مبررات استقلالية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

الأستاذ عبد العالي حاحة
أستاذ مساعد "أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

المقدمة:

يشكل الفساد ظاهرة خطيرة وانتهاك للقيم والمعايير الأخلاقية، حيث ارتبط بالجريمة وأصبح من أهم العوامل المؤثرة في ظهورها.

وقد كثر الحديث في الآونة الأخيرة عما يسببه الفساد من تأثيرات سلبية في جميع المجالات وتزايد الاهتمام به منذ بدأت آثاره السلبية تظهر على التنمية وتؤثر على المصلحة العامة للمجتمع، ثم تزايد الاهتمام به بعدما ارتبط بجرائم الإرهاب.

والفساد لغة البطلان والاضمحلال، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، وقد وردت كلمة الفساد في القرآن الكريم أكثر من50 مرة ويختلف معناها باختلاف موقعها وهذا دليل على خطورته.

أما الفساد من الناحية الفقهية فيعني: "مجموع الأفعال المخالفة للقوانين والتنظيمات بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة ".

كذلك عرف بكونه:" الإخلال بواجب النزاهة والأمانة التي يفرضها العمل الوظيفي تحقيقا للمصالح الشخصية".

وللفساد صلة قوية بالجريمة، لأن الجريمة تزيد كلما انتشر الفساد، وهذا ما أدى إلى ظهور جرائم الفساد، والتي تجاوز الاهتمام بها النطاق الوطني ليشمل كل دول العالم منها الجزائر، هذا الأخيرة التي حاولت مواجهة هذه الظاهرة بسن قانون للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006.

والإشكالية التي سنحاول الإجابة عليها من خلال هذا المقال هي:

ما هي مبررات سن قانون مستقل عن قانون العقوبات ينظم جرائم الفساد؟

للإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا وضع الخطة التالية:

أولا: خطورة الفساد وأثاره

ثانيا: قصور قانون العقوبات الجزائري

ثالثا: المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعد جرائم الفساد من أخطر الجرائم التي عرفها عصر الاقتصاد الرقمي إذ تعد التحدي الحقيقي أمام مؤسسات المال والأعمال، كما تعد المعيار الذي به يمكن قياس مدى نجاعة القواعد القانونية في مواجهة الفساد وصوره المختلفة والمستحدثة، كما لا يمكن

تجاهل نتائجه المكلفة على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وخاصة منها الأخلاقية.

هذا ما سنبينه من خلال البحث في المبررات التي دفعت المشرع إلى توسيع نطاق جرائم الفساد وتخصيصها بقانون مستقل عن قانون العقوبات والتي نجملها في:

أولا/ آثار الفساد الخطيرة:

يعد الفساد أكبر معوق أمام التنمية وهو المسؤول الأول عن تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتردي المردود الفردي، ناهيك عن تأثيره بشكل مباشر على العدالة التوزيعية والفعالية الاقتصادية نظرا لارتباطه بإعادة توزيع أو تخصيص بعض السلع والخدمات لصالح جماعة هي أكثر قوة باحتكارها للسلطة والنفوذ، وما يستتبع ذلك من إضعاف لقيمة العملة الوطنية كنتيجة للاستيلاء على أموال البنوك في قروض بدون ضمانات حقيقية وتهريب الأموال إلى الخارج[1].

وعليه لا يمكن حصر أثار الفساد ولا تداركها بصورة دقيقة نظرا للمنحى الخطير الذي صار عليه في الاقتصاد الدولي والإقليمي بصورة مستمرة، مما أدى إلى ارتفاع المديونية التي يتحمل عبئها الفقراء من العالم.

فالرشاوى التي يدفعها المستثمرون في الصفقات الدولية تؤدي إلى رفع السعر المرجعي للمنتجات مما يعود سلبا على المستهلكين ولا يوجد على المستوى الدولي والإقليمي تشير ولو بصورة بسيطة إلى الآثار الحقيقية لجرائم الفساد بلغة الأرقام سوى ما نشرته منظمة الشفافية الدولية ومعهد البنك الدولي ومعهد الإدارة القانونية والذي قدر متحصلات جرائم الفساد بـ تريليون دولار أمريكي (1000 بليون دولار) أي ما يمثل نسبة 30/1 من الحجم التقديري للاقتصاد العالمي في مجمله.

فمساوئ الفساد لا تقتصر على جانب معين وإنما تكاد تطال جميع جوانب المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والسياسية وهذا ما سنبرزه في النقاط التالية:

1- آثار الفساد الاجتماعية:

للفساد آثار اجتماعية يمكن أن نوجزها فيما يلي [2]:

- يؤدي الفساد إلى خلخلة القيم الاجتماعية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع وبروز التعصب والتطرف وانتشار الجريمة كرد فعل على الإحساس بالظلم والحرمان ولانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

– كما يؤدي إلى فقدان المهنية أو قيمة العمل والتقبل لفكرة عدم الإتقان للعمل والتمسك بالمبادئ المهنية وإهدار المال العام.

– كما يؤدي إلى احتقان الضغائن بين أفراد المجتمع وشعور الغالبية بالظلم وزيادة حجم المجموعات المتضررة.

– بالإضافة إلى انتشار البطالة، التفكك الأسري،ازدياد ظاهرة الطلاق،انتشار المخدرات وجرائم البغاء تدني مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

2– أثر الفساد على التنمية الاقتصادية:

للفساد أثار وخيمة على التنمية وخاصة في المجال الاقتصادي نذكر منها:

– يؤدي الفساد إلى انتشار الانحراف واستنزاف جزء كبير من المال العام من خلال الاختلاس التهرب الضريبي بإخفاء الموظفين أو إعفائهم لأصحاب رؤوس الأموال من دفعها، الرشوة.

– كما يؤدي إلى تبديد الأموال العامة:بانتشار ظاهرة البذخ والإسراف في بعض الوزارات ومصالح ومؤسسات الدولة.

– ارتفاع الأسعار ذلك أن الرشاوى والعمولات تشكل من وجهة نظر الجهات المقدمة لها نوعا من التكلفة فتضاف إلى قيمة السلع والخدمات ليتحملها المستهلك في الأخير.

– كل هذه الأموال تقتطع من ميزانية الدولة ما يؤثر على الاستثمار والناتج القومي كما يؤثر على وضع التنمية الاقتصادية[3].

بالإضافة إلى:

- ❖ هروب رؤوس الأموال الأجنبية والوطنية وتقلص معدلات الاستثمار.
- ❖ ركود حركة التجارة الداخلية وانخفاض الصادرات.
- ❖ إرهاق الموازنة العامة للدولة لفترات زمنية طويلة الأجل.
- ❖ ظهور الاحتكارات.
- ❖ عجز موارد الدولة.
- ❖ ارتفاع التكلفة الاستثمارية وإعاقة تنفيذ المشاريع.
- ❖ ظهور جرائم مستحدثة تشكل خطرا على السياسات المالية والاقتصادية....[4]

2– آثار الفساد السياسية:

أما من الناحية السياسية فيمكن تلخيص هذه الآثار في [5]:

- فقدان الثقة في الحكومات.
- سلبية الفرد تجاه برامج الحكومة.
- عدم مشاركة الفرد في الحياة السياسية.
- هضم حقوق المواطن وتراجع الديمقراطية والشفافية على النظام وانفتاحه.
- نشوء صراعات دموية لاسيما عند تعارض المصالح بين المجموعات المختلفة.
- ضعف المؤسسات العامة وتشوه سمعة النظام السياسي لاسيما في علاقاته مع الدول التي يمكن أن تقدم له الدعم المادي بشروط مجحفة قد تمس حتى بسيادته.
- فقدان القانون لهيبته كأساس لاحترام النظام السياسي وتكريس الحقوق وحمايتها.

ج- آثار الفساد النفسية:

للفساد مجموعة من الآثار النفسية يمكن إجمالها في [6]:

* للفساد آثار نفسية وخيمة يمكن إجمالها في:

* نقص الولاء وعدم الشعور بالانتماء للمجتمع.

* انتشار ظاهرة العنف والإرهاب.

* الآثار القانونية للفساد:

* ظهور تشريعات جديدة لا تستطيع ملاحقة هذه الظاهرة وتحقيق الردع الكافي لكثرة الثغرات بها.

* عدم فاعلية هذه القواعد لفساد القائمين على تنفيذها.

* بطء إجراءات المحاكمة لعرقلة الفاسدين لها مما يفقد العقاب الردع العام له.

* هروب المتهمين إلى الخارج مع ما حصلوا عليه من أموال نتيجة الفساد.

بالإضافة إلى الآثار المكلفة واللامحدودة لظاهرة الفساد كسبب أو كمبرر لتوسيع نطاق التجريم هناك سبب آخر وهو قصور قانون العقوبات الجزائري وهذا ما سنبينه في العنصر الموالي.

ثانيا/ قصور قانون العقوبات الجزائري:

لقد شهدت المنظومة القانونية قصورا كبيرا سواء تعلق الأمر بالشق الجزائي أو الإجرائي نظرا لعدة أسباب منها:

1- صعوبة ملاحقتها للتطور الحاصل والذي عرفته مختلف القطاعات على الصعيد الدولي لا سيما الاقتصادي منه مما أوجد نوع جديد من الجرائم أو تسبب في توسيع نطاق الجرائم واتخاذها لصور متعددة[7].

2- بالإضافة إلى انتقال الجزائر من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي والذي يستدعي ضرورة إعادة النظر في المنظومة القانونية برمتها بما يتلاءم وهذا التوجه الجديد.

و إن كانت الأنظمة الاشتراكية تعاني من البيروقراطية والتي يعود سببها إلى البنية القانونية للنظام فان الأنظمة اللبرالية بدورها لا تخلو من العيوب وعلى رأسها انتشار جرائم الفساد كنتيجة منطقية للبنية القانونية لهذا النظام وهذا ما أكدته آخر دراسات منظمة الشفافية الدولية.

وعلى اعتبار أن الجزائر قد اختارت التوجه الثاني فكان لزاما عليها إعادة النظر في منظومتها القانونية بما احتوته من مخلفات النظام الاشتراكي والاستعماري معا.

الأمر الذي دفع إلى استحداث لجان لإصلاح المنظومة القانونية وإعادة النظر في الآليات والقواعد الموضوعية والإجرائية على حد سواء في القطاع العام وحتى الخاص منه.

وهذا ما حدث بالفعل من خلال سلسلة التعديلات التي طالت الدستور – تعديل الدستور 1996- لتلحقها سلسلة أخرى مست القانون التجاري والمصرفي والمدني وقانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية.

وهذا أساسا من أجل الدخول للنظام اللبرالي والذي يمثل التوجه الجديد للجزائر إذ لا يمكن أن تسلك هذا النهج باعتماد وسائل نظام آخر يختلف جملة وتفصيلا عن هذا النظام.

3- وبالنظر إلى التطور الهائل أيضا على الصعيد الدولي تحول العالم إلى قرية صغيرة وما أحدثه عالم المعلوماتية بشقيه الايجابي والسلبي بات لزاما على الجزائر أن تعدل في قوانينها ونخص بالذكر قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية وهذا بسبب ما انجر على هذا التطور الهائل والاستخدام الواسع للوسائل التكنولوجية الحديثة التي سرعت ووسعت نطاق الجريمة، وهذا هو المبرر الثالث الذي أدى الى توسيع نطاق جرائم الفساد[8].

ثالثا/ التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لوقاية من الفساد ومكافحته :

بقراءة بسيطة لنص المادة 132 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والتي تنص على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، يمكن أن نستنتج أن تسارع تطور الجريمة لا سيما ذات الطابع الدولي منها وفي الشق المتعلق بالتعاون الدولي لمكافحتها استحدث هذه الطريقة وهي عولمة القواعد القانونية بسن القوانين الخاصة لمكافحة صور التجريم الجديدة والتي لا يمكن التصدي لها إلا بإتباع هذه السياسة.

وعليه فإن هذه الاتفاقيات الدولية المشتركة تسمو على القانون الداخلي إذ لا ينبغي إبقاء هذه المعاهدات في صورة قانون اتفاقي، الأمر الذي جعل الاجتهاد القضائي الجديد يلجأ إلى تطبيق الاتفاقيات أمام القاضي الوطني في عدة مناسبات.

ولإزالة هذا الخلط بين القواعد القانونية الداخلية، والقواعد القانونية الاتفاقية باشرت التشريعات الحديثة إلى إحداث آليات إدماج القواعد الاتفاقية في المنظومة التشريعية الداخلية، بل حتى هذه الاتفاقيات أخذت تحث في قواعدها الاتفاقية على ضرورة سن قواعدها في شكل قواعد داخلية وهو ما يعرف بإدماج أحكام قانون اتفاقي في القانون الداخلي[9].

وعليه قامت الجزائر وكمثيلاتها من الدول بإدماج قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للوطن في شكل قانون وطني، وكذا قانون الوقاية من المحذرات والمواد المهلوسة وخاصة وهو موضوع الدراسة قانون مكافحة الفساد والوقاية منه والذي صدر بمقتضى القانون رقم 01/06 الصادر في:20 فيفري 2006.

وهذا لأجل تفعيل هذه القواعد وإعطائها الصبغة الوطنية القابلة للتطبيق أمام القاضي الوطني بما حوته من قواعد وأحكام موضوعية وأخرى إجرائية.

وعليه وفي هذا الإطار يمكن تلخيص المبادئ العامة والتي وضعتها المساعي الدولية في الإطار العام لمكافحة الفساد في:

- وضع أعراف مقبولة دوليا فيما يتعلق بالتحديد الدقيق لمفهوم جرائم الفساد.
- تجريم الأفعال التي تتفق الإرادة الدولية على أنها من قبيل جرائم الفساد.
- وضع نظام دولي منسجم لمكافحة الفساد وتبييض العائدات الإجرامية ومصادرتها واستردادها.

– دعم استقلالية القضاء وتكوينه تكوينا متخصص وتقوية معارفه لمكافحة الفساد.

– وضع نظام منسجم للوقاية من الفساد ومكافحته على مستوى المؤسسات المصرفية والبنوك[10].

– تشجيع قيام الحكومات بعملية تقييم ذاتي فيما يتعلق بالفساد الداخل في نطاق حدودها.

– الاعتراف بأن الفساد يشكل عقبة أمام التنمية وأن له مضاعفات دولية ومحلية خطيرة لا يمكن تداركها.

– زيادة التعاون الدولي في مجال التشريع والاستشارة وتبادل الخبرات الفنية في مجال الوقاية ومكافحة جرائم الفساد.

– مكافحة الفساد دون الإخلال بالتزام الدول باحترام حقوق الإنسان الأساسية المنصوص عليها في المواثيق الدولية[11].

إن الحكمة في التوقيع على مثل هذه الاتفاقيات لا يسهل عملية القضاء أو على الأقل التضييق من نطاق الجريمة بل يساعد على إضفاء الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي بتنفيذ مبادئ مكافحة الفساد.

حيث نجد أن الدروس المستقاة من الاتفاقية الدولية الملزمة للأطراف مثل اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد، واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد واتفاقية مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية ضد الرشوة لا تقتصر على مجرد حث الدول والحكومات على تجريم هذه الأشكال المختلفة للفساد، بل تبرر الحاجة إلى وجود قوى محايد في مجال المتابعة القانونية والقضائية لكشف الفساد العام واستئصال جذوره، كما تحدد الإجراءات الوقائية التي تساعد الموظفين العموميين والمستخدمين على المحافظة على مستوى عالي من السلوكيات وتجنب صراع المصالح وتقوية الرغبة في التصريح بالممتلكات عن الأصول الشخصية.

وتؤكد الاتفاقية الخاصة بمكافحة الفساد على حماية المرشدين والصحافة التي تكشف على فضائح الفساد كما تضمن القواعد القانونية الترجمة الآلية بتقييم متبادل لمراقبة التنفيذ وإخضاع هذه الآليات أو الهياكل للمساءلة للتقييم وكشف نقاط الضعف.

– وأول ظهور لتشريع قمع ممارسات الفساد المتعلق بالموظف الأجنبي كان في الـو.م.ا يسمى بقانون ممارسات الفساد الأجنبية سنة 1977، بتجريم تقديم الرشوة إلى مسـؤولين أجانب من شركات لها قواعد في أراضيها.

وقد كانت اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد التي بدأ التفاوض بشأنها عام 1996 تحت إشراف منظمة الدول الأمريكية كأول اتفاقية دولية خاصة بمكافحة الفساد بصـورة صريحة.

وتمثل المادة الثانية منها وهي مادة الإجراءات الوقائية أول محاولة شاملة لوضع نظام ضد الفساد في إطار القانون الاتفاقي[12].

والمادة الثالثة منه تتبنى معايير لسلوك الموظفين العموميين وإيجاد آليات لتطبيق هذه المعايير...

وإنشاء أنظمة رقابية حكومية صارمة، كما تعد اتفاقية الأمريكيتين أول اتفاقيـة دولية تعترف بدور المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

وأخيرا فان العديد من دول العالم تعمل وبصورة متواصلة على إحداث المزيـد من التكامل في العمل ضد الفساد والمساءلة وإجراءات الشفافية في عمليات التقييم المالية وبرامج المساعدات المالية، والقروض، والإعانات الدولية...

خاتمـة:

وفي الأخير نصل إلى الإجابة عن اشكاليتنا والمتعلقة بمبررات استقلالية قـانون الوقاية من الفساد ومكافحته عن قانون العقوبات.

لقد توصلنا إلى أن هذه المبررات يمكن ردها إلى جملة من العناصر منها:

1– خطورة ظاهرة الفساد وأثارها الوخيمة على مختلف المجالات والقطاعات: هي إحدى المبررات التي جعلت المشرع الجزائري يخصص قانون مستقل لضبط هذه الظاهرة وكل ما يتعلق بها من أفعال وسلوكات ضارة.

2– قصور قانون العقوبات الجزائري: إذ رأينا أن هذا القـانون أصـبح غيـر مواكـب ومتماشي والتطورات الحاصلة في المجتمع ذلك لأنه وضع سنة 1966، كما أن التعديلات التي طرأت عليه، والتي حاولت أن تجعل منه قانونا صالحا لكل زمان ومكان، لم تستطع أن تلم ولا أن تحد من الظاهرة الإجرامية، والتي عرفت تطورا كبيـرا خاصـة بعـد أن أخذت البعد الدولي.

3- بالإضافة إلى انضمام الجزائر لسلسلة من المعاهدات والاتفاقات الدولية الحديثة التي صارت ملزمة بها بعد مصادقتها عليها، وذلك بسنها لقواعد قانونية متميزة وخاصة، تكرس وتفعل هذه الاتفاقات على أرض الواقع بصياغتها في شكل قواعد قانونية مجردة وعامة، وأهمها اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2003.

وبهذا فان المشرع الجزائري قد وفق حقيقة عندما سن قانون مستقل للوقاية من الفساد ومكافحته، ذلك لان تعديل قانون العقوبات لوحده غير كافي، إذا أصبح هذا الأخير، غير قادر على استيعاب الكم الهائل من التعديلات والتي أدخلها المشرع الجزائري منذ 1966 إلى غاية يومنا هذا.

كما أن خطورة جرائم الفساد واختلاف طبيعتها ونطاقها عن الجرائم التقليدية لم يكن يسمح بجمعها وتصنيفها ووضعها في قانون واحد مع الجرائم العادية، لهذا عمد المشرع – وحسنا فعل- عندما خصها بقانون مستقل أسوة بقانون الجمارك وقانون تبيض الأموال.

الهوامش:

(1) صلاح الدين فهمي محمود، **الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية**، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص.63 وما بعدها.

(2) زياد عربية بن علي، **الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية**، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، العدد الأول، 2002،ص.09.

(3) عمرو صابر، **الفساد الإداري والاقتصادي**، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 09، 2007، دار الخلدونية، الجزائر العاصمة، ص.88.

(4) بشير مصيطفي، "**الفساد الاقتصادي: مدخل إلى المفهوم والتجليات**"، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البحوث والدراسات الإنسانية، البصيرة،العدد السادس، 2005، دار الخلدونية، الجزائر العاصمة، ص. 09 وما بعدها.

(5) جورج قرم، **مرتكزات الاقتصاد السياسي للفساد**، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البحوث والدراسات الإنسانية، البصيرة،العدد الأول، 1999، دار الخلدونية، الجزائر العاصمة،143 وما بعدها.

(6) أحمد أبو دية، **الفساد الداء والدواء**، www.aman-palestine.org، بتاريخ: 2008/04/20.

(7) هلال مراد، "**الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي**" نشرة القضاة، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60، ص.ص.88.89.

(8) للاطلاع أكثر حول البعد الدولي لظاهرة الفساد أنظر:المرجع السابق، ص.90 وما بعدها.

(9) عمر بوجطو، **مدى مطابقة النظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الاتفاقية الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته**"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19 سنة 2008، ص.51 وما بعدها.

(10)نواف سالم كنعان، "**الفساد الإداري المالي أسبابه، وآثاره، وسبل مكافحته**"، مجلة الشريعة والحياة، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 33، 2008، ص.95.

(11)عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، **الفساد والإصلاح**، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص.225 وما بعدها.

(12)محمد الأمين البشري، **الفساد والجريمة المنظمة**، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص.140 وما بعدها.