن هذا الاهتمام أن يؤدي إلى تحسين أوضاع حقوق الإنسان في الوقت نفسه.⁶⁵ ويذكر أن الجزائر من الدول القلائل التي وقعت على معظم الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان والطفل والمرأة والعمل، لكن المشكلة تكمن في جهل المواطن بهذه الاتفاقيات وما تمنحه له من حقوق لمقاضاة منتهك حقوق الإنسان. ومع تلاحق الكشف عن قضايا الفساد، يقف الشباب الجزائري في حالة ذهول، ويشعر بحالة احتقان شديدة، يسأل عن سر ضياع المليارات من إيرادات بلاده، ويستغرب سكوت الحكومة على فساد مستشر يصعب من مهمته في الحصول على فرصة عمل أو وحدة سكنية، أو حتى أسعار سلع أساسية بسعر مناسب. فالعلاقة أولاً وأخيراً بين الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان ليست اعتباطية، كنتيجة لدفع الرشوة مثلاً هو في المحصلة النهائية انتهاك لحقوق الآخرين في هذه المنفعة فما أدراك بمظاهر الفساد الآخر.

ثانياً- الفساد والتنمية البشرية في الجزائر

يعتبر مؤشر التنمية البشرية مؤشر مركب يتم حسابه على أساس معدل ثلاث مؤشرات أساسية أخرى للتنمية البشرية إلا وهي متوسط العمر المتوقع عند الولادة الذي يمثل قدرة الفرد على العيش حياة طويلة وبصحة جيدة و متوسط سنوات الدراسة الذي يعكس القدرة على اكتساب المعارف إلى جانب نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الذي يحدد قدرة التمتع بمستوى معيشة لائق. كما يقدم تقرير التنمية البشرية أربعة مؤشرات مؤشر التنمية البشرية المعدل بحسب درجة الفوارق ومؤشر التنمية الجنسانية ومؤشر الفوارق بين الجنسين الذي يركز على تمكين المرأة ومؤشر الفقر المتعدد الأبعاد الذي يقيس جوانب الفقر غير المتصلة بالدخل.

وحسب التصنيف المذكور فإن مؤشر التنمية البشرية للجزائر بقي على منحى تصاعدي منذ سنوات 2000 حيث انتقل من 0,644 في سنة 2000 إلى 0,724 في سنة 2010 (0,732 في 2011) و(0,737 في سنة 2012) و إلى 0,743 في سنة 2014 إذ تحصل على ثلاث مراتب من 2010

العنف في التسيينات وعددا من الناشطين الحقوقيين لأنهم تظاهروا في اليوم العالمي للمختفين، أمام اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.

شهدت الجزائر منذ التسيينات إنتشار صحافة مملوكة للقطاع الخاص، تتمتع بهامش معين من الحرية في إنتقاد الشخصيات العامة وسياسات الدولة، حيث أنهى قانون 2014 المتعلق بالأنشطة السمعية البصرية إحتكار الدولة الرسمي لوسائل الإعلام المرئية والمسموعة، ومع ذلك فإن قوانين الصحافة القمعية والإعتداء على إيرادات وإعلانات القطاع العام، وعوامل أخرى تحد من حرية الصحافة، كما حاکمت السلطات الجزائرية خلال سنة 2016 العديد من الجزائريين بسبب التعبير

وفي سنة 2014 جاءت الجزائر في المرتبة الثانية عربياً، بعد لبنان التي رغم فقدانها خمسة مراكز، تبقى أول دولة عربية في مجال احترام حرية الصحافة، واحتلت الجزائر المرتبة 121 عالمياً في مؤشر حرية الصحافة، استناداً للتقرير السنوي لمنظمة "مراسلون بلا حدود"، فيما احتلت المرتبة 126 سنة 2013،⁶⁶ وعن عضو الرابطة الوطنية للدفاع عن حقوق الإنسان والنائب السابق بالبرلمان، مصطفى بوشاشي، أن "حرية التعبير في الجزائر على غرار كل الحقوق والحريات في تراجع شديد"، مؤكداً أن السلطة تستعمل القانون لمنع خلق قنوات جديدة، وتدفع الصحفيين للجوء إلى قنوات في الخارج موجهة للداخل، مضيفاً أنه رغم الإصلاحات الجديدة إلا أن المؤسسات الإعلامية مازالت تخضع إلى ترخيص من السلطة ما يجعلها تحت رحمتها. وأكد بوشاشي أن السلطة تستغل المال العام في الضغط على المؤسسات الإعلامية من خلال توزيع الإشهار،⁶⁷ وهو ما جعل الجزائر حسبه تحتل المراتب الأخيرة في أغلب قضايا حقوق الإنسان، فالواقع القانوني والواقع الفعلي يكذب خطاب السلطة، لأن دولة الديمقراطية تحترم الحريات بما فيها حرية الإعلام،⁶⁸ وأصدرت نفس المنظمة مؤشر حرية الصحافة لعام 2018 الذي يقيس أوضاع الصحافة في 180 بلداً حول العالم، فالجزائر جاءت بالمرتبة 136، ويوجد العديد من الخطوط الحمراء في الجزائر، وتطرق الصحفي لمواضيع مثل الفساد أو صحة الرئيس يجعله عرضة للتهديدات والمضايقات الإلكترونية والاعتقال، وتستخدم السلطات سلاح الضغط المالي والسياسي على وسائل الإعلام، فضلاً عن مقاضاته.⁶⁹

2- حرية تكوين الجمعيات والنقابات: سنت الحكومة القانون رقم 06-2012

الذي يشترط من جميع الجمعيات، بما فيها تلك التي سبق تسجيلها بنجاح، إعادة التقدم بطلبات التسجيل والحصول على إيصال التسجيل من وزارة الداخلية قبل أن تتمكن من العمل بشكل قانوني في إجراء مرهق أقرب إلى تسجيل جديد، وحتى الآن الجمعيات الحقوقية الرئيسية مثل الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان والفرع الجزائري لمنظمة العفو الدولية، التي قدمت طلباتها في 2014 على النحو المنصوص عليه في قانون 06-2012 لم تحصل على إيصال يثبت وجودها القانوني، وعدم حصول الجمعيات على إيصال يضعفها ويجعلها غير قادرة على فتح حساب مصرفي أو إستئجار مكتب باسمها علاوة على ذلك أعضاء جمعية غير مسجلة أو تم توقيفها أو حلها يبقون عرضة للسجن حتى 06 أشهر للقيام بأنشطة باسمها.

إلى حدود التسيينات كان في الجزائر نقابة عمالية واحدة مشروعة فقط وهي الإتحاد العام للعمال الجزائريين، وفي سنة 1990 إعتدت الجزائر القانون 14-90 الذي يسمح بإنشاء نقابات مستقلة، كما تم إنشاء العديد من النقابات المستقلة في القطاع العام، إلا أنه في الممارسة العملية قضت السلطات العامة على عمل النقابات المستقلة بطرق مختلفة فهي تحجب الوضع القانوني عن النقابات المستقلة التي تطلب ذلك، مما يحوق قدرتها على جمع رسوم العضوية التي تحتاج إليها لإيجار مكتب وتنظيم

65 التقرير العالمي 2017: الجزائر، Human Rights Watch، على الرابط الإلكتروني: <https://www.hrw.org/ar/world-report/2017/country.../298402>

66 التقرير العالمي 2017: الجزائر، Human Rights Watch، على الرابط الإلكتروني: <https://www.hrw.org/ar/world-report/2017/country.../298402>

67 صحيفة العرب، تزايد القلق من القيود المفروضة على حرية الإعلام في الجزائر، على الرابط الإلكتروني: <https://alarab.co.uk/>

68 سارة بوطالب، الجزائر تحتل المرتبة 121 عالمياً في مؤشر حرية الصحافة، استناداً للتقرير السنوي لمنظمة "مراسلون بلا حدود"، 2014/12/15، على الرابط التشعبي: <https://www.djazairss.com/alfadjr/293169>

69 مؤشر حرية الصحافة، اعرف ترتيب بلدك، على الرابط التشعبي: <https://www.alhurra.com/a/reporters-without-borders/433639.html>

70 الفساد وحقوق الإنسان: مقاربة جديدة، على الرابط التشعبي: <http://www.alghad.com/articles/542547>

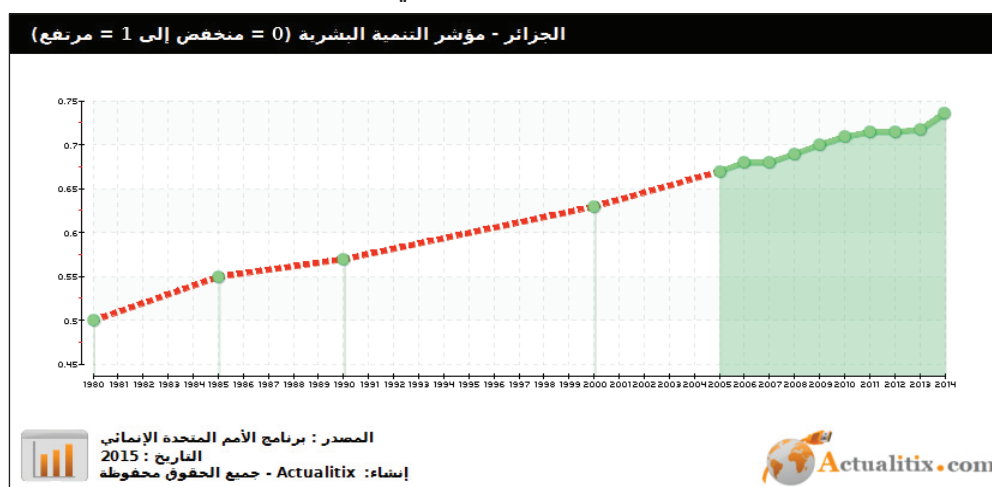
الستين (60) عالميا، ثم يأتي بعد ذلك مجال الصحة، الذي ارتقى بالجزائر إلى المرتبة الثانية والسبعين (72) عالميا بفضل متوسط عمر متوقع ناهز 74,8 سنة، وفيما يتعلق بالتعليم، فإن جزءا من أحد المؤشرات إيجابي للغاية بالنسبة إلى الجزائر، وهو "مدة التمدرس المتوقعة"، والذي جعل الجزائر تحتل المرتبة السادسة والخمسين (56) عالميا. غير أنه في مقابل ذلك، فإن المعيار المتعلق بـ "المدة المتوسطة للتدريس" الذي تأثر كثيرا بالعامل التاريخي للسكان منذ 25 سنة، قد جعل ترتيبها يتراجع.⁷¹ هذا وقد شهد مؤشر التنمية البشرية في الجزائر تطورا واضحا خلال (25 سنة) الأخيرة أي خلال الفترة الممتدة من سنة 1980 حتى سنة 2014، كما هو موضح في الجدول رقم (04) و الشكل رقم (03):

الجدول رقم (04) تطور مؤشر التنمية في الجزائر خلال الفترة (1980-2015)

السنة	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015
مؤشر التنمية البشرية	0,5	0,55	0,57	0,56	0,63	0,67	0,71	0,74	0,74

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على تقارير التنمية البشرية لبرامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة (1990-2016).

الشكل رقم (03) توضيحا بيانيا لتطور مؤشر التنمية في الجزائر خلال الفترة (1980-2014)



استكمالا لما حققته الجزائر في مجال التنمية البشرية باعتبارها الركيزة الرئيسية للتنمية وإحداث نمو اقتصادي مستديم. ومن خلال الاعتمادات المخصصة لهذا البرنامج نلاحظ بأنه ركز على الأهداف التالية:⁷³

- التركيز على التنمية البشرية باعتبارها ركيزة أساسية لهذا البرنامج.
- التركيز على المنشآت الأساسية وقطاع الأشغال العمومية.
- تحسين الخدمة العمومية فخصت لهذا البند نسبة 8,16% من حجم البرنامج، وهذا لأنها في مجملها متعلقة بجانب التسيير وليس الاستثمار في البناء والتشييد.
- المساهمة في دعم التنمية الاقتصادية فإن حجم المخصصات لهذا البند لم يكن كبيرا حيث مثل 7,67% من حجم البرنامج الإجمالي، كما تم التركيز في هذا المجال على قطاع الفلاحة وتحديث المؤسسات العمومية، ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- البرنامج لم يغفل ملف البطالة حيث خصصت له نسبة 1,76% من البرنامج الإجمالي لأجل مكافحة البطالة، وذلك من خلال إدماج حاملي شهادات التعليم العالي والتكوين المهني، وكذا استحداث مؤسسات ونشاطات مصغرة، بالإضافة إلى التشغيل المؤقت.
- البرنامج دعم البحث العلمي والتكنولوجيات الجديدة للاتصال حيث خصصت له 250 مليار د.ج (1,22% من حجم البرنامج)، حيث تم تخصيص 100 مليار د.ج لتطوير البحث العلمي و 50 مليار د.ج لتجهيزات الموجهة لتعميم الإعلام الآلي ضمن كامل المنظومة

حسنت الجزائر في سنة 2016 ترتيبها في فئة البلدان التي تتوفر فيها شروط حياة حسنة بالتقدم بدرجة واحدة في قائمة التنمية البشرية التي يعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويلعب كل من التعليم والصحة والدخل دورا أساسيا في تحقيق مستويات عليا من التنمية البشرية واعتبرت الجزائر واحدة من الدول التي أولت اهتماما كبيرا للمجالات الثلاثة، وذلك من خلال مجانية كل من التعليم والصحة. فبالنسبة للتعليم فعدد المتدربين في تزايد مستمر عموما وهذا يعود للاهتمام الذي أولته الدولة الجزائرية للقطاع بالدرجة الأولى كما أن مجانية التعليم في الجزائر لها دور كبير كذلك في النتائج التي تم التوصل إليها. هذا وقد خصصت الجزائر أغلفة مالية لم يسبق لبلد سائر في طريق النمو أن خصصها حتى الآن، لدعم التنمية الشاملة للبلاد خلال مخططاتها التنموية من سنة 2001 إلى غاية سنة 2014، حيث خصصت 204,2 مليار د.ج. وجهت للتنمية المحلية والبشرية في مخصصات المخطط المالي لدعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) بنسبة 38,2% من مجموع الغلاف المالي للفترة، وخصصت 51,908 مليار د.ج لتحسين ظروف معيشة السكان أي بنسبة 45,41% خلال البرنامج الموالي برنامج دعم النمو للفترة (2005-2009)، وخصصت بعدها في برنامج توظيف النمو الاقتصادي (2010-2014) حوالي 10122 مليار د.ج بنسبة 49,59% من مجموع اعتمادات البرنامج للتنمية البشرية. حيث أولى أهمية كبيرة للتنمية البشرية،⁷² حيث خصص لها تقريبا نصف قيمة البرنامج، وذلك

71 الموقع الإلكتروني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، <http://www.cnes.dz/ar/?p=1422>

72 ركزا البرنامجين السابقين (2001-2004 و 2005-2010) على البنية الأساسية والمنشآت القاعدية بالدرجة الأولى، لتأتي بعدها التنمية البشرية.

73 بيان اجتماع مجلس الوزراء، مرجع سبق ذكره، ص: 02.

فرع منظمة الشفافية الدولية بالجزائر أن الصيغ الاقتصادية التي تعتمد عليها الحكومة في مختلف القطاعات على أساس التنمية والتطوير لا يمكنها إلا أن توسع دائرة الفقر في الجزائر ووصف السياسات المتبعة بسياسات تفجير المواطنين، فسوء التسيير والفساد وانعدام النقاش بشأن كيفية تسيير الثروة والشفافية في إدارة شؤون المواطنين سيؤدي حتما إلى مزيد من الفقر وسط شرائح المجتمع. وقد وصف الجزائر بأنها بلد مصدر لثلاثية مهمة هي الثروة والرأسمال البشري والرأسمال المالي فكل 100 خبير جزائري في الخارج مقابل خبير أجنبي واحد في الجزائر نتيجة هروب الكفاءات أما تصدير النفط فما قيمته 100 دولار تستورد مقابلته 250 دولار وأن كل دولار يدخل الخزينة يرافقه خروج 30 دولار وعزا الخلل إلى سوء التسيير والفساد وعوامل أخرى تتصل بالحكم غير الراشد⁷⁶.

إن المحصلة التي نصل إليها في نهاية هذا التحليل لأثار الفساد هي التأكيد على أن مفهوم الفساد نقض لمفهوم التنمية البشرية المستدامة. فالفساد يؤثر سلبا على دخل الفرد ويعيق النمو الاقتصادي من خلال تشجيعه للأنشطة الطفيلية، كما أن انتشار الفساد دليل على عدم تحقق الحكم الجيد وغياب الشفافية في إدارة الشأن العام، ومؤشر الموازنة المفتوحة بالنسبة للجزائر يؤكد على ذلك بشدة.

2- مؤشر الموازنة المفتوحة

والمؤشر هو تحليل ومسح شامل لتقييم ما إذا كانت الحكومات المركزية تقدم للناس معلومات عن الموازنة وتتيح الفرصة للمشاركة في مراحل إعداد الموازنة وهو ما يحدد شفافية الموازنة. ويستخدم مسح الموازنة المفتوحة معايير مقبولة دوليا وضعتها منظمات متعددة الأطراف من مصادر، مثل صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا والمبادرة العالمية للشفافية المالية. وهي عبارة عن أداة بحثية معتمدة على الحقائق تهدف إلى تقييم ما يحدث في الممارسة العملية من خلال الظواهر التي يمكن ملاحظتها بسهولة⁷⁷. واستغرقت عملية البحث الكاملة تقريبا 18 شهرا في الفترة ما بين أوت 2016 وحتى يناير 2018 واشترك فيها قرابة 300 خبير من 115 دولة. يعمل مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 على تقييم الأحداث أو الأنشطة أو التطورات التي حدثت حتى 31 ديسمبر 2016. وقد تمت مراجعة المسح إلى حد ما عن إصدار 2015 من أجل عكس الوسائل المتطورة لنشر معلومات الموازنة وتقوية الاستجابات الفردية عن مشاركة العامة والرقابة على الموازنة. ويمكن الاطلاع على مناقشة هذه التغييرات في التقرير العالمي لمسح الموازنة المفتوحة وغالبا ما يتم دعم الردود على المسح من خلال الاستشهاد والتعليقات. وقد يتضمن هذا الإشارة إلى الوثيقة العامة، أو البيان الرسمي من قبل الحكومة، أو تعليقات من المقابلة المباشرة مع مسؤول حكومي أو أي أطراف تمتلك المعلومات. يعطي مؤشر الموازنة المفتوحة مجموعا للدول من صفر إلى 100، حيث يشير المجموع من 81 إلى 100 على الدولة التي تقدم معلومات شاملة في وثائق موازنتها، أما المجموع 61 إلى 80 فيشير إلى تقديم معلومات مهمة، أما المجموع 41 إلى 60 فيشير إلى تقديم معلومات قليلة، أما المجموع من 21 إلى 40 فيشير إلى تقديم حد أدنى من المعلومات، بالمقابل المجموع من 00 إلى 20 فيدل على تقديم معلومات شحيحة أو عدم تقديم أي معلومات على الإطلاق. والشكل الموالي يوضح مستويات المؤشر في الجزائر.⁷⁸

التربوية ومنظومة التعليم والتكوين، بالإضافة إلى 100 مليار دج لإقامة الحكامة الالكترونية.

وفعلا في السنوات الأخيرة شهدت حياة المجتمع الجزائري بعض النمو والانجازات في ميادين عديدة بما فيها تحسين صحة الناس وتمكينهم من الوصول للمياه الصالحة للشرب والسكن اللائق ومع ذلك بقيت المنظومة الصحية الجزائرية تعد الأسوأ بالمقارنة مع جارتها تونس والمغرب رغم الميزانيات الضخمة المرصودة لتحسين الرعاية الصحية. وأوضحت العديد من الدراسات للمنظمة العالمية للصحة بأن الخلل في الجزائر يعود لسوء التسيير حيث أغلب النفقات توجه للتجهيزات على حساب التكوين للموارد البشرية بجانب تنامي الأمراض من ارتفاع الضغط والأمراض القلبية والسرطان وأمراض التنفس المزمنة....وزاد الوضع سوءا ضعف الحصص من الأدوية المماثلة في السوق المحلية رغم إفراط الجزائر في استيراد الأدوية لسد ضعف تغطية الإنتاج المحلي لهذه السوق.

1- تطور الناتج المحلي الإجمالي

إن مؤشر الناتج المحلي الإجمالي يعتبر أداة أساسية لقياس مستوى المعيشة في الدول. فقد حقق معدل النمو الاقتصادي تطورا متباطئا منذ سنة 2015 مع انخفاض أسعار النفط العالمية منذ النصف الثاني من عام 2014. في ظل اعتماد اقتصاد البلاد بقوة على العائدات النفطية، حيث تشكل مبيعات النفط والغاز 60 في المائة من الميزانية، و95 في المائة من إجمالي الصادرات. حيث تنطلق الحكومة الجزائرية إلى تحقيق معدلات نمو للناتج المحلي الإجمالي خلال 2018 بنسبة (4٪) وفق مشروع الموازنة. ويمثل النمو المتوقع للعام الجديد تقريبا ضعف معدل النمو المسجل خلال سنة 2017 أي استقر عند نحو (2٪)، متباطئا من نمو بلغ (3,3٪) في سنة 2016، بسبب تراجع أداء قطاع الطاقة.⁷⁴

فالفساد والرشوة عمّا الجزائر ووصلا أكبر المؤسسات سوناطراك والبنوك، حيث أن مليارات الدولارات امتصها الفساد بدلا من إنفاقها على المرافق العامة، مما جعل الفساد والرشوة يؤثران على حقوق المواطنين، وأن غياب محاسبة المسؤولين وانتشار الرشوة يجعلان المواطن البسيط يحجم عن الإبلاغ عن الفساد خوفا من أن يصبح الضحية⁷⁵. وإن الأغلفة المالية للبرامج التنموية في المخططات السابقة أكسبت الجزائر مع الفساد الذي استفحل في الإدارة العمومية للمشاريع الكبرى صفة التنمية الجزئية بدل التنمية الشاملة والتنمية المادية عوض التنمية الإنسانية فأضحت الأقلية تملك والغالبية تعيش حالة الفقر، وهو ما عكسه جليا ترتيب الجزائر بين الدول الأكثر فسادا والذي يعكس وجود أوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية غير سليمة تشكل المناخ الذي ينمو فيه الفساد بكل أشكاله بسرعة. فبالرغم من الأموال الطائلة التي خصصت لتدعيم التنمية ولرفع المستوى المعيشي للسكان، إلا أن الواقع يعكس صورة مغايرة تمثلت في زيادة عدد الفقراء وارتفاع معدلات الجريمة واستشراء الرشوة...مما انعكس سلبا على مسار التنمية في البلاد. فالاعتماد على الاقتصاد الريعي جعل من الدولة أداة وظيفتها توزيع المنافع على أفراد المجتمع وتحدد دورها كمؤسسة لتوزيع المنافع على أفراد المجتمع. ولقد ساهم الربيع النفطي في الجزائر في خلق عقلية ريعية لدى النخبة الحاكمة وصارت لديه نظرة خاصة للعائد دون أي جهد، وبكل الطرق مهما تكن مشروعة أو غير مشروعة وما فضيحة سوناطراك إلا خير دليل على ذلك. وفي نفس السياق أكد السيد بن بيتور في ندوة حول الفقر نظمها

74 وودي الألفي، **النمو الاقتصادي في الجزائر يتباطأ إلى 2.2 بالمئة في 2017**، وكالة رويترز الإخبارية، 15 مارس 2018، على الرابط التشعبي: <https://ara.reuters.com/article/businessNews/idARAKCN1GR265>

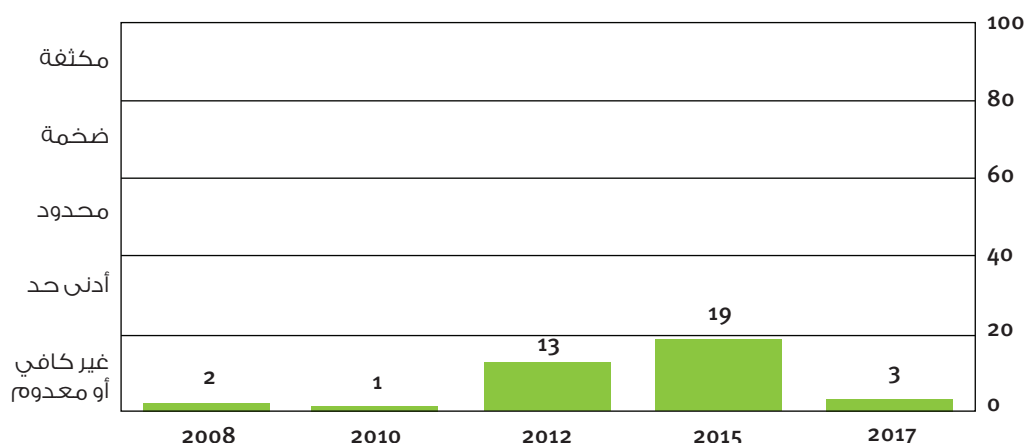
75 بوشاشي رئيس الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان في مداخلة ملتنقى حول الفساد وحقوق الإنسان بالجزائر ((الجزيرة نت)، على الرابط التشعبي: <http://www.aljazeera.net/news/humanrights/>

76 وارث محمد، **الفساد وأثره على الفقر: إشارة إلى حالة الجزائر**، مجلة دفتار السياسة والقانون، دورية أكاديمية متخصصة في العلوم السياسية والقانونية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح بورقلة، العدد الثامن/ جانفي 2013، ص: 98-99.

77 المنظمة الدولية للشراكة الميزانية، **مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 ملخص تنفيذي**، ص: 07، على الرابط التشعبي: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-executive-summary-arabic.pdf>

78 85- المنظمة الدولية للشراكة الميزانية، **مسح الموازنة المفتوحة للجزائر 2017**، يناير 2018، ص: 01-03.

الشكل رقم (04) تطور مؤشر الميزانية المفتوحة في الجزائر للفترة (2008-2017)



المصدر: المنظمة الدولية للشراكة الميزانية، على الرابط التشعبي بتاريخ 2015/08/13

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=dz>

التي تقدم معلومات شحيحة. ومنذ عام 2015، قامت الجزائر بتقليل إتاحة معلومات الموازنة عن طريق إنتاج مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية لأغراض الاستخدام الداخلي فقط، وعدم إنتاج التقارير الدورية، وعلاوة على ذلك، فشلت الجزائر في توفير البيان التمهيدي للموازنة للجمهور، إنتاج المراجعة نصف السنوية والتقرير السنوي وتقرير المراجعة، ولكن لم تتم إتاحة هذه الوثائق للجمهور، عدم إنتاج ميزانية المواطنين، والشكل المالي يوضح التدهور بالتفصيل.

نشرت المنظمة الدولية للشراكة الميزانية (IBP)، بتاريخ 30 يناير 2018، نتائج التحقيق حول الموازنة المفتوحة برسم سنة 2017. وتفيد نتائج التحقيق لسنة 2017، بأن تنقيط الجزائر عرف تدهورا ملموسا بالمقارنة مع سنة 2015، حيث تأخر بستة عشرة نقطة من 19 نقطة سنة 2015 إلى 03 نقطة سنة 2017، وتعد درجة الجزائر المقدرة بنحو 3 من أصل 100 أقل إلى حد كبير من متوسط الدرجة العالمي المقدّر بنحو 42 درجة، كما أن تقييم الجزائر يضعها دوما في الفئة الأخيرة في تصنيف الدول

الشكل رقم (05) إتاحة وثائق الموازنة للعامة في الجزائر للفترة (2008-2017)

الوثيقة	2008	2010	2012	2015	2017
البيان التمهيدي للموازنة	●	●	●	●	●
مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية	●	●	●	●	●
الموازنة المقررة	●	●	●	●	●
موازنة المواطنين	●	●	●	●	●
التقارير الدولية	●	●	●	●	●
المراجعة نصف السنوية	●	●	●	●	●
تقرير نهاية العام	●	●	●	●	●
تقرير المراجعة	●	●	●	●	●

● متاحة للجمهور ● لم يتم إنتاجها

● تم النشر في توقيت متأخر أو لم يتم إنتاجها عبر الإنترنت أو تم إنتاجها للأغراض الداخلية فقط.

المصدر: المنظمة الدولية للشراكة الميزانية، على الرابط التشعبي بتاريخ 2015/08/13

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=dz>

المرسوم الخاص بتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صدر في نوفمبر 2006 والهيئة لم يتم تفعيلها وتعيين أعضائها إلى غاية نوفمبر 2010 وباشرت مهامها في 03 جانفي 2011. - استمرار هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي وازدياد نفقاتها مما يضاعف فرص الفساد، وغياب القطاع الخاص الذي هو أيضا ليس بعيدا عن الفساد. - نقص الشفافية في الهيئات والمؤسسات العمومية والتكتم على المعلومات المالية بحجة أسرار المهن وبالتالي يصعب مراقبتها أو محاسبتها أو تتبعها من المجتمع المدني. - عدم وجود ضمانات كافية للأشخاص أو للمؤسسات التي تبلغ عن حالات الفساد. - عدم الاستقلالية التامة للقضاء وللهيئات الرقابية الموجودة مما يعيق عملها بسبب الضغوط سواء من أصحاب النفوذ أو من طرف السلطة التنفيذية...إلخ.

أوصت المنظمة الدولية للشراكة الميزانية الجزائر على وجوب إعطاء الأولوية للإجراءات التالية لتحسين شفافية الموازنة وذلك بنشر مقترح الموازنة الخاص بالسلطة التنفيذية عبر الإنترنت، مع ضرورة نشر بيان تمهيدي للموازنة، ومراجعة نصف سنوية وتقرير في نهاية العام، وتقرير مراجعة عبر الإنترنت، إضافة إعداد ونشر تقارير دورية وموازنة المواطنين.

المحور الخامس: الفساد في الإدارة الجزائرية بين أسباب استمراره وآليات الحكم الراشد للحد منه

أولا- أسباب استمرار الفساد في الإدارة الجزائرية

رغم ما سعت إليه الجزائر من خلال الإجراءات التشريعية والإصلاحية لعدة قطاعات للتخفيف من وطأة الفساد الإداري إلا أن هناك العديد من الأسباب التي تنقسم بين قصور التشريعات أو تعود للالتزام بتلك التشريعات: - عدم التطبيق الفعلي لقوانين مكافحة الفساد ونقص الردع، فمثلا

ثانيا- إرساء مبادئ الحكم الراشد للحد من الفساد

قامت السلطات الجزائرية خلال السنوات الأخيرة بتعديل وتكييف منظومتها القانونية من أجل مكافحة ظاهرة الفساد، وهذا قصد تحسين الصورة السيئة عن بيئة الأعمال وتشجيع الاستثمار. وإن إصدار القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يعتبر تنويعا لإجراءات مطابقة القانون الجزائري مع مضمون اتفاقية الأمم المتحدة التي صادقت عليها الجزائر في سنة 2004، ومع ذلك تبقى العبرة في الملموس وهو اتساع دائرة الفساد الشيء الذي يؤكد على عدم تنفيذ التشريعات والقوانين بشكل جدي. والجدول رقم (05) يبين تطور مؤشرات الحكم الراشد في الجزائر خلال الفترة (2003-2015) حسب ما يصدره البنك الدولي.

الجدول رقم(05) تطور مؤشر الحكم الراشد في الجزائر للفترة (2003-2016)

المؤشر	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
التعبير والمساءلة	-1,08	-0,80	-0,72	-0,92	-0,98	-0,98	-1,04	-1,02	-1,00	-0,91	-0,89	-0,84	-0,84	-0,88
الاستقرار السياسي	-1,75	-1,36	-0,92	-1,13	-1,15	-1,09	-1,20	-1,26	-1,36	-1,33	-1,20	-1,19	-1,09	-1,14
فاعلية الحكومة	-0,61	-0,57	-0,47	-0,47	-0,57	-0,63	-0,58	-0,48	-0,56	-0,53	-0,53	-0,48	-0,50	-0,54
نوعية التنظيم	-0,52	-0,54	-0,38	-0,57	-0,62	-0,79	-1,07	-1,17	-1,19	-1,28	-1,17	-1,28	-1,17	-1,17
سيادة القانون	-0,59	-0,62	-0,75	-0,71	-0,77	-0,74	-0,79	-0,78	-0,81	-0,77	-0,69	-0,77	-0,87	-0,85
السيطرة على الفساد	0,69	-0,68	-0,48	-0,52	-0,56	-0,59	-0,58	-0,52	-0,54	-0,50	-0,47	-0,60	-0,66	-0,69

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات البنك الدولي على الرابط التشعبي: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

الإشكال في الممارسة والتطبيق، أما عن المؤشر الأخير المتمثل في السيطرة على الفساد فنلاحظ تصاعد منحاه السلبي خلال فترة الدراسة مما يعكس انتشار الظاهرة واستفحالها في الاقتصاد الوطني بمختلف أشكالها ومستوياتها حيث نجد ذروتها بلغت (-0,69) في سنة 2016 بعد التحسن الطفيف بقيمة (-0,47) في سنة 2013.

إن تحقيق العدالة وتأسيس الحكم الراشد نابع عن التحول الديمقراطي ومحاربة الفساد والمساواة في تلبية الحاجات الأساسية، وله رؤية إستراتيجية واضحة وشاملة بسبب المشاركة الشعبية، وأن يهتم بكل ما يظهر في الصحف وأجهزة الإعلام ومن الأحزاب ومنظمات المجتمع، ويشدد على مكافحة الفساد، مع الاستفادة من معالم التوجه الإيجابي الدولي نحو العولمة في بناء نظام سياسي ديمقراطي قائم على شرعية حقيقية لاسيما في ما يتعلق بحقوق الإنسان وإشراك الطبقة السياسية والمجتمع المدني والمرأة في مسمى دولة الحق والقانون، وأنظمة الشفافية والمحاسبة والمساءلة باعتبارها عنصرا مهما في تأسيس الحكم الراشد.⁷⁹

إذن فرغم كل التشريعات التي صدرت للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، لم ترق مؤشرات الحكم الراشد طوال الفترة (2003-2015) إلى الوضع الجيد وتعود الأسباب في ذلك لاستمرار تفشي الفساد في الجزائر رغم تكتم السلطات الرسمية عن قضايا الفساد، إلا أن ما تنشره الصحف يوميا دليل على تفشي الفساد بين المسؤولين في الدولة وفي كل القطاعات الحيوية في البلاد ويعود السبب في ذلك بالدرجة الأولى إلى عدم الالتزام الكلي بتطبيق قوانين وتشريعات مكافحة الفساد.

- عدم إشراك المجتمع المدني والهيئات المستقلة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.
- ضعف الرقابة التشريعية مثل عدم إجبار البرلمان الحكومة بتقديم دوري لقانون ضبط الميزانية وهو حق يضمنه له الدستور.
- الطفرة المالية التي تمتعت بها الجزائر في العشرية الأخيرة نتيجة ارتفاع الأسعار فسحلت المخططات التنموية الكبيرة التي خلقت مشاريع وزعت بين الشركات الوطنية والأجنبية وكثرت المنافسة التي رافقتها الرشاوى وزيادة الفساد بصفة عامة.
- نقص في حرية الصحافة والإعلام خاصة المرئي الذي له تواصل كبير مع المواطنين.

مؤشرات الحكم الراشد الستة تتراوح تقديراتها ما بين (2,5- و2,5+) والقيم العليا هي الأفضل، وبالنسبة للجزائر من خلال النظرة الأولى يتضح لنا أن جميع المؤشرات سالبة ومنخفضة مما يعطينا محصلة للحكم الراشد جد ضعيف، ومن خلال التمعن في كل مؤشر على حدى يتضح لنا أن مؤشر حق التعبير والمساءلة تراوح ما بين أدنى قيمة (-1,04) في سنة 2009 وأفضلها (-0,72) في سنة 2005 مما يفسر نقص حرية التعبير وغياب المساءلة بشكل مستمر رغم التحسن الضعيف منذ سنة 2011، وهذا ما يفسر تفشي الفساد وانخفاض حق التعبير. أما عن مؤشر الاستقرار السياسي فهو الآخر يسجل في مستويات ضعيفة كان أفضلها (-0,92) سنة 2005 في حين كان أسوأها على الإطلاق (1,36) في سنة 2011 رغم ما تشهده الدولة من استقرار أمني ومحاربة الجريمة العابرة للحدود في ظل ما تعرفه الدول المجاورة من اضطرابات سياسية وأمنية خطيرة وبقاء التهديد الإرهابي متواصل. أما عن المؤشر الثالث المتمثل في مؤشر فاعلية الحكومة الذي يتم جمعه من خلال كفاءة الجهاز البيروقراطي، استقلالية الإدارة من الضغوط السياسية، نوعية الخدمات العامة، نوعية صياغة السياسات ومصادقية الحكومة في الالتزام بتطبيقها، فتقييمه لا يختلف عن سابقه فأفضل مستوياته كانت (-0,47) سنتي 2005 و2006 مما يعكس فشل الحكومات المتتالية وعدم قدرتها على تحقيق أهداف التنمية خلال العقدين الأخيرين. كما يعكس مؤشر سيادة القانون المستويات الضعيفة للعدالة رغم أن تقييم هذا المؤشر كان أفضل من باقي المؤشرات الأخرى حيث تراوح تقييمه ما بين (-0,87 و-0,59) وهو ما يعكس حجم الإصلاحات التشريعية والقانونية التي شهدتها البلاد وعصرنة العدالة وتنمية الموارد البشرية لكن يبقى

وجود مجتمع مدني قوي وملتزم أو ثقافة نزاهة في مؤسسات الدولة. وبالمثل، فإن النشاط المدني لمكافحة الفساد تلزمه المساعدة من إطار قانوني قوي ونظام سياسي منفتح لتحقيق أهدافه.

- ووفقاً لما ذكر أعلاه، فإن المعركة ضد الفساد، شأنها في ذلك شأن المشاريع المتعلقة بحقوق الإنسان، كثيراً ما تكون عملية طويلة الأجل تتطلب تغييرات مجتمعية عميقة، تشمل مؤسسات البلد وقوانينه وثقافته. وبالتالي، يمكن أن تستفيد إستراتيجية فعالة لمكافحة الفساد من المبادئ الرئيسية لحقوق الإنسان وأن تستنير بها. والعناصر مثل القضاء المستقل، وحرية الصحافة، وحرية التعبير، والشفافية في النظام السياسي، والمساءلة ضرورية لإستراتيجية ناجحة لمكافحة الفساد.⁸⁰

الخاتمة

ختاماً، فقد حاولنا- من خلال هذه الدراسة توضيح أهمية التركيز على الفساد الإداري لأنه يتعدى هدر المال العام ليصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع والتنمية فيه، وعليه يمكن إدراج العديد من النتائج نوجز أهمها في النقاط التالية:

- الفساد لا يقتصر على الرشوة والكسب غير المشروع عبر سوء استخدام السلطة بل هو شر اجتماعي وانه يُؤثر بشكل فعال في المجتمع ويرسخ الفقر ويحجب الشفافية. ويؤدي الفساد بصفة عامة إلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة وتراجع العدالة الاجتماعية وتدني المستوى المعيشي لطبقات كثيرة في المجتمع نتيجة تركيز الثروات والسلطات في أيدي فئة الأقلية التي تملك المال والسلطة. كما يؤدي الفساد إلى عدم المهنية والتفريط في فكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحقوق العام. والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة.
- انتشار الفساد الإداري له علاقة مباشرة بفساد أجهزة الدولة ومسؤوليها والأثر المباشر ليس على الوظيفة العامة وحسب إنما على حقوق الإنسان كونها غير قابلة للتجزئة ومتراصة وهو ما يؤثر تماماً بنفس الدرجة على التنمية البشرية والتنمية الشاملة عموماً، فالفساد في ظل غياب الحكم الرشيد نتائجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية في غاية الخطورة، ويؤدي إلى نشر ثقافة وقابلية الفساد لدى الجميع والإدارة الفاسدة للموارد العامة تلحق الضرر بقدرته الحكومة على تقديم مجموعة من الخدمات، بما فيها الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات الرعاية، الضرورية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي تشكل منظومة تخريب و إفساد نسبي مزيداً من التأخير في عملية البناء والتقدم ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فقل بل في الحقل السياسي والاجتماعي والثقافي.
- الفساد الإداري في الجزائر اتسع وزاد وانتشر أكثر بزيادة حجم النفقات العامة وهو ما جعل هذه النعمة تنقلب إلى نقمة وتؤدي إلى زيادة العجز الموازني، لأن نمط الدولة الريعية كالجزائر يجعلها تعتمد على العنصر الوحيد النفط وتكون معنية بإعادة توزيع الربح بدلاً من الأفكار المنتجة، حيث معظم المؤشرات الدولية تؤكد على تراجع فعالية الحكومة وزيادة الفساد نتيجة عدم الالتزام بالفصل بين السلطات فعادة ما تكون في الجزائر السلطة التنفيذية هي الطاغية مع نوع من الضعف في الجهاز القضائي نتيجة غياب الاستقلالية التامة للجهاز مما يفقده جزء كبير من نزاهته ويشجع انتشار الفساد بكل صوره.
- رغم مجهودات الجزائر وإجراءاتها التشريعية والإصلاحية المصاحبة لمكافحة الفساد الذي أصبح كوجه آخر من الاستعمار، إلا أن الجزائر كما يقال "تلميذ غير نجيب" في مكافحة الفساد فقضايا الفساد المتعلقة بملفات الخليفة وسوناطراك والطريق السيار وغيرها المتورطون فيها مسؤولين كباراً في هرم الدولة، وهؤلاء أصبح الفساد لديهم كإستراتيجية عمل، ويبقى المجتمع المدني أيضاً يتحمل المسؤولية ولو بنسب متفاوتة مع الدولة في انتشار هذا الداء، ضعف عليها غياب الشفافية وحرية الإعلام وشح المعلومات.

ثالثاً- أهم السياسات المقترحة لعلاج وتقليل ظاهرة الفساد الإداري

1- توفير البيئة الوقائية: ومن أهم التدابير مايلي:

- الحد من الاحتكار في أي نوع من أنواع الأنشطة الاقتصادية فالاحتكار يدفع بعض المسؤولين إلى حماية الفساد واستمراره، حيث أشارت العديد من الدراسات إلى وجود علاقة قوية بين حجم الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها القطاع العام والتي تقاس بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي وبين زيادة الفساد في الدول.
- توضيح وتبسيط الإجراءات والضرائب الإدارية وزيادة شفافيتها والتشديد في تطبيقها ومراقبتها من الأجهزة المعنية.
- تقرير سيادة القانون من خلال الالتزام بالتنظيمات الرسمية التي تحددها القوانين واللوائح الصادرة بغرس الثقة محلياً وخارجياً في الأجهزة الإدارية، كذلك منح صفة مستقلة للكيانات والأشخاص المعنيين بمكافحة الفساد ليكونوا قادرين على ممارسة وظائفهم بكفاءة بعيداً عن أية ضغوط. ومن خلال تجارب بعض الدول حول الفساد لا تقتصر على مجرد حث الحكومات على تجريم مختلف أشكال الفساد، ولكن تبرز الحاجة إلى وجود قوى محايدة في مجال التحقيقات والمتابعة القانونية والقضائية لكشف الفساد العام واستئصال جذوره.
- التدقيق المستمر لمدى تنفيذ البنود المنظمة للمؤسسات كإفصاح عن الأصول السلوكية لبعض المسؤولين الذين تم اختيارهم للعمل في المؤسسات العامة.
- كفاءة المناخ التنظيمي والرقابي بإنشاء أجهزة إشراف ومتابعة الفساد من خلال تطبيق المعايير المحاسبية السليمة وكذلك إحداث لجان وأنظمة رقابية حكومية.
- اعتماد بعض الدول في مكافحة الفساد على توسيع مساحة مشاركة القطاع الخاص مع تطبيق إطار تنظيمي فعال يكشف المخالفات القانونية.
- التعاون والتنسيق بين الدول والمنظمات والآليات المحلية والإقليمية والدولية لمحاصرة الفساد وكشفه وقطع خطوط الاتصال بين مرتكبيه.
- إن التشريعات التي وضعها الجزائر لازالت قاصرة عن التشخيص ولم تصل بشكل ملحوظ إلى العلاج النهائي لمشكلة الفساد وبالتالي يجب اعتماد سياسات وقائية لخلق بيئة تسودها الشفافية والمساءلة والرقابة.

2- تطوير البيئة المؤسسية: تستطيع الحكومات أن تحد من الفساد

- الإداري وتقلل من وطأته وذلك بتشجيع الأمانة والنزاهة وإنزال أشد العقوبات على من تثبت إدانته بالفساد هذا الأمر يتم بواسطة برامج الإصلاح الإداري عن طريق توظيف الموظفين العموميين على أساس الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والتأكد من أمانتهم ونزاهتهم في العمل والاهتمام بتحسين الرواتب والأجور تتناسب طردياً مع حجم المسؤوليات الملقاة عليهم وخطورتها، كما يسهم الإعلان عن فضائح الفساد ومحاسبة المسؤولين عنه والبدء في تطبيق العقوبات بكبار المسؤولين في زيادة فاعلية العقوبات وأهميتها في ردع المتورطين بالفساد. كذلك زيادة الاهتمام ببرامج الإصلاح الإداري بخلق الإدارات الحسنة وتبسيط المعاملات الإدارية ونشر النظام اللامركزي حتى لا تركز السلطات في يد فئة معينة من الأفراد.
- والجدير بالملاحظة أن فاعلية الإصلاحات الإدارية السابقة تتطلب البيئة الملائمة بأبعادها التشريعية والرقابية والقانونية والإعلامية كما لا يمكن تجاهل دور المؤسسات التربوية في تحجيم الفساد بواسطة زرع القيم الفاضلة التي ترفض الفساد بكل صوره. ولا نجد أهم من مبادئ ومؤسسات حقوق الإنسان كعلاج فهناك عنصران جوهريان من عناصر الاستراتيجيات الناجحة والمستدامة لمكافحة الفساد...
- من المرجح أن تنجح جهود مكافحة الفساد عندما تتناول الفساد باعتباره مشكلة نظام وليس مشكلة أفراد. والمواجهة الشاملة للفساد تتضمن مؤسسات فعالة، وقوانين ملائمة، وإصلاحات لتحقيق الحكم السديد، وكذلك إشراك جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة في العمل داخل الحكومة وخارجها. ومن ثم، فإن اعتماد أطر قانونية أو لجان لمكافحة الفساد قد لا يكون فعالاً في حالة عدم

- الحقوق والقانون، واعتماد المشاركة، المساءلة، الشفافية، وسيادة حكم القانون.
- زرع ثقافة محاربة الآفة الاجتماعية من خلال التربية الأخلاقية والبرامج التعليمية التي توضح مظاهر الفساد ومضاره لتصبح مع مرور الزمن جزءا من السلوك الشخصي القوي لأفراد المجتمع.
- إن المساءلة والمحاسبة تشكل رادعا قويا للفساد، كما أن العقوبات التأديبية والجزائية تسهم في وضع حد للفساد، كما تعتبر مشاركة أصحاب الحقوق من المواطنين في رسم سياسات وخطط وتدابير مكافحة الفساد أمرا في غاية الأهمية لأن ذلك سوف يمنحهم القوة والشجاعة للتصدي للفساد والإبلاغ عن حالاته وعن مقترفيه، لأن غياب مشاركة أصحاب الحقوق واستئنائهم من الخطط الوطنية التنموية لمكافحة الفساد، يشكل إنكارا لحقوق الإنسان.
- الجزائر لا ينقصها الإطار التشريعي والقانوني والهيئات اللازمة لمكافحة الفساد، فهي دائما تسعى للتماشي مع الاتفاقيات الدولية في هذا المجال بشكل جدي فقط يبقى الإشكال الخطير هو عدم التطبيق الصارم للقوانين والتشريعات على جرائم الفساد حتى تكون عبرة لكل من يتعدى على ممتلكات المجتمع والمال العام ومحاسبة المفسدين الكبار قبل الصغار.
- أولا وأخيرا النظام السياسي الديمقراطي هو الكفيل بالقضاء تدريجيا على الفساد، لذلك على النظام الجزائري محاولة الفصل بين السلطات وضمان الشفافية والمساءلة والمشاركة الشعبية وتطهير الحياة السياسية والحزبية من الممارسات المشبوهة مع قضاء مستقل لا يخضع إلا لأحكام القانون وحرية الإعلام، فقد قال أرسطو قبل أكثر من ألفي عام إن الفساد يعني وفاة الديمقراطية واليوم يمكن القول أن غياب الديمقراطية الحقة والحاكمة الرشيدة يعني وقوع الدولة في مستنقع الفساد وضياع أهداف التنمية الشاملة وحقوق الإنسان.

- ساعدت فترة اللااستقرار السياسي والأمني في الفترات الانتقالية للجزائر لمدة عشرية كاملة من انتشار الفساد والعنف لذلك تعد انجازات الجزائر في التنمية البشرية بشكل عام مقبولة إلا أن الواقع يتطلب بذل المزيد من الجهود لبلوغ المستويات العالمية المرغوبة، وهذا لا يعني عدم وجود علاقة عكسية متفق عليها بين انتشار الفساد ومستوى التنمية البشرية وقيمة وحقوق الإنسان حيث كلما ساد الفساد في الاقتصاد المدروس نلاحظ انخفاض مستوى التنمية البشرية المرغوبة.
- القانون 06-01 المؤرخ في 2006 الذي أقر تأسيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، لم يطبق ولم يعين أعضاء الهيئة إلا بعد 4 سنوات، أي عام 2010، ولم تباشر مهامها إلا في سنة 2011، مع إجراءات كثيرة اتخذت على صعيد ما سمي "تعزيز النصوص الهادفة إلى محاربة الفساد"، كمراجعة القانون حول النقد والقرض، وقانون قمع مخالفة القوانين والتشريعات الخاصة بالصرف وحركة رؤوس الأموال نحو الخارج، والقانون الخاص بمجلس المحاسبة، قبل الوصول إلى قانون الفساد.
- والمثير في هذه الإجراءات التي يفترض أنها تضيضي مزيدا من التشدد على المنظومة التي تتناول إعلان الحرب على الفساد، تصاحبها ضعف الإرادة السياسية لدى القيادة وعدم اتخاذ إجراءات ردعية ضد من ثبت في حقهم الفساد.

التوصيات

- عطفا على النتائج سالفة الذكر يمكن إدراج العديد من التوصيات أبرزها مايلي:
- يجب أن تكون الشفافية في الجزائر هي السلاح الأول لمكافحة الفساد مع تعزيز في المقام الثاني المساءلة والرقابة البعديّة وتنفيذ نتائجها، لأن تمكين الحكم الراشد بالجزائر لن يكون إلا بإقامة دولة

RESEARCH ARTICLE

The international answer to the financing of contemporary Islamic terrorism

Tosca van der Kooi¹, Tarek El Ghabban²

¹ PhD candidate Public International Law
Université Paris 1 Panthéon, Sorbonne
Email: Tosca.kooi@gmail.com

² PhD candidate
Université Paris 1 Panthéon, Sorbonne
Teaching Assistant
International Law Department,
Cairo University
Email: Tarekelghadban@gmail.com

Submitted: 11 April 2019
Accepted: 15 May 2019
<https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.3>

© 2019 The Author(s), licensee HBKU Press. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution license CC BY 4.0, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Cite this article as: van der Kooi T & El Ghabban T. The international answer to the financing of contemporary Islamic terrorism, Rule of Law and Anti-Corruption Journal 2019:1.3. <https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.3>

ABSTRACT

In spite of losing control of all its territories in March 2019, ISIL continues to organize and claim responsibility for attacks around the globe. A reach this wide, unprecedented for any terrorist organization, was mostly possible due to ISIL's centralized funding of trillions of dollars. This paper compares ISIL's financing structure with that of its predecessors in terms of income sources and investment. The main difference with regards to sources of income is the considerably inferior place held by donations. At its prime, ISIL's financial success came from the "efficient" exploitation of lands and populations under their control. As a result, the previously-tried methods used to prevent international terrorist organizations from getting funding are insufficient. Once these territories were lost, it was necessary to adapt the strategy to the new phase of counter-terrorism. Therefore, this paper suggests using the notion of the international liability of private actors to stem the flow of income to ISIL. To do this efficiently, it is necessary to develop a method to identify those financiers who would be held liable, to examine in what capacity they would be held liable, and to specify what actions they would be held liable for. Finally, this paper briefly evaluates the current international strategy for combating terrorism financing and its efficiency.

Keywords: Financing, terrorism, ISIL, corporations, individual responsibility

العنوان: الاستراتيجية الدولية لمكافحة تمويل داعش

ملخص

على الرغم من فقدان داعش السيطرة على جميع أراضيها في مارس 2019، لا يزال التنظيم يعلن مسؤوليته عن الهجمات في جميع أنحاء العالم. إن إمكانية داعش الوصول إلى هذا النطاق الواسع لم يسبق له مثيل من قبل، ومن أهم أسباب هذه الإمكانية هو التمويل المركزي لتنظيم الدولة الإسلامية بتريليونات الدولارات. تقارن هذه الورقة هيكل تمويل تنظيم داعش بهيكل التنظيمات السابقة فيما يتعلق بمصادر الدخل والاستثمار، حيث يتضح أن الفرق الرئيسي من ناحية مصادر الدخل أن التبرعات حازت على المرتبة الأدنى في هذا الصدد فيعول نجاح تنظيم داعش المالي على طريقة الاستغلال «الفعال» للأراضي والسكان الخاضعين لسيطرته. ونتيجة لذلك، فإن الأساليب التي سبق تجربتها والمستخدمه لمنع المنظمات الإرهابية الدولية من الحصول على التمويل ليست كافية. فمن الأجدر والضروري تكثيف الاستراتيجية مع المرحلة الجديدة من مكافحة الإرهاب فور فقدان هذه الأراضي. لذلك، تقترح هذه الورقة استخدام مفهوم المسؤولية الدولية للجهات الخاصة الفاعلة لوقف تدفق الدخل إلى تنظيم داعش. وللقيام بذلك بكفاءة، فمن الضروري وضع طريقة لتحديد الممولين وتشخيص بأي صفة سوف يلاحقوا قانونياً، وتحديد الأفعال التي تبرر هذه المسؤولية الدولية. أخيراً، تقيّم هذه الورقة بإيجاز الاستراتيجية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب ومدى كفاءتها.

الكلمات المفتاحية: التمويل، الإرهاب، تنظيم داعش، الشركات، المسؤولية الفردية

1. INTRODUCTION

Afghanistan, Australia, Bangladesh, Belgium, Cameroun, Denmark, Egypt, France, Indonesia, Iraq, Kenya, Kuwait, Libya, Mali, Nigeria, Pakistan, New Zealand, the Philippines, Russia, Saudi-Arabia, Somalia, Syria, Tunisia, Turkey, the United States of America, and Yemen. This is a non-exhaustive list of states that suffered the adverse effects of the establishment of ISIL.

The Islamic State (IS), also known as the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) or Daesh¹, is an international terrorist organization that first appeared in 2003 in Iraq. Founded by Abu Musab al-Zarkawi, ISIL claims that it follows an extremist Islamist ideology of the Jihadist Salafist school of thought. In 2014, ISIL declared the establishment of a caliphate spanning all the territories it controlled. In addition to controlling territories, ISIL controlled in excess of 2 trillion dollars in assets at the time, with an estimated annual income of 2.9 billion dollars.²

Throughout the organization's existence, ISIL persecuted both individuals and entire communities on the bases of race, gender, political affiliation, and religion.³ There is undisputed proof that ISIL soldiers have kidnapped civilians, raped women, and slaughtered children and adults, in addition to engaging in countless other atrocities. Furthermore, since it began exporting its efforts outside the territories under its control,⁴ ISIL has expanded the scope of organized terrorism and intensified its essence. The reach of this organization touched all continents, thousands of lives, and actively created an environment of fear.

However, ISIL's grip and resources have dwindled. In fact, ISIL lost control of all territories under its control, in 2019. Nevertheless, the fight against radical Islamic terrorism has not been won. If anything, the struggle seems more worrying and more unpredictable than before.⁵ It appears that one of the main reasons for the heightened efficiency of this new form of terrorist organisation is its centralised funding.⁶ However, its reliance on this central funding system may also be the key to its defeat. Without the renewed flow of funding that comes with the exploitation of the natural resources of territories under its control, the end of ISIL can be envisioned, provided that the international community has an effective and unified stance in preventing any other sources of finance to the organization. The fight against the financing of terrorism can, therefore, be seen as an effective countermeasure to this new form of international organized terrorism, on par with combatting the radical ideology itself.

The shift from unstructured terrorism, such as the auto-financing Al-Qaeda splinter cells, to organized and centrally-financed terrorism can be traced to 2001. Studying the Al-Qaeda model allows us to have a clear view on how this shift took place. In the late 1980s, Al-Qaeda's main source of income was donations from so-called "charitable organizations". Throughout the 1990s and early 2000s, Al-Qaeda received most of its income from Non-Governmental Organisations (NGOs) in Afghanistan and Pakistan.⁷

A similar phenomenon can be perceived in the schemes developed to allow the financing of the violence in Bosnia and Herzegovina, where NGOs appeared to be the gateway to financing the various groups' activities.⁸

Al-Qaeda's second most important source of income was individual donations, especially during the Osama Bin Laden era.⁹ Lastly, Al-Qaeda developed a lot of commercial activities through companies that were built or owned directly by its members.¹⁰ After 2001, NATO and the United States of America (hereafter "US") made serious efforts towards defeating Al-Qaeda which were largely fruitful. As a result, Al-Qaeda was decentralized, and so were its finances. Freezing donations and preventing the receipt of funding were sufficient to hinder the organization's capabilities.

ISIL's economic model is different, allowing centralized control and autonomy. It depended on two main sources of income, namely the exploitation of natural resources and extortion of the populations in territories under its control. Contrary to Al-Qaeda, it has had, until now, little to no dependence on donations. Simply using the strategy previously applied on Al-Qaeda would, therefore, be inefficient. A new strategy is needed to fight the financing of this new form of terrorist organization.

It seems difficult to develop a precise definition of "terrorism financing" in the absence of an exact definition of "terrorism".¹¹ Luckily, the beginnings of a definition can be found in the European Union (EU) directive 2015/849, as well as Article 11 of directive 2017/541 on the fight against terrorism, which states that the "financing of terrorism" may be defined as "the provision or collecting of funds, by any means, directly or indirectly, with the intent that they be used or knowing that they will be used, in full or in part, to commit, or to contribute to the commission of, any of the offenses referred to in Articles 3 to 10". When terrorist financing concerns one of the offenses referred to in Articles 3, 4 and 9 of Directive (EU) 2017/541, "it is not necessary that the funds are actually used, in whole or in part, to commit any of such offense or to contribute to the commission of such an offense, nor is it necessary for the offender to know for which offense or specific offenses the funds will be used."

The goal of this paper is identifying, in the light of the changes terrorism has seen since the establishment of ISIL, the appropriate international response to this new model of international terrorism financing. In order to reach this goal, this paper will first attempt to (2) identify the new sources of income of this international terrorist organization. Once these sources identified, this paper will suggest (3) an appropriate international reaction to these sources, through (4) the use of international liability of the individuals (5) responsible for the financing.

2. THE SOURCES OF ISIL'S INCOME

The minimal financial threshold required to commit acts of terror is rather low. The price of a knife,¹² a firearm,¹³ a cartridge, or even the

1 Al-Dawlah al-Islameya lel-Iraq wal-Sham (الدولة الإسلامية للعراق والشام).

2 J.-C. Brisard & D. Martinez, *Islamic State : The economy-based terrorist funding*, Thomas Reuters, p. 3.

3 *They Came to Destroy: ISIS Crimes Against the Yazidis*, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, 2016.

4 The authors of the present article are of the view that since ISIL is not a recognized State according to International Law. Consequently, the vocabulary used in this article will mirror that opinion. For that reason, this article specifies that the territories are "under ISIL control" and not "ISIL territories", and that ISIL imposes "levies" not "taxes".

5 R. Callimachi & E. Schmitt, *Sri Lanka Attacks Signals ISIS's Widening Reach*, The New York Times, 25 April 2019.

6 FATF, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015, www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/financing-of-terrorist-organisation-isil.html

7 J. C. Brisard, *Plongée au cœur du financement de l'Etat Islamique*, Ecole de guerre, 7 March 2019.

8 *Ibid.*

9 A list of 20 donors from the Persian Gulf were found in 2004.

10 *Ibid.*

11 The only definition given by an international court was given by the Special Tribunal for Lebanon and was based on Lebanese domestic codes. It is currently the only international criminal court that has jurisdiction over terrorism.

12 A.J. Rubin & A. Bredeen, *Assailant Near Louvre Is Shot by French Soldier*, The New York Times, 3 February 2017.

13 D. Cave, *New Zealand Shooting Suspect Is Charged With 50 Counts of Murder*, The New York Times, 3 April 2019.

price of the material necessary to manufacture an Improvised Explosive Device (or IED)¹⁴ does not constitute a heavy expense in most cases. However, maintaining a terrorist organization such as ISIL does not merely consist of preparing an attack. This type of direct spending appears to amount to only ten per cent of their budget.¹⁵ The other ninety per cent is indirect operational costs, expended for the infrastructure of ISIL itself. This means that the main bulk of the costs goes to propaganda, salaries, and recruitment, etc.

In order to meet all these expenses, ISIL has a diversified portfolio. The different sources of financing vary with the location, the requirements that need to be met, the investment opportunities, and the international context. Moreover, these sources are constantly evolving¹⁶ which makes tracking them often difficult. The main source of wealth for ISIL is straightforward and easily traceable as ISIL relies heavily on the conquest of territories and the exploitation of their natural resources. A study in 2015 found that oil revenue constituted 25% of ISIL's income, while natural gas constituted 14%, phosphates 10%, agriculture 7%, extortions 33%, and donations a mere 2% of ISIL's total income.¹⁷

The above stated difference between ISIL and Al-Qaeda's sources of financing is extremely apparent. Whereas the latter was mainly dependent on donations, the former's reliance on that source of funding is minimal. At first, Al-Qaeda's funding came mainly from NGOs mostly based in the Gulf States, such as Saudi Arabia, Kuwait, and Qatar.¹⁸ An example of such donations was seized in September, 2001, when a member of Al-Qaeda's upper command received a 2 million USD donation from the Gulf. The donor was subsequently sanctioned by the US Department of Treasury.¹⁹ In spite of ISIL's low reliance on donations in 2015, a watchful eye must be kept on that source of income. Since ISIL lost all territories previously under its control, their dependence on foreign donations might increase dramatically because its main source of revenue is no longer accessible.

According to the Financial Action Tax Force (FATF) 2015 report,²⁰ the main source of ISIL's revenue was the illicit exploitation of territories under its control, including "*bank looting and extortion, control of oil fields and refineries and robbery of economic assets. Other sources include the donors who abuse Non-Profit Organisations (NPO's), kidnapping for ransom²¹ and cash smuggling (...) to new and emerging typologies, such as the extortion of goods and cash transiting territory where ISIL operates and grass-root funding strategies*".

Each of the sources of income are analysed separately in the following paragraphs.

Illegal Activities: Many terrorist organizations use the profits made from petty crimes and other illegal activities.²² Over the

years, the involvement of terrorist groups and factions in illicit trade has become easily recognizable. The Chechen rebels, like Al-Qaeda and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (or FARC's), counterfeited CDs. For their part, ISIL, like the Irish Republican Army (or IRA) before it, trades mostly in cigarettes by imposing a levy on them or by transporting them. Similarly, in addition to the illegal trade in cigarettes, several French ISIL-affiliated terrorists were involved in the illegal trade of clothing and branded foot-wear. This is a recurring pattern with several foreign fighters who went to Syria in order to fight with ISIL.²³ Other schemes and illegal activities were also used, such as long-distance adoptions-related donations performed by a foreign terrorist fighter in order to bring material support and cash while going to Syria. It has been found that the foreign terrorist fighters in ISIL-controlled territories often got their money from robberies, drug trafficking, social benefits (like unemployment or different allowances) they continued receiving from their country of origin, defaulted consumer loans, money transfer to prepaid cards, and/or donations by family, friends, and supporters still in their country of origin.²⁴

Oil Production: What distinguishes ISIL's economic strategy is its use of territories under its control. Upon securing control of territories in Syria and Iraq, ISIL quickly took over several oilfields and refineries, as well as natural gas fields, in both countries, giving them access to phosphate, cement, and sulphur. ISIL then proceeded to extract oil and refine it, before selling the petroleum products in regional markets. Their offers were, it seems, particularly attractive due to the vastly discounted price. Using that model allowed ISIL to sell their products at about a quarter of market price,²⁵ generating around 2 million USD in profits per day.

Agricultural Revenues: ISIL also relied, although less heavily, on local agriculture to increase its revenue and satisfy the nutritional needs of its members. Due to the expanse of territories under ISIL's control, diverse products were planted, some of which were sold. Namely, controlling large parts of wheat and barley production in the region allowed ISIL to sell these products effectively, generating roughly 7% of their global revenue in 2014.²⁶

Antiquities: Another method by which ISIL attempted to exploit the territories under its control is smuggling local cultural artefacts on the black market. Iraq and Syria contained a plethora of archaeological and cultural artefacts, and ISIL is reported to have directly smuggled or extracted a levy from smugglers moving their products through ISIL-held territories.²⁷ National Geographic reported that ISIL and other illicit entities acting in the region made tens of millions of dollars in profits from antiquities stolen from Syria alone.²⁸ It should be noted that a precise estimate of the

14 S. Horwitz, *Explosives in New York and New Jersey were pressure cookers and pipe bombs linked to cellphones*, The Washington Post, 19 September 2016.

15 J. C. Brisard, *Plongée au cœur du financement de l'Etat Islamique*, Ecole de guerre, 7 March 2019.

16 L. Bindner, *Commerce illicite et financement du Terrorisme*, December 2016, CAT, p. 2.

17 *Le financement de l'Etat Islamique*, année 2015, CAT, mai 2016, p. 7.

18 J.-C. Brisard and D. Martinez, *Islamic State : The economy-based terrorist funding*, Thomas Reuters, p. 3.

19 FATF, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015, www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/financing-of-terrorist-organisation-isil.html, consulted on 29 March 2019.

20 Ibid.

21 This was about 10 million dollars a month in 2014: <http://www.antimoneylaundering.com/2014/09/islamic-state-who-finance-isis-and-bank-risk-factors-for-terrorist-financing.html> in J.-C. Brisard and D. Martinez, *Islamic State : The economy-based terrorist funding*, Thomas Reuters, p. 3.

22 About 40 percent of the European terrorist attacks were at least partially funded by small crimes. R. Basra, P. R. Neumann, & C. Brunner, *Criminal Pasts, Terrorist Futures*, ICSR, October 2016-3.

23 *Illicit Trade Converging criminal networks*, OECD, April 2016, and L. Bindner, *Commerce illicite et financement du Terrorisme*, December 2016, CAT, p. 2.

24 FATF, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015, p. 19.

25 A. Rasheed, *Oil smuggling finances Islamic State's new caliphate*, Reuters, 23 July 2014.

26 Food and Agriculture Organization of the UN (FAO), *Global Information and early warning system on food and agriculture (GIEWS)*, Special alert n°332, June 25, 2014.

27 FATF, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015, p. 19.

28 H. Pringle, *ISIS cashing in on Looted Antiquities to Fuel Iraq Insurgency*, National Geographic, 2014.

profits made from these smuggling activities is not possible because the whole endeavour takes place on the black market with little to no tracing possible.

Banks: When ISIL took over Mosul, it is reported to have looted several branches of private and public banks, stealing an estimated 435 million USD in cash from the Central Bank of Iraq.²⁹ Around 20 Syrian and Iraqi financial institutions with operations in ISIL-held territory continued to operate in Syria. Those banks were identified by the US Department of Treasury and the European Union, who blocked ISIL's access by isolating the banks from most of the internationally-regulated financial system. In addition to these national efforts, the financial institutions themselves took steps to prevent banks in ISIL-held territory from accessing the international financial system. Namely, the Central Bank of Iraq issued instructions to the financial institutions incorporated in Iraq to prevent transfers from and to banks located in ISIL-held territory.³⁰

By the end of 2018, those banks in ISIL-held territories no longer operated, and those institutions that did contain financial traffic were very poorly structured. Transactions would operate in changing offices or as informal transfers, based solely on trust. This lack of infrastructure or regulation did hinder the banking system in the controlled territories. Unfortunately, it also created a fertile environment for undocumented and difficult-to-track transactions. What could be tracked, however, as ISIL was losing control over its territories, was an increase in large bank transfers to countries where ISIL members are relocating after leaving the Syrian and Iraqi territories, such as Afghanistan, Egypt, Libya, the Philippines, and the Sahel region. A bank was forced to pay considerable fines for breaching anti-money laundering legislations for supporting activities related to the Sudanese terrorist.³¹ This suggests that any bank currently cooperating or abetting ISIL members or their finances would be fined too.³²

Levies: ISIL claimed high "taxes", in other words imposed levies, on goods,³³ namely telecommunication companies, cash withdrawals from bank accounts, social welfare, roads, trucks entering Iraq (USD 200), Jordan or Syria (USD 800), borders checkpoints, and looted archaeological sites and, finally, instituted a protection fee for non-Muslim communities within territories under their control.³⁴

Certain reports suggest that ISIL limits itself to these old-fashioned revenue sources, like extortion and looting. According to the President of the CAT, ISIL avoids the use of new technologies, including dark-web purchases, since they are aware that they are monitored.³⁵ However, there are conflicting reports on the use of technology. As stated above, the use of pre-paid cards and internet donations from friends and family have been documented. Several Internet crowd-funding and grass-roots campaigns have also been documented as well as much fundraising through social media and Internet platforms.³⁶

A common factor in all the above sources of revenue is the need for revenue providers. Without buyers accepting ISIL's

discounted oil, no revenue could be obtained; without supporters abroad sending money through internet donations or wire transfers, no revenue could be made from the social media campaigns or the bank extortion operations. Therefore, for the financing of international terrorism, it is important to consider the reaction of the international community regarding the financiers and those who are financed.

3. INTERNATIONAL LEGAL STEPS AGAINST THE FINANCING OF TERRORISM

In order to analyse the international legal response to the financing of terrorism, it is important to observe the steps taken by the international community. These steps can be divided into two categories. The first category consists of non-physical measures, while the second consists of physical measures, both aiming to hinder or stop the receipt or use of any resources at ISIL's disposal.

3.1. Non-physical measures

As we stated above, Iraqi and Syrian banks provided instructions to restrain certain monetary movements to or from territories under ISIL control. This step considerably reduced the economic flow from which ISIL could benefit. On a much larger scale, the United Nations Security Council intervened on more than once to limit ISIL's financial resources. Resolution 2170, dated 15 August 2014, condemns any commercial transaction with terrorist groups, including ISIL, and, again, particularly in the oil sector. In addition, Resolution 2199, dated 12 February 2015, aimed to regulate the action of the Member States to dry up the resources of funding for ISIL and, particularly, in the oil sector. It condemns other actions of ISIL, such as hostages and art trafficking, and also asks the Member States to ensure that financial institutions are vigilant regarding bank operations. Resolution 2253, dated 17 December 2015, reiterated States' obligation to ensure that their nationals and persons in their territory do not make economic resources available to terrorist actors— which applied to both direct and indirect trade in oil, including modular refineries and related chemicals and lubricants, among other natural resources. The violation of any of these Resolutions would, in principle, result in sanctions, economic and otherwise, applied by all members of the United Nations.

Most recently, on 28 March 2019, the Security Council adopted a new resolution aimed at strengthening global efforts to combat the numerous and new ways that terrorist groups raise funds to finance their operations. This resolution orders all States to ensure that their domestic laws are sufficient to prosecute and penalize those responsible for directly or indirectly financing "terrorist organizations or individual terrorists for any purpose".

In spite of the binding nature of Security Council resolutions, and the strong language used therein, it seems certain countries continue to have commercial relations with ISIL and its members while others did not adequately prosecute their nationals or those residing on their territory for financing terrorism.³⁷ The UN did constitute a list of individual financiers of terrorism, containing the

29 T. McCoy, *ISIS just stole \$425 million, Iraqi governor says, and became the 'world's richest terrorist group'*, The Washington Post, 12 June 2014.

30 FATF, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015, p.27.

31 J. C. Brisard, *Plongée au cœur du financement de l'Etat Islamique*, Ecole de guerre, 7 March 2019.

32 J. C. Brisard & D. Martinez, *Islamic State: The economy-based terrorist funding*, Thomas Reuters, p. 10.

33 Witnesses stated that a little pot of nutella would be around 10 euros, for example.

34 J. C. Brisard & D. Martinez, *Islamic State: The economy-based terrorist funding*, Thomas Reuters, p. 5., and FATF, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015, p. 19.

35 J. C. Brisard, *Plongée au cœur du financement de l'Etat Islamique*, Ecole de guerre, 7 March 2019.

36 FATF, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015, p. 24 and 25.

37 G. Kiourtsoglou & Dr. A. D. Coutroubis, *ISIS export gateway to global crude oil markets*, London Shipping Law Centre, Maritime Business Forum, 12 March 2015.

individuals' names, nationalities, places of residence -when known-, and the "charges" against them.³⁸

3.2. Physical measures

The international coalition of armed forces, including forces from 79 countries,³⁹ executed roughly 10,000 airstrikes in 2015 and 1220 in January 2019.⁴⁰ As previously elaborated, these attacks had a major impact on ISIL's income from natural resources.⁴¹ The first strikes targeted refineries that were immediately abandoned by ISIL. Unfortunately, local residents, in agreement with ISIL, continued to operate the refineries for the terrorist organization⁴². The strikes were also aimed at oil fields.

As a consequence of these strikes, ISIL's income decreased significantly. Before the large-scale strikes, in 2014, ISIL's oil production capacity was estimated at 60,000 barrels per day (or bpd)⁴³, which translated into an annual income of 1 billion USD. In the following year, the aforementioned "surgical" air strikes and the loss of territory caused ISIL's oil industry production to decrease to 40,000 bpd per day⁴⁴ and an annual income of 600 million USD.⁴⁵ In order to further lessen ISIL's income from oil, several governments have also taken steps to seize suspected ISIL oil products.⁴⁶

To compensate for this loss, ISIL raised the levies and tariffs imposed on the populations at its mercy. This is yet another indication of ISIL's adaptability and versatility, and the necessity of developing a theory allowing the international community to directly hold any entity that finances, directly or indirectly, ISIL, or any similar organization, personally and internationally responsible.

4. INTERNATIONAL RESPONSIBILITY FOR INDIVIDUALS FINANCING TERRORISM

Any legal system is by definition a closed body of rules. In other words, the rules of a legal system can only be interpreted according to the definitions accepted and contained within that legal system. It follows that only persons recognized by that legal system, or, in other words, its subjects, can be bound by the rules of that legal system. Applying that simple notion of legal philosophy to international law as a legal system, results in the application of international law only to subjects of international law. Traditionally, the only subjects of international law were states. That qualification was extended to international organizations, who needed to be subjects of international law, should they have any chance of succeeding in their objectives.

As stated above, most financiers of international terrorism, and particularly ISIL, are persons, be they corporations or physical persons. Traditionally, as such, international law would not apply to them. However, as subjects of national laws, they are subject to national criminal law and not to international law. Through international conventions containing criminal provisions, a third

type of responsibility can be identified: international criminal responsibility. In spite of its international nature, it is applicable to persons and not only to states and international organizations.

Ergo, Professor Lauterpacht⁴⁷ concluded that individuals were subjects of international law, even though they did not have procedural rights in certain international tribunals.⁴⁸ The individual's quality as a subject of international law is affirmed by their quality as the victim of an international criminal offense and by the individualization of the penalty in international criminal law. So, on the one hand, in international law, a State can be a victim of aggression, and the aggressing State would be liable for damages for breaching international law. On the other hand, in international criminal law, individuals could be victims of an international crime, and, if they were to commit an international crime, they would personally be held criminally responsible and serve the appropriate jail sentence.

The *Teheran* case is a good example of how individuals have long been responsible for acts but "protected" by State responsibility.⁴⁹ Thus, the development of individual international responsibility is mostly pursuant of international criminal and international humanitarian law, and was originally customary. Thus, piracy⁵⁰ and slavery⁵¹ can be taken as crimes for which individuals were held directly responsible, pursuant to International law. The Nuremberg Tribunal emphasizes that an individual may be individually responsible, even if they are acting as a part of a State organ.

As subjects of International law, individuals and corporations must obey the rules of that legal system. The pertinent rule for the current study is the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 1999. Article 5 of the aforementioned convention states:

- "1. Each State Party, in accordance with its domestic legal principles, shall take the necessary measures to enable a legal entity located in its territory or organized under its laws to be held liable when a person responsible for the management or control of that legal entity has, in that capacity, committed an offence set forth in article 2. Such liability may be criminal, civil or administrative.
2. Such liability is incurred without prejudice to the criminal liability of individuals having committed the offences.
3. Each State Party shall ensure, in particular, that legal entities liable in accordance with paragraph 1 above are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal, civil or administrative sanctions. Such sanctions may include monetary sanctions."

Therefore, it is obvious that individuals can be held responsible

38 By resolution 2368(2017) the Security Council imposes individual targeted sanctions (an asset's freeze, travel ban, and arms embargo) upon individuals, groups, undertakings and entities designated on the ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List. The Sanctions List currently contains the names of 262 individuals and 83 entities and was last updated on 1 May 2019.

39 <https://theglobalcoalition.org/en/>

40 <https://www.statista.com/statistics/693263/monthly-airstrikes-in-iraq-and-syria/>. Consulted on 1 April 2019.

41 Cf. p. 1.

42 G. Kiourtsoglou & Dr. A. D. Coutroubis, *ISIS export gateway to global crude oil markets*, London Shipping Law Centre, Maritime Business Forum, 12 March 2015.

43 Syria, *Iraq Oil Controlled by Islamic State Group*, Associated Press, 25 September 2014.

44 *Le financement de l'Etat Islamique*, année 2015, CAT, May 2016, p. 10.

45 *Ibid.*

46 Kurdistan and Iraq, for example. FATF, *Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 2015, p. 6.

47 Sir Hersch Lauterpacht QC (16 August 1897 – 8 May 1960) was a Polish-British lawyer and judge at the [International Court of Justice](#).

48 H. Lauterpacht, *The subjects of international law* in A. Bianci, *Non-State Actors and International Law*, 2009, p. 145.

49 ICJ, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, United States of America v. Iran, 24 May 1980.

50 Geneva Convention of the Law of the Sea, 1958, articles 14 and following.

51 Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, Geneva, 1956.

under international law for the financing of terrorism. Unlike the Nuremberg Tribunal, contemporary criminal courts recognize the personal responsibility of all individuals and not just of senior officials. While the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)⁵² is more reluctant, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) confirms this theory.⁵³ Thus, the mere executioner of an international crime may be held responsible. A distinction must be made at this point, that the financing of terrorism is not an international crime *per se*. The main debtor of the international obligation in the aforementioned is the State, but the State is obliged to prosecute and hold liable all those who finance terrorism in its territory. This distinction might be seen as a first, superficial obstacle to the individual liability of those who finance international terrorism.

Although international criminal courts only have jurisdiction over international crimes, they aren't competent in terrorism matters because international terrorism has not been added to the list of international crimes. Therefore, international criminal courts aren't competent in terrorism matters. However, because of article 25 of the above-mentioned convention, the International Court of Justice has jurisdiction over cases relating to the financing of terrorism. Naturally, national courts have jurisdiction over the financing of terrorism too, according to the rules governing the international jurisdiction of its domestic courts.⁵⁴

French courts could serve as an interesting example of such domestic courts. Currently, the French justice system has a lot of different cases regarding terrorism. These cases do not exclusively concern the financing of terrorism. They concern also terrorist attacks, accomplished or attempted; departures to Syria; and even revenants from that region. In spite of such heterogeneous cases, certain patterns are clear. Recent studies about jihadists leaving France for Syria found that forty-seven per cent of them do not hold any educational degree.⁵⁵ Eighteen per cent have a form of a professional education certificate, and twenty-four per cent have the French equivalent of a high school degree. In the 137 cases studied, 131 were men, while only 6 were women.

The average age was around 24 to 26. Forty percent came from "priority neighbourhoods". As M. Hecker stated, *"The fact that such a large proportion of the observed people come from priority neighbourhoods shows that many individuals convicted of acts of terrorism come from disadvantaged backgrounds. Their cultural capital is also particularly weak"*. He adds, *"it is hardly surprising that people are struggling to enter the labour market. Information was obtained on the professional background of 124 persons convicted of terrorism. Unemployment and precarious jobs are dominating"*. He states, *"The cases of radicalized persons with fragilities related to traumatic situations experienced during their young years seem to be sufficiently numerous"*. The median income is around a thousand euros per month, and only one

person in the pool had a very high income, due to drug trafficking. This poverty is relative, though, because the property seized during searches seems disproportionate to their income. This might indicate that some of them have hidden incomes, sometimes derived from illicit activities. On the other hand, forty-eight percent had a clean record. There were four major sources of finances for the terrorist efforts in the cited study. Thirty-seven percent was by support of a jihadist network, twenty-seven percent personal savings, twenty-one percent criminality and fifteen percent through the resources of their family members, who did not necessarily support the cause itself. The amounts are relatively modest, ranging from a few hundred to a few thousand euros.

As for reasons to go to Syria, the aforementioned study showed that they vary greatly. Certain people went to Syria in the hopes of impressing a woman or finding a partner, others due to their personal beliefs. The range of motivations is as large with regards to financing terrorism. Most cases today in France, regarding the financing of terrorism, are about those two percent of donations.⁵⁶ For these few cases, an international judicial response would be disproportionate and too expensive.

Another factor that influences different motivations for financing terrorism is the different kinds of actors. Private and public corporations have been known to take advantage of ISIL's low prices and buy material such as cement or even arms from ISIL.⁵⁷ In 2001, the International Law Commission (ILC) proposed Draft Articles on the International Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.⁵⁸ Non-mandatory, this proposal was far from recognizing the criminal responsibility of the State. Therefore, in the current state of positive law, only physical persons can be held responsible for the violation of international criminal law.⁵⁹

The most serious crimes are often committed in the name of the State, but its criminal responsibility cannot be accepted in international or domestic law. The major difficulty comes from the need to impute criminal acts to (legal) persons. Indeed, these acts are committed in the name of the state but by individuals. These are either protected by immunities or are not yet imbued with the status of subjects of international law. To this extent, it is very important to identify the status of international corporations in international law to consider the possibility of an international judicial response.

5. INTERNATIONAL RESPONSIBILITY FOR CORPORATIONS FINANCING TERRORISM

A Latin adage suggests that corporations cannot commit crimes: *societas delinquere non potest*. History is, however, rife with examples of big corporations acting in ways that are criminally reprehensible.⁶⁰ It is not surprising, then, that a corporation directly or indirectly financing a terrorist organization, an organization that

52 TPIR, *Akayesu*, 2 September 1998, TPIR-96-4, §631 : « Due to the overall protective and humanitarian purpose of these international legal instruments, however, the delimitation of this category of persons bound by the provisions in Common Article 3 and Additional Protocol II should not be too restricted. The duties and responsibilities of the Geneva Conventions and the Additional Protocols, hence, will normally apply only to individuals of all ranks belonging to the armed forces under the military command, of either of the belligerent parties, or to individuals who were legitimately mandated and expected, as public officials or agents or persons otherwise holding public authority or de facto representing the Government, to support or fulfil the war efforts. The objective of this approach, thus, would be to apply the provisions of the Statute in a fashion which corresponds best with the underlying protective purpose of the Conventions and the Protocols ».

53 TPIY, *Mucić and others - "Camp de Čelebići"*, 16 November 1998, IT-96-21, §377.

54 Criminal law is most often territorially applied.

55 M. Hecker, *137 nuances de terrorisme, les djihadistes de France face à la justice*, IFRI, April 2018, p. 21.

56 *Ibid.*

57 S. Seelow, *Financement du terrorisme par Lafarge : mode d'emploi*, Le Monde, 30 April 2018.

58 Available on <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Fwrongfulacts.pdf>.

59 Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal, vol. I, Nuremberg 1947, p. 223. « crimes against international law are committed by men, not by entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provision of international law be enforced ».

60 The Zyklon B case during the Second World War, Total in Birmanie in the 1990, or Primark for not respecting human rights.

by definition ignores all concepts of human rights, would incur criminal liability. That liability would fall onto the corporation itself and, personally, on those running it. An example of such a corporation is the multinational company that made regular payments, for years, of protection money to the FARC, in exchange for ensuring the “security” of the company. This type of scenario also occurred in the areas held by ISIL, and even their cement was bought by a French corporation.

The main problem is that the international community does not have a unified definition for an enterprise that includes national, multinational, and transnational entities.⁶¹ It follows, then, that each kind of corporation is considered differently depending on its internal legal order. Their criminal liability also changes, depending on the legal order in question. In an attempt to solve that problem, since 2011 the UN Human Rights Council has been endorsing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Around the same time, the OECD embraced its updated Guidelines for Multinational Enterprises (MNE), incorporating a human rights chapter. These two documents provide clarity, demanding that companies respect human rights across their operations and value chains.⁶² Unfortunately, those rules are not binding and are only considered soft law, but governments can encourage corporations to respect the values contained therein.⁶³

Different corporations have been held accountable for different crimes. The oil company Total was held criminally responsible in France for marine pollution for its damage with the *Erika* ship.⁶⁴ Even if The Netherlands did not have jurisdiction over the famous *Shell*⁶⁵ case, their courts have significant opportunities to give an effect to rules of public international law in cases of transnational litigation, either on the basis of public international law as incorporated into national law or as part of the applicable foreign law: “*The most important limitation to the application of public international law as direct basis for decision will be that many norms in the sphere of human right law (...), courts have not accepted that they allow for direct judicial application or that they allow for application at all in a dispute between private parties*”.⁶⁶ It follows that Dutch courts will have jurisdiction in cases against a multinational corporation by a foreign plaintiff based on the Lugano Convention or Dutch domestic private international law.

In the US, “*corporations can commit almost any kind of tort that individuals can commit, and are liable for the acts of their agents and servants in the same degree as natural persons are liable for the acts of their servants and agents*”.⁶⁷ The penalties mostly involve monetary fines or punitive damages, but the corporation can also be ordered to cease some activities or undertake certain actions. They can also simply be liquidated. In the US legal system, corporations can be held responsible for

violations of human rights’ norms that apply to private actors and when they are complicit with government officials to commit human right violations.⁶⁸ Most of the American jurisprudence on the matter concerns torture, but the cases show that corporations can be brought to justice for violation of international obligations.⁶⁹

The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism⁷⁰ also accepts that corporations can commit criminally reprehensible acts by financing terrorism. All Signatory States should follow that same opinion, though, as shown above, this is not the case.

6. CONCLUSION

There seems to be a dichotomy between some international obligations on the financing of terrorism and the resulting international liability. Even though this was a subject of debate for a time,⁷¹ international courts are quite clear, nowadays, in their Statutes that they have no jurisdiction over corporations.⁷² However, art. 46-C of the Protocol of Molabo would give jurisdiction to the future African Court of Justice over corporations.⁷³ We can, therefore, hope that this position taken by transnational and international jurisdiction is evolving.

Finally, it would seem that there is, currently, no efficient international response in place that would allow the international community as a whole to end the financing of terrorism. The UN leaves that question to the domestic legislation of its Member States, inviting these States to organize the prosecution of the financing of terrorism. Although somewhat underwhelming, this position does prevent the burial of the international jurisdictions under a mountain of small terrorism-financing cases that should remain within the sole jurisdiction of domestic courts. This should not hinder an international coordinated response with regards to the actions and liability of big multinational or transnational corporations, as their leverage in any one State might be an obstacle for any true measures to be taken by that State.

In conclusion, as international terrorism changes in form and the way it presents itself, the evolution of international law is becoming necessary. Fortunately, the current legal landscape is promising and contains notions, such as the personal liability of the actors, that would allow for an efficient evolution in the direction of a safer, more coordinated world. In order to take advantage of this promising landscape, there is a need to fund studies that compile and analyse the treatment of terrorist cases in their respective legal orders, these would provide valuable data for orchestrating the international efforts. Court watch⁷⁴ in France is an example of one such study, aiming to provide «up-to-date information», aiding counter-terrorism efforts as well as «assist[ing] human rights advocacy on counter terrorism judicial practice ».

61 F. Bellivier, M. Eudes, & I. Fouchard, *Droit des crimes internationaux*, LGDG, p. 252.

62 J. G. Ruggie, *Holding business to account*, OECD, 2015.

63 F. Bellivier, M. Eudes, & I. Fouchard, *Droit des crimes internationaux*, LGDG, p. 254.

64 CA, Paris, 30 March 2010, n° 08/022. See F. Bellivier, M. Eudes, & I. Fouchard, *Droit des crimes internationaux*, LGDG, p. 255.

65 US District Court for the Southern District of New York, *Ken Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Company*, On the 1st of May 2019, the Dutch court has ruled that it has jurisdiction to determine whether Shell was complicit in the Nigerian government’s execution of the Ogoni Nine, and that can be an « important precedent » for global human rights cases. K. Hodal, *Dutch court will hear widow’s case against Shell over deaths of Ogoni Nine*, The Guardian, 1 May 2019.

66 A. Nolkemper, *Litigation Against MNCs : Public International Law in the Netherlands*, in *Liability of Multinational Corporations under International Law*, M. T. Kamminga & S. Zia-Zarifi, Kluwer Law International, p. 281.

67 W.M. Fletcher, et al. *Fletcher Cyclopaedia of the Law of Private Corporations*, Vol. 10, rev. Ed. (1993), section 4877, pp. 337-338.

68 B. Stephens, *Litigation Against MNCs : the US*, in *Liability of Multinational Corporations under International Law*, M. T. Kamminga & S. Zia-Zarifi, Kluwer Law International, p. 224.

69 Superior Court of California, *Doe v. Unocal Corp.*, BC 237 980 and BC 237 679, 14 September 2004.

70 Available on <https://www.un.org/law/cod/finterr.htm>.

71 A. Clapham, *The questions of jurisdiction under international criminal law over legal persons : lessons from the Rome conference on an International criminal court*, p. 143 and following.

72 Article 5 ICTY, article 6 ICTR and article 25 ICC.

73 F. Bellivier, M. Eudes, & I. Fouchard, *Droit des crimes internationaux*, LGDG, p. 257.

74 For more information about the organisation see <https://antiterrorisme-droits-libertes.org>.

Such studies would open the door for an international convention uniforming the definitions and sanctions relating to the financing of international terrorist organisations and decreasing the disparities in the solutions proposed by different legal orders. Moreover, this international cooperative effort can strengthen hard law instruments' mobilisation of the concept of international

liability of transnational entities. This would fill the final remaining gap in the international response to the financing of international terrorism by avoiding the potential *de facto* immunity enjoyed by transnational entities due to differences in rules governing the jurisdiction of national courts.

RESEARCH ARTICLE

المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة

د. نوال طارق ابراهيم*

جامعة بغداد / العراق

* drnawal 544@gmail.com

ملخص

بات الفساد ظاهرة عالمية تهدد المجتمعات وبقائها ، وبدأت الانقسامات المجتمعية تتضاعف في البلدان التي ينتشر فيها الفساد بمختلف أنواعه وتسمياته ، حيث استكشفت الدراسة بأن التشريعات الجنائية حرصت على تقرير نظام عقابي خاص لمواجهة جرائم الفساد مما استوجب بنا بيان المظاهر القانونية للفساد السياسي المتمثل بالرشوة الدولية والرشوة الانتخابية لان الفساد لم يعد متعلقا بالجانب الاقتصادي فحسب بل امتد إلى الجوانب الأخرى السياسية والاجتماعية ومع ان الاطار التشريعي لجرائم الفساد ومعاقبة مرتكبيه يستلزم وجود نظام إجرائي فعال ومتكامل لملاحقة المتهمين ومحاكمتهم واسترداد عوائد نشاطهم الإجرامي مما تطلب بالدراسة بيان أهمية الملاحقة الإجرائية من خلال بيان دور هيئة النزاهة في التحقيق في تلك الجرائم وكل ما يتعلق بالفساد الإداري والمالي وهذه الجرائم المرتكبة قد تكون أحيانا ذات طابع دولي ولها صلة بجرائم الجريمة المنظمة غير الوطنية وقد تناولنا بيان معالجة أسباب الفساد والذي لا يكون فقط عن طريق النصوص القانونية لمعاقبة مرتكبي الفساد وإنما في الإجراء الوقائي من خلال تعزيز قيم النزاهة وتحمل المسؤولية بأمانة وإخلاص واحترام القانون وهذا هو الأساس ،وان لتعزيز تلك المفاهيم دور كبير في مواجهة الفساد في قمة الهرم السياسي وفي قاعدته .

وكشفت هذه الدراسة استراتيجية مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة ببيان عمل تلك السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية القضائية والدور الفعال الذي يمارس من قبلها من خلال خلق منظومة قانونية تحكم عملها وتراقب أداؤها وتحاسب مفسديها وفق القانون. واختتمت الدراسة ببعض المقترحات لمواجهة الفساد المتنوع والذي استلزم استنهاض الوعي والفعل لمواجهة كل أشكال الفساد من خلال جهد مشترك تتعاقد به كافة مؤسسات المجتمع. إضافة إلى وجوب التعاون الدولي لمواجهة التنسيق بين الدول والمنظمات الإقليمية والدولية لوضع استراتيجيات يتم تحديثها باستمرار لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة .

الكلمات المفتاحية: مكافحة الفساد، الملاحقة الإجرائية، المجتمع المدني، النزاهة، مظاهر الفساد، الاستراتيجية الوطنية

Title: Legal and strategic manifestations in promoting integrity

ABSTRACT

In countries where corruption is widespread, societal partitions occur; therefore, corruption has become a global phenomenon that threatens sustainability of societies. The study highlights the special punitive system to deal with corruption that legislation was keen to assert. Therefore, it is necessary to showcase the legal manifestations of political corruption such as international bribery and election bribery, because corruption is no longer limited to an economic aspect only; it extends to other aspects of political and social nature.

The legislative framework and punitive measure for crimes of corruption requires an effective and integrated procedural system to prosecute and recover the proceeds of criminal activities, which entails the study to show the importance of the role of integrity commission in procedural adjudication, investigation of financial crimes and all other financial and administrative corruption offenses. Such crimes are of international character while others are transnational organized crimes.

Submitted: 23 May 2019

Accepted: 10 June 2019

<https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.4>

© 2019 The Author(s), licensee HBKU Press.

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution license CC BY 4.0, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Cite this article as: : Ibrahim NT. المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في Rule of Law and Anti-Corruption Journal 2019;1.4.
<https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.4>

كيوساينس
QSCIENCE

دار جامعة حمد بن خليفة للنشر
HAMAD BIN KHALIFA UNIVERSITY PRESS

شبكات واتصالات محلية وإقليمية دولية لذا تطلب بيان مظاهر الفساد واستراتيجية مكافحته والتي تتطلب مكافحة عامة وشاملة من خلال التعاون السلطات الدولية والإقليمية والمحلية فيما بينها إضافة إلى ضرورة تعاون السلطات العامة داخل البلد الواحد وتعاونها مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني.

وحاولنا من خلال بحثنا تناول الموضوعات من خلال مبحثين تناولنا في: المبحث الأول: المظاهر القانونية لجرائم الفساد وملاحقته إجرائيا حيث تم تقسيمه إلى مطلبين تناولنا في أولهما المظاهر القانونية لجرائم الفساد أما المبحث الثاني فقد تم بحث استراتيجية الفساد في تعزيز قيم النزاهة.

المبحث الأول: المظاهر القانونية لجرائم الفساد وملاحقته إجرائيا

الفساد الإداري والمالي مفسدة للمجتمعات البشرية عن طريقه تضيق وتهدر أموال الدولة والحقوق والقيم الأخلاقية والثقافية لينتج عنها مشكلات جمة على جميع المستويات فالفساد مصطلح يتضمن معاني عديدة إذ أنه موجود في القطاعات الحكومية والخاصة منها كما أن له عدة أسباب وله أنواع متعددة فهناك الفساد السياسي والفساد الاقتصادي والفساد المالي والفساد الإداري مما استوجب بنا بحث الفساد السياسي من خلال بيان المظاهر القانونية لجرائم الفساد في وتناول الملاحقة الإجرائية له كالآتي:

أولاً: المظاهر القانونية لجرائم الفساد

للفساد عدة معاني منها المادي الذي ينصرف إلى الأشياء المادية فيقال فسد الشيء أو تعفن والفساد لغة هو البطلان فيقال فسد أي بطل واضمحل وهو ضد المصلحة² وحسب التعريف المقدم من معجم أكسفورد فإن الفساد هو انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة³ وقد عرفت منظمة الشفافية الفساد بأنه إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة⁴.

عليه نجد أن الفساد في الصفقات العامة ظاهرة كونية يشترك فيها كل الأطراف سواء البلدان المستوردة أم البلدان المصدرة إضافة إلى تغلغل قيم جديدة في ممارسة الفساد والتي تتمثل بالتحولات العميقة التي شهدتها منظومة الإنتاج العالمي منها عولمة وقيم ومظاهر الفساد⁵ حيث أن القوانين الجنائية في كافة الدول تفرد نصوصاً كثيرة لمعالجة جرائم الفساد.

ومن الجدير بالذكر فإن التشريعات العراقية جاءت خالية من تحديد مفهوم الفساد إلا أن قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 وكذلك قانون النزاهة رقم 30 لسنة 2011 ذكر الحالات التي تتعلق بالفساد ومنها (الجرائم المخلة بالوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم ونص عليها بالمواد من 307-341 في قانون العقوبات العراقي) أما قانون هيئة النزاهة فقد نص في المادة (18) منه على الكسب غير المشروع بأنه (كل زيادة في أموال المكلف بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية⁶ أو أموال زوجه أو أولاده التابعين له لا يتناسب مع مواردهم العادية يعد كسباً غير مشروع مالم يثبت المكلف أنه قد تم كسبه من مصادر مشروعة). من خلال الجمع بين مواد قانون العقوبات وقانون هيئة النزاهة يتحدد الفساد في التعسف في استعمال السلطة، الرشوة، واستخدام السلطة بشكل غير قانوني بشكل يتعارض مع المصالح المشروعة للمجتمع والدولة للحصول على فوائد مادية (الكسب غير المشروع).

ألا أن من الأهمية التطرق إلى نوعين من الفساد ينخر في أجهزة الدولة وهو الفساد الذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم واشمل وخطر لتكليفه الدولة بمبالغ ضخمة⁷، حيث أن الفساد السياسي له صور كثيرة منها فساد القمة وهو الصورة الواجب دراستها بعمق والتركيز عليها من بين صور الفساد لأنها

The study also addresses the causes of corruption, through promoting the values of integrity, accountability, trustworthiness, and sincerity in respecting the laws. The causes are addressed as a preventive measure rather than limiting the causes to incrimination text rationalizations. Hence, this approach plays major and effective top down role in fighting political corruption. Furthermore, the strategy of anti-corruption and promoting integrity was exhibited through the effective role exercised by the three powers: legislative, judicial and executive bodies in creating a legal system that monitors actual work and performance, holding offenders accountable according to the law. The study concluded with number of proposals confronting corruption which requires raising awareness to confront all forms of corruption collectively. In addition to international cooperation to better coordinate between countries, regional and international organizations to develop up to date strategies addressing contemporary forms of corruption.

Keywords: Anti-corruption, procedural adjudication, civil society, integrity, corruption manifestations, national strategy

مقدمة

لا بد لنا من معرفة النزاهة لأنها والفساد كضفتي نهر لا تلتقيان أبداً فعندما تنتشر النزاهة يموت الفساد، ولهذا لا بد من تعزيز قيم النزاهة لما لها من دور كبير للقضاء عليه لأن هذا الفساد سواء كان الإداري والمالي من الظواهر الاجتماعية السائدة في مختلف بقاع المعمورة على مر العصور وبالأخص داخل الدول النامية أو في طريق النمو وإذا كان التمكن من السلطة وامتلاكها يجعل أصحابها يستغلونها استغلالاً بشعاً وإلى أبعد الحدود، بل في غير محلها أحياناً أو في غير الغايات التي وجدت من أجلها كل هذا يجعل ممارسة مختلف أشكال الفساد سواء منه الإداري أو المالي متحققة بدرجة عالية في هذه البلدان، وخاصة العراق إذ برزت فيه ظاهرة الفساد. وإذا علمنا أن للفساد تكلفة اجتماعية واقتصادية باهضة لكونه يعمل على إيقاف مسار التنمية ويقوض صرح الديمقراطية، كما يقلص مجال دولة الحق والقانون الواجب تطبيقه والعمل بمقتضاه لكل ذلك وجب على مختلف الحكومات في مختلف البلدان العمل على تعزيز قيم الشفافية والنزاهة من أجل نشر ثقافة مكافحة الفساد وترسيخ أخلاق النزاهة وتوطيد الثقة مع جعلها شائعة ما بين مختلف شرائح المجتمع من ناحية أخرى، ألا أن الفساد نفسه ليس حالة مستجدة لا في مجال السياسة ولا في مجال الإدارة، ولا هو بالحالة الطارئة، كما أنه ليس بالحالة التي ينفرد بها العراق عن غيره من دول العالم، ألا أنه إحدى الظواهر التي استشرت في مفاصل الدولة العراقية حيث كان لها العديد من التداعيات السلبية اجتماعياً واقتصادياً وثقافياً.

ولارب أن البرلمانية في العراق كانت هي الأخرى من بين التحولات التي شهدتها عراق ما بعد 2003، إذ أن النظام السياسي في العراق بموجب دستور 2005 هو نظام برلماني¹، ولما كان مجلس النواب العراقي – كأى برلمان آخر – يعد إحدى الدعائم الأساسية في أي نظام نزاهة، واي محاولة للقضاء على الفساد في الدولة تبدأ منه، باعتباره – أي البرلمان – يشكل حلقة وصل ما بين الحكومة والمجتمع، ويلعب دوراً هاماً في إخضاع الحكومة لمسائلة جمهور الناخبين الذين يمثلهم البرلمانيون الذين صوت الناس لهم في الانتخابات بهدف تطبيق مبادئ النزاهة، والمساءلة والشفافية في الحكم إسهاماً في مكافحة الفساد.

لذا فإن مكافحة الفساد تحتاج إلى التعاون والتنسيق بين الدول والمنظمات الإقليمية والدولية بهدف محاصرتة وكشفه وقطع خطوط التعاون بين مرتكبيه ويرجع ذلك بطبيعة الحال إلى ما للفساد من

1 انظر المادة 1/ من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي نصت على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة. نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي.....)

2 محمد بن أبي بكر عبد الرازي مختار الصحاح دار الرسالة الكويت 1983 ص 503.

3 عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 14 و 16.

4 منظمة الشفافية الدولية وهي منظمة دولية غير حكومية معنية بالفساد تأسست عام 1993 مقرها برلين ألمانيا www.transparencv.org

5 محمد بركات، الاقتصاد السياسي وجدلية التنمية والفقر، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002، ص 197.

6 براراج المادة 17 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011

7 د عبد العال الديري والأستاذ محمد صادق إسماعيل – جرائم الفساد بين اليات المكافحة الوطنية والدولية – ط 1 – المركز القومي للإصدارات القانونية 2012 – ص 14.

أو مرشح معين حينما يستغل صاحب المال حالة الفقر أو المرض أو البطالة أو انعدام الخدمات لدى الناخب ومن ثم السعي لسلب حريته في الاختيار من خلال تقديم الهبات المالية والوعود بالتوظيف أو تقديم الخدمات أو منح المساكن ما ينتج عنه أن التمثيل النيابي لا يعكس الإرادة الحقيقية للمواطنين.

ومما تجدر الإشارة إليه أن النماذج المبينة أعلاه لا تعني أن كل جريمة منها ترتكب على حدة بل يمكن أن ترتكب تلك النماذج من شخص واحد وان أكثرها ارتكابا هي الرشوة والتي تتم باستخدام موارد الدولة. حيث نلاحظ أن المشرع العراقي عنون الفصل السابع من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي 2008 لسنة 36 بـ (الجرائم الانتخابية) وقد ذكر في مواده 38-45 تلك الجرائم على سبيل الحصر، وقد خصص المشرع فقرتين من نص المادة 39 لصورتين جريمة الرشوة الانتخابية¹¹ كما تم إصدار نظام (الجرائم والعقوبات المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات رقم 14 لسنة 2008 ومن الانتقادات التي يتم توجيهها لهذا النظام بان الأصل بان مجلس المفوضين مخول بإصدار الأنظمة والتعليمات التي تضمن نزاهة العملية الانتخابية بما لا يتجاوز به الاختصاصات التي يمنحها الدستور لسواه من السلطات في الدولة، فلا يكون من شأن هذا التحويل القانوني لمجلس المفوضين أن يتعدى حدود التنظيم العام للعمل والتي لا تصل بحال من الأحوال إلى تجريم الأفعال المعاقب عليها.¹² وهو رأي نميل إليه حيث لا يمكن أن يكون أساس التجريم والعقاب في مثل هذا النظام.

وعلى ذلك فإن استغلال سوء الوضع المادي لبعض الناخبين يدعوا إلى الحديث عن تغلغل الفساد في العملية الانتخابية، وقد عرف الفقه القانوني الرشوة الانتخابية بأنها الإتيان بالانتخابات العامة أي قيام المرشح أو من يمثله بالاتفاق مع الناخب أو مجموعة ناخبين على منفعة معينة أو فائدة ما مقابل الأداء بالتصويت على نحو معين أو الامتناع عن التصويت¹³، كما أن هنالك من يعرف هذه الجريمة (الرشوة الانتخابية) بأنها جريمة تستهدف سلامة العملية الانتخابية وذلك عن طريق التأثير على إرادة الناخب باستخدام المال أو الأغراء أو العرض بالوعد أو الهبات أو أي عمل من شأنه المساس بحرية الناخب والتأثير عليه بعوامل داخلية أو خارجية تحيده عن اختياره السليم¹⁴.

- كما أن الرشوة الانتخابية امر يؤدي إلى تفشي الريبة بالعملية الانتخابية ويفقدها موضوعيتها وقيمتها ومشروعيتها فضلاً عن كونه سيوصل بالضرورة مرشحين منحرفين مجرمين بجريمة الرشوة إلى المناصب السيادية وهو ما لا حصر لخطورته على العملية السياسية فضلاً عن العملية الانتخابية ولنتائج الكارثية على المصالح العليا للدولة. ولهذا نجد أن الخطر الاجتماعي لهذا الشكل من أشكال الفساد يتجسد بما يحدث من انحراف في المجال الروحي والتحفيزي للجماهير من خلال التأثير على أرائهم الحقيقية حيث أصبحت الرشوة مورداً يقتات البعض عليه إذ ينتظرون الانتخابات القادمة لهذا الغرض

- الجانب الآخر لهذا الخطر الاجتماعي يتجلى بكونه شكل من أشكال الفساد السياسي من خلال ادعاءات النواب انفسهم الذين رشحوا انفسهم في العملية الانتخابية بمناداتهم بان الطريق إلى السلطة يكون عن طريق انتخابات نزيهة في حين أن مناداتهم تلك ماهي إلا ادعاءات وأكاذيب لا يمكن الاعتداد بها¹⁵.

- إضافة إلى ذلك فإن الخطر الاجتماعي الذي لا يمكن أغفاله هو أن الرشوة الانتخابية من أشكال الفساد المخفي انتشارا وعقبا وانتشار هذه الظاهرة تكمن في نقص التشريعات الإدارية والجنائية بشأن المسؤولية عن رشوة الناخبين إضافة إلى حقيقة مفادها عدم جدية تقديم مرتكبي جريمة الرشوة في العملية الانتخابية للمسائلة القانونية¹⁶.

تشكل المرتكز الأساس لفساد المستويات الدنيا وتجعل أثاره أخطر أنواع الفساد وترجع خطورته إلى ارتباطه بقمة الهرم في النظم السياسية⁸ لذا فإن الانتهاكات التي تعتبر أساس الفساد هي الرشوة والتي تعد من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وخاصة (الرشوة الانتخابية والرشوة الدولية) لذا استوجب بنا بحثها وكالاتي:

1- الرشوة الانتخابية

الرشوة هي مفتاح كل الآفات وكل الانعكاسات المدمرة لكيان المجتمع العربي بفضل ما تقدمه من تسهيلات لخرق القانون والتحليل عليه وتبرير الصفقات المشبوهة وما ينجم عن ذلك من آثار مباشرة تكبح كل عناصر النمو والتنمية وتزيد من تردّي الأخلاق والانحلال الأسري وكبح الاستثمار المنتج الفعال الذي يساهم في خلق الثروة ورفقي المجتمعات فمن بين هذه الآثار زعزعة الاقتصاد وضرب المشاريع وزيادة الثراء الفاحش دون جهد وتبذير الأموال وما ينتج عنها من آفات وفي الأصل أن الموظف العام يمنح سلطات أو صلاحيات كي يستعملها في الحدود التي رسمها القانون وتحقيقا لما ابتغاه فاذا استخدمه بغير ذلك عد مرتكبا لجرائم الفساد، ولذا تعرف الرشوة بأنها الإتيان بأعمال الوظيفة أو الخدمة⁹، وبما أن الرشوة إتيان الموظف العام بوظيفته واستغلالها لفائدته الخاصة فتتخطى بذلك مقومات العدالة بحصول الرأشي على ميزات أو خدمات يعجز عن الحصول عليها بدون الرشوة متخطيا حقوق الآخرين فتثير الاضطرابات في العلاقات الإنسانية وتحدث إهدارا للقيم والعائدات السائدة وتشكل تهديدا لسلطة الدولة والقانون باعتبارها من أخطر الآفات التي تصيب الوظيفة العامة.

وبما أن الفساد ظاهرة متعددة الأشكال وان العلاقة بين الفساد السياسي والفساد الانتخابي كبيرة إذ هنالك من يذهب إلى تقسيمه تقسيمات أخرى ومن أكثر من زاوية ورغم وجود هذه الأنواع الكثيرة ألا أن أشكاله واحدة في كل الأنواع¹⁰.

ففيما يتعلق بالفساد الانتخابي موضوع بحثنا فله عدة أشكال حسب القانون الذي يحكمه كالقانون الجنائي والقانون الانتخابي، وان الجرائم الأكثر شيوعا في العملية الانتخابية هي: استخدام موارد الدولة في العملية الانتخابية وكذلك الرشوة التي تستخدم من قبل هؤلاء المسؤولين وبمختلف الطرق. ألا أننا سوف نبين أولا الأشكال الرئيسية للفساد في العملية الانتخابية:

- التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية ويقصد به توفير الدعم المالي من قبل الأشخاص الذين يملكون السلطة للمرشحين أو الأحزاب السياسية أثناء الحملات الانتخابية أذ نصت المادة 29 من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 نصت على (يحظر الأنفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام أو من موازنة الوزارات أو أموال الوقف أو من أموال الدعم الخارجي).

- استخدام ممتلكات الدولة وذلك عن طريق استخدام الأشخاص أو المرشحين بحكم مناصبهم العسكرية أو المدنية ممتلكات الدولة أو الخدمات البلدية بغض النظر عن ملكيتها في تغطية الحملات الانتخابية، وقد أشارت المادة 27 من القانون نفسه على إن لا يجوز لموظفي دوائر الدولة والسلطات المحلية استعمال نفوذهم الوظيفي أو موارد الدولة أو وسائلها أو أجهزتها لصالح انفسهم أو أي مرشح بما في ذلك أجهزتها الأمنية والعسكرية بالدعاية الانتخابية أو التأثير على الناخبين.

- الرشوة: ان ممارسة الرشوة أثناء فترة العملية الانتخابية تلعب دور كبير في التأثير على الإرادة الحرة للشعب. وذلك اخطر ما يمكن تصويره في هذا المجال هو استخدام المال للتأثير على صحة التمثيل النيابي لأفراد الشعب في مرحلة الانتخابات من خلال إغراء الناخب بالوعد والهبات والهدايا لتوجيه إرادته نحو التصويت لمصلحة حزب

8 ينظر د شادية فتحة، الآثار السياسية للتحول / حالة روسيا الفساد والتنمية - تحرير أ- د مصطفى كامل السيد والدكتور صلاح سالم زرنوقة، القاهرة 1999، ص 118.

9 د محمد مصطفى القلبي في المسؤولية الجنائية، مطبعة جامعة فؤاد الأول، القاهرة 1048، ص 114.

10 صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي / دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق / أطروحة دكتوراه / جامعة بغداد / 2008 / ص 91.

11 ويبدو أن العقوبة التي أوقعها المشرع على هؤلاء الجناة لا تعدو أن تكون الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن خمس سنوات بدلالة المادة 88 من قانون العقوبات، فيما أوقع قانون

العقوبات السجن الذي لا يزيد عن عشر سنوات على المرتشي إلى جانب عقوبة الحبس

12 سالم روضان الموسوي، عدم مشروعية نظام الجرائم والعقوبات الانتخابية، الإسكندرية 2012 ص 13.

13 علي عدنان الفيل، جريمة الرشوة الانتخابية (دراسة مقارنة) دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2012 ص 13.

14 القاضي ناصر عمران الموسوي جريمة الرشوة الانتخابية وأحكامها مطبعة نائر جعفر للطباعة الحديثة بيروت 2012 ص 16

15 للمزيد ينظر م.د ازهار صبر كاظم وم.د وليد كاظم الدليمي / المسؤولية الدستورية - الجنائية عن جرائم الفساد في العملية الانتخابية في التشريعات العراقية / مجلة كلية الكوت

الجامعة / المجلد الاول - العدد 3 2017 - ص 55

16 د منصور محمد الواسعي - حقا الانتخاب والترشيح وضماناتها - 2010 ص 37 .

تعتمد على الفساد أيضا في تحقيق أهدافها ومشاريعها الإجرامية وتمير صفقاتها واستردادها في حالة الحجز عليها إداريا.

- ولذلك نجد أن الفساد يشجع على نشوء الجريمة المنظمة لان انتشاره في دولة ما يشكل عامل جذب للمنظمات الإجرامية الدولية والتي تدخل بتلك البلاد علي شكل شركات أو مؤسسات فنية وتمارس بالخفاء أعمال غسيل الأموال والإتجار بالبشر أو تجارة الأعضاء البشرية.
 - كما أن للجريمة المنظمة تسهم في تعميق ظاهرة الفساد وتفشيها بما تضره من أموال ضخمة كرشاوى للحصول على تراخيص أو مقاولات أو الإعفاء الضريبي وبأ المقابل تدعم مؤسسات الجريمة المنظمة الموظفين الفاسدين للوصول بهم إلى المناصب القيادية العليا سواء عن طريق الدعم في الانتخابات أو استخدام النفوذ لدى القيادات العليا والأحزاب السياسية في حالة التعيين. ويؤكد البعض على ان الجريمة المنظمة توجد في أي مكان لكنها تنتشر في البلدان ذات المؤسسات السياسية الضعيفة حيث يستفيد رجال المافيا من مساعدة وحماية المسؤولين والسياسيين الفاسدين.²³
- وكما هو معروف أن هنالك نوعين للفساد:

يسمى بالفساد الكبير

يشمل صفقات السلاح والمناقصات والمقاولات العامة والتوكيلات التجارية متعددة الجنسية يكون اثره مدمر على اقتصاديات الدول.

يسمى بالفساد الصغير

ينتشر بين الموظفين الصغار في المؤسسات ويكون عن طريق اخذ رشوة عن أي خدمة يقدموها للمواطنين والذي له أثار أيضا ولكن لا يرقى إلى ما يسببه النوع الأول.²⁴

وموضوع بحثنا هو الرشوة الدولية حيث تدفع مقابل قيام حكومة في دولة من الدول النامية مثلا (شراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاجها من شركة دون أخرى من خلال المناقصات الدولية لتنفيذ مشروعات ضخمة كامتيازات التنقيب عن البترول والغاز والمعادن وشراء الطائرات المدنية والعتاد العسكري الثقيل والخفيف وبضمنها الطائرات الحربية... الخ مما يدفع بالشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية.²⁵

ومن الجدير بالذكر فإن شركات القطاع الخاص تشعر عادة بالضغط لكي تقدم الرشوة في مجالين:

أولهما: ما يتعلق ببلدان معينة وخاصة في العالم النامي حيث نجد من الصعوبة أن تحصل الشركة على أية عقد حكومي أو شبه حكومي من دون دفع رشوة كبيرة ويتم هذا عادة من خلال ممثل أو وكيل للحكومة يحصل على عمولة بنسبة معينة وغالبا ما تكون تلك العمولة سخية.

ثانيهما: فتظهر في محاولة الشركات خلق فرص للربح من خلال عرض رشاوى كبيرة على صعيد صانعي القرار لكي يوافقوا على صفقات شراء أو مشاريع لا لزوم لها أو غير مجدية اقتصاديا في احسن الأحوال. ولهذا نرى أن أعمال الفساد تتم بسرية ونادرا ما يتم الكشف عنها وخاصة التي تتم في الأوساط الرسمية العليا أو ما يسمى بفساد القمة حيث أنها تشكل فيما بينها شبكة تحيط أعماله بالسرية التامة ولذا نادرا ما يتم كشفها.

ثانياً: الملاحقة الإجرائية لجرائم الفساد

لقد حرصت التشريعات الجنائية على تقرير نظام عقابي خاص لمواجهة جرائم الفساد حيث يقتضي الاطار التشريعي لجرائم الفساد ومعاقبة مرتكبيه وجود نظام إجرائي فعال ومتكامل لملاحقة المتهمين ومحاكمتهم واسترداد عوائد نشاطهم الإجرامي مما اقتضى بعد أن بينا المظاهر القانونية لجرائم الفساد ضرورة الإشارة إلى الملاحقة الإجرائية لهذه الجرائم إذ يعد الفساد محور بحثنا من المشكلات التي تعاني منها المجتمعات في الدول النامية والمتقدمة بدرجات متفاوتة فهو أوسع انتشارا في الدول النامية حيث أن وجوده يرتبط بالمستوى

أما استخدام موارد الدولة: وهي الصورة الثانية من جرائم الفساد التي ترتكب أثناء العملية الانتخابية وان هذا الاستخدام يدور في مجالات ثلاث:

- التنفيذ الفعال لاستخدام موارد الإدارية والمالية لتسيير الحملات الانتخابية.

- الضغط الإداري المباشر على الناخبين وهذا يؤدي للتأثير على الإرادة الحقيقية للناخبين ولا يبقى هنالك أي معنى لهذه الإرادة..
 - الضغط على المنافسين بجميع الأشكال سواء باتهامهم بارتكاب جرائم معينة أو الإساءة إلى سمعة احد المرشحين للتأثير على آراء الناخبين والاستبعاد من الانتخابات... الخ من الأشكال.
- ومما يلاحظ أن المجال الثاني والثالث يجب إرجاعها إلى الأساليب غير المشروعة المستخدمة من قبل المرشحين لمحاربة معارضتهم أثناء فترات العملية الانتخابية.¹⁷ وان كل هذه الوسائل المستخدمة تجعل الإرادة الحرة للشعب لامعنى لها.

2- الرشوة الدولية

كما سبق وتم الإشارة إلى أن جريمة الرشوة من الجرائم المخلة بالوظيفة العامة وهي من أبرز مظاهر الفساد إذ أن الموظف العام حين يمنح سلطات أو صلاحيات معينة يستوجب به أن يستعملها في الحدود التي رسمها القانون مما يحتم الواجب عليه أن يمارس هذا الموظف سلطته في حدود ضوابط القانون والخروج عن تلك الضوابط يؤدي إلى الأضرار بالمصلحة العامة التي أراد القانون حمايتها وبالتالي يؤدي إلى الاضطراب في نظام المجتمع. فالرشوة هي أولى وأهم صور الفساد من حيث الحجم.¹⁸

وهي النمط الكلاسيكي للفساد سواء معروضة من صاحب المصلحة أو كانت مطلوبة من المسؤولين أنفسهم إذ قد تستهدف هذه الرشاوى التهرب من التزامات أو شراء أشياء أو الحصول على مزايا معينة وقد تتفاوت المصالح التي تستهدف من خلال دفع تلك الرشاوى، كما يمكن أن ترتبط الرشوة بالعقود الحكومية من خلال التأثير على اختيار الحكومة للشركات التي تقدم البضائع والخدمات اذا نها تؤثر على شروط تلك العقود نظرا لضخامة مبلغها في بعض الأحيان ونظرا لوجود اطراف مستعدة لدفع الرشاوى حيث يمكن القول انه ليس هناك من فساد اكثر تفشيا أو اكثر كلفة من الفساد المتصل بالمشتريات الحكومية.¹⁹

وبشير مؤتمر الاستجابة وتحديات الفساد المنعقد في - ميلان - الى ان الرشوة والفساد لم يعدا ظاهرة محلية فقط إنما ارتبطا بالتجارة الدولية والاستثمار والشركات المتعددة الجنسيات.²⁰

كما تلعب الرشوة دور كبير في المزايا الحكومية سواء كانت مالية مثل الدعم لمشاريع أو لأفراد أو مزايا عينية مثل الحصص في المشروعات التي يتم تخصيصها وبذلك يحرم منها الكثير من المستحقين ويحصل عليها غير المستحقين نتيجة الرشوة التي يحصل عليها الموظف المختص.²¹ إذ أن فساد الإدارة من اخطر صور الأخلال بواجبات الوظيفة للإتجار بها أي تقاضي مقابل لقاء تحقيق مصلحة للفرد على حساب سمعة وهيبة الوظيفة العامة.²²

لذا كان علينا بيان مفهوم الرشوة الدولية لما لها من أثار جسيمة على اقتصاد الدولة وكالاتي:

- أن جريمة الرشوة هي الأخطر على المجتمع والأخلاق الخلقية من بين جرائم الفساد كلها حيث أنها لا تترك خلفها أثرا ماديا يمكن أن يقتفيه المحقق في اغلب الأحيان كونها تتم خلف الأبواب المؤصدة وخاصة جرائم الرشوة الضخمة اذا أنها تمارس من قبل أفراد وجماعات تشغل وظائف عامة أو تمارس تكليفا عاما.
- أنها تعد جريمة تنظيمية في وجه من وجوها إذ أن ارتكابها ينتسب إلى المرفق العام ذاته أي يطلق عليه انحراف المؤسسات الحكومية.
- أنها ذات صلة وثقى بالجريمة المنظمة لان مؤسسات الجريمة المنظمة تعتمد على الفساد في حماية أعضائها من المسائلة في حالة القبض عليهم وإعاقة سير العدالة كما أن تلك المؤسسات

17 حسام الدين محمد أمين - الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي في مرحلة المختلفة دار النهضة العربية - القاهرة 2002 ص 65.

18 دنوال طارق/ (الرشوة الدولية) مجلة كلية الحقوق /جامعة النهرين المجلد 12 /العدد 2010/1 ص 202

19 ينظر دونالد سترومبوم، الرشوة في المشتريات الحكومية تشكل لب الفساد. مواقف اقتصادية. وزارة الخارجية الأمريكية. مكتب برامج الاعلام الخارجي، تشرين الثاني، 1998

20 Responding to Challenges of Corruption, Acts of the International Conference of Corruption, Milan 19-20 November 1999 p 33.

21 د محمود شريف بسيوني، الجريمة المنظمة عبر الوطني ط1 دار الشروق القاهرة 2004، ص 34

22 د جمال إبراهيم الحيدري - النماذج الإجرامية للفساد الإداري في قانون العقوبات العراقي - مجلة دراسات قانونية بيت الحكمة العدد 2007/20 ص 24- 26

23 لمزيد ينظر د صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي / دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الإداري في العراق / الدار العربية للعلوم ناشرون / بيروت / ط1 / 2016 / ص 130-135.

24 أنطوان مسرة دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية 2004 ص 129

25 ينظر زياد عربية - أشكال الفساد على الموقع www.annour.com

قوانين الانتخابات أو نظام الجرائم والعقوبات المتعلقة بالانتخابات أو الاستفتاءات يعد كافياً للملاحقة الجنائية إلا أن تطبيقها يكون محدود جداً نظراً لإخفاء أكثر تلك الجرائم وأنهاء الإجراءات في مرحلة التحقيق. والملاحظ أن معظم التشريعات التي أصدرت قوانين لمكافحة الفساد اتجهت إلى تضمين هذه القوانين إنشاء هيئة لمكافحة الفساد تقوم مهمتها أعداد وتنفيذ السياسات العامة الهادفة إلى مكافحة الفساد بالإضافة إلى بعض الاختصاصات الأخرى. ففي العراق تم تشكيل مفوضية النزاهة العامة بموجب الأمر 55 لسنة 2004 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة والذي تم إلغائه بالقانون رقم 30 لسنة 2011 إذ أن لها صلاحية التحقيق في جرائم الأموال وكل ما يتعلق بالفساد الإداري والمالي وهذه الجرائم المرتكبة قد تكون أحياناً ذات طابع دولي ولها صلة بجرائم الجريمة المنظمة عبر الوطنية وفي مجال بحثنا تناولنا هذه الجريمة وهي الرشوة الدولية التي ترتكب من قبل بعض المسؤولين مما يستوجب أن تقوم هذه الهيئة وفق الصلاحيات الممنوحة لها مسؤولية التحقيق فقد جاء نص البند الأول من المادة (3) بالنص على مهمة التحقيق إذ جاء فيها (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق أولاً: التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام هذا القانون....) وتتولى هذه المهمة دائرة التحقيقات،³¹ كما تنص المادة (11/ بند الأول) على أن للهيئة صلاحية التحقيق في أي قضايا فساد بواسطة أحد محققيها.....) من خلال ما ذكر نلاحظ من دلالاتها بان وجوب التحقيق في قضايا الفساد ليست دلالة قاطعة فعبارة (تعمل الهيئة) وعبارة (للهيئة صلاحية التحقيق) لا تدل بوجوب التحقيق وإنما تدل على إمكانية القيام به من قبل الهيئة وبالرغم من أن نص البند الثاني من المادة (11) من هذا القانون يرجح اختصاص الهيئة التحقيقية على اختصاص الجهات التحقيقية الأخرى إلا أن تلك الجهات غير ملزمة بإيداع الأوراق والوثائق المتعلقة بالقضية إلا إذا اختارت الهيئة إكمال التحقيق في قضية فساد مما يدل على أن سلطة الهيئة تقديرية في إجراء التحقيق من عدمه من قبلها.

كما أن هذا القانون لم يوجب استخدام الهيئة وسائل التقدم العلمي والتكنولوجي وآلات التحري والتحقيق وجمع الأدلة في ميدان الكشف عن جرائم الفساد إذ أن سلطة الهيئة أيضاً تقديرية في استخدام تلك الوسائل من عدمها، ومما يؤخذ على قانون الهيئة أيضاً هي إعطاء رئيس الهيئة صلاحيات حفظ الأخبار دون عرضها على قاضي التحقيق المختص وهذا قد يساعد على استغلال الرئيس لمنصبه أو استغلاله من قبل الجهات المتورطة بقضايا الفساد لغرض حفظ الأخبار المعروضة عليها باعتبارها جهة تحقيق بالإضافة إلى أنه يعتبر تدخلاً في عمل القضاء (مادة 13 / البند الأول من القانون).

أما فيما يتعلق بواجب الهيئة بمتابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها³² فإن قانون الهيئة وان نص المادة 14/ بند الأول على إن يقوم قاضي التحقيق بإشعار الدائرة القانونية إلا إذا طلبت هذه الدائرة اطلاعها على سير التحقيق أي أن للهيئة سلطة تقديرية في اطلاعها على سير التحقيق من عدمه، فلا يوجد واجب قانوني يلزم الهيئة بطلب اطلاعها على سير التحقيقات فبالرغم من إن قانون الهيئة قد جعل الهيئة طرفاً في كل قضية فساد لا يجري فيها التحقيق بواسطة

الاقتصادي والسياسي والثقافي والوعي العام لدى المواطنين في كل مجتمع ولكنه في كل الأحوال يبقى مشكلة تتسم بالخطورة والتعقيد في الدول النامية أو في الدول المتقدمة.²⁶

وعليه فالفساد مشكلة معقدة لتعدد صورته وأنماطه التي أخذت تتجاوز حدود الوطن الواحد لتصبح ظاهرة عبر وطنية خاصة في ظل التقدم العلمي والتكنولوجي الكبير الذي يشهده عالمنا اليوم إذ تفنن مرتكبو الفساد في كيفية زيادة ثرواتهم بصورة غير مشروعة ولم تعد الوظيفة العامة أو ما في حكمها لدى شاعليها أداة لخدمة المجتمع بل أداة لزيادة ثرواتهم ولذلك حظي هذا الموضوع باهتمام على جميع المستويات المحلية والإقليمية والدولية.

فنلاحظ أن قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل اكتفى بالنص على جريمة الرشوة العادية في المواد (307-314) منه في حين كان قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008 أول تشريع نص على الموضوعات التي تعد من قبيل الرشوة الانتخابية والتي أوردها في الفصل السابع تحت عنوان الجرائم الانتخابية. إذ ذكر في مواده 38-45 تلك الجرائم على سبيل الحصر²⁷، ثم تلاه بذكر هذه الجريمة النظام رقم 14 لسنة 2008 الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وقد أوكل أيضاً قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 مهمة الحفاظ على نزاهة العملية الانتخابية للمفوضية من خلال إصدار الأنظمة والتعليمات من قبل مجلس المفوضين بموجب المادة 4 / ثامناً من القانون المذكور. واستناداً إلى هذا النص تحديداً فقد اصدر مجلس المفوضين في المفوضية نظام (الجرائم والعقوبات المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات) رقم 14 لسنة 2008 وقد نفذ من تاريخ المصادقة عليه من قبل المجلس في 12/1 / 2008، إذ نص هذا النظام في القسم الخامس منه على جريمة الرشوة.²⁸

ولهذا فإن المسؤولية الجنائية عن الفساد في العملية الانتخابية تخضع إلى القانون الجنائي والقوانين الخاصة بالانتخابات والجرائم الانتخابية ذكر بعضها في قانون العقوبات العراقي كالرشوة أو انتحال شخصية أو ذكر معلومات كاذبة حيث نصت على ذلك المادة (292) ²⁹ إذ نصت على (يعاقب بالحبس وبالغرامة التي لا تزيد عن ثلاثمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين من توصل بانتحال اسم كاذب أو شخصية كاذبة إلى الحصول على أية رخصة رسمية أو تذكرة انتخاب عام أو تصريح نقل أو انتقال أو مرور داخل البلاد ويعاقب بالعقوبة ذاتها من زور أو اصطنع محرراً من هذا القبول).³⁰

وكذلك تم إدراج أعمال الفساد في العملية الانتخابية في القوانين الخاصة بالانتخابات ومنها قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 وقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008 وكذلك نظام الجرائم والعقوبات المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات رقم 14 لسنة 2008، وبما أن هذه تعد من القوانين الخاصة. لذا ينبغي أعمال هذه النصوص على اعتبار أولويتها في التطبيق استناداً لقاعدة النص الخاص يقيد النص العام ولذلك جعل المشرع من المرشح أو الحزب السياسي مسؤولين مسؤولية جنائية عن انتهاك قوانين الانتخابات بما في ذلك ارتكاب أعمال الفساد في العملية الانتخابية. ولكن لا بد من القول إلى أن ارتكاب واحدة من الجرائم المذكورة في

26 د. عصام عبد الفتاح مطر / جرائم الفساد الإداري / دار الجامعة الجديدة / الاسكندرية / 2011 / ص 334.

27 وقد خصص المشرع فقرتين من نص المادة 39 لصورتين جريمة الرشوة الانتخابية بنصه في المادة المذكورة على أنه: (يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة كل من: ثانياً: أعطى أو عرض أو وعد بان يعطي ناخباً فائدة لنفسه أو لغيره ليحملة على التصويت على وجه معين أو الامتناع على التصويت. ثالثاً: قبل أو طلب فائدة لنفسه أو لغيره ممن كان مكلف بأداء خدمة عامة في العملية الانتخابية

28 الرشوة) 1. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة أي شخص ارتكب أي فعل من الأفعال الآتية: أ. قيام أي موظف أو مكلف من قبل المفوضية عن قصد، بطلب أو تلقي أو قبول عرض فيه أي منفعة غير مبررة لنفسه أو لأي أحد سواه، مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بتنفيذ واجباته. ب. قيام أي شخص عن قصد بإعطاء أو عرض أي منفعة لا مبرر لها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على شخص للتأثير تأثيراً غير لائق على أعمال أي موظف من موظفي المفوضية خلال قيامه بواجباته. ج. إذا طلب أي شخص، أو قبل عن قصد عرضاً فيه أي منفعة لا مبرر لها، مقابل ممارسة تأثير غير لائق، كما تحدده الفقرة (ب) -1 (من القسم أعلاه. د. إذا طلب شخص، أو قبل وعداً، أو تلقى بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أي منفعة غير مبررة له أو لأي أحد آخر، مقابل التأثير على تسجيل أي شخص كناخب أو على تصويته على شكل معين أو تأييده للاستفتاء أو لكيان سياسي ما أو معارضته له. هـ. إذا أعطى شخص، أو عرض بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أي منفعة لا مبرر لها، إلى شخص آخر، لغرض التأثير على تسجيل أو تصويت ذلك الشخص أو أي شخص آخر، أو على تأييد ذلك الشخص أو أي شخص آخر للاستفتاء أو لكيان سياسي ما، أو معارضته له. -

29 المادة 292 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.

30 وقد عدلت مبالغ الغرامات بمقتضى القانون رقم 6 لسنة 2008 يكون مقدار الغرامات المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل كالآتي:

(أ) في المخالفات مبلغاً لا يقل عن (500000) خمسون ألف دينار و لا يزيد على (200000) مئتي ألف دينار.
(ب) في الجنح مبلغاً لا يقل عن (200001) مئتي ألف دينار وواحد و لا يزيد عن (1000000) مليون دينار.
(ج) في الجنابات مبلغاً لا يقل عن (1000001) مليون وواحد دينار و لا يزيد عن (10000000) عشرة ملايين دينار.
المادة (3 وهذا ما أشارت إليه المادة (2) من القانون أعلاه.
31 (المادة 10 / البند الأول) من قانون هيئة النزاهة النافذ.
32 (مادة 13 / البند الثاني / من قانون الهيئة النافذ).

محددة بمرحلة التفكير ثم التصميم فالتنفيذ الذي يعبر عنه بالسلوك الخارجي لمواجهة أي امر ولهذا فان تنمية الضمير الأخلاقي يكون من خلال السلوك الأخلاقي والذي يكون باعثة نفسيا أو اجتماعيا أو سياسيا أو حضاريا أو بسبب سيادة قوة القانون وهذا يتطلب الشعور بالمسؤولية وادراك ضرورة الواجب الملغى على عاتقه.³⁵ لذا يمكن تعريف النزاهة لغة بأنها البعد عن السوء وترك الشبهات،³⁶ في حين تعرف اصطلاحا بأنها اكتساب المال من غير مهانة ولا ظلم للغير.³⁷

ولذلك فان حماية النزاهة بمكوناتها الرئيسية الشفافية والمساءلة ومكافحة ظاهرة الفساد تستلزم إجراءات منها معرفة أسباب المشكلة ومعالجة أسبابها كما يستوجب تعاون الأجهزة الحكومية ومؤسسات المجتمع إضافة إلى تعزيز القيم الأخلاقية التي لها دور كبير في بناء ثقافة النزاهة إضافة إلى ضرورة الاستفادة من الخبرات الدولية لتكون عاملا فعالا في مكافحة الفساد.

ولا تغفل الشفافية التي تعنى بالوضوح داخل المؤسسة وفي العلاقة بين المواطنين المنتفعين من الخدمة وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف بمعنى أن الشفافية والوضوح بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة يعتبر عنصرا رئيسيا في مكافحة مختلف أشكال الفساد وتحقيق التواصل بين المواطنين والمسؤولين بما يسهم في تطويق ومحاصرة الفساد واجتثاث جذوره³⁸ وقد أثبتت تجربة العديد من الدول أن التمسك بالشفافية يقلل من وقوع الأزمات الاقتصادية ويساعد بدرجة كبيرة على معالجة القضايا عند وقوعها وقبل استفحالها واتساع مداها.³⁹

والنزاهة تكون عندما يعامل جميع أفراد المجتمع دون تمييز ويتم التصرف بموضوعية في إدارة الشأن العام وفي العلاقة مع الآخرين. حيث أن أركان النزاهة كما ركزت عليها منظمة الشفافية الدولية هي (الإرادة السياسية - إشراك المجتمع المدني - تفعيل المؤسسات الرقابية - الاصطلاح المؤسساتي - السلطة التشريعية - السلطة القضائية - وسائل الإعلام - القطاعين العام والخاص).⁴⁰

جميعها أركان مهمة تشكل مكونات النزاهة وهي جزء لا يتجزأ من الإصلاحات الاقتصادية والإدارية إذ كل واحدة منها تكمل الأخرى وان اختفاء أو ضعف بعض هذه الأركان فإن النظام يصبح عرضة للانهار وهذا ينعكس على التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة.⁴¹

وعلى ذلك يتضح لنا إن النزاهة ظاهرة حضارية تطورت مع تطور الإنسانية وتسود في المجتمع تبعا لنظام الحكم السائد في الدولة حيث ادركت الشعوب والدول أن تعزيز مفهوم النزاهة ومحاربة الفساد سيكون حبرا على الورق مالم تكن هنالك هيئات ونظم رقابية فعالة ومستقلة تراقب وترصد نزاهة عمل العاملين في مختلف المؤسسات.

فقد ذكر تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة بشأن ذلك ما يأتي (إذا كان تعريف الفساد قد استحوذ على مدار السنين على اهتمام المحافل الأكاديمية والدولية فإن السؤال الذي أصبحت الإجابة عنه أكثر إلحاحا هو معرفة ما هي الوصفة العلمية وما هي الاستراتيجية النموذجية التي يجب أن تتبناها الحكومات على المستويين الوطني والدولي وهو ما قد يستلزم تحديد نطاق المقصود بالفساد سواء وقع الاختيار على تضيق أو توسعة هذا النطاق).⁴²

ولا يخفى بان النزاهة هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل وبالرغم من التقارب بين مفهوم الشفافية والنزاهة ألا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل

احد محققي دائرة التحقيقات إلا أن القانون لم يجعل متابعة قضايا الفساد واجب على الهيئة وإنما جعله من سلطتها التقديرية إذ جاء النص على (ولها متابعتها بواسطة ممثل قانوني بوكالة رسمية) أي إن للهيئة هذه المتابعة أن أرادت ذلك ولا يعد هذا الأمر ملزم لها.³³

مما تقدم أتضح لنا بان القانون النافذ لا يختلف عن القانون الملغى إلا من حيث أن الهيئة في القانون السابق تخضع لرقابة مجلس الحكم أما في القانون الحالي فهي تخضع لرقابة مجلس النواب. أما من حيث اختصاصات الهيئة في القانونين فهي لا تختلف لان الغرض من كلاهما محاولة القضاء على الفساد ومنع انتشاره في مفاصل الدولة المختلفة. ومن كل ما تقدم أرى إن عمل المحقق القضائي يبقى خاضع لإشراف قاضي التحقيق ولا يمكن إجراء أي عمل تحقيقي يدخل ضمن إطار التحقيق الجنائي إلا بإشراف قاضي التحقيق وعلى وفق الأحكام القانونية، التي تنظم عمل المحقق، المشار إليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية. وتعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات وعن طريق التحقيق في قضايا الفساد طبقا للقانون، فإن هيئة النزاهة لها إن تحقق في قضايا الفساد حيث تكون الهيئة طرفا في هذه القضية أو الدعوى ولها الحق في الاستعانة بالإجراءات الجنائية من أجل البت والفصل في القضايا المتعلقة بإساءة التصرف.³⁴

ويمكن القول بان دور مفوضية النزاهة عند سحبها للقضية لا يعني أنها ستكون البديل عن القضاء وإنما دورها ينحصر في جمع الأدلة من خلال الاتصال بالدوائر ذات العلاقة وتعقب مصادر المعلومات وتدقيق السجلات وما شابه ذلك من الأمور الإدارية، أما اذا كان المفوضية هي التي طلبت تحريك الشكوى بعد جمعها للأدلة وتوفر لديها سبب ارتكاب احدى جرائم الفساد لذا فان دورها سيكون دور المخبر وعند ذاك ستصبح احد اطراف القضية.

المبحث الثاني: استراتيجية مكافحة الفساد في تعزيز قيم النزاهة

إن استراتيجيات مكافحة الفساد تتباين تبعا للبيئة السياسية والاقتصادية التي أنتجت هذا الفساد ومن المعروف أن هنالك فرق شاسع بين النزاهة والفساد حيث أن النزاهة تؤدي إلى الإخلاص في العمل وسيادة القانون واعتماد الكفاءة وتحقيق الأمن والاستقرار في المجتمع واحترام الأخلاق التي تكون الأساس في ممارسة الوظيفة بكل أمانة من أجل أن تكون الغاية تحقيق النزاهة لأنها سلاح بوجه الجريمة التي تهدد استقرار المجتمع وتقف عائق أمام تقدمه، في حين نجد على النقيض من ذلك أن الفساد يؤدي إلى نهب وإهدار المال العام ويؤدي إلى انهيار القيم الأخلاقية وانتشار الظلم وانتشار الجريمة لأنه جرائم ضد المجتمع الإنساني ككل مما يتطلب دور فعال للقضاء على كل ما يدمر المجتمع من محسوبية ووساطة وفساد مالي وأداري مما اقتضى بنا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نبين في أولهما تعزيز قيم النزاهة وثانيهما استراتيجية مكافحة الفساد وكالاتي:

أولاً: تعزيز قيم النزاهة

تؤثر النزاهة في تنمية الضمير الشخصي حيث أن الضمير هو القوة المحركة للإنسان نحو دوافع الخير والبعد عن الشر وتنمية الضمير يمكن أن يكون بالإرادة التي تنبعث عن الفعل وتستخدم قرارات ومهارات لغرض صياغة موقف ما محدد وتبدأ بشعور الفرد نحو قضية أو مسائلة

33 - القاضي سالم روضان الموسوي دور المحقق مفوضية النزاهة في جرائم الأموال والفساد الإداري مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية على <http://www.ahewar.org> تاريخ الزيارة 2018-8-10

34 سالم محمد عبود - ظاهرة الفساد الإداري والمالي -دراسة في إشكالية الإصلاح الإداري والتنمية. المكتبة الوطنية، بغداد، 2008، ص 181.

35 جودت عزة عبد الهادي وسعيد حسني /تعديل السلوك الإنساني دليل الإباء والمرشدين التربويين في القضايا التعليمية والنفسية والاجتماعية /دار الثقافة للنشر والتوزيع /عمان /2005/ ص42-45/

36 إبراهيم أنيس - المعجم الوسيط ج 2 - ص 915

37 عمارة محمد - قاموس المصطلحات الاقتصادية في الحضارة الإسلامية - دار الشروق - بيروت - 1993 - ص 589

38 راجع سعيد يوسف كلاب فيصل عبد العزيز عثمان سامر محمود أبو قرع - دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد الورقة مقدمة للقاء العلمي الذي تنظمه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بمقر « الجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية بالفترة بين 7-10 / 5 /2006 ص 7.

39 ينظر د حسن عبد الحميد السيد الشفافية في قواعد وإجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر مجلة الشريعة والقانون تصدرها كلية الشريعة والقانون الإمارات العدد 39 يوليو 2009 ص 60.

40 للمزيد ينظر - د عصام عبد الفتاح مطر / جرائم الفساد الاداري / دار الجامعة الجديدة الاسكندرية / 2015 ص 304.

41 للمزيد ينظر مازن زاير جاسم اللامي / الفساد بين الشفافية والاستبداد / مطبعة دانية بغداد / شارع المتنبى / ط/1 / 2007 / ص141.

42 مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الفساد ومعاملة المجرمين المنعقد في القاهرة للفترة من 29 نيسان 8 مارس 1995.

يضرب البرلمانون المثل الأعلى والقُدوة الحسنة ويلتزمون بقواعد السلوك العام ويعلنوا عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة والمصادر التي اكتسبوا منها ثرواتهم ويمتنعوا عن ممارساتهم الفاسدة.

ومن المعروف بأن الفساد يمارس في الخفاء حيث يفترض بالسلطة التشريعية أن تسن قوانين مرنة قابلة للتطبيق واستخدام المحاسبة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن تقصيرها في تنفيذ السياسات الاقتصادية وفي تقصيرها في إدارة الشأن العام وفي إنفاق الأموال العامة. ومع هذا فلا يجوز أن تكتفي اللجان البرلمانية بالتحقيق في المسائل التي تتطلب تجاوز ثغرات الموجودة في القوانين وإنما تتخطاها إلى التحقيق في فساد المسؤولين وفي ممارساتهم الخاطئة. ولكننا مع من يذهب في إن استراتيجية مكافحة الفساد تتطلب⁴⁷ قدرة البرلمان على مكافحة الفساد حيث أن هنالك علاقة كامنة بين مكافحة الفساد من جهة ونظرية الديمقراطية. حيث أن هذه الأخيرة (نظرية الديمقراطية) تركز على منظومة من القيم السياسية (مثل الطابع النيابي في بناء السلطة والتوازن مع الرقابة بين السلطات) ومجموعة من المؤسسات الحاضرة لهذه القيم (مثل البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني وآليات التعبير عن الرأي العام). وفي الطريق إلى الديمقراطية تتحقق عوائد هامة أبرزها سلامة البناء السياسي وأجهزة الحكم ويجب أن تتحقق هذه الفوائد حتى يشعر بها المجتمع والا كان تطبيق الديمقراطية بلا عائد.⁴⁸ وهناك أسباب كثيرة وراء ظاهرة الفساد وانتشارها من بينها أسباب عامة تشكل مجملها ما يمس بمنظومة الفساد وهذه الأسباب تختلف من مجتمع لآخر بحيث يكون لآحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد وتفاقمه في حين نجده في مجتمع آخر سببا ثانويا. على الرغم من إن هنالك شبه إجماع على عد ظاهرة الفساد سلوك أنساني تحركه المصلحة الذاتية.

2-1 الأدوات البرلمانية في مكافحة الفساد وضرورة استثمارها

بما إن البرلمان له دور كبير في إيجاد أو تعزيز مؤسسات وآليات المسائلة والمحاسبة الجيدة عبر شفافية تطبع العمل العام وعبر بناء نظام النزاهة الوطني حيث أن لهؤلاء البرلمانون دور أساسي يساهم في تحقيق جميع هذه الأهداف وذلك يكون من خلال تعزيز قدرة النواب على استثمار الأدوات البرلمانية في مكافحة الفساد وهذا يكون من خلال أدوات مهمة منها:

- سن تشريعات لمحاسبة المسؤولين: من خلال تجميع كل التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد على مستوى الدولة ككل في منظومة واحدة من قبل مجموعات عمل برلمانية تعمل على تجميع هذه القوانين واللوائح والمراسيم حتى يتبين للعالم أن البرلمان يجتهد في مكافحة الفساد.
- يجب أن يكون للمبادرات التشريعية دور في صياغة التشريعات لتحسينها من الفساد وخاصة أن صياغة التشريعات في الكثير من الأحيان لم يتم تحديدها وتم وضعها بشكل غامض يسمح بالتلاعب مما يفترض العمل على أن تكون الصياغة الفنية للقوانين واضحة ومحكمة ومستندة إلى معايير الشفافية بمعنى أنها للبرلمان العام وبدون تكلفة من خلال نشر الأجندة التشريعية على الرأي العام والاستشارات القانونية لإشراك كل الأطراف المعنية بمكافحة الفساد سواء العاملين أو المتضررين أو الوسطاء أو المراقبين في مناقشات جادة حول إعداد التشريعات الخاصة بالفساد لكي يتم التوصل إلى تشريعات فعالة تحظى بتأييد الجميع (مواطنين، وسطاء، الرأي العام....). لان هنالك تشريعات تصدر في المكاتب المغلقة وعلى أساسه يتم صياغتها صياغات غامضة ومبهمة مما تعطي سلطة كبيرة للموظف في التفسير لذا استوجب الشفافية حتى يتم تحسينها من سوء الصياغة وفتح باب الفساد.⁴⁹

3-1 توظيف الأدوات الرقابية في مكافحة الفساد

لا بد من الإشارة إلى إن دور البرلمانون في سن تشريعات محاسبة الفساد فإن لهم دور آخر لا يقل أهمية عن إصدار تلك التشريعات ألا وهو تنفيذها حيث نحتاج آلية للتطبيق وخصوصا في محاسبة القائمين على تنفيذ

الأول بنظم وإجراءات عملية⁴³ حيث أكد الكثير من الكتاب إن الفساد ضعف أخلاقي⁴⁴ لذا فإن معالجة الفساد لا يكون فقط عن طريق النصوص القانونية لمعاقبة مرتكبي الفساد وإنما في الإجراء الوقائي من خلال تعزيز قيم النزاهة وتحمل المسؤولية بأمانة وإخلاص واحترام القانون وهذا هو الأساس.

وعلى ضوء ما تم توضيحه فإن الإرادة السياسية تعد مفتاح مكافحة الفساد من خلال استئصال أسبابه ومسيباته وتصفية الآثار المترتبة عليه ولذلك نرى إذا كان الفساد لا يتجاوز حقل الارتكابات الفردية البسيطة دل ذلك على إن الإرادة السياسية قوية قادرة على مواجهة كل ما يعكر صفو المجتمع وينتهك الحقوق والواجبات.⁴⁵ وهذه الإرادة السياسية لا ينبغي أن تكون شعارات وعهود منقوضة بل يشترط أن تقتزن بإصلاحات سياسية من خلال تطبيق نظام محاسبي صارم وعادل ومجتمع مدنيا قويا ونظاما قضائيا مستقلا وهذا يعزز المساندة الشعبية والالتفاف الجماهيري حول الإصلاحات.

من ذلك نجد أن في الإصلاح الإداري يتوجب إعادة النظر في منظومة الأجور والرواتب والمكافآت وان يعامل الأكفاء والأمناء معاملة متميزة مع الإقرار أن هذه الإصلاحات تحتاج إلى تكاليف مادية كبيرة كما لا تغفل القول أن إصلاح السلطة التشريعية واستصدار القوانين الرادعة للفساد من أولويات الحد من ارتكاب الفساد. مع أن هذا لا يمكن أن يكون بمعزل عن دور مؤسسات المجتمع المدني الفعال والمهم وبالعدم الجماهيري للإشراك في حملات التوعية ضد الفساد وتمكين هذ المؤسسات أيضا من الحصول على المعلومات التي تكشف الممارسات غير المسؤولة للسلطة.

ثانياً: استراتيجيات مكافحة الفساد

تساهم الهيئات الحكومية على اختلافها بدور كبير في مكافحة الفساد وتشمل هذه المساهمة السلطات الرسمية في الدولة سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية وعليها أداء دورها بكل موضوعية وشفافية ونزاهة ولذا سوف نبين أدوار تلك السلطات وكالاتي:

1- دور البرلمان في مكافحة الفساد

من الواضح أن مكافحة ظاهرة يمثل هذا الاتساع وهذه الخطورة كظاهرة الفساد لا يمكن أن تكون أحادية الطرف بل أنها مسؤولية المجتمع بأسره مسؤولية يشارك فيها المواطنون والمنظمات الاجتماعية والحكومات والقيادات السياسية....الخ

كما أن النجاح في مكافحة الفساد يتطلب رسم استراتيجية واضحة تشمل على إجراءات ذات طابع شامل ومتكامل يجري العمل بمثابرة ودأب لتنفيذها فمن المعروف أن أية ظاهرة سلبية يمكن أن تصبح شديدة الخطورة عندما يغض النظر عنها أو يتوقف النضال ضدها. ولهذا سوف نبين دور البرلمان في ذلك وكالاتي:

1-1 النزاهة والاستقامة لدى البرلمانين

بإمكان البرلمان أن تضرب المثل الأعلى في النزاهة والاستقامة وهي تعتبر عاملا مهما في تعميم ثقافة مكافحة الفساد وفي محاسبة الحكومة على الانتهاكات التي ترتكبها وما دامت هذه البرلمانات تمتلك الإرادة السياسية فإن بمقدورها سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد كما إنها تستطيع أن تلزم الحكومات بالشفافية وتعزيز دور منظمات النزاهة الوطنية في السيطرة على الفساد. وعلى ذلك وحتى يمكن العمل على مكافحة الفساد يفترض أن يتمتع هؤلاء البرلمانون بالحصانة ليتمكنوا من أداء أعمالهم والا يكونوا عرضة للمقاضاة والمحاسبة على أقوالهم وأفعالهم. إذا نجد أن استخدام المحاسبة من قبل البرلمانون وسيلة أساسية بل هي صمام الأمان الذي يحول دون استخدام السلطة للفساد والإفساد⁴⁶، فالامتيازات البرلمانية تنطوي على أهمية كبيرة لتفعيل عمل البرلمانين في تعقب إداء الحكومة ومحاسبتها.

ومن أجل إن تطبيق الحكومة القوانين الرادعة للفساد يفترض أن

43 S. Arrow smith, J. linarelli and D. Wallace, Regulating Public Procurement; National and International Perspectives (Kluwer law International 2000 p.32.

44 Robert Klugaard, Controlling corruption. University of California 1988, pg.

45 د ناصر عبيد ناصر - تفكيك ظاهرة الفساد مجلة النبأ العدد 80 - 2006.

46 ينظر مذكرة الأمانة العامة حول دور البرلمانات في مكافحة الفساد الدورة التاسعة والأربعين لمجلس الاتحاد البرلماني العربي الأردن العقبة / 26 - 27 شباط 2007 البند الرابع.

47 ينظر د علي الصاوي دور المجالس العربية في محاربة الفساد المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ص 20.

48 د علي الصاوي دور المجالس العربية في محاربة الفساد المرجع السابق، ص 25.

49 ينظر دليل البرلماني في مواجهة الفساد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. أمان 2006 ص 7.

يسمح بإدخال المعاملات التي تهم المواطنين إلى شبكة المعلومات العالمية وهذا يزيل تلقائياً أي تأخير في إنجاز الخدمات التي تهم الأفراد إضافة إلى أنها تساهم في إزالة الأعباء الإدارية عن كاهل الجهاز الحكومي مما يعزز من تعزيز الوعي المعلوماتي بين فئات المجتمع كما أن لهذه الاستراتيجية مساهمة أخرى في تطوير العمل الرقابي بالجهاز ليواكب التطور التكنولوجي في تنفيذ الأعمال الحكومية كما يوفر البيانات المطلوبة في الوقت المناسب مما يبعدنا عن الروتين الإداري المعقد.⁵⁶

3- استقلال القضاء ومكافحة لفساد

إذا كانت الملاحقة الجنائية هي الوسيلة المحققة لانزال العقاب بمرتكبي جرائم الفساد وتوفير الردع العام والخاص بإنفاذ التشريعات الجنائية بهدف مناهضته فإن هذا الإنفاذ لا يتحقق إلا بقيام قضاء عادل نزيه تتوفر لأجهزته كافة الإمكانيات البشرية والمادية يمارس دوره بصدق وفعالية وأمانة لمواجهة الفاسدين، وإن استقلال القضاء يقصد به عدم تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعماله إذ أن الاستقلال يعني عدم الخضوع إلا لسلطة القانون بحيث يكون عمله (القضاء) في سبيل إقرار الحق والعدل خاضعاً لما يميله عليه القانون وضمير القاضي ولاقتناعه الحر السليم.⁵⁷ إذ أن استقلال السلطة القضائية لا يلغي علاقتها بخبرها من السلطات سيما أن السلطة التشريعية تمارس دوراً مهماً في تنظيم القضاء من خلال إصدار التشريعات كما أن السلطة التنفيذية تمارس دوراً هاماً أيضاً بما يختص بالشؤون الإدارية لأعضاء الهيئات القضائية. إلا أن ما تقدم لا يلغي وجوب توفر مقومات أجهزة القضاء المختصة بالفساد وهي:

- نزاهة القضاء ورجال النيابة العامة والتي تم تأكيدها في المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهذا ما تم تأكيده في نص المادة 9 مكرر ولذلك يلزم التشدد في اختيار القضاة ورجال النيابة العامة باتصافهم بكرم الأخلاق وحميد الصفات لا يخضع إلا لضميره وللقانون.⁵⁸

- ضرورة أن تتخذ الدول تدابير تشريعية تجعل من صفة القاضي أو رجل النيابة العامة ظرفاً مشدداً في جرائم الفساد ولا سيما جرائم الرشوة لغرض مواجهة المحاولات المتواصلة لجماعات الجريمة المنظمة لإفساد بعض ضعاف النفوس من القائمين على تطبيق القانون. ولذلك يتبين لنا أن أسباب الفساد القضائي يتجسد في عدم تعيين القضاة على أساس الجدارة الأمر الذي يؤدي إلى اختيار قضاة مرتشين حيث يوصي تقرير الفساد العالمي أن تكون التعيينات القضائية مستقلة وعلى أساس الجدارة وبالتشاور مع المجتمع المدني.⁵⁹ كما أن لضعف المرتبات وانعدام التدريب جعل الأفراد عرضة للرشوة كما لا تغفل عمليات عزل القضاة الغير عادلة بتهمة الفساد يمكن أن تؤدي إلى تسييس عمليات العزل والنقل للقضاة لذا وجوب أن تكون تعيينات السلطة القضائية مستقلة على أساس الجدارة وبالتشاور مع المجتمع المدني وهذا ما أشار إليه تقرير الفساد العالمي لعام 2007 كما يشترط أن تتوافر للقضاة حصانة محدودة متعلقة بأعمالهم وأنشاء هيئة مستقلة مكلفة بالتحقيق في الشكاوى التي تقدم ضدهم.

ولضمان المزيد من الشفافية في النظام القضائي نقترح بضرورة نشر تقرير سنوي عن أنشطة النظام القضائي وإنفاذه وينبغي على القضاة الكشف عن أموالهم وممتلكاتهم والإبلاغ عن حالات تعارض مصالحهم مع القضايا المخولة لهم. ومن الجدير بالذكر فإن الأدوات التي يمكن أن يكون لها دور فعال وإيجابي في مكافحة الفساد تكمن في التواصل مع النخبين والمجتمع المدني للاطلاع على واقع الفساد من خلال فتح الحوارات ووجود قنوات اتصال مع الراي العام لتعليم المواطنين كيف يميزوا بين تعقد الإجراءات أو الروتين من ناحية وبين الفساد من ناحية أخرى إذ أن ازدحام الدعاوى أمام المحاكم ليس فساداً بل أن الفساد هو في إعطاء الرشوة للموظف الإداري بالمحكمة لإنجاز معاملته.

تلك التشريعات من قبل المسؤولين السياسيين لأن إعطاء الجهاز التنفيذي سلطة تقديرية فقط دون محاسبة سوف يؤدي إلى إساءة الاستخدام السيئ للأداة التشريعية وهنا يبرز دور البرلمان في محاسبة كبار مسؤولي الدولة من خلال الدور المتجسد في بيان طريقته اتهامه ونهايته بسحب الثقة منه أو عزله ويؤكد البعض إن آليات السياسة البرلمانية لاستئصال الفساد هي ثلاث: الشفافية، المساءلة، الحكم الجيد ولعل الرقابة البرلمانية في ظل الآليات الثلاث تجعل الفساد في أوطأ نسبة وبغيب هذه الآليات يصبح الحال أسوأ.⁶⁰ حيث تشكل المساءلة والمحاسبة ركيزة أساسية لتفعيل الرقابة لأن لا رقابة بدون مساءلة ومحاسبة.⁶¹

2- دور السلطة التنفيذية في محاربة الفساد

لما كان الفساد ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية بهدف اغتناء ذاتي وبشكل غير مشروع وقد يكون الفساد في القطاعين العام والخاص وغالباً ما يحدث في القطاعين معاً وفي بعض الدول أصبح الفساد يتم بصورة منظمة.⁶²

على سبيل المثال، أن ما وصل إليه التوظيف في الهيئات والمؤسسات الاقتصادية التابعة للدولة خاصة الوظائف القيادية والإدارية العليا لم يكون بالاعتماد في أساليب التوظيف تلك على معايير الكفاءة والخبرة والجدارة مما انعكس على تقييم المواطنين لأداء الأجهزة الحكومية وإحساسهم بانتشار الفساد فيها ناهيك على أن الواقع شهد استغلال المناصب الرسمية للثراء الخاص ودخول الموظفين الكبار في قطاعات الأعمال الخاصة من خلال استغلال مواقعهم الإدارية في نمو أعمالهم التجارية والصناعية والمالية مع تجاوزات في القوانين بحيث أصبح الموظف قادراً على خرق سرية البنوك وسحب الأموال في أي وقت يشاء خاصة في ظل الأزمات.⁶³ كما أن هنالك فساد كبير متمثل بالمحسوبية والواسطة في التعيينات الحكومية إذ يتجه أكثر المسؤولين إلى تعيين أشخاص في الوظائف العامة على أساس القرابة أو الولاء السياسي أو بهدف تعزيز نفوذهم الشخصي والوظيفي، وذلك على حساب الكفاءة والمساواة في الفرص علاوة على ذلك فإن هنالك ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين مما يشجع على التنافس بين العامة للحصول عليها ويعزز من استعدادهم لسلوك طرق مستقيمة للحصول عليها كما يشجع بعض المتمكنين من ممارسة الوساطة والمحسوبية وتقبل الرشوة.⁶⁴

لذلك فالإصلاح الإداري من الضروريات لمكافحة الفساد من خلال الحد من صلاحيات وتعسف كبار الموظفين إذ أن المركزية المفرطة تشكل بيئة للفساد واللامركزية توسع من نطاق الفساد لذا يجب العمل على تشكيل منظومة متكاملة من الخدمات الحكومية وإيصالها إلى مستحقيها بنزاهة كما يتوجب من ذلك مركز قوي يؤدي دوره الفعال في صناعة القرارات الاقتصادية والسياسية وتنسيقها، كما أن أعداد الكوادر وتأهيلها يساعد على أداء مهامها بكل نزاهة وكفاءة.

كما لا تغفل الإشارة إلى إن استغلال المناصب السياسية له دور مهم في تحقيق مصالح سياسية مثل تزوير الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين أو التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية أو التأثير على قرارات المحاكم إلى غيرها من الوسائل التي انتشرت بشكل كبير مما أدى إلى تنامي ظاهرة الفساد. أضف إلى كل ما تقدم نجد غياب قواعد العمل ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والأهلي والخاص غائبة في كثير من الأحيان وهذا يفتح المجال لممارسة الفساد.

وفي سياق التحدث عن استراتيجية مكافحة الفساد من قبل السلطة التنفيذية نجد ضرورة العمل بالحكومات الإلكترونية إذ أن تشكيل مثل هذه الحكومات يساهم في عدم منح فرصة لأية محاولات للفساد.⁶⁵ حيث

50 ينظر عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 193.

51 OECD, Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, (2005), p22-23.

52 للمزيد ينظر د ثامر العامري / جدلية العلاقة بين الفساد السياسي والفساد الإداري من وقائع الندوات العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية عام 2008 / بيت الحكمة تحت عنوان الفساد الإداري (أبعاده القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية) بغداد / 2009 ص 68

53 د عصام عبد الفتاح مطر جرائم الفساد الإداري دار الجامعة الجديدة 2015 ص 329.

54 يراجع تقرير منظمة الشفافية العالمية بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد في 9- كانون الثاني والذي تم نشره من قبل لجان الدفاع عن الحريات الديمقراطية وحقوق الإنسان في سوريا.

55 د عصام عبد الفتاح مطر - الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق دار الجامعة الجديدة 2007 ص 1

56 د سيد شوربجي عبد المولى مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية جامعة نايف للعلوم الأمنية 2006- ص 148.

57 د عصام عبد الفتاح / جرائم الفساد الإداري / مصدر سابق / ص 347.

58 ينظر المستشار الدكتور سري محمود صيام دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد الرياض 6-8 / 10 / 2003 ص 14.

59 للمزيد راجع تقرير الفساد العالمي لعام 2007 <https://ar.wikipedia.org/wiki/>

الخاتمة

إن الفساد آفة لها آثار سلبية مدمرة تؤدي إلى تدهور أوضاع المجتمع من النواحي الإدارية والاقتصادية والسياسية بالتساوي مع آفة الإرهاب وأنه بات ممارسة ترهق الحياة اليومية للمواطن وتفرض على المواطن أعباء مادية ومعنوية إضافة إلى أنها تعمق الفجوة بين المواطن وبين الدولة مما استلزم استراتيجية في استنهاض الوعي والفعل لمواجهة كل أشكال الفساد من خلال جهد مشترك تتعاقد به كافة مؤسسات المجتمع. وتوصلنا إلى مجموعة من التوصيات وكالاتي:

- ترسيخ التعاون الدولي والإقليمي لمكافحة الفساد في جميع أشكاله.
- وضع استراتيجية عامة وشاملة تقوم على أسس دستورية وقانونية وسياسية واجتماعية واقتصادية وجماهيرية.
- تفعيل العمل بمبادرة (Star) حيث أن فائدة هذه المبادرة تجسد في اسقاط أي حصانة دبلوماسية أو سياسية يتمتع بها مهربي الأموال إذ تعتمد على طلب من الحكومة بالتحفظ على هذه الأموال في بلدان العالم الأعضاء في البنك الدولي حتى يتم التحقيق ومعرفة كيفية الحصول على مثل تلك الثروات.
- تبني النظام السياسي مبدأ الفصل بين السلطات من خلال العمل على تكريس استقلال السلطة القضائية في قراراتها فيما يتخذ بحق المفسدين مهما كانت درجة وظائفهم السياسية والإدارية دون تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- السماح بالتحقيق في فساد المسؤولين وفي ممارساتهم الخاطئة وعدم إعطاء أية حصانة لأي شخص متهم بارتكاب جريمة فساد والتركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد.
- تشريع قانون يمنع ازدواج الجنسية لمن يتسلم منصب سيادي أو امني رفيع استناداً إلى المادة 18 - رابعا من الدستور وفي المقدمة منهم أعضاء مجلس النواب والوزراء منعا لاستغلال بعض المسؤولين الجنسية المكتسبة للتخلص من المساءلة داخل العراق.
- العمل بمبدأ الشفافية من خلال كشف حالات الفساد بعد صدور أحكام القضاء بحق المفسدين وإعلانها للرأي العام.
- إبعاد السياسيين عن كل الجهات والهيئات المتخصصة بمكافحة الفساد من خلال العمل على تشكيل أجهزة رقابية متعددة ومتطورة تكون مستقلة ومنفصلة عن السلطة التنفيذية لضمان أداء دورها دون تأثير كونها تراقب أداء الموظفين وهم تابعون إلى السلطة التنفيذية.
- إشاعة ثقافة النزاهة والتي تعد منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والتي لها دور فعال ومهم لا تقل عن العناصر الأخرى. فبالرغم من وجود هيئة النزاهة والتي تعمل على تنمية الثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة المدنية واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف. إلا أننا نؤكد على توعية الجمهور بالفساد وبمخاطره والوقاية منه وذلك من خلال النشرات الدورية والمناهج التربوية بالتعاون مع وزارات التربية والتعليم العالي.
- إشاعة ثقافة النزاهة والتي تعد منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والتي لها دور فعال ومهم لا تقل عن العناصر الأخرى. فبالرغم من وجود هيئة النزاهة والتي تعمل على تنمية الثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة المدنية واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف. إلا أننا نؤكد على توعية الجمهور بالفساد وبمخاطره والوقاية منه وذلك من خلال النشرات الدورية والمناهج التربوية بالتعاون مع وزارات التربية والتعليم العالي.
- ترسيخ نظام محاكمة الشركات وتعزيز وتنفيذ قوانين مكافحة الرشوة الوطنية والدولية ودعم أنظمة الحكومة الإلكترونية.
- تفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد كالإفصاح عن الذمم وقانون الكسب غير المشروع وتشديد الأحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة في قانون العقوبات.
- وضع القواعد والضوابط لمنع التداخل بين الوظيفة العامة وممارسة النشاط التجاري والمالي بالأصالة أو الوكالة لمنع اختلاط المال العام والمال الخاص.
- حيث يشهد الواقع استغلال المناصب الرسمية للثراء الخاص ودخول الموظفين الكبار في قطاع الأعمال الخاصة عبر استغلال مواقعهم الإدارية في نمو أعمالهم التجارية والصناعية والمالية مع تجاوزات في

القوانين بحيث أصبح الموظف قادراً على خرق سرية البنوك وسحب الأموال في أي وقت يشاء خاصة في أزمات.

- الاهتمام المباشر باختيار القيادات الإدارية من خلال اعتماد معايير دقيقة كالكفاءة والمهنية بما يساعد على تعزيز الشفافية في العمل. وتتجسد هذه المعايير في الكفاءة والنزاهة في الاختيار والتعيين وتداول الوظيفة ولتحقيق الإطار اللازم لتنظيم ذلك يتطلب إعادة النظر في قانون الخدمة وتعديله بما يحقق وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
- تبسيط الإجراءات والروتين المعقد المتبع في دوائر الدولة ومؤسساتها. وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية في تقديم الخدمات وتقليل اتصال الموظفين بطلابي الخدمة من خلال استخدام الأجهزة الإلكترونية وصولاً إلى تحقيق الحكومة الإلكترونية.
- تعزيز مفاهيم معينة كالمحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة والتي تعد عناصر أساسية في استراتيجية مكافحة الفساد كالمحاسبة من خلال إخضاع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة والمحاسبة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم سواء بالنسبة للموظفين أمام رؤسائهم الإداريين أو بالنسبة للوزراء أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على السلطة التنفيذية. بناء علاقات متميزة مع المؤسسات الدولية والإقليمية بما يضمن الاستفادة من برامج الدعم الدولي وتفعيل إجراءات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واستخدام التقنيات الحديثة في هذا المجال. وذلك من خلال تقديم العون من منظمة الأمم المتحدة للمنظمات الغير حكومية والمختصة بمكافحة الفساد وخصوصاً منظمة الشفافية الدولية. على أن يشتمل الدعم المساهمة في ميزانية المنظمة حتى تؤدي هدفها على الوجه المطلوب دون تأخير.

المصادر

أولاً: المعاجم والكتب

- إبراهيم أنيس - المعجم الوسيط ج 2 - ص 915
- أرهار صبر كاظم وم.د. وليد كاظم الدليمي/المسؤولية الدستورية - الجنائية عن جرائم الفساد في العملية الانتخابية في التشريعات العراقية / مجلة كلية الكوت الجامعة / المجلد الاول - العدد 3 2017 - ص 55.
- أنطوان مسرة دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية 2004 جمال إبراهيم الحيدري - النماذج الإجرامية للفساد الإداري في قانون العقوبات العراقي - مجلة دراسات قانونية بيت الحكمة العدد 20/2007.
- جودت عزة عبد الهادي وسعيد حسني /تعديل السلوك الإنساني دليل الآباء والمرشدين التربويين في القضايا التعليمية والنفسية والاجتماعية/ دار الثقافة للنشر والتوزيع /عمان /2005.
- حسام الدين محمد أمين - الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي في مرحلة المختلفة دار النهضة العربية - القاهرة 2002.
- حسن عبد الحميد السيد الشفافية في قواعد وإجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر مجلة الشريعة والقانون تصدرها كلية الشريعة والقانون الإمارات العدد 39 يوليو 2009.
- دونالد سترومبوم، الرشوة في المشتريات الحكومية تشكل لب الفساد، مواقف اقتصادية، وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، تشرين الثاني، 1998.
- سالم محمد عبود - ظاهرة الفساد الإداري والمالي -دراسة في إشكالية الإصلاح الإداري والتنمية.
- سري محمود صيام دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد الرياض 6-8 / 10 / 2003.
- سعيد يوسف كلاب، فيصل عبد العزيز عثمان، سامر محمود أبو قرع - دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد الورقة مقدمة للقاء العلمي الذي تنظمه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بمقر «الجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية بالفترة بين 7-10 / 5 / 2006.
- سيد شوريجي عبد المولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية جامعة نايف للعلوم الأمنية 2006.
- شادية فتحية، الآثار السياسية للتحول / حالة روسيا الفساد والتنمية - تحرير أ- د مصطفى كامل السيد والدكتور صلاح سالم زرنوقة، القاهرة 1999.

العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية عام 2008/ بيت الحكمة تحت عنوان الفساد الإداري (أبعاده القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية) بغداد / 2009.
نوال طارق/ (الرشوة الدولية) مجلة كلية الحقوق /جامعة النهرين المجلد 12 /العدد 2010/1.

ثالثاً: مواقع الأنترنت

ينظر زياد عربية – أشكال الفساد على الموقع www.annour.com
سالم روضان الموسوي دور المحقق مفوضية النزاهة في جرائم الأموال والفساد الإداري مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية على <http://www.ahewar.org> تاريخ الزيارة 10-8-2018.
سالم روضان الموسوي، عدم مشروعية نظام الجرائم والعقوبات الانتخابية، الحوار المتمدن – العدد: 2522
2009 /110/ <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=159104&nm=1>
منظمة الشفافية الدولية وهي منظمة دولية غير حكومية معنية بالفساد تأسست عام 1993 مقرها برلين، ألمانيا. www.transparencv.org
للمزيد راجع تقرير الفساد العالمي لعام 2007 <https://ar.wikipedia.org/wiki>

رابعاً: التشريعات العراقية

دستور جمهورية العراق لعام 2005
قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969
قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011
قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008
نظام الجرائم والعقوبات المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات رقم 14 لسنة 2008.

خامساً: المصادر الأجنبية

Arrowsmith, J. Wallace Regulating Public Procurement Arrowsmith S, Linarelli J and Wallace D Regulating Public Procurement: National and International Perspectives (Kluwer law International), 2000.
Kliggaard, R. Controlling corruption. University of California, 1988.
Alvazzi Del Frate, A., Pasqua, G. Responding to Challenges of Corruption, Acts of the International Conference of Corruption Milan. 1920- November 1999. <https://digitallibrary.un.org/record/412505>
Alvazzi Del Frate, A., Pasqua, G. Responding to Challenges of Corruption, Acts of the International Conference of Corruption Milan. 1920- November 1999. <https://digitallibrary.un.org/record/412505>.
OECD (2005), Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.17879789264014008-/en>.

صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي / دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق / أطروحة دكتوراه/ جامعة بغداد/ 2008.

عبد العال الديربي والأستاذ محمد صادق إسماعيل - جرائم الفساد بين اليات مكافحة الوطنية والدولية - ط1 - المركز القومي للإصدارات القانونية -2012.

عصام عبد الفتاح مطر - الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق دار الجامعة الجديدة 2007.عصام عبد الفتاح مطر جرائم الفساد الإداري دار الجامعة الجديدة 2015.

عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.

علي الصاوي دور المجالس العربية في محاربة الفساد المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

علي عدنان الفيل، جريمة الرشوة الانتخابية (دراسة مقارنة) دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2012.

عمارة محمد / قاموس المصطلحات الاقتصادية في الحضارة الإسلامية دار الشروق بيروت 1993.

عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 193

مازن زاير جاسم اللامي / الفساد بين الشفافية والاستبداد / مطبعة دانية بغداد / شارع المتنبي / ط1/ 2007.

محمد مصطفى القللي في المسؤولية الجنائية - القاهرة مطبعة جامعة فؤاد الأول 1048.

محمد بركات الاقتصاد السياسي وجدلية التنمية والفقر، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002.

محمد بن أبي بكر عبد الرازي مختار الصحاح دار الرسالة الكويت 1983.
محمود شريف بسيوني، الجريمة المنظمة عبر الوطني ط1 دار الشروق القاهرة 2004. المكتبة الوطنية، بغداد، 2008.

منصور محمد الواسعي - حق الانتخاب والترشيح وضماناتها 2010.
ناصر عبيد ناصر - تفكيك ظاهرة الفساد مجلة النبأ العدد 80، 2006.
ناصر عمران الموسوي جريمة الرشوة الانتخابية وأحكامها مطبعة نائر جعفر للطباعة الفنية الحديثة بيروت 2012

ثانياً: بحوث ومقالات وتقارير ومجلات

تقرير منظمة الشفافية العالمية بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد في 9- كانون الثاني والذي تم نشره من قبل لجان الدفاع عن الحريات الديمقراطية وحقوق الإنسان في سوريا.

الدليل البرلماني في مواجهة الفساد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان 2006 ص 6. ثامر العامري - مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الفساد ومعاملة المجرمين المنعقد في القاهرة للفترة من 29 نيسان 8 مارس 1995.

اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، دليل المجتمع المدني لمناصرة الاتفاقيات.(برلين، منظمة الشفافية الدولية 2003.

جدلية العلاقة بين الفساد السياسي والفساد الإداري من وقائع الندوات

RESEARCH ARTICLE

التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد و مفارقاتها: إطار قانوني و مؤسساتي طموح يفتقد لآليات إنفاذه

أ.د. شهيدة قادة*

مدير مركز بحث القانون المقارن
جامعة تلمسان - الجزائر
* chehidakada@live.fr

ملخص

ظاهرة الفساد توصف اليوم بأنها أكبر التّحدّيات والعقبات الحائلة دون تنمية المجتمعات ورقيّها، لما تمثّله من افتتات خطير على منظومة حقوق الانسان وهدر بالغ للموارد المادية والمالية للدّول.

والجزائر حديثة العهد بالليبرلة والاقتصاد الحرّ، لم تكد تنته حريها الصّروس ضدّ الارهاب، حتى وجدت نفسها كرها في مواجهة آفة الفساد، شديدة الوقع والانتشار، مقننة ومنظمة، تنخر في جسيم المنظومة الاجتماعية برقيتها.

وقد أثرت السلطات العمومية في الجزائر بدء معركتها مع الفساد بالتّحالف مع المجتمع الدّولي (مصادقتها على الاتفاقية الدّولية لمكافحة الفساد لسنة 2004) لتسنّ بعد ذلك القانون 01 لسنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتتبع ذلك بإصلاحات لافتة لقانون الاجراءات الجزائية، والصفقات العمومية، ناهيك عن استحداث إطار مؤسساتي وإغ للمراقبة والتّحرّي عن جرائم الفساد.

ومن المفارقات الغريبة أنّ هذه المساعي لم تتمخّص إلا عن واقع مُغاير مؤدّاه زيادة وتيرة الفساد واتساع رقعته، وتذلّ الجزائر المراتب الأخيرة في مؤشرات الفساد العالمي، عام 2018 (المرتبة 112 من 180 دولة).

وهو ما دفعنا إلى محاولة الإجابة عن سؤال جوهري يتعلّق بمصدر هذا التّفاوت بين ثورة النّصوص والحصيلة العملية الممتدّية لمكافحة الفساد في الجزائر، بالتركيز على القدر الذي يمكن أن يربّته الإطار القانوني والمؤسساتي من فعالية وإنفاذ، وذلك من خلال رصد وتشريح مفارقة التّفاوت (المحور الأوّل) ثمّ البحث عن آليات الإصلاح وتصحيح هذا التراوح المقلق (المحور الثاني).

الكلمات المفتاحية: الفساد، المسار الإصلاح، مكافحة الفساد، الاستراتيجية الوطنية، الإطار المؤسساتي، امبراطورية السرب

Title: The Algerian experience to combat corruption and its discrepancies: An ambitious legal and institutional framework lacking enforcement mechanisms.

ABSTRACT

The phenomenon of corruption is described today as the greatest challenges and obstacles to the development of societies, because it threatens the human rights system and wastes material and financial resources of countries.

Algeria, a country that has been recently introduced to liberalism and free economy, was confronted with anti-corruption complications as soon as it ended its viscous war against terrorism.

The Algerian public authorities have chosen to start their fight against corruption in alliance with the international community (ratified by the International Convention against Corruption of 2004) and subsequently enacted Law No. 10 of 2006 on the Prevention and Control of Corruption, followed by landmark reforms of the Code of Criminal Procedure, as well as the development of a conscious institutional framework for monitoring and investigating corruption crimes. It is ironic that these efforts have only resulted in a different reality of increased corruption. Algeria ranks last in global corruption indicators in 2018 (112th out of 180 countries).

Submitted: 22 May 2019
Accepted: 17 June 2019
<https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.5>

© 2019 The Author(s), licensee HBKU Press.
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution license CC BY 4.0, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Cite this article as : Kada, C. التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسساتي طموح يفتقد لآليات إنفاذه Rule of Law and Anti-Corruption Journal 2019:1.5. <https://doi.org/10.5339/rolacc.2019.5>

كيوساينس
QSCIENCE

دار جامعة حمد بن خليفة للنشر
HAMAD BIN KHALIFA UNIVERSITY PRESS

الأنظمة السياسية في الدول العربية، يُصيرُها مرتعًا ومبعثًا لنمو الفساد، ليقنات من تناقضاتها وضعفها. وهو ما دفعنا إلى إيلاء المقترَب السياسي أهمية بالغة في تشريح مفارقة التجربة الجزائرية، وفي عرض إصلاحها، محاولة منّا للإجابة على الإشكالية الرئيسية: ما حقيقة المفارقة الغربية بين الإطار القانوني والمؤسساتي الطموح والحصيلة العملية المتدنية لمكافحة الفساد في الجزائر؟ وما هو السبيل لإصلاح هذا الوضع الغريب؟

وسيتم معالجتها من خلال محورين:

- رصد وتشريح مفارقة التفاوت بين النصوص والواقع العملي لمكافحة الفساد في الجزائر.
- تصحيح الوضع: المسار الإصلاحي.

المبحث الأول: رصد وتشريح مفارقة التفاوت بين الإطار القانوني والمؤسسي والواقع العملي لمكافحة الفساد في الجزائر

عبدًا، حاولت الدول فrazdy ملاحقة جرائم الفساد، وحينما أيقن أعضاء المجتمع الدولي فشل هذا المسعى، تداعوا إلى ضمّ الجهود لمكافحة آفة الفساد. ولقد هرعَت الجزائر بسرعة مليية هذا النداء، منخرطة في هذه الحركة الدولية لملاحقة الجريمة المنظمة، ورسمت إستراتيجية وطنية طموحة، عملت على تطوير آلياتها القانونية والمؤسسية، ومطابقتها بالمقاييس الدولية للوقاية من الفساد وردعه، وضمن مقدرات وأدوات استجمعت شرائط الجاهزية والتناسبية مع الرهانات الخطيرة لهذه الظاهرة، بصورة مرضي عنها (المطلب الأول). ليتكشف لنا بعد تقييم حصيلة إعمال سالف السياسة أنها كانت مخية للأمال بحكم المنحي التصاعدي الذي آلت إليه آفة الفساد، وردود فعل الهيئات الدولية لمكافحة الفساد، المصنفة للجزائر ضمن الدول الأكثر فسادًا في العالم (المطلب الثاني).

أولاً- منظومة مكافحة وطنية في تطوّر وترنو إلى التناغم مع المقاييس الدولية لمناهضة الفساد

آفة الفساد باتت اليوم ظاهرة كونية تتفوّق بطفرة التكنولوجيا وثورة المعلومات، تتهاوى قبالتها سيادات الدول وتتساقط، وتعجز الجهود الوطنية أمام تناميها، لتنبري على إثرها حركة دولية لمكافحةها. والجزائر من أوائل الدول التي احترقت بنار الإرهاب، لم تكد تنتهي من هذا الداء حتى وجدت نفسها - كرها- في مواجهة ظاهرة الفساد، شديدة الوقع تنخر جسم المنظومة الاقتصادية والاجتماعية، فسارعت إلى الانخراط في المسعى الدولي لمكافحة الفساد الوقاية منه (الفرع الأول)، لتعكف بعد ذلك على تطوير منظومتها الوطنية لمحاربة هذه الآفة ومطابقتها مع المرجعية الدولية (الفرع الثاني)، مكرّسة بذلك أهم المقدرات الإستراتيجية الوطنية لمناهضة الفساد (الفرع الثالث).

1- انخراط الجزائر في المسعى الدولي للوقاية من الفساد ومكافحته
استفحال ظاهرة الفساد وارتباطها بالجريمة المنظمة العابرة للحدود¹ نيه أعضاء المجتمع الدولي إلى قصور مجهودات الدول في محاربتها فديًا. وآتة لا مناص من رسم سياسات وإستراتيجيات دولية وإقليمية يشارك فيها الجميع لمكافحةها². وهو ما تحقق فعلاً في شهر أكتوبر من العام 2003، بعد التوقيع على الصك الدولي للوقاية من الفساد ومكافحته، والمعروف باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد CNUCC³، والتي اعتبرت وبحق «صك دولي عالمي وشامل لمكافحة ظاهرة الفساد»⁴، بالنظر لشمولية نطاق تطبيقها وترسيخها للقيم الاجتماعية والسياسية والثقافية المعززة للشفافية والنزاهة والمساءلة واهتمامها بمحور الوقاية⁵. وما يسجله التاريخ هو أن الجزائر لم تبق يَمَعزَل عن هذه الدينامية الدولية، فكانت من أوائل الدول العربية المنظمة طوعيا إلى سالف المعاهدة، ووقعت عليها في 19 أبريل 2004، وصادقت عليها بموجب المرسوم الرئاسي 04/28⁶ كما أنّ الكل شهد بحضورها اللات

This led us to try to answer a fundamental question concerning the source of this discrepancy between the text revolutionary development and the low practical outcome of the fight against corruption in Algeria, this will be achieved through focusing on the extent to which the legal and institutional framework can be effective and executed; first by monitoring and dissecting the paradox, second through searching for reform and ratification mechanisms to fix the disturbing paradox range.

Keywords: Corruption, corrective action, anti-corruption, national strategy, institutional framework, illusion empire

مقدمة

الفساد مشكلة قديمة، ولكنّه اليوم ينبعث من جديد برهانات وأبعاد وتدايعات أخطر على المدنيات المعاصرة، بفعل العولمة وثورة تكنولوجيا الإعلام والاتصال. ليصير جريمة منظمة تنخر جسم المنظومة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للأمم، ناهيك عن إفتنتها على حق الإنسان في التنمية المستدامة والزّفاء. والجزائر حديثة العهد باللبيرة والاقتصاد الحرّ، لم تكدْ تُنه حربها الضروس ضد الإرهاب حتى وجدت نفسها كرها في مواجهة آفة الفساد، شديدة الوقع والانتشار، مقلّنة ومنظمة، تعطل مسارها التنموي.

هذا وقد استبشّر الجميع خيرا، لقدوم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى سدة الحكم، عام 1999، رافع لواء مشروع المصالحة والإصلاح، خاصة بعد تصريحاته الملّية لأماني وآمال الجزائريين (لا بُدّ أن ينال كل ذي مفسدة جزاءه، وأن الجزائر تخوض معركة حاسمة ضد الفساد بجميع صوره) وازداد تفاؤلهم بعد طرحه لمشروع إصلاح العدالة والإدارة وتخليقهما. هذا واختارت السلطة السياسية بالجزائر، أن تبدأ معركتها ضد الفساد بالتحالف مع المجتمع الدولي لمحاصرة هذا الداء، فكان لها فضل السبق العربي في الانضمام الطوعي إلى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وصادقت عليها عام 2004. (المرسوم الرئاسي 128 لسنة 2004)، واعتبرت أحد مهندسي اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد، والتي صادقت عليها عام 2006 (المرسوم الرئاسي 137 لسنة 2006). كما كانت صاحبة السبق العربي لملائمة تشريعها الوطني مع المعايير الدولية في هذا الصدد، بإصدارها للقانون رقم 01 لسنة 2006، المتعلق بالوقاية والفساد ومكافحته، حتى من قبل إبرام الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام 2010، والتي صادقت عليها سنة 2014 (المرسوم الرئاسي 249 لسنة 2014). كما أتبعَت هذا المسعى بإصلاحات لافئة لقانون الإجراءات الجزائية، وقانون الصفقات العمومية عام 2015 لتستجيب آليات الوقاية والمتابعة والتحرّي مع الطابع الحركي والمنظم لهذه الجرائم.

كما سارعت إلى استحداث إطار مؤسساتي واع للمراقبة البعدية للفساد المالي (مجلس المحاسبة)، وتنفيذ إستراتيجية مكافحة (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، ناهيك عن تطويرها للآليات التحري الديوان الوطني المركزي لقمع الفساد).

بيد أن سالف الانطباع التفاؤلي ما لبث أن تبدّد، لتتكشف حقيقة مغايرة مفادها أنّ وتيرة الفساد قد زادت في الجزائر واتسعت رقعتها، ولم يسلم منه أي قطاع أو وزارة، فطفت للسطح قضايا نهب المال العام تحت أعين وبصيرة السلطات العمومية (الخليفة بنك، الطريق السيار، قضية سوناطراك، والقائمة طويلة ..). وكان من نتائج ذلك أن صنفت الجزائر في المراتب الأخيرة في مؤشرات الفساد العالمية عام 2018 (112 من 180 دولة)، ودرجات جدّ متدنية (33 من المئة).

هذا وتنعّد المعالجات والأطروحات المشتغلة على الفساد في الجزائر، وفي مختلف فروع العلوم الإنسانية والاجتماعية، مركّزة جهدها على الاحتفاء بتطور الإطار القانوني والمؤسسي لمواجهة الفساد، ومتخذة من المقترَب التاريخي والأخلاقي منهجًا لتفسير هذه الظاهرة. وهذا جهد مطلوب ومحمود ولكنه غير كافٍ، لأنّ الخلل الذي يصيب

1 محمد حليم ليمام، عولمة الفساد، الشكل الآخر للعولمة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، 3 لسنة 2008، ص 382.

2 Les bases conceptuelles de la lutte contre la corruption, conseil d'Europe, 2012, page 173.

3 Ibid.

4 بحسب تعبير عمر بوجطو، في بحثه مدى مطابقة النظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الاتفاقية الدولية للوقاية من الفساد، مجلة الفكر البرلماني، 19 مارس 2008، منشورات مجلس الأمة، الجزائر ص 58.

5 مرشد الطالب، الفساد العالمي، الحكامة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورات الأمم المتحدة، مركز المخدرات والجريمة، الصيغة الفرنسية، 2013، ص 02.

6 قافة رفاة، الفساد والحكومة: دراسة مسحية للتقارير الدولية - دراسة لحالة الجزائر- رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، 2013/2014، ص 239.

نقص من أحكامه خاصة في جهة تجريم وعقاب جرائم الفساد، وأهمها على الإطلاق القانون 01/05 المتعلقة بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحته، والقانون 22/96 المتعلق بقمع ومخالفة التنظيمين الخاضعين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج (المعدّل والمتمم)، والقانون 11/03 المتعلق بالقرض والتّقد، والأمر 03/06 المتضمّن القانون الأساسي للوظيفة العامة.¹⁵

2-2 ظهور هيئات وطنية خاصة من الفساد ومكافحته

خصوصية جرائم الفساد تكمن في وقوع الضرر على الشخص الاعتباري، وقد يدفع هذا إلى التّلكؤ عن ملاحقة مرتكبيها، وهو ما يستدعي بالضرورة إناطة هذا الدور بهيئات مختصة مكّلة لأجهزة الدولة التقليدية لحماية المجتمع من الجريمة المنظمة نزولاً عند مقتضيات دولية ودخلية.¹⁶ ورغم تعدد وتنوع الأجهزة المكلفة بالوقاية وملاحقة آفة الفساد، فإننا أثّرنا التركيز على مؤسستين هامتين، على اعتبار أنهما مظهران لتطور المكون المؤسّساتي الوطني في مجال محاربة الفساد وهما كالتالي.

أ- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد: نزولا عند مقتضيات المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء»، تتولى منع الفساد، بادرت الجزائر بموجب المادة 17 من القانون 01/06، إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بهدف تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال محاربة الفساد.¹⁷ فُتحت لها صفة السلطة الإدارية المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية على غرار ما هو معمول به في التشريع الفرنسي. وتحوّز على ضمانات دستورية (م 222 من الدستور الجزائري لعام 2016)، والتي حمت أعضائها من كل أشكال الضغوط والترهيب والتّهديد،¹⁸ وتتبع مباشرة لرئيس الجمهورية، وتقدّم تقاريرها السنوية له. وهو ما يثيّر - حسب البعض - الطّمانينة والارتياح.¹⁹ وتضمّن الهيئة - وعلى هدي المرسوم 413/06 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 12/64 المحدد لتشكيلة الهيئة، لهيئة مجلس البقطة والتقييم، ومديرية الوقاية والتّحسيس، مديرية التحاليل والتحقيقات ولأمانة العامة.

هذا وتمارس الهيئة مهامها استشارية كاقترح سياسة شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد، والتّنسيق بين القطاعات والهيئات العاملة على مكافحة أعمال الفساد، وسدّ ثغرات التشريع لتصويبه وتغويت فرص إفلات الفاسدين من ملاحقة العدالة، وتقديم توصيات بذلك.²⁰ كما أنها مكلفة ببعض التدابير الإدارية، كتلقي التصريحات الخاصة بالامتلاكات من لدن الموظفين، ومن حقها طلب المعلومات والوثائق المدعّمة لعملها، كما لها إحاطة وزير العدل بالوقائع ذات الوصف الجزائي.

بيد أن الطابع الوقائي والتّحسيسي للهيئة السابقة، وتأخر مباشرتها لمهامها، أعطيا فسحة أخرى لتغوّل ظاهرة الفساد، فقام المشرع بإنشاء هيئة أخرى عملياتية أطلق عليها مسمّى الديوان الوطني لقمع الفساد.²¹

ب- الديوان الوطني لقمع الفساد: أنشئ بموجب الأمر 05/10 المتمم للقانون 01/06، ويعدّ الديوان مصلحة عملياتية للشرطة القضائية، وهو يتبع لوزارة العدل منذ عام 2014، ولم يبدأ في ممارسة مهامه إلا منذ تاريخ 03 مارس 2013. ورغم نصّ المشرع على تمتعه بالاستقلال في عمله، فإنه لم يمنحه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بالرغم من الصلاحيات الخطيرة والحساسة التي أنيط بها، وهي المرتبطة بالأساس

على الصّعيد الإفريقي في بلورة إستراتيجية قارّية لمواجهة الفساد. وكانت من مهندسي اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد الموقع عليها في 11 جويلية 2003، وصادقت عليها بموجب المرسوم الرئاسي 7.137/06 كما كانت من الأعضاء الفاعلين لبلورة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقع عليها في 21 ديسمبر 2010، والتي بادرت إلى المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي 249/14.⁸ على أنّ هذا الانخراط في هذا المسار الدّولي لم يكن ليفيد في شيء، والإطار الوطني لمكافحة الفساد متخلف عن ركب التّكيّف معه، وهو ما دفع بالسلطات العمومية إلى تطويع الترسانة القانونية والمؤسّساتية مع الأبعاد الدّولية لملاحقة هذه الجريمة والوقاية منها.

2-2 تطور الإطار القانوني والمؤسّساتي لمكافحة الفساد في الجزائر

في ظل قصور قواعد قانون العقوبات الجزائري، وعدم مجاراتها للرهانات الجديدة لجريمة الفساد الحركية والتنظيم والديناميكية، والقوانين ذات الصّلة بهذا المجال عن قمع جرائم الفساد ووقف مدّها، تبلورت لدى المشرع الجزائري إستراتيجية وطنية جديدة لمكافحة هذا الدّاء، متكيّفة مع المرجعيات الدّولية للوقاية من آفة الفساد، ومتماشية مع بيئة الفساد الدّاخلية. توجّهت بقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (البند الأوّل)، لتتولّى بعد ذلك هيئات وطنية خاصة عملية رسم وتنفيذ سياسة الملاحقة والمتابعة لهذا الجنوح الاقتصادي (البند الثاني).

2-1 تطور الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر

جرائم الفساد كانت قبل صدور قانون 01/06، يُعاقب عليها بمقتضى القواعد العامة المتضمنة في القوانين العقابية، وبتكليفات ومسمّيات غير مسمّى الفساد: كجريمة الرشوة والاختلاس، وتبييد المال العام واستعمال النّفوذ. وبعد أن أخذ مسار هذه الجرائم بعدا خطيرا، وتكشف عدم مجاراة هذه النّصوص مع ردع مرتكبيها وجزرهم، فإنّ السلطات العمومية في الجزائر، سارعت إلى تحديث المنظومة القانونية بإصدار القانون 01/06، ضمن سياسة تشريعية تصبو إلى ملاحقة الجريمة المنظمة.¹⁰ ويمثل هذا الإطار القانوني القاعدي، ثورة تشريعية لسدّ الفراغ القانوني في مجال مكافحة الفساد في الجزائر، وتضمّن 74 مادة، ضامّة لمختلف آليات الوقاية والتدابير الردعية، ومبادئ وقواعد الحوكمة والشفافية الحائلة دون تنامي هذه الظاهرة، ناهيك عن نصّه على مكوّنات مؤسّساتية خاصة لمكافحة الفساد.¹¹ وإمداده لمنفّذي الإستراتيجية الوطنية بأدوات تحري وكشف جديدة (استثنائية)، تستجيب للرهانات الخطيرة التي باتت هذه الجرائم تمثّلها على مقدرات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية. وهو اليوم - وبغض النظر عن التعديلات المتتالية عليه - لا زال ينظر إليه بحسبانته مدوّنة جامعة وضامّة لعديد الأحكام الموجودة في النّصوص القانونية السّابقة ذات الصّلة بالفساد، ويحلّو لكثير من فقه قانون الفساد وصفه « بالقانون الشامل والكامل لكافة جرائم الفساد»¹² وبأنّه يمثّل وبحقّ منظومة قانونية بمقاييس دولية لمناهضة آفة الفساد ومحاربتها على مختلف المستويات حماية للمجتمع وأسس الدولة السياسية والاقتصادية والثقافية.¹³ مقتديا بالنهج التشريعي المتبع من قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.¹⁴

على أنّ حصريّة إعمال القانون 01/06 في مجال قضايا الفساد، لا تمنع بالمرة من استدعاء بعض القوانين الخاصة لعضده أحيانا، وتكملة ما

7 مكرّر.

8 الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015/2016، ص11.

9 راجع الحاج بدر الدين، رسالة دكتوراه، مكرّر.

10 وجاء هذا القانون ليتوج مسار السياسة التشريعية في الجزائر في المجال الاقتصادي بعد صدور القوانين 01/05 الخاص بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الأموال ومكافحته، والقانون 08/04 المتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية، والأمر 06/03 المتعلق بمكافحة التهريب.

11 راجع في ذلك، وسواس فاطمة الزهراء، ضرورة مكافحة الفساد الاقتصادي لتحقيق التنمية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، ع13 لسنة 2003، ص590.

12 ودعلاوة على أنّ هذا القانون نقل وبأمانة أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإنه جاء استجابة من الجزائر لتوصيات مفاوضاتها مع منظمة التجارة العالمية في الجولة 27 لسنة 2005.

13 وسواس فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص586.

14 فافّة رفاقة، مرجع سابق، صفحة 240.

15 وسواس فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص589.

16 شبيخي عائشة، عياشي بوزيان، الفساد الاقتصادي وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، مجلة كلية الحقوق، جامعة سعيدة، ديسمبر 2015، ص243.

17 عبد العلي حاحا، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، دكتوراه كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012، ص484.

18 و هي ليست الهيئة الوحيدة المكلفة بمكافحة الفساد، فقد سبقها المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، والذي حلّ عام 200، لأكثر تفصيل راجع عبد العلي حاحا، مكرّر.

19 خالد الشّعراوي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة لبعض الدّول العربية، مركز المعلومات، مصر، 2011، ص28.

20 فافّة رفاقة، مرجع سابق، ص245.

21 فافّة رفاقة، مرجع سابق، ص247.

الفعالة، تنفيذاً للإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تدعمت بهيئتين -هاتين- للإنفاذ العملي لهذه السياسة- وفي ذات تشريع مكافحة الفساد، مما يكسبها ضماناً أكبر لتحقيق أهدافها.³⁰

3-4 ميزة المطابقة مع المقاييس الدولية والإقليمية لمحاربة الفساد
لعل من أهم مكاسب المنظومة الوطنية المستحدثة لمناهضة الفساد هو اتساق أغلب محاورها وآلياتها ومؤسّسات مكافحة مع أبعاد وأهداف الإستراتيجية الدولية للوقاية من الفساد ومحاربتها، في منهج تشريعي لا يكاد يفتقر في شيء عن النموذج الدولي لبلورة قوانين محاربة الفساد لدرجة أن البعض يرى في القانون 01/06 إفراغ -و- بأمانة- للمعاهدات التي صادقت عليها الجزائر دون إضافة أو تعديل.³¹

ثانياً: آليات تفتقد إلى ميكانيزمات تطبيقها

محضلة العرض السالف أدلت بنا إلى الإقرار بتنامي الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، وتناغم تطويره مع مستوى ومقاييس المناهضة للدولة لهذه الآفة، ولكن هل زخم النصوص وتأسيس الهيئات كفيل برسم الانطباع التفاضلي بفعالية مكافحة هذه الظاهرة؟ أم أنه حرق بنا التركيز على ما يحوزه المجتمع من إمكانيات لإنفاذ تلك الآليات وتفعيلها في الواقع العملي لرفع حالة وقف التنفيذ التي تعيشها كثير من القوانين، والعطالة التي تواجهها الهيئات الخاصة بالوقاية من الفساد (الفرع الأول)، وإلا كيف نفسر توالي الفضائح المالية بُعيد البدء في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في هذا المجال، وتراجع ترتيب الجزائر في ترتيب مؤشرات الفساد العالمية (الفرع الثاني).

1- مفارقة وقف تنظيم النصوص وتعطيل ممارسة الهيئات لاختصاصاتها
لا يكفي إصدار القوانين والتصديق على الصكوك الدولية لتجهم الفساد والقضاء عليه، إنما الأخرى ضمان تطبيق النصوص بصفة عادلة وشاملة وتمكين الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد ومن مباشرة عملها بصفة سيادية ومستقلة وتحصينها ضد غلواء السلطة التنفيذية كما يلي :

1-1 مفارقة وقف تنفيذ النصوص

في خطابه عام 2009، توعد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة المتورطين في قضايا الفساد بقوله «لا بد أن ينال كل ذي مقسدة جزاءه، وأن الجزائر تخوض معركة حاسمة ضد الفساد بجميع صوره وإشكاله، وأنه لا مناص من استرجاع هبة القانون وسلطة تطبيقه على الجميع».³² ليأتي تقرير الخبراء الدوليين أثناء زيارتهم إلى الجزائر عام 2015 لدراسة مدى تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فيؤكد «أن تقدم الجزائر في سياستها العملية لمحاربة الفساد لا زال ضعيفاً، وأن رصدها لسالف الإطار القانوني لم يفيد في شيء لضمان التطبيق العملي، الفعال والعاقل لهذه الترسنة القانونية».³³ وللتوالي الفضائح المالية ويستمر نهب المال العام معها من دون رقيب ولا حسيب، ولتتأكد المقولة الشائعة عندنا في دول المغرب العربي « بين الخطاب الرسمي والواقع العملي هناك فرق».³⁴ لتبقى بعد ذلك السياقات السياسية المرسلّة هنا وهناك لتلميع صورة الجزائر الخارجية غير مجدية لتثوير نصوص قانون مناهضة الفساد وتفعيلها. وأن تأسيس دولة الحق بالقانون ليست مسألة نصوص وهيئات بقدر ما تتوقف على قناعة راسخة من السلطات العمومية بالتطبيق اليومي لما تتضمنه القوانين من أحكام وإجراءات³⁵ ودون ذلك فإن سياسة الإيهام الغير faux semblants ستستمر³⁶ وسيكون لإجرام الفساد فسحة جديدة للعبث بوطننا، وتعطيل مقدراته التنموية، كيف

بالبحث والتحري عن جرائم الفساد.²² ومن الظاهر أن مهمته مختلفة عن مهام الهيئة السالفة، فوفقاً للمادة 05 من المرسوم السابق ذكره، فإن وظيفته تنصب على جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحته وتحديد مركزه، علاوة على تطوير التعاون والتعاقد مع باقي هيئات مكافحة الفساد، بالإضافة إلى تبادل المعلومات إبان التحقيقات الجارية، واقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات على الهيئة المختصة بالتحقيقات²³.

ونافلة القول، أن هذا الجهاز هو أداة قمعية وردعية بالنظر لغالبية تشكيلة أعضائه المتكونين من ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنتمين إلى وزارة الدفاع ووزارة الداخلية، ويحاول الديوان التمرّكز جهوي (من خلال تواجده بالأربع ولايات الكبرى)، وهذا ولملاحقة هذا الصنف من الإجرام على المستوى الوطني²⁴. ويتم تسييره من قبل مدير عام، وديوان، ومديريات التحريات، ومديرية الإدارة العامة.

على أن عرضنا لهاتين الهيئتين، لا يعني البتة إغفال الدور المكمل لباقي المجالس والهيئات القائمة على مناهضة الفساد، على غرار مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، خلية معالجة الاستعلام المالي، وغيرها من المؤسسات المتعايشة مع سالف الهيئات الخاصة محل الدراسة.

3- مقدرات المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد

الإستراتيجية الجديدة لمكافحة الفساد في الجزائر حيكّت على هدي منظومة قانونية ومؤسسية متكاملة وشاملة، تحوز على مقدرات ترشحها للرشادة والفعالية، ضمن مزيج من آليات الوقاية والمساءلة والإصلاح والشفافية، أهلّتها للمطابقة مع المقاييس الدولية والإقليمية لمحاربة الفساد.

3-1 تقنين لوسائل الوقاية والحماية الوقائية «التدابير الوقائية»

قد عبر القانون 01/06 عن ذلك في معرض مرافحته عن جدواه، بالتأكيد في المادة الأولى منه «يهدف هذا القانون إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته»، وأقرّ حيناً معتبراً لمقاربة الوقائية هذه (م3<16) وتضمنت عديد الوسائل لعل أهمها: التصريح بالامتلاكات، مبدأ الجدارة في التوظيف، علانية وشفافية معلومات الصفقات، منع ضلوع القطاع الخاص في الفساد²⁵ وإشراك المجتمع المدني بالتحسيس والإعلام والتوعية في محاربة هذه الآفة.²⁶ وهذا النهج الاستباقي نحسبه من مستحدثات السياسة التشريعية في مجال ملاحقة الجريمة المنظمة في الجزائر.

3-2 تجريم كامل وشامل لكافة جرائم الفساد وردعها

حيث طال التجريم مختلف صور الفساد التقليدي وغير التقليدي في القطاعين العام والخاص، وأطر أفعال الموظف الداخلي والدولي والأجنبي، وكل ذلك لتفويت الفرصة على مدبري الفساد ومخططيهِ للإفلات من جسارة القانون وردعه.²⁷ بتوسّع مدار الشرعية الجنائية في هذا المجال (م25<56 من ذات القانون)، وتراوحت الجرائم بين الرشوة، اختلاس الممتلكات، الغدر، استغلال النفوذ، تلقي الهدايا، تبويض العائدات الإجرامية، الرشوة في القطاع الخاص، وغيرها من الجرائم.²⁸ وقد عزّز المشرع الجزائري هذا المسعى بأحكام إجرائية وقمعية، وأقرّ لمرتكبي الفساد سياسة عقابية جد متطورة للحدّ من هذه الظاهرة الفتاكة.²⁹

3-3 إطار مؤسساتي خاص بالوقاية من الفساد ومكافحته

يتمتع بالاستقلالية -ولو على مستوى النصوص- سخّرت لها كل الوسائل البشرية والمادية -على النحو السابق ذكره- للقيام بوظائفها بالصورة

22 راجع المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 426/11، المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لمقع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج. 68 لسنة 2011.

23 راجع المادة 16 من المرسوم سالف الذكر.

24 حاحا عبد العلي، مرجع سابق، ص504.

25 لتفصيل ذلك، راجع ميزاني فريدة، الوقاية من الفساد في مجال الصفقات العمومية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق جامعة باتنة، العدد الثاني 2014، ص09.

26 عمر بوجطو، مرجع سابق، ص67.

27 مكرر.

28 لأكثر تفصيل، راجع المواد من 25 إلى 56 من القانون 01/06، وفي الفقه راجع، حاحا عبد العلي، مرجع سابق، ص108.

29 لنصّ على أساليب تحري جديدة (التسليم المراقب، التصرّد الإلكتروني والاختراق)، لأكثر تفصيل راجع المادة 56 من القانون 01/06.

30 أنظر خالد شعراوي، مرجع سابق، ص28.

31 بلخامسة منيرة، الاتفاقيات الدولية وتطبيقاتها في مجال قانون الفساد، ماستر، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2017، ص37.

32 فافا فافا، مرجع سابق ذكره، ص251.

33 تقرير اللجنة الأومية لتطبيق القانون لاتفاقية 2003، le 17 vésité -news 12- 2018/06/www.lematindz.net.mobile .

34 بشري الزعيم، دور الحكامة الجيدة في مكافحة غسل الأموال، دراسة مقارنة في نطاق دول المغرب العربي، المجلة المغربية لقانون الأعمال والمقاولات، 14ع، ماي 2008، ص130.

35 مكرر.

36 فريد البلنشي، إصلاح الاقتصاد والقانون، مؤلف جماعي باللغة الفرنسية، تحت إشراف أ.د جلال العيساني، مراكش 2011، ص32.

2- مفارقة المنحي التصاعدي لآفة الفساد في الجزائر

إنّ تقييم أعمال الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد السابق عرضها، خالف كل الانتظارات، فجاءت حصيلته هزيلة وضعيفة الجدوى. ولم تشفع الخطاب الرصينة المرسله، ولا ترسانة النصوص والهيئات في إيقاف الوتيرة المتنامية لآفة الفساد في الجزائر. بل على العكس من ذلك، استفحل وتطورت بؤرة، وتوالت الفضائح المالية فلم تتحصن قبالتها أي وزارة أو قطاع حكومي، ضلّع فيها كبار المتنفذين والسياسيين ولم يشملهم العقاب، لتدرك الهيئات الدولية ومؤسسات مكافحة الفساد عدم جدية السلطات العمومية عندنا في مكافحة هذه الظاهرة، فتزاجع ترتيب الجزائر في تصنيف مؤشرات الفساد وبدرجات متدنية تبعث على القلق.

2-1 الوتيرة المتنامية لآفة الفساد في الجزائر

وفرت فترة العشرية السوداء مناخا خصبا لجماعة المصالح والانتهازيين في الجزائر، لممارسة مختلف أشكال الفساد، فتنامت ثرواتهم واخرق نفوذهم مؤسسات الدولة ودواليب السلطة. وعبثا حول كلا من الرئيس محمد بوضياف والياسين زروال إيقاف هذا المدّ، ولكن من دون جدوى. وعند مجيء الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى سدة الحكم اعترف بانتشار هذا الداء في أجهزة الدولة وإداراتها متهما كل المؤسسات بالفساد⁴⁶. ليأتي عام 1999 فيستيقظ الجزائريون على خبر صادم، مفاده إعلان البنك الدولي عن وجود ما بين 30 إلى 35 مليار دولار مملوكة لمسؤولين جزائريين في بنوك أجنبية (تعادل وقتها ديون الجزائر).⁴⁷ على أن الفترة اللاحقة لسنة 2000، اعتبرت بحق مرحلة الفساد المتعاضم في الجزائر وبامتياز، ولا تزال الذاكرة الجمعية للمواطن الجزائري تستحضرها بمرارة، وستترفع عن رصد وعرض عارض الفساد وبسيطه، وسنركز على أهم القضايا التي أزلت القضاء وزلزلت الرأي العام.

أ- قضية الخليفة: ويحلو لفقهاء الفساد في الجزائر وسماها بـ "احتياال القرن"، مثلت هزة مالية كبرى للاقتصاد الوطني عام 2003، بطلها صيدلي شاب، يدعى عبد المؤمن خليفة- وبدعم من متنفذين وسياسيين- تمكن في ثلاث سنوات من تكوين إمبراطورية السراب هذه، ضمت بنك الخليفة، طيران الخليفة وتلفزيون الخليفة، وجمع ثروات طائلة ليتكشف بعد ذلك صورية معاملاته المالية، وجرمية أفعاله، وتكبده للخزينة العمومية بما مقداره 1,3 مليار دولار.⁴⁸ هذا وقد استجمرت هذه القضية شروط الجريمة المنظمة بحكم عدد الأشخاص المتورطين فيها (104 فرد)، وضلّع فيها كثير من الوزراء وإطارات البنك المركزي، وسياسيين، ولكنهم قبلوا أمام العدالة بوصفهم شهودا، ولم يطالهم الحساب والعقاب.⁴⁹

ب- قضية سوناطراك: اعتبرت من ضمن أكبر قضايا الفساد في الجزائر، لما خالطها من نهب منظم لأموال الخزينة العمومية، وتهريبها لأموال إلى الخارج بطرق تدليسية من قبل مؤسسات وإطارات ومتنفذين في الدولة. وقد كشفت التحقيقات عن تورط 19 متهما على رأسهم المدير العام لشركة سوناطراك فريد بجاوي نجل وزير الخارجية الأسبق محمد بجاوي.⁵⁰ مع الشركة الإيطالية سايبام، وتضمنت مذكرة المتابعة الجزائية، إبرام صفقات مخالفة للتشريع وتضخيم للفواتير، الاحتياال في منح تراخيص بصيغة تراضي، واللجوء إلى الخبرة الأجنبية بغير مقتضى، وقد ألحقت هذه الخروقات ضررا بالغا بالشركة والخزينة العمومية.⁵¹

ج- قضية الطريق السيار شرق غرب: وهي قضية فساد من العيار الثقيل، تورط فيها حوالي 23 شخصا طبيعيا ومعنويا، توبعوا بالرشوة واستغلال النفوذ والوظيفة وتبييض الأموال، وإبرام صفقات مخالفة للتشريع

لا، والأغلب الأعم من النصوص النّاطمة لهيئات مكافحة الفساد تعاني من وقف تنفيذ، فعلى سبيل المثال، فإن تعيين رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تم بموجب المرسوم 419/06، ولم يفغل تنصيبه، إلا بموجب تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد،³⁷ ولا ننسى بالمرة ما تضمنته المادة 22 من القانون 01/06 من ضرورة رفع الهيئة ليدها عن الوقائع ذات الوصف الجزائي، ثم يطالبها المسترّع بعد ذلك بالتعاون مع النيابة العامة لجمع الأدلة والتحرّي.³⁸

إنّ ما يزعج فقه الفساد في الجزائر هو طابع المناورة السياسية، التي باتت أحكام قانون مكافحة الفساد محلا لها، وهو ما جعل البعض يشكّ في وجود إرادة سياسية لمكافحة الفساد عندنا³⁹، وأن الزخم التشريعي الوطني لا يعدو أن يكون انصياعا إلى إكراهات وإملاءات الهيئة الدولية، ولا ينم عن قناعة داخلية.

ونافلة القول، أن نصوص قوانين محاربة الفساد، هي على العموم جيدة من الناحية النظرية، ولكنها تحتاج إلى آليات تطبيقها، وإن تكريس بنودها تكاد تغيب عن الساحة الوطنية منذ وضعها.⁴⁰

2-2 هيئات لمكافحة الفساد بهام معطلة

على الرّغم من النصّ على إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 01/06 -على النحو السالف ذكره- فإن مهامها ظلت معطلة إلى غاية يوليو 2011، وبعدها باشرت عملها على بعض وقائع الفساد، وبإمرة من السلطة التنفيذية.⁴¹ كما أن استقلالية الهيئة نصّيا لم يفدها في شيء، فهي فعليا توجد في وضعية تبعية للسلطة التنفيذية- تخضع لأوامرها وتعليماتها - ومحاسبتها تتبع لقواعد المحاسبة العمومية وميزانياتها تسجل ضمن مشمولات الميزانية العامة.

هذا ويغلب على دورها الطابع الاستشاري والتحسيني، وبمفهوم المخالفة فإن دورها الرّقابي والردعي محدود جدّا، فلا تمتدّ بصلاحيات الضبط القضائي، كما أنّ سلطاته في تحريك الدّعوى العمومية مقيدة، والتي يملك فيها وزير العدل السلطة التقديرية في المضّي فيما تثبته من وقائع أو اللاتفات عنها غالبا.⁴² ولا تملك أيّ مكنة حيال التصريح بالممتلكات، وهذا على عكس ما كان معمولا بها سابقا بموجب الأمر 04/97 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، وهو ما يعتبره الكثير من الدارسين ردة عن المنجز في هذا الصّدد.⁴³ فنافلة القول أن الهيئة لم تتمكن من إحالة قضايا الفساد إلى العدالة، إلا بالمرور على وزير العدل، وهو مؤشر قوي على عدم استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية والموضوعية، وهو الأمر الذي سيرها إلى مؤسسة شكلية غير فاعلة، مقيدة بأهداب نصوص 01/06، التي لا تلزمها إلا بتقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، ولا تكلف نفسها عبء إشهار تقاريرها ونشرها في الجريدة الرسمية أو موقعها الخاص، غير أيّبة بانتظارات المجتمع المدني وحساسياته.⁴⁴ وهو ما يضيف نوعا من الغموض والضبابية على سياسة مكافحة الفساد في الجزائر، حتى لو تدعّمت هذه الإستراتيجية بجهاز درعي لملاحقة هذه الآفة (الديوان الوطني لمكافحة الفساد)، فهو لا يعدو أن يكون هيئة مفقودة للاستقلال القانوني والمالي، وتخضع بدورها لإمرة السلطة التنفيذية وتوجيهاتها. فلا غرو بعد ذلك من تشكيك الهيئة الأممية ومنظمة الشفافية الدولية، في حقيقة استقلالية هذه الهيئات المستحدثة وفعالية مساهمتها في الوقوف في وجه تعاضم هذا الداء في الجزائر.⁴⁵

37 حاحا عبد العلي، مرجع سابق، ص488.

38 مكرّر.

39 راجع أعراب أحمد، في استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول الفساد الإداري، جامعة أم البواقي، 2010، ص.10.

40 فافا رفاقة، مرجع سابق، ص241.

41 بوشامة حامد، الآليات القانونية لتكريس حوكمة الصفقات العمومية، ماستر، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2016/2017، ص.67.

42 مكرّر.

43 حاحا عبد العلي، مرجع سابق، ص501.

44 مكرّر.

45 فافا رفاقة، مرجع سابق، ص 246.

46 مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2015، ص106.

47 حج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص16.

48 باديس بوسعود، تأسيس مكافحة الفساد في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، ص.16.

49 باديس بوسعود، مكرّر، ص129.

50 مجبور فازية، مرجع سابق، ص107.

51 مكرّر.

وهدر المال العام.⁵⁷⁴ إن القاعدة اللاتينية *Ibza Locutus* تدعونا دوماً إلى أن لا نتكلم ونتترك محصلة ما نفعله ترفع عنا، والمقام يجعلنا نستحضر مقولة موتيسكيو: «يصير الشعب شقياً لما يسعى أولاً أمره على التستر على فسادهم بإفساده».⁵⁷⁵ ومن الواضح أننا أمام مفارقة ملفتة للتجربة الجزائرية لمكافحة الفساد، حددها الأول الإطار القانوني والمؤسساتي المبشّر، وطرفها الثاني: الواقع الهزيل وغير المقنع لمانهضة هذه الآفة، فكيف السبيل إلى تصحيح تناقض هذه الفواعل؟ هذا ما سيتكفل المحور الثاني من المساهمة الاشتغال عليه.

المبحث الثاني: تصحيح الوضع: المسار الإصلاحي

بالرغم من توفر دوافع القوى الداخلية (فواعل المجتمع) والخارجية (الهيئات الدولية) لإحداث التغيير في السياسة الوطنية لمكافحة الفساد، فإن محصلة ما تمّ إنجازه في محاربه في الجزائر لم تكن مرضية، ولم تسعف التعديلات الدستورية المتتالية⁵⁷⁶ في حلحلة الوضع، ولا ورشات إصلاح الدولة والعدالة بدت كافية لصنع التحول المأمول في إستراتيجية مقاومة هذه الآفة. بل على النقيض من ذلك، زادت وتيرتها واستأصلت في دواليب السلطة ومفاصلها، بصورة لم يعد معها مقبول الاستمرار في سياسة إيهام الشعب بسداد المسعى المنتهج، وأنه بات مطلوباً الشير إلى مسار إصلاح قاطرته انبعاث إرادة سياسية جادة وصادقة لبناء دولة فعالة تتسم بالمساءلة والشفافية، ومتأنية من قناعة راسخة في تفعيل هذا الإصلاح الحقيقية في ظلّ تعظيم دور المؤسسات السياسية والإدارية (المطلب الأول)، والإيمان بخدمية استقلال القضاء وهيئات مكافحة الفساد (المطلب الثاني)، مع نشر التوعية المجتمعية بإشراك قوى المجتمع المدني لتحجيم هذا الداء الفتاك (المطلب الثالث).

أولاً: الإصلاح السياسي والإداري ومكافحة الفساد

الفساد معضلة معقدة، متعددة المشارب، متنوعة الصور والمظاهر، تلتبس فيها المعطيات السياسية بملايسات واقع العمل الإداري وتلايفه. ليتبدى بعد ذلك أن المجال السياسي هو من أوسع الميادين التي يتفشى فيها الفساد ويستشري. وهو بهذا الأساس والثوة لبقية أنواع الفساد الأخرى، فمن بيده صنع قرار، يتحكم بمصائر الناس إدارياً ومالياً وثقافياً.⁵⁷⁷ فلا غرو بعد ذلك من التأكيد على أن الخلل الذي يصيب نظام الحكم يؤدي بالضرورة إلى الافتئات على مقتضيات ومبادئ الكفاءة والجدارة في تولي الوظائف والترقي فيها.

1 - الإصلاح السياسي قاطرة مسار مكافحة الفساد

بات اليوم واضحاً أن اجتثاث الفساد يتطلب محاربة حالات الفساد السياسي، بحسبانه مظهراً من مظاهر الفساد الكبير، يخفي من ورائه حالات فساد اقتصادي واجتماعي ومؤسسي، وأنه يتعيّن علينا التركيز بداءة على نمط الحكم السائد ومستوى التنمية التي يبتئها.⁵⁷⁸ وهذا يحيلنا إلى تسليط الضوء على مفصليات الإصلاح، التي يجمع الخبراء - في هذا المجال - على أنها تكمن في وجود إرادة سياسية حقيقية في الإصلاح السياسي، بقبول السلطة التنفيذية بمبدأ فصل السلطات وتوازنها، وتفعيل أدوات الرقابة الشعبية (برلمان وهيئات محلية) في مجال مقاومة الفساد.⁵⁷⁹ فلم يعد اليوم مفيداً التّجمل بمساحيق دستورية شكلية، أو لباس سياسة مكافحة الفساد الكسوة الأخلاقية، وتناسي ضرورة الإصلاح العميق للنمط السلطوي للحكم، وتغيير قواعد اللعبة السياسية،

والتزوير والتلاعب في مشروع الطريق السيار، هذا وقد قُدرت التكلفة النهائية للمشروع بحوالي 12 مليار دولار، في حين قُدّر الخبز فعلياً بـ 9 مليارات دولار. وهذا وقد أعلنت محكمة الجزائر حكمها في هذه القضية بتاريخ 2015/05/07، برّئ فيها الأمين العام لوزارة الأشغال العمومية، في حين أدين مستشار الشركة الصينية المتهمة - شنانني مجدوب - بعشر سنوات، ومدير البرامج الجديدة للطريق السيار، خلّادي محمّد، بذات العقوبة، و حُكم على مدير التخطيط بوزارة الأشغال العمومية حمدان رشيد سليم بسبع سنوات سجن.⁵⁸⁰

د - قضية كمال البوشي: تعود إلى تاريخ 2018/05/30، تمّ يومها إحباط عملية إدخال 701 كغ من الكوكابين إلى الجزائر عبر ميناء وهران، مخبئة في حاويات لحم محمّد على متن باخرة - ميغا ماركيني - القادمة من فالنسيا الإسبانية، الحاملة لهذه الشحنة والقادمة بدورها من البرازيل، والمملوكة للمرسل إليه، شركة حينما ميت لصاحبها كمال البوشي. وبعد التحقيقات الأولية التي باشرتتها مصالح الدرك الوطني والأمن العسكري بوهران، بدأت سلسلة الاعتقالات، ليفاجئ الكل بسقوط رؤوس كبيرة، ويُماط اللثام عن جرائم أخرى لازلت العدالة تحقق فيها. إن كل ما يتذكره الجزائريون من هذه القضية هو إقالة المدير العام للأمن الوطني، السيد عبد الغني الهامل، وبعض قضاة ووكلاء الجمهورية، وما زالت هذه القضية مرشحة للإفضاء بأسرار مذهلة عن إختراق آلة الفساد لقيادات سياسية ومتنفذين آخرين سامين.

تأتي هذه الوقائع والملايسات المذهلة لتتقاطع مع التقارير الأخيرة لمجلس المحاسبة عن الصفقات المبرمة من قبل وزارة الثقافة خلال فترة 2006 إلى 2013، مؤكدة على 63% من هذه المعاملات تمت بالتراضي وليست بالمنافسة، أي بالمخالفة لمقتضيات القانون واللوائح.⁵⁸¹ ولعلّ تمخّضات وتداعيات هذه القضايا هي التي غذّت قنوات هيئات الشفافية والدولية ودفعتها إلى منح الجزائر درجات متدنية في ترتيب الدول الأكثر فساداً،⁵⁸² على النحو الذي سيأتي تفصيله تالياً.

2-2 تراجع ترتيب الجزائر لدى هيئات الشفافية الدولية لمكافحة الفساد

ظلت مخلفات قضايا الخليفة وسوناطراك والطريق السيار، تتردّد في تقارير هيئات الشفافية الدولية لمكافحة الفساد بعد ما بلغته من صدّي دولتي محيط، وهو ما جعل الشك يتسلل إلى هذه المؤسسات، خاصة وأنها وقفت بنفوسها على تنامي مؤشرات الرشوة والتهرب الضريبي في الجزائر، وبمعدّل 1,7 مليار دولار سنوياً.⁵⁸³ ناهيك عن حصّة الاقتصاد غير الرسمي المخيفة (30 بالمائة من الناتج الخام الوطني)، وتسجيلها لخسائر غير مباشرة التي لحقت بقطاع الأعمال ومناخه، وتعطيل الوصول العادل للتمويلات البنكية، وعدم التقاسم العادل للثروة. إن ما أقلق هذه الهيئات هو المستويات المتدنية التي سجلتها الجزائر في مجال التنمية البشرية، وهي في عزّ الرخاء المالي (500 مليار دولار خلال فترة 2000 < 2010).

ولهذه الاعتبارات وغيرها، أُلقينا الجزائر تسجّل تراجعاً كبيراً في ترتيب الدول ضمن مؤشرات الفساد والشفافية، ورُتبت في درجات متدنية جداً، ابتداءً من 2003 وإلى غاية 2012، وهي في منحنى تصاعديّ، واتسعت رقعة الفساد فيها، وزاد منسوبه.⁵⁸⁴ وهو ما جعل الجزائر ومنذ سنة 2006 لا تكاد تبرح المرتبة المائة ضمن الدول الأكثر فساداً في العالم، لتستقر سنة 2018 عند المرتبة 112 من أصل 180 دولة، وبدرجات جد متدنية (33 بالمائة).

يحدث هذا كله في الوقت الذي لا زالت السلطة العمومية عندنا تمنينا بأمان «لا بدّ أن ينال كل ذي مفسدة جزاؤه»، وأن الجزائر تخوض معركة حاسمة ضد الفساد بجميع صوره، «لا بدّ أن تستمرّ محاربة الرشوة والفساد

52 <http://www.djairss.com> consulté le 27/07/2018 à 13h.

53 حاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص15.

54 وسواس فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص582.

55 مجبور فازية، مرجع سابق، ص110.

56 مكرز.

57 خطاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في افتتاح السنة القضائية، عام 2008، ورد هذا المقطع في مذكرة ماجيستير ليلي حسين «بيروقراطية الإدارة ومشكلة بناء الحكم الرشيد» جامعة تلمسان 2014/2013، ص 148.

58 راجع حالا عبد العلي، مرجع سابق، ص48، وفاقا رفاقة، مرجع سابق، ص196.

59 التعديل الأول بموجب القانون 03/02 الصادر في 2002/04/10، ج.ر.ع 25، والتعديل الثاني تم بموجب القانون 19/08 الصادر في 2008/11/15، ج.ر.ع 63، والتعديل الثالث تم بموجب القانون 2001/16 الصادر في 2016/03/06، ج.ر.ع 14.

60 حالا عبد العلي، مرجع سبق، ص29.

61 محمد حليم ليمام، عولمة الفساد: الشكل الآخر للعولمة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، ع3 لسنة 2008، ص382.

62 باديس بوسعود، مرجع سابق، ص44.

1- ضرورة العمل على تأكيد استقلالية السلطة القضائية لإيقاف الفساد
 كرس الدستور الجزائري مبدأ استقلالية السلطة القضائية بمختلف درجاتها وأنواعها (المادة 156).⁷⁸ كما أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أكدت على هذا المبدأ في مجال مكافحة الفساد، ليأتي القانون 01/06 فيحظن القضاة ضد مخاطر الفساد (المادة 12).⁷⁹
 وتحت ضغط برنامج الأمم المتحدة لإصلاح العدالة الوطنية، سارعت الجزائر إلى الإفراج عن مشروع إصلاح العدالة والقضاء عام 1999، عبر إصدارها للقانون الأساسي للقضاء والقانون المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء، كما عملت على تحسين الظروف السوسيو مهنية للقضاة، وتطوير مدركاتهم ومعارفهم وتحسينها.⁸⁰ وهذا كان ضروريا ولكنه غير كاف على رأي الخبير عبد الرحمن مبتول " الشيء الأهم هو الاستقلال العضوي والوظيفي للسلطة القضائية"،⁸¹ والذي لم يتحسن بالقدر المأمول، فتقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2007 عن الجزائر، أكد على أن " القضاة المصنفون في الجزائر في خانة مستقلون أكثر، هم أكثر عرضة للنقل في الأماكن البعيدة"⁸²، ناهيك عن أن قضاة مجلس المحاسبة هم أيضا يتلقون ضغوطا كبيرة من الجماعات الضاغطة، وهو ما دفع بأحد الحقوقيين إلى التعليق بالقول "إن استقلالية القضاة في مجال مكافحة الفساد مازال أمامه وقتا طويلا ليتكسّر عندنا".⁸³
 وليس أدل على ذلك من تعرض القضاة -في القضايا السالف عرضها- للتوجيه السياسي وهو ما حصّن عديد المسؤولين ضدّ متابعة القانون لهم. والنتيجة أن ميزان العدالة قد مال، والمواطنين البسطاء هم من تحملوا إهمال وعيث هؤلاء.⁸⁴
 - والدرس المستوعب من الممارسات السابقة، هو أن تكوين دولة الحق بالقانون له سبيل واحد، هو النظام القضائي المستقل عضويا وموضوعيا، لا يزرخ تحت ميل نفوذ السلطة التنفيذية، فعلا في فصله لقضايا الفساد، محايدا في قناعاته وخلوصه إلى الحكم، ولكن كيف نصل إلى ذلك؟ والإجابة عن ذلك لا تتطلب حذافة كبيرة، إنما تستدعي الصراحة ثم الشجاعة لتجاوز الإصلاحات الشكلية، والاتفات إلى الخطوات الأنسب لتغيير واقعنا المسدود، ويكون ذلك باتباع الخطوات التالية: غل يد السلطة التنفيذية، وإيقاف تدخلها في السلطة القضائية، تكريسا لاستقلالها الفعلي والحقيقي، والمنع من تماهي الوظيفة القضائية والوظيفة السياسية.
 - إعادة النظر في النظام الأساسي للمجلس الأعلى للقضاء ومراجعة تشكيله، بالصورة التي تحميه من ريق السلطة التنفيذية وتسلطها، وردّ أمره إلى مهنيي القضاء وأعوان العدالة.⁸⁵
 - تعيين ونقل وتسريح القضاة يكون بكل شفافية، يخضع لضوابط ومعايير دقيقة تقيهم مغبة تحكيمية الجهاز الحكومي وتوجيهاته.
 - ردّ كل ما يتعلّق بالمسار المهني للقاضي لهيئة مستقلة، قد تكون المجلس الأعلى ولكن بعد إصلاح نظامه.
 - حقّ الإعلاميين والجمهور في متابعة، ما اتّخذ من إجراءات حيال جرائم الفساد، تنويرا للرأي العام.⁸⁶
 - تكوين القضاة وتحسين معارفهم في مجال الجريمة الاقتصادية. والعدالة في مسعاها الدائم لملاحقة هذا الجنوح، هي أحوج ما تكون إلى صنو، تعضد به جهدها وتتقوى به، الأمر يتعلّق بهيئات إدارية خاصة، ومستقلة لمتابعة جرائم الفساد، وهو ما سيعكف الفرع الثاني على تبيانها وتحديد آليات النهوض بأدوارها.

2- الدعوة إلى دعم استقلالية الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد
 المدرك حاليا، هو تنامي وعي المجتمع الدولي بضرورة مؤسسة مكافحة الفساد، ومن ثم الأخذ بيد الدول لإنشاء هيئات مستقلة للإشراف على تنسيق وتنفيذ سياسة مناهضة هذه الآفة، وقد انخرطت الجزائر في هذا المسعى، بإحلالها للهيئة الوطنية للوقاية ومكافحة الفساد محل المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، اعتبرها الفقه ضمن الجيل الجديد من مكونات المنظومة القانونية الوطنية⁸⁷، وهو جهد محمود لكن خبراء فقه الفساد في الجزائر، ينعون الإبهام والغموض على دورها، وأنها تعاني من غياب التمثيل الشعبي في أعضائها، وتعوزها الاستقلالية الفعلية، علاوة على توظيفها السياسي من قبل السلطة التنفيذية.
 وسجل البعض الآخر قلة تعاونها مع باقي هيئات محاربة الفساد.⁸⁸ وقد أوجز تقرير لجنة مراقبة تنفيذ اتفاقية 2003 في الجزائر جوانب القصور هذه بالقول "ظاهر الأمر يوحي ببعض التحسن، ولكن الواقع العملي يكشف عن تفعيل ضعيف للإطار المؤسسي للجزائر وعدم تجسيد لافت لما هو معلن في السياسات".⁸⁹
 وفي الجملة فإنه سابق لأوانه تقييم عمل هذه الهيئة، فهي في بواكير مساهمتها. وحتى تصل إلى ما بلغته بعض التجارب المقارنة في ماليزيا وسانغفورة من نجاحات لهذه المؤسسات⁹⁰، فإنه من الضروري الوقوف على بعض الأطر والمسارات التصحيحية والتوصيية لما تم إنجازه سابقا، نوجز بعض موجهاته:
 - ضبط أدوار هذه الهيئات وتحديد طبيعتها بدقة ووضوح، ويكون ذلك بترشيد وتحيين أحكام القانون 01/06، وبالأخص ما تعلّق بالمركز القانوني لهذه المؤسسات، وإطارها التنظيمي.
 - كفالة قدر مقبول ومعقول من استقلالية هذه الهيئات، على نحو ما سارت عليه كل من سانغفورة وماليزيا، من تعظيم لأدوارها في حربها الضروس ضد الفساد.
 - تقليل تبعيتها للسلطة التنفيذية، وإشراك لهيئات التمثيل الشعبي في تعيين أعضائها وانتخاب رئيسها، والدعوة لانفتاحها على كفاءات المجتمع المدني النزيهة.⁹¹
 - تزويدها بالوسائل البشرية والمادية والمالية اللازمة لأداء مهامها، على نحو ما نصت عليه المادة 06 فقرة 02 من اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003، والمادة 20 فقرة 04 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي للوقاية من الفساد ومكافحته، خاصة وأنهما مرجعتين دوليتين للإطار المؤسسي الوطني في هذا المجال.
 - ضمان أمن وحماية أعضاء الهيئة من كل أشكال الضغوط والتهديدات الحائلة دون المضي في مهامها.
 - توطيد علاقتها مع باقي هيئات مكافحة الفساد وتنمية فرص التعاون والتنسيق معها لمحاصرة آفة الفساد وتحجيمها.
 - الاهتمام أكثر بتكوين وتدريب أعضاء الهيئة وتحيين مدركاتهم العلمية في مجال الجريمة الاقتصادية.

ثالثاً: نشر التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد وتفعيل عمل المجتمع المدني

الفساد بات اليوم أكبر خطر يهدد حقّ المواطن في الاستقرار والتنمية المستدامة، فهو حرب مدقّرة على مقدرات المجتمع. ومن ثم فإن مسؤولية محاربته تقع على الجميع، الدولة ومعها الجهود الأهلية، ضمن جبهة اجتماعية قوية تعمل على نشر الوعي بالكلفة الباهظة للفساد، وزيادة القدرة على المساعدة،⁹² وهو ما سعت الجزائر إلى تقنيته ضمن

78 " السّلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون"

79 " لتحسين سلك القضاء ضد مخاطر الفساد، توضع قواعد أخلاقيات المهنة وفقا للقوانين والتنظيمات والنصوص الأخرى سارية المفعول."

80 راجع سلاني سمير، وعكاش لونيسي، دور القاضي الإداري في مكافحة الفساد، ماستر، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2016، ص.35.

81 مجبور فازية، مرجع سابق، ص.134.

82 تقرير هيئة الشفافية الدولية عن الجزائر ب 2007/05/23، على الرابط <http://www.transparency.org>، أطلع عليه بتاريخ 2018/08/05 على الساعة 18.

83 <http://www.djairress.com> consulté le 05/08/2018 à 18h.

84 العبارات مستلهمة من مقولة السيدة Hugette La Belle، رئيسة هيئة الشفافية الدولية، راجع رابط : <http://www.transparency.org> السابق ذكره.

85 En ce sens, voir les bases conceptuelles : Op, citée, page 49

86 راجع تقرير هيئة الشفافية الدولية لعام 2007، الرابط <http://www.transparency.org>.

87 زوليكّة زوزو، مرجع سابق، ص.180، وراجع بالخصوص سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2011، ص.12.

88 ناجي حنان، دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد، ماستر، كلية الحقوق، جامعة بجاية 2015، ص.13.

89 تقرير لجنة تطبيق اتفاقية 2003 في الجزائر لعام 2015، سابق الإشارة إليه.

90 باديس بوسعود، مرجع سابق، ص.101.

91 سعادي فتيحة، مرجع سابق، ص.13.

92 بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2013، ص.172.

الخاتمة

إن مفارقات التراوح التي وقفنا عليها بين النصوص والواقع العملي في التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد، تكاد تتكرر في باقي بلدان المغرب العربي، ويكفي هذه المساهمة شرفاً أنها لامست مكن خلل تلك السياسات وغلطاتها، ولكن من دون تهويل، فالفساد ليس جزائرياً بالمولد، ولا حتمية تاريخية لشعوب المغرب العربي، فبالأمس القريب كانت دول من شاكلتنا توصف بامتياز ببؤر هذه الآفة. واليوم، العالم كله يستلهم من قصص نجاحها. فكيف تحققت الوثبة هنالك؟ أ وليس بالإمكان أن يتحقق عندنا أحسن مما هو كائن حالياً؟

إن الإصلاح أراه ممكناً، شريطة أن نحدث قطيعة مع الممارسات السابقة، بالاعتناء بأن عملية اجتثاث الفساد، هي أعقد وأكبر من مسألة نصوص وهيئات شكلية لا تسمن ولا تغني من جوع، وأنه متوقف على الإرادة السياسية الراسخة بالتطبيق الفعال والعاقل لما تتضمنه تلك الآليات من أحكام وإجراءات.

وهذا نحسبه يستدعي إصلاحاً سياسياً أعمق، تتوفر فيه شروط الشفافية والمساءلة، ويتضمن حقيقة وفعلاً توازي السلطة، وينبني فيه القضاء محايداً حيال السلطة التنفيذية وجبروت المال، تعضد جهوده هيئات إدارية خاصة مستقلة وفعالة، وحينما تقتنع مجتمعاتنا بجدية مسعى السلطات العمومية في القضاء على هذا الداء الفتاك، فيقينا أنها ستخضع وستحتضن وتدعم هذا المسار الإصلاحية بكل مقدراتها الإعلامية والتربوية والدينية.

هكذا نتصور التحول ونأمل، فأفلاطون، وهو من هو، كان يردد دوماً: "أن الحاكم كالنهر العظيم، تستمد منه الأنهار الصغار، فإن كان عذبا عذبت، وإن كان مالحاً، ملحت". والحكيم كونفوشيوس الصيني، علم شعبه بأنه "لم يحدث قط أن وجد حاكماً يحب الخير وتعجز رغبته عن حب الاستقامة، ولا حدث قط أن أحب شعب الاستقامة إلا وأديرت أمور الدولة بنجاح..".

نحن شعوب المغرب العربي اعتنقنا الدين الإسلامي بغير إكراه، لما ألفينا حَمَلته عادلين صُلَاح، غير فاسدين ولا مفسدين، ونشرنا هذه القيم من هذا المعين العذب، وصدرنا ذات يوم إلى الأندلس فأحيينا بها الأنفس، وإنا لقادرين على استرجاع تلك الصفحات المشرقة، فقط تخليص إرادة حكامنا قبل محكومينا.

إطار قانوني خاصّ بدور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، سواء من خلال أطر القانون 01/06 (م9313)، أو عبر تعديلها لقانون الجمعيات بموجب القانون 04/12، امثالاً لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003 (م9417)⁹⁵.

بيد أن هذا الإطار القانوني الطموح لم يتمخض -في الواقع- إلا عن عدد جدّ محدود من جمعيات مقاومة الفساد، وهو ما يعكس ضعف العمل الأهلي عندنا وعدم قدرة التنظيمات الجماهيرية على فرض مكانتها، وبما يمثله من إضعاف لفرص التشاركية، بين الدولة وقواعل المجتمع المدني في هذا المجال.⁹⁶

ويفسر البعض هذا الوضع، بدأب السلطات العمومية على تهميش هذه الحسابات، ورغبتها في إبقائها تحت سلطتها، وهو ما لا يساعد بالمرة على التقليل من فرص الفساد.⁹⁷

إن رهانات هذه الآفة، هي أكبر من أن توقفها بعض المسارات التصحيحية للدولة وهيئاتها، وإن ما نحتاجه اليوم هو إصلاح حقيقي لجاهزيات واستجابات مجتمعنا العربي لمواجهة عضال القرن الـ 21 من خلال هبة مجتمعية تعليمية وتحسيسية وإعلامية مدروسة. ونعرض للتوّ بعض معالم إستراتيجياتها:

- إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع.
- إعادة ترميم دور الجامعة والتعليم في تكوين قيم الحق والعدالة وتخرج رجال ونساء مؤمنين بها.
- مرافقة قوى المجتمع المدني في عملها التحسيسية والتربوية، وإمدادها بما تحتاجه من وسائل ولوجستيك، وكف يد السلطة العمومية عن محاولة تدجينها وتسييسها.⁹⁸
- ضرورة تخصيص وسائل إعلام لحجم ساعي كافٍ لحملة التوعية والتحسيس بخطورة هذه الآفة، وإمداد الجمهور بالمعلومات الكافية عن قضايا الفساد ومآلاتها القانونية.
- المصادقة على ميثاق أخلاقيات العمل العام، تحدد فيه قيم وقواعد السلوك والمسؤوليات.
- الاشتغال على المكون الديني لمجتمعاتنا، بإشراك المساجد والمراكز الدينية في عملية التحسيس والمناهضة.⁹⁹

93 " تميز الجمعيات بهدفها وتسميتها عن الأحزاب السياسية "

94 " تكتسب الجمعية الشخصية المعنوية والأهلية المدنية لمجرد تأسيسها "

95 قاجي حنان، مرجع سابق، ص50.

96 محمد حميد ليمام، مرجع سابق، ص384.

97 مكرز.

98 Younes Elkhaldi, la lutte contre la corruption et la moralisation de la vie publique au Maroc, Master ENA France, 2005, page 51.

99 شيخي عائشة، عاشوري بوزيان، مرجع سابق، ص248.

