



جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

مكافحة الفساد في الإدارة العامة في ضوء التشريعات السورية

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالبة
هديل يوسف العقرباني

إشراف
أ.د. محمد الحلاق
الأستاذ في قسم القانون العام

١٤٣٨ هـ / ٢٠١٧ م

شكر وتقدير

أتوجه بخالص الشكر والامتنان إلى من تفضل بالإشراف على هذا البحث،

الأستاذ الدكتور محمد الحلاق
الذي كان لتوجيهاته السديدة وفكره الثاقب بالغ الأثر في إعداد هذا البحث، بما قدمه لي من التوجيه والنصح، فله مني كل الاحترام والتقدير.

كما أتوجه بالشكر والعرفان بالجميل
للأستاذ الدكتور محمد رسول العموري
الذي لم يألُ جهداً في توجيهي وإرشادي على الرغم من ثقل المسؤوليات الملقاة على عاتقه.

كما أتقدم بوافر الشكر والاحترام للسادة
أعضاء لجنة الحكم
لتفضلهم بقبول المناقشة.

أخيراً أتقدم بالشكر لكل من قدم لي العون والمساعدة في إعداد هذا البحث المتواضع.

مقدمة

في ظل تسارع خطى التغيير حول العالم، ومواكبة العولمة والانفتاح الاقتصادي وتحرير الأسواق، ومع تسارع التقدم التقني في مجال نظم المعلومات والاتصالات، وتشابك مصالح الدول والشركات متعددة الجنسيات، نشأت العديد من التحديات أمام الدول، وكان أبرزها ظاهرة الفساد والتي باتت مدرجة على البنود الأولى لمعظم برامج الحكومات، والتي شكلت مع مرور الوقت أمر مقلقاً لهذه الحكومات وخصوصاً مع سرعة انتشارها في القطاع العام، لما تخلفه من آثار مدمرة على الأجهزة الإدارية ومات سببه من زيادة التكاليف والأعباء العامة وتبديد الموارد وتدني كفاءة المرافق العامة وإضعاف ثقة المواطن في برامج الحكومة.

وبالرغم من تزايد الاهتمام العالمي بهذه الظاهرة منذ تسعينيات القرن الماضي ابتداءً من إنشاء فرق متعددة التخصصات لمحاربة الفساد مروراً بإصدار بروتوكول لمعالجة الفساد العالمي، وإعلان هيئة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات الدولية، وصولاً إلى إنشاء منظمات دولية تعنى بمحاربة الفساد، إلا أنَّ الفساد ينتشر وتتوسع شبكاته عبر العالم، ويبتكر القائمون على هذه الشبكات خطط مضادة لبرامج الإصلاح ومحاربة الفساد باستمرار، ويتخذون جميع التدابير الاحترازية لتجنب كشفهم.

وبتنا نتابع يومياً في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة ووسائل التواصل الاجتماعي مقالات وأخبار عن انتشار ظاهرة الفساد وضرورة القضاء عليها، الأمر الذي يشكل تحدياً أمام الإدارة العامة لاستيعاب هذه الظاهرة الخبيثة والسعي لإيقافها وتجنيب الإدارة مخاطر انتشارها وتأثيرها على الكفاءة المطلوبة في أداء عملها. ويأتي هذا البحث ليعري ظاهرة الفساد الإداري ويبحث في أسبابها وأشكالها وآثارها وطرق معالجتها.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في خطورة الفساد الإداري الذي ينتشر كالنار في الهشيم، والذي يكلف الحكومات ثمناً باهظاً بتعطيل برامجها التنموية وطرده الاستثمار، ونهب أموال الخزينة العامة، ويكون عاملاً في انتشار الفوضى في البلاد.

وتتزايد أهمية محاربة الفساد مع المستجدات التي تطرأ على أسلوب انتشاره مع كل التقدم التقني والمعلوماتي العالمي والذي يصعب من ضبط الفساد، ويرفع من تكلفته.

ولا يخفى على أحد المرحلة الاستثنائية التي تمر بها سورية والتي يستغلها الفاسدون وأصحاب النفوس الدنيئة، لزيادة ثرواتهم وخلق بيئة فاسدة من حولهم تتقبل الفساد وتتداوله أيضاً.

وحرصاً على تحمل المسؤولية الملقاة على عاتق الأكاديميين والباحثين في القانون والإدارة على السواء، يأتي هذا البحث كمساهمة متواضعة في تشخيص ظاهرة الفساد والوقوف على أبعادها واقتراح أفكار قد تساهم في اتخاذ قرارات حكيمة لمعالجة هذه الظاهرة. حيث يسهم هذا البحث بشكل أساسي في لفت الانتباه إلى تعديل التشريعات السورية وتفعيلها، من خلال رؤية تقويمية نقدية للقوانين ذات الصلة بمكافحة الفساد ومشاريع القوانين التي تصاغ حالياً في أروقة الحكومة.

أهداف البحث:

- لفت الانتباه إلى ظاهرة الفساد الإداري بشكل عام والتشريعات ذات الصلة بشكل خاص وتحديد مشاريع القوانين التي تصاغ حالياً، وإعطاء المزيد من الأهمية لمتابعتها، من خلال تسليط الضوء على بعض النقاط المثيرة للجدل لإعادة النظر فيها وتعديلها وتلافي القصور فيها قبل استصدارها بشكل نهائي، تفادياً للحاجة إلى تعديلها فيما بعد.
- التعرف على أسباب الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية.

- التعرف على أنواع الفساد الإداري وصوره الأكثر شيوعاً.
- التعرف على مدى تأثير الفساد الإداري على الوظيفة العامة.
- التعرف على السياسة التشريعية والحكومية في مواجهة الفساد الإداري.

أماً أن يرفد هذا البحث مكتبي القانون والإدارة على حد سواء، وأن يضيف جديداً إلى أدبيات مكافحة الفساد الإداري، وأن يساهم في اكتمال الصورة للوصول إلى حلول أكثر واقعية وفعالية نحو دولة خالية من الفساد.

اعتمد البحث على دراسة تحليلية نقدية تقويمية للفساد الإداري في الإدارة العامة من خلال الإحاطة بالقوانين والتشريعات التي تناولت الفساد الإداري وإبراز الإيجابيات والسلبيات وتحليلها ونقدها واقتراح الحلول التي تساهم في الحد من انتشاره ومحاسبة مرتكبيه، بالاعتماد على المؤلفات العامة والخاصة والأبحاث والمقالات المنشورة بالإضافة إلى القوانين واللوائح والاتفاقيات والتقارير الدولية ومشاريع القوانين المتعلقة بالفساد الإداري والتي حالياً قيد المراجعة قبل الإصدار.

إشكالية البحث:

يشكل الفساد تحدياً أمام الإدارة العامة لما يخلفه من آثار سلبية على الأجهزة الإدارية، الأمر الذي يستوجب دراسة هذه الظاهرة وتشخيصها بدقة، ودراسة البيئة التشريعية ذات الصلة بمكافحة الفساد الإداري واستتباط مقترحات توقف مد الفساد المتزايد، وتحد من آثاره المدمرة على الوظيفة العامة والمجتمع.

وقد تخلل البحث في هذه الظاهرة بعض الصعوبات حول المراجع، فالعديد منها يتناول هذا الموضوع بشكل سطحي مكتفياً بالخطوط العريضة لمفهوم الفساد وأسبابه وأنواعه وآثاره.

لا بد من القول أن هناك ندرة شديدة في الدراسات والإحصائيات حول حجم الفساد في القطاع العام في سورية، لذا اعتمد البحث بشكل رئيسي على تقارير المنظمات

الدولية والإقليمية وإحصائيات الفساد التي تنشرها (مع الإشارة إلى أن بعض هذه التقارير باتت تستثني سورية مؤخراً من إحصائياتها لصعوبة إمكانية جمع المعلومات بسبب الأوضاع الراهنة).

بالإضافة إلى سرية مشاريع القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وأقصد قانون الكسب غير المشروع وقانون إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وما تحاط به من تكتم.

خطة البحث:

في ضوء ما تقدم، تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة فصول رئيسية متبوعة بخاتمة تتضمن النتائج التي توصل إليها البحث ومصفوفة توصيات مقترحة، توزعت على الشكل التالي:

الفصل الأول: الفساد في الإدارة العامة.

المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري وتعريفاته.

المطلب الأول: تعاريف الفساد في اللغة والشرع والفقہ القانوني والتشريعات.

المطلب الثاني: مفهوم الفساد الإداري في علم الإدارة المعاصر.

المطلب الثالث: المؤشرات الدولية لقياس الفساد.

المبحث الثاني: أسباب الفساد الإداري.

المطلب الأول: أسباب فردية.

المطلب الثاني: أسباب تنظيمية وإدارية.

المطلب الثالث: أسباب قانونية.

المطلب الرابع: أسباب بيئية.

المطلب الخامس: أسباب أخرى.

المبحث الثالث: أنواع وأشكال الفساد الإداري.

المطلب الأول: أنواع الفساد الإداري.

المطلب الثاني: صور من الفساد الإداري.

المبحث الرابع: آثار الفساد الإداري.

المطلب الأول: تأثير الفساد على الحياة الاجتماعية.

المطلب الثاني: تأثير الفساد على الاقتصاد.

المطلب الثالث: تأثير الفساد على المواطن وحقوقه.

المطلب الرابع: تأثير الفساد على الحياة السياسية.

الفصل الثاني: تقنين مكافحة الفساد الإداري في سورية.

المبحث الأول: القوانين الناظمة لعمل أجهزة الرقابة الخارجية المتخصصة.

المطلب الأول: مهام واختصاصات الأجهزة الرقابية.

المطلب الثاني: تقويم أداء أجهزة الرقابة المتخصصة من خلال التشريعات الناظمة لعملها.

المطلب الثالث: صعوبات العمل التي تواجه الأجهزة الرقابية

المطلب الرابع: مقترحات تطوير العمل في الأجهزة الرقابية.

المبحث الثاني: تشريعات متعلقة بالفساد الإداري.

المطلب الأول: مكافحة غسيل الأموال.

المطلب الثاني: الدور الرقابي للإعلام على الإدارة العامة.

المطلب الثالث: الكسب غير المشروع في التشريع السوري.

الفصل الثالث: السياسة التشريعية والحكومية لمكافحة الفساد الإداري.

المبحث الأول: إحداث هيئة مكافحة الفساد.

المطلب الأول: لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة.

المطلب الثاني: مشروع قانون إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

المبحث الثاني: تفعيل مكافحة الكسب غير المشروع من خلال طرح مشروع قانون جديد.

المطلب الأول: مفهوم الكسب غير المشروع.

المطلب الثاني: الكسب غير المشروع في التشريع السوري وأسباب عدم تفعيله.

المطلب الثالث: مناقشة نص مشروع قانون الكسب غير المشروع.

خاتمة.

الفصل الأول

الفساد في الإدارة العامة

نبحث في هذا الفصل الإطار النظري للفساد، حيث نتناول ماهية الفساد الإداري من خلال استعراض مفهوم الفساد الإداري وأنماطه وأسبابه وآثاره بالإضافة إلى مؤشرات الفساد.

المبحث الأول

ماهية الفساد الإداري وتعريفاته

يشكل الفساد الإداري ظاهرة قديمة إلا أنها لم ترقَ إلى ما تسحقه من الاهتمام من قبل الباحثين على الرغم من أضرارها و آثارها الخطرة و المدمرة، إلا أنَّ الاهتمام بهذه الظاهرة تزايد في السنوات الأخيرة نتيجة الآثار الكارثية لهذه الظاهرة على المجتمعات، وأصبح الحديث عن الفساد الإداري يشكل محور الاهتمام ليس على مستوى الباحثين في علوم السياسة والإدارة فحسب بل على مستوى المواطن العادي.

فالفساد الإداري لا يرتبط بفترة تاريخية معينة أو ببلد معين، فهو يأخذ أشكالاً متغيرة بتغير الأنظمة والقوانين والأعراف، ويتنوع بتنوع الأمم وارتباطها بقواعد الدين و الأخلاق وسلوك المواطنين.

المطلب الأول: تعاريف الفساد في اللغة والشرع والفقهاء القانوني والتشريعات

أولاً- الاصطلاح اللغوي:

يستمد الفساد بشكل عام معناه اللغوي من "فَسَدَ" ويقال فسد الشيء فسوداً فهو فاسد والاسم منه فساد، والمفسدة خلاف المصلحة والجمع المفاسد^(١).

وعرف معجم أكسفورد الإنجليزي الفساد بأنه "انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة".

وللفساد في اللغة معاني عديدة منها التلف والعطب والاضطراب والخلل ضد الصلاح.

ثانياً- الاصطلاح الشرعي:

الفساد في الشرع الإسلامي "جميع المحرمات والمكروهات شرعاً"^(٢)، ويعرف جمهور الفقهاء الفساد بأنه مخالفة الفعل للشرع، ويطلق الجمهور لفظ الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان^(٣).

وقد ورد معنى الفساد بمشتقاته في القرآن الكريم في أكثر من خمسين موضعاً. نذكر منها قوله تعالى الآيتين التاليتين:

بسم الله الرحمن الرحيم ﴿ولا تعثوا في الأرض مفسدين﴾^(٤)، صدق الله العظيم.

بسم الله الرحمن الرحيم ﴿ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها﴾^(٥)، صدق الله العظيم.

(١) أحمد بن محمد علي الفيومي المقرئ: المصباح المنير، معجم عربي عربي، القاهرة، دار الحديث، ٢٠٠٤، ص ص ٢٨١، ٢٨٠.

(٢) محمد المدني بوساق: التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، القاهرة، دار الكلمة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ٦.

(٣) آدم نوح علي معاينة: مفهوم الفساد الإداري ومعايير في التشريع الإسلامي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد ٢١، العدد ٢، ٢٠٠٥، ص ص ٤١٤، ٤١٣.

(٤) سورة البقرة، الآية/٢٠/.

(٥) سورة الأعراف، الآية/٦٥/.

وأشارت الآيات القرآنية إلى جملة من المفاقد بعينها كالشرك وإتلاف المزروعات والثمار وإهلاك النسل والقيام بأعمال الحرابة، والإضرار بالناس.

كما ورد لفظ الفساد في السنة النبوية الشريفة في الأحاديث الشريفة، نذكر منها قول الرسول محمد صلى الله عليه وآله وصحبه وسلم مما روي عن أبي هريرة رضي الله عنه "التمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد"^(١).

ثالثاً- التعريف الفقهي:

لا بد من الإشارة قبل الخوض في تعاريف الفقهاء لمصطلح الفساد الإداري إلى أنه لا يوجد حتى اليوم تعريف متفق عليه بين الفقهاء القانونيين ولا بد من الوقوف عند هذه التعريفات وتحليلها بشيء من الدقة قبل أن أنتقل لتحليل هذه الظاهرة، فمصطلح الفساد الإداري من المصطلحات الحديثة التي لا يمكن معرفة مدلولها إلا من كلام واضعيها ومستخدميها.

في البداية سنقوم بتعريف الفساد بصورة عامة ثم الفساد الإداري بصورة خاصة، فقد عرّف أديلهرتز الفساد الاجتماعي والاقتصادي على أنه "فعل غير قانوني أو صور من الأفعال غير القانونية التي تم ارتكابها بأساليب غير مادية، ومن خلال أساليب سرية تتسم بالخداع القانوني والاجتماعي، وذلك للحصول على أموال أو ممتلكات أو لتحقيق مزايا شخصية أو تجارية"^(٢).

(١) حديث حسن، رواه أبو هريرة، المحدث محمد جار الله الصعدي، النوافح العطرة، ص ٤٢٠.

(٢) حمود صادق سليمان: الفساد الواقع والدوافع والانعكاسات السلبية، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث شرطة الشارقة، المجلد ١٤، العدد، ٥٤، تموز ٢٠٠٥، ص ١٤٨.

ونبقى في الإطار الواسع للفساد حسب تعريف السيد عامر خياط المدير العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد "كل ما يتصل بالاكتساب غير المشروع لعنصري القوة، السلطة السياسية والثروة، في كل قطاعات المجتمع"^(١).

كما ورد مصطلح الفساد في الموسوعة الفرنسية ١٩٩٧ Encarta، والتي عرفته بأنه كل إخلال بواجب الامانة التي يفرضها العمل الوظيفي، وهو يجلب للموظفين منافع خاصة من المنافع العامة، والفساد الإداري المتمثل في الرشوة يكون أكثر خطورة لأن الشخص الذي يمارس عمله الوظيفي يلتمس منافع شخصية من خلال وظيفته، تتمثل في التعويض المادي والهدايا، وأشياء أخرى بغية إتمام عمل يقع ضمن وظيفته الأساسية، أو يقوم بعرقلة هذه الأعمال حتى يأخذ من المتعاملين بعض المنافع^(٢).

عرّف صامويل هنتغتون الفساد الإداري على أنه سلوك الموظف العام عندما ينحرف عن المعايير المنطق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة^(٣).

وعرفه جوزيف ناي على أنه "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة أو الاستفادة المادية و استغلال المركز، ومخالفة التعليمات بغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم،

(١) "المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية"، بحوث ومناقشات الندوة التي أعتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٠.

(٢) موسوعة إنكارتا الإلكترونية لعام ١٩٩٧ (Microsoft Encarta 97, CD ROOM, 1997). مشار إليه في د. عبد الحليم بن مشري، د. عمر فرحاتي: الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، جامعة محمد خيضر بسكرة، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، ٢٠١٢، ص ٦.

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

وكذا يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة"^(١).

وعرفه بعضهم على أنه "الإضرار في إدارة الدولة أو المؤسسات التي أوكل إلى الموظف أو المكلف بخدمة عامة تحقيق المصلحة العامة، بتنظيم العلاقة المتداخلة ما بين المواطن والدولة، واستخدامها لصالح تحقيق الثراء للفاستدين وبالتالي تسخير القرارات المتصلة بالشأن العام لتحقيق الأهداف الخاصة"^(٢). ومن هنا فإن الفساد الإداري تحديداً يرتكز على أن هذه المؤسسات لا تؤدي دورها على النحو المطلوب سواء كان أداء الموظف ضعيفاً أو ناتج عن إهمال جسيم، بقصد تحقيق مكاسب مادية فهو إساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خاص.

وجاء في موسوعة العلوم الاجتماعية "أنَّ الفساد الإداري هو استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة، بما في ذلك كافة أنواع رشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين أو القضاة، ويستبعد هذا التعريف الرشاوى التي تحدث ما بين مؤسسات القطاع الخاص"^(٣).

كما عرف الدكتور أحمد رشيد الفساد الإداري في كتابه الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية على أنه "تصرف وسلوك وظيفي، شيء فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج عن النظام لمصلحة شخصية"^(٤).

(١) صلاح الدين فهمي محمود: الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية للتدريب، ١٩٩٤، ص ٤٠.

(٢) أحمد إبراهيم أحمد: الإدارة المؤسسية في مطلع القرن الحادي والعشرين، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٣، ص ٨.

(٣) نواف سالم كنعان: الفساد الإداري والمالي أسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العدد ٣٣، كانون الثاني ٢٠٠٨، ص ٨٥.

(٤) أحمد رشيد: الفساد الإداري الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، دار الشعب، ١٩٨٦، ص ٨٥. مشار إليه في صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مرجع سابق، ص ٣٩.

من خلال تنوع التعريفات الخاصة لمفهوم الفساد نجد مايلي: يرى البعض بأن الفساد هو خروج عن القوانين والأنظمة (عدم الالتزام بهما)، أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد مصالح شخصية معها^(١).

- أورد المجلس التشريعي الفلسطيني في تقريره حول ملف الفساد لعام ١٩٩٧ تعريفاً للفساد بأنه خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له أو لآخرين ذوي علاقة أو استغلال غياب القانون بشكل واعي للحصول على هذه المنافع^(٢).

تعريف المنظمات والهيئات الدولية للفساد الإداري: أوردت المنظمة الدولية للشفافية تعريفاً حول الفساد (وهي منظمة غير حكومية تعمل من أجل مكافحة الفساد): بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته^(٣).

وورد تعريفاً آخر في منشوراتها بأنه "إساءة استعمال السلطة الموكلة بهدف تحقيق مكاسب شخصية"^(٤).

كما عرفه البنك الدولي في تقرير التنمية الصادر لعام ١٩٩٧ بأنه "سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب شخصية"^(٥).

(١) أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، رام الله، ٢٠٠٤، ص ٢.

(٢) أحمد أبو دية، مرجع سابق، ص ٢.

(٣) انظر موقع المنظمة الدولية للشفافية الدولية: www.transparency.org

(٤) تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧، موقع منظمة الشفافية الدولية، منشور على الرابط التالي:

<http://www.ar.business-anti-corruption.com/about/about-corruption/vocabulary.aspx#Corruption>

(٥) سيف راشد الجابري و كامل صكر القيسي : "كيف واجه الإسلام الفساد الإداري"، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، ٢٠٠٥، ص ٢٨.

رابعاً- التعريف القانوني:

١ - الاتفاقيات الدولية.

٢- التشريع الداخلي.

١ - الاتفاقيات الدولية:

هناك العديد من الاتفاقيات والصكوك الدولية المتعلقة بالفساد وأول اتفاقية في هذا المجال هي اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي تم اعتمادها بواسطة منظمة الدول الأمريكية في مكافحة الفساد التي تم اعتمادها بواسطة منظمة الدول الأمريكية في ٢٩ آذار ١٩٩٦ ، ثم أعقبها العديد من الاتفاقيات الدولية التي نذكر منها: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(١) حيث نصت في المادة الثامنة على ضرورة تجريم الفساد والذي كان مقتصرًا على تجريم مختلف صور رشوة الموظفين العموميين والقائمين بالخدمة العمومية وفقاً لما تقتضيه القوانين الداخلية للدول الأطراف في الاتفاقية، ثم خصصت الامم المتحدة بعد ذلك اتفاقية كاملة للفساد، وهي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمعتمدة بقرار الجمعية العامة ٤/٥٨ المؤرخ ٣١ تشرين الأول/٢٠٠٣/ المادة الثامنة.

وعرفته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ بأنه القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية، أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض عليه، أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل ما سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر، إلا أن اتفاقية الأمم المتحدة التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة والتي تم التوقيع عليها في المكسيك ٢٠٠٣ لا تحتوي تعريفاً شاملاً للفساد ولكنها اعتمدت توصيفاً خاصاً للأعمال الجرمية التي تعتبر سلوكاً فاسداً في الوقت

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمدها الجمعية العامة بموجب قرارها رقم

٥٥-٢٥ بتاريخ ١٥ تشرين الثاني ٢٠٠٠.

الحاضر تاركة للدول الأعضاء إمكانية معالجة أشكال مختلفة من الفساد قد تنشأ مستقبلاً على أساس أنّ مفهوم الفساد فيه من المرونة ما يجعله قابلاً للتكيف بين مجتمع وآخر^(١).

٢ - التشريع الداخلي:

ضمّنَ المشرع السوري بعض جرائم الفساد كالرشوة والاختلاس والإضرار بالأموال والممتلكات العامة وغيرها في التشريعات السورية وعرّف هذا الجرائم في مواده ونذكر من هذه التشريعات على سبيل المثال قانون العقوبات العام وقانون العقوبات الاقتصادية وبالإضافة لقانون غسيل الأموال ومكافحة الإرهاب وقانون الكسب غير المشروع، وفيما يلي بعض هذه المواد:

أ - قانون العقوبات العام:

فقد نصت المادتين / ٣٤١ - ٣٤٢ / من قانون العقوبات على جريمة الرشوة وعرفت المرتشي بأنه كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين، وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالحكم والخبير والسنديك التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل شرعي من أعمال وظيفته أو التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً منافياً لوظيفته أو يدعي أنه داخل في وظيفته أو ليهمل أو يؤخر ما كان عمله واجباً عليه.

وعرفت المادة /٣٤٧/ الاتجار بالنفوذ، أما المادة /٣٦٦/ فقد بينت المقصود بإساءة استغلال الوظيفة، والمادة ٣٤٩ وضحت جريمة اختلاس الأموال العامة.

(١) داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، بيروت، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، السنة السابعة والعشرون، العدد ٣٠٩، ٢٠٠٤، ص ٦٨.

ب- قانون العقوبات الاقتصادية:

نصت مواده^(١) على تجريم العقوبات التي لها علاقة بمفردات الفساد الإداري كالاختلاس والرشوة والإضرار بالاقتصاد الوطني والإضرار بالأموال العامة وإضعاف الثقة الخارجية أو الداخلية باقتصاد البلاد، ونذكر من هذه المواد.

المادة /١٠/: أ- يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين من تسبب **بالحاق الضرر بالأموال العامة** نتيجة عدم المحافظة عليها أو إهماله لها .

ب- يعاقب بالأشغال الشاقة من خمس إلى خمسة عشرة سنة من **سرق أو اختلس الأموال العامة أو إساءة الائتمان عليها** .

المادة /٢٥/: أ- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة من يعمل في الدولة ويلتمس أو يقبل هدية أو منفعة أو وعداً بأحدهما لنفسه أو لغيره ليقوم بعمل من أعمال وظيفته أو ليعمل عملاً منافياً لوظيفته أو يدعي أنه داخل في وظيفته أو يهمل أو يؤخر ما كان عمله واجباً عليه.

تجدر الإشارة إلى أنه يجري العمل حالياً على وضع تشريع لمكافحة الكسب غير المشروع^(٢) وإنشاء هيئة لمكافحة الفساد وسنأتي على ذكر ذلك بالتفصيل لاحقاً.

مما سبق نرى أن التشريعات السورية خلت من تعريف جامع وشامل للفساد بشكل عام والفساد الإداري بشكل خاص، الأمر الذي يستتبع تغير مفهوم الفساد ومكافحته بحسب تغير القائمين على تطبيقه، وعلى الرغم من وضع مسودات لمشروع مكافحة الفساد إلا أن القانون لم يرَ النور حتى لحظات كتابة هذه السطور.

(١) المواد (٧، ١٠، ١٤، ٢١، ٢٢، ٢٥) من قانون العقوبات الاقتصادية.

(٢) عرفت المادة الثانية من مشروع القانون "الكسب غير المشروع"، وسنبين ذلك في الفصل الثالث من هذه الرسالة.

المطلب الثاني: مفهوم الفساد الإداري في علم الإدارة المعاصر.

من خلال التعاريف السابقة نشير إلى أن الفساد بمفهومه العام أوسع وأشمل من الفساد الإداري، ذلك أن الفساد بمفهومه العام يشمل أفعال يمارسها أي شخص حتى ولو لم يكن عاملاً في الدولة وحتى وإن مارسه أشخاص عاملون في الدولة فنجدهم لا يستثمرون مواقعهم الوظيفية في الأعمال الموسومة بالفساد، أما الفساد الإداري فشرطه أن يكون الفاعل عاملاً في الدولة (موظف) ويستثمر سلطته هذه في ممارسة أفعال الفساد فتتهرب المخدرات والأسلحة وإدارة شبكات البغاء والدعارة بحد ذاتها لا تعد من قبيل أعمال الفساد الإداري إلا إذا قام بها موظف مستعملاً سلطة موقعه الوظيفي لتسهيل هذه الأفعال^(١).

أولاً- إشكالية وضع تعريف لمصطلح الفساد الإداري:

إنَّ الخطوة الأولى لدراسة ظاهرة الفساد بشكل عام هو وضع تعريف يحدد ملامح الفساد، وعلى الرغم من أنَّ العديد من الباحثين اتفقوا على أساسيات حول الفساد إلا أن الحاجة لتعريف جامع للفساد تبقى ملحة للتعرف على خفاياه ووضع خطة للقضاء عليه. من الملاحظ هنا عدم وجود تعريف موحد للفساد الإداري في علم الإدارة المعاصر، مما يعني وجود إشكالية حقيقية لدى الباحثين في الإحاطة بهذا المصطلح والتعبير عنه بطريقة متماثلة، ويمكن إرجاع هذا الأمر إلى جملة من الأسباب أهمها^(٢):

١- عدم وجود منهج موحد لدراسة هذه الظاهرة وبحثها، فمعظم الأشخاص والجهات المهتمة بدراساتها ينتمون إلى حقول معرفية مختلفة، مثل الحقوق والسياسة

(١) أحمد الأصفر: الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ١٦، العدد ٣٢، ٢٠٠١، ص ٣٣٢ .

(٢) آدم نوح علي معاينة: مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ص ٤١٨-٤١٩.

والعلوم الإدارية والاقتصادية، ولذا فإن كل جهة منها تبحث القضية من خلال المنهج الخاص بها^(١).

٢- اختلاف المرجعية القانونية أو التشريعية أو الثقافية التي تعتمد لوضع معايير لتمييز الفعل الفاسد عن غيره^(٢).

٣- اختلاف نظرة الباحث المتخصص في الفساد عن النظرة العمومية، فلا تتوافق المفاهيم بين النظرتين أحياناً بل إنه حتى في المجتمعات التي حسمت فيها مفاهيم الفساد القانونية والاجتماعية وأصبحت إلى حد ما متوافقة، ما زال في معظم التعريفات التحليلية جانب كبير من الغموض في الأفعال التي تعد في نظر الكثيرين فساداً^(٣).

٤- اختلاف مفهوم الفساد من بيئة لأخرى، فما تراه بعض الأمم فساداً قد لا يشكل فساداً من وجهة أمة أخرى ومثال هذا أنه عندما قام أحد الباحثين^(٤) بدراسة السبب الذي جعل (بورما) إبان فترة الاستعمار فاسدة وفق المعايير البريطانية، وصل إلى نتيجة هي أن البورميين كانوا في كثير من الحالات يطبقون بساذجة المعايير المعتادة عندهم بالنسبة للسلوك الصحيح.

(١) عبد الرحمن هيجان: استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المجلد ١٢، العدد ٢٣، ١٩٩٧، ص ٢٠٣ - ٢٦٥.

(٢) منقذ محمد داغر: جرائم الفساد الإداري في الإدارة العامة العراقية وعلاقتها بالخصائص الفردية والتنظيمية لمرتكبيها ومنظماتهم للفترة (١٩٩٢ - ١٩٩٦)، جامعة بغداد، المؤتمر العلمي السادس لكلية الإدارة والاقتصاد، ١٩٩٧.

(٣) ميخائيل جونستون، ترجمة محمد البهنسي، تعريفات حيوية السياسة وقضية الفساد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية اليونسكو، العدد ١٤٩، ص ٥١، مشار إليه في د. آدم نوح القضاة، ندوة حول مكافحة الفساد من منظور عالمي، مكافحة الفساد الجزء الثاني، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٣، ص ٨.

(٤) روبرت كلينجارد: السيطرة على الفساد، ترجمة علي حجاج، عمان، دار البشير، ١٩٩٤، ص ٢١.

٥- تعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها الفساد في المجتمعات المختلفة^(١)، وظهر صور جديدة منه باستمرار، حتى أن التعريفات التي تصدر في فترة زمنية معينة قد تصبح عديمة الجدوى مع مرور الزمن.

٦- تعدد مجالات النشاط الإنساني التي يمكن للفساد أن يستشري فيها وتشابكها، فهناك الفساد الإداري، والفساد المالي، والفساد الاقتصادي، والفساد السياسي، وعليه فقد يعمد أحد الباحثين إلى تعريف الفساد بشكل عام لاعتقاده أن الفساد هو الفساد أينما وجد، فلا حاجة لتخصيصه بمجال دون غيره، في حين يرى باحث آخر غير هذا الرأي فيعمد إلى تعريف الفساد ضمن دائرة معينة من دوائر النشاط الإنساني.

٧- اختلاف الأسلوب العلمي المعتمد لصياغة التعريف، فبعض الباحثين يفضل الالتزام بشروط الحد المقتبسة من علم المنطق، أو على الأقل الاستفادة منها، في حين يرى غيرهم التعبير باللغة المعتادة بعيداً عن تلك الشروط، وقد نجد فريفاً ثالثاً يكثر من الأمثلة في تعريفه وآخر لا يتطرق إليها مطلقاً إلى غير ذلك.

إلى جانب ذلك فإنّ هناك صعوبة أخرى تواجه مشكلة تعريف الفساد تتمثل في اختلاف القيم الثقافية من مجتمع لآخر ومن عصر لآخر حيث أثرت هذه القيم بدورها على درجة قبول أو استنكار التصرفات المرتبطة بالفساد وبالتالي عملية تقنين وضبط أو معاقبة هذه السلوكيات.

وبالإمكان القول أن الفساد الإداري ظاهرة سلبية تنفّس داخل الأجهزة الإدارية لها أشكال عديدة تتحدد بنتيجة الثقافة السائدة في المجتمع والمنظمة وتقترب بمظاهر متنوعة كالرشوة وعلاقات القربى والصدقات والوساطات وتنشأ بفعل مسببات مختلفة

(١) حسن أبو حمود: الفساد و منعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، جامعة دمشق، المجلد ١٨، العدد ١، ٢٠٠٢ م، ص ص ٤٤٥ - ٤٦٩.

وسيلتها إساءة لاستخدام السلطة العامة أو الموقع الوظيفي الممنوح للموظف العام ليعطي لنفسه أفضلية على الآخرين، من أجل مكاسب شخصية أو من أجل تحقيق مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لشخص أو جماعة ما، مقترناً بأفعال يترتب عليها خرق القانون أو معايير السلوك الأخلاقي.

ثانياً_ علاقة الفساد بالعلوم الأخرى:

لقد كثرت في الآونة الأخيرة البحوث في الفساد ولاسيما من قبل خبراء الاقتصاد والقانون وعلم الاجتماع، وتركزت بحوث الاقتصاديين في معظمها على العلاقة بين الاستثمار والتنمية الاقتصادية من جهة ونوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى ووجدوا أن ضعف إنتاجية المؤسسات العامة يعد من أهم أسباب الفساد الذي يؤدي بدوره إلى انخفاض في الاستثمار وبالتالي إلى إبطاء عجلة التنمية الاقتصادية^(١).

بينما تعتبر البحوث القانونية الفساد انحرافاً عن الالتزام بالقواعد القانونية وبالتالي فإن هناك إجماع على إن للفساد أثراً مدمراً على حكم القانون ولاسيما إذا ما طال القضاء^(٢).

أما البحوث السياسية فهي تركز على الفساد بشرعية الحكم ودور مؤسسات المجتمع المدني ونماذج القوى السياسية^(٣). وأخيراً، يرى علماء الاجتماع الفساد بأنه علاقة اجتماعية تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي في ما يتعلق بالمصلحة العامة^(٤).

(١) Paolo Mauro; corruption and growth(quarterly journal of Economic, Vol. 110, (١) No. 3 August 1995, pp. 681 – 682.

(٢) Block : American corruption and the decline of progressive ethics,(Journal of Law and Society),vol 23, (1996), p.18.

(٣) داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مرجع سابق، ص ٦٧ .

(٤) داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مرجع سابق، ص ٦٧ .

المطلب الثالث: المؤشرات الدولية لقياس الفساد

تعتبر المؤشرات العالمية ذات أهمية بالغة لوضع الخطط والسياسات العامة في أي قطاع، حيث تعطي تصوراً واقعياً (إلى حد ما) تقيس من خلاله الوضع قبل اتخاذ القرارات وتطبيق الخطط ويعدده للتمكن من تحسس نتائج هذه القرارات والتحقق من جدواها وإمكانية تعديل الخطط وفق الإحصائيات والأرقام المدرجة على جداول المؤشرات.

فالمؤشرات والإحصائيات تلعب دوراً عاماً في وصف واقع حال مختلف المجالات الإدارية والاقتصادية والاستثمارية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والبيئية في الدولة، بالإضافة إلى أنها تبين انعكاس السياسات ونتائج القرارات التي يتم تبنيها واتخاذها.

وتبرز أهمية هذه المؤشرات في مكافحة الفساد في أنها تعتبر أحد المراجع الرئيسية التي تستند إليها الدول والجهات المانحة في تحديد الدول الأكثر ملاءمة لتنفيذ نشاطاتها في المجالات الرئيسية كالاستثمار والسياحة والعلاقات الثنائية وتقديم المساعدات والمنح والقروض والتعليم. كما أنها تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على التنافسية والانطباع العالمي عن الدولة^(١)، حيث تقوم هذه الأبحاث والإحصائيات بإيضاح عمق ظاهرة الفساد وتساهم في عكس واقع الحال للتمكن من فهم المشكلة والبحث عن حلول لها من خلال وضع سياسات تحارب الفساد وتقلل من آثاره المدمرة على المجتمع قدر الإمكان.

وتقوم العديد من المؤسسات والهيئات الدولية ومراكز الأبحاث بالجامعات بإعداد ونشر عدد من الإحصائيات والمؤشرات المتعلقة بالفساد وأساليب مكافحته في دول العالم. تختلف طبيعة تلك المؤشرات حسب تعريف الجهة الدارسة وأسلوب جمع

(١) تقرير بعنوان "أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها"، وزارة تطوير القطاع العام، الأردن،

البيانات التي تنتهجها وينعكس هذا على مدى مصداقية تلك المؤشرات في التدليل على حجم ونوعية الفساد في دول العالم المختلفة^(١)، بمعنى آخر فإن درجة موثوقيتها والبناء عليها تختلف من مؤشر لآخر بالاعتماد على طبيعة المؤسسة التي تصدر المؤشر وحجم العينة المدروسة والمصادر التي تم الاستناد عليها في الحصول على المعلومات والتحديث المستمر للمعلومات، بالإضافة إلى مجموعة من العوامل الأخرى المرتبطة بألية قياس المؤشر والأوزان النسبية لمعاييره^(٢).

أهمية المؤشرات العالمية^(٣): توفر هذه المؤشرات لصانع القرار ثلاثة أنواع رئيسية من المعلومات التي يمكن البناء عليها والاسترشاد بها لتمكن أصحاب القرار وصانعي السياسات والفنيين من معرفة الجوانب الإيجابية والسلبية في ذات الوقت، وتساعد في تحديد الآليات التي من شأنها تحسين درجة وترتيب الدولة في هذه المؤشرات والتغلب على نقاط الضعف إن وجدت، وتتخلص ب :

- ١- يعمل المؤشر كإنذار مبكر حول وجود جوانب سلبية تحتاج إلى معالجة، أو وجود جوانب إيجابية تحتاج إلى تعزيز وتطوير الاستمرارية في البناء عليها.
- ٢- تأكيد وقع الحال وسير اتجاه الأمور، حيث توفر دلائل أن السياسات التي تنفذ حالياً تعطي نتائج إيجابية حسب ما خطط لها أو أنها لم تحقق النتائج المرجوة.
- ٣- التوقع المستقبلي، حيث يمكن توقع الاتجاه المستقبلي لمضامين مؤشر ما من خلال استعراض التغير في قيمة المؤشر على امتداد فترة زمنية معينة (trend).

(١) تقرير لجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، الإصدار ١.١، مصر، ٢٠٠٧، ص ١٤.

(٢) تقرير بعنوان "أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها"، مرجع سابق، ص ٢.

(٣) تقرير بعنوان "أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها"، مرجع سابق، ص ٣.

مما سبق نلاحظ أهمية قراءة واقع الحال من خلال الأرقام والمؤشرات التي تعبر عنه، فكل رقم له دلالاته ويعبر عن انعكاس أمر ما، وينبغي عدم إغفال أي من هذه الأرقام، والعمل على تحليلها ودراستها لوضع الخطط وفق الأهداف المستقبلية.

فإذا ما تمعنا بظاهرة الفساد الإداري بلغة الأرقام يتكشف لنا مدى السوء الذي يعاني منه القطاع العام فبحسب تقارير البنك الدولي^(١):

- إن الاستثمار في الدول التي ينتشر فيها الفساد يكون أكثر تكلفة بمقدار (٢٠%) مقارنة مع الاستثمار في الدول التي لا ينتشر فيها الفساد.
- أن الدول التي تحارب الفساد وتحترم سيادة القانون يزيد دخلها القومي بنسبة (٤٠%).
- هناك تريليون دولار تفقد كل عام من الأموال المرصودة لتنمية المجتمعات من جراء ارتكاب جرائم الفساد.

وفي أحد المقالات^(٢) الصادرة عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد بعنوان " ثلاثة تريليونات دولار سنوياً خسائر الدول من أنشطة تحالف السلطة ولصوص المال العام في الدول النامية": يختلف الخبراء في تقديرهم للأموال الناجمة عن الفساد بكل صوره والتي يجري غسلها وتهريبها إلى الخارج باتجاه "الملاذات الآمنة"، وعلى رأسها البنوك السويسرية التي يقدر الخبراء أن ما يتراوح بين تريليون وتريليوني دولار من الأموال جاءت من مصادر محرمة، حيث يدخلها سنوياً نحو سبعمائة وخمسون مليون دولار، ليتم غسلها حسب تقديرات منظمات دولية، وفي إطار الاختلاف بين الخبراء والمنظمات فإن التقديرات تتراوح بين تريليون وثلاثة تريليونات دولار سنوياً، وهو ما يعادل ١٥% من إجمالي قيمة التجارة العالمية ووفقاً لدراسة مؤسسة النزاهة المالية

(١) دانيال كوفمان: المؤتمر الدولي الثامن لمكافحة الفساد، ١٩٩٧. مشار إليه في د. عبد المجيد عبد المجيد: الفساد تعريفه صوره علاقته بالأنشطة الإجرامية الأخرى، القاهرة، دار نهضة مصر للنشر، ٢٠١٤، ص ١٠.

(٢) المقال منشور على موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد، تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٧/٣.
<http://arabanticorruption.org>

العالمية "غلوبال فاينانشال إنترغريتي" وأرقام بنك التسويات الدولي فإن حجم الأموال المهربة قد يقدر بألف مليار دولار سنوياً حول العالم، في وقت يرى الخبراء أن هذا المبلغ هو أقل بكثير من الرقم الحقيقي، إذ أن التقديرات المعلنة تعتمد على أرقام رسمية، بينما ما خفي كان أعظم.

وفي مؤتمره الذي عقده مؤخراً في دبي حول مكافحة غسل الأموال غير المشروعة قدر اتحاد المصارف العربية حجم الأموال المغسولة سنوياً بما لا يقل عن ٥% من إجمالي الناتج العالمي و٨% من حجم التجارة الدولية بما يعادل ٣ تريليونات دولار، إذ تأتي صناعة غسل الأموال في المرتبة الثالثة عالمياً من حيث الحجم بعد تداول العملات وتصنيع السيارات، كما قدر المؤتمر نصيب العالم العربي من غسل الأموال وتهريبها بنحو ٢٥ مليار دولار سنوياً، أو ما يعادل ٢% من الناتج العربي الإجمالي العربي البالغ ١.٢ تريليون دولار^(١). وأصدرت العديد من المنظمات الدولية أرقاماً مفصلة عن الفساد والأموال المهربة إلى الخارج، وآثارها السلبية على خطط تك الدول^(٢).

والجدول التالي يبين أهم المؤشرات العالمية التي تعنى بالفساد الإداري، والتي سندرسها بشيء من التفصيل تالياً:

اسم المؤشر	رمز المؤشر	الجهة التي تصدر المؤشر
مؤشر مدركات الفساد	CPI	منظمة الشفافية العالمية
المؤشرات العالمية للحكومة	WGI	البنك الدولي

(١) المرجع السابق.

(٢) حسب تقديرات البنك الدولي الذي صنف العالم العربي وحالات الاستثمار والتجارة فيه بأنه من أكثر مناطق الفساد المالي والإداري في العالم، حيث يصل حجم الفساد المالي الذي يؤثر في الاقتصاد في العالم إلى تريليون دولار سنوياً منها حوالي ٣٠% إلى ٤٠% بالعالم العربي فقط أي بين ثلاثمائة حتى أربعمائة مليار دولار سنوياً، وهذا المبلغ يكفي لتوفير أكثر من عشرين مليون فرصة عمل في العام الواحد.

معهد العربي للتخطيط	-	مؤشر التنافسية العربية
المنتدى الاقتصادي العالمي	GCI	مؤشر التنافسية العالمي

مؤشرات الفساد العالمية ووضع سورية فيها:

سندرس فيما يلي أهم المؤشرات العالمية التي تتعرض للفساد في سورية بالأرقام خلال السنوات السابقة.

أولاً_ مؤشر مدركات الفساد: (Corruption Perceptions Index)

يعتبر مؤشر مدركات الفساد من أهم المؤشرات العالمية على الإطلاق، وتصدره منظمة الشفافية العالمية (Transparency International Organization)، وهي منظمة غير حكومية وتمثل حركة دولية لمحاربة الفساد والحد من انتشار الفساد المالي والإداري على المستويات الرسمية وغير الرسمية. وتضم فروعاً في تسعين دولة، وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا، ويهدف عملها إلى رفع الوعي حول آثار الفساد المدمرة على المجتمعات من خلال السعي لتوسيع فرص المساءلة تجاه الحكومات، وتقييد الفساد المحلي والدولي، وتطوير وتنفيذ آليات وإجراءات فعالة للتصدي لأفعال الفساد وذلك بالتعاون مع الحكومات والشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام.

أصدرت منظمة الشفافية أول تقرير عن مؤشر مدركات الفساد في عام ١٩٩٥، حيث يقيم هذا المؤشر الدول ويرتبها طبقاً لدرجة إدراك وجود الفساد في الدولة، ويعرفه البعض^(١) على أنه ذلك المؤشر الذي يقيّم الدول ويرتبها وفقاً لدرجة وجود الفساد بين المسؤولين والسياسيين فيها بناءً على إدراك رجال الأعمال والمحللين من جميع أنحاء العالم بما في ذلك المتخصصين والخبراء من نفس الدولة التي يتم تقييمها.

(١) د. أحمد أبو زيد: مقال بعنوان "تقرير مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٢"، منشور على موقع منظمة أوتاد لمكافحة الفساد، تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٣/٥.

ويعتبر مؤشر مدركات الفساد مؤشراً مركباً وسُمِّيَ على أنه مسح المسوحات حيث يعتمد على البيانات ذات العلاقة بالفساد والتي يتم جمعها عن طريق مسوحات واستطلاعات رأي متخصصة تقوم بها مؤسسات مختلفة ومستقلة^(١).

ويعتبر هذا المؤشر المركب نتيجة المعلومات والبيانات والأرقام حول الفساد والتي توصلت إليها الاستقصاءات التي قامت بها المؤسسات المستقلة المختصة في هذا المجال، ومن جميع أنحاء العالم، معتمدة على آراء متخصصين وخبراء من ذات الدول التي تقييم بحسب هذه المسوحات والاستقصاءات.

يركز المؤشر بشكل أساسي على الفساد في القطاع العام ويعرفه بسوء استغلال الوظيفة العامة من أجل تحقيق مصالح خاصة وبناءً على هذا التعريف تطرح المسوحات واستطلاعات الرأي المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة باستغلال الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة، مثل قبول الموظفين الحكوميين للرشاوى، أو اختلاس الأموال العامة، ومدى نجاح جهود مكافحة الفساد، وتجدر الإشارة إلى أن المصادر التي يعتمد عليها مؤشر مدركات الفساد لا تميز بين الفساد الإداري والفساد السياسي الذي يركز بشكل أساسي على تمويل الأحزاب واستغلال المناصب العامة لأغراض حزبية^(٢).

أهمية مؤشر مدركات الفساد^(٣): وتكمن أهمية هذا المؤشر باستخدامه مع مجموعة مؤشرات أخرى من قبل مستثمرين دوليين لاتخاذ قرارات مرتبطة بالاستثمارات الأجنبية التي تعتبر ضرورية لمعالجة بعض التحديات الاقتصادية مثل إيجاد فرص عمل للمواطنين من جهة، فضلاً عن انعكاس ثقة المجتمع التجاري الدولي للدول المستقطبة سواء بالنسبة للقوانين أو الآفاق التجارية.

(١) د. أحمد أبو زيد: مقال بعنوان "تقرير مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٢"، مرجع سابق.

(٢) د. أحمد أبو زيد: مقال بعنوان "تقرير مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٢"، مرجع سابق.

(٣) محمد الحارثي: مقال بعنوان: "قراءة في نتائج مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤"، صحيفة الوطن، عمان،

٢٠١٤، منشور على الرابط التالي:

لقد ساهم هذا المؤشر في الفترة الأخيرة في زيادة التنافس بين دول العالم لتحسين رتبته، حيث أنه يشكل مقياساً لمستوى الفساد الذي تم إدراكه في القطاع العام المحلي وصورة إجمالية لدرجة الفساد في الدول، ويعتبر مرحلة أولى لقياس الفساد تتلوها مراحل أخرى تساعد في عملية التحليل لتشخيص وتحديد أولويات مكافحة والإصلاح. وعلى اعتبار أن صعوبة الحصول على معلومات ملموسة للمقارنة بين مستويات الفساد في عدد كبير من الدول، كالمقارنة بين أعداد الدعاوى أو القضايا المعروضة على المحاكم لا تمكن من الحصول على صورة واقعية عن الفساد، بل إنها تشير إلى نظرة المدعين العامين والمحاكم ووسائل الإعلام إلى طريقة عرض الفساد لذلك فإن الوسيلة الوحيدة لجمع المعلومات لغرض المقارنة هي الاعتماد على خبرات ومدركات الأشخاص الأكثر مجابهة مع حقائق الفساد. ويتم من خلال هذا المؤشر تحديد الدرجات والمراتب التي تحتلها الدول استناداً إلى التصورات المتعلقة بمدى انتشار الفساد في القطاع العام للبلد ، ويعتبر مؤشر مدركات الفساد هو أكثر مؤشرات الفساد استخداماً في جميع أنحاء العالم.

ويرى البعض الآخر^(١) أن هذه المؤشرات قد تكون مضللة لاعتمادها على متغيرات تختلف من دولة إلى دولة أخرى وفي فترة زمنية إلى أخرى ومع ذلك يجب وضعها في الاعتبار كمؤشر وندرس صحته من عدمه، فمن بين هذه التقارير تقرير عام ٢٠٠٥ المعنون "بإدراك الفساد" انتهى إلى أن الوصول إلى أهداف التنمية لن يتحقق ما لم يتم القضاء على الفساد في المقاولات العامة.

منهجية مؤشر مدركات الفساد^(٢):

هناك منهجية عامة يتم إتباعها لإصدار ذلك المؤشر المركب حيث تستخدم عدة تقارير مسحية من رجال الأعمال ومحللين دوليين في مجال السياسة والاقتصاد،

(١) د. فايزة الباشا، ندوة بعنوان "الفساد الإداري وآليات محاكمته"، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، ٢٠٠٥.

(٢) تقرير لجنة الشفافية والنزاهة، مرجع سابق، ص ١٥.

ويعتمد أساساً على نتائج دراسات لمصادر موثوق فيها ومتنوعة في أساليب أطر جمع العينات والمنهجيات مما يعزز من فهم المستويات الحقيقية للفساد من دولة لأخرى. وهناك شروط ضرورية تراعى عند الأخذ بنتائج دراسة من إحدى الجهات وهي أن يكون ترتيب الدول إحدى المخرجات الرئيسية للدراسة ولا يتأتى هذا إلا إذا توحدت المسوح والمنهجية المتبعة في إجراءاتها من ذات الجهة لكل الدول محور الدراسة وبالتالي يسهل مقارنة النتائج ببعض، ولذلك في نتيجة (Score) يؤخذ في الاعتبار مجمل نتائج السنوات السابقة لتقليل التغيير الفجائي في محصلة النقاط التغييرات العشوائية. ولكل جهة استخدام المقياس الخاص بها لنتائج الدراسة ولذلك يتم توحيد قياسي لهذه النتائج المتعددة قبل حساب القيمة المتوسطة لكل دولة، ولكن من عام لآخر تنتج هذه الجهات للأخذ بالمعايير القياسية للنتائج حتى تتوحد المنهجية والأساليب المتبعة بغرض إصدار دراسة شاملة أكثر دقة وحرفية.

مصادر البيانات⁽¹⁾: يعتمد مؤشر مدركات الفساد على البيانات التي يتم جمعها من خلال مسوحات واستطلاعات رأي توفرها ثلاث عشرة مؤسسة مستقلة تضم كل من: البنك الأفريقي للتنمية، والبنك الآسيوي للتنمية، ومؤسسة بيرتلسمان، ووحدة الاستخبارات الاقتصادية، وبيت الحرية، ومؤسسة البصيرة العالمية، والمعهد الدولي للتنمية الإدارية، ومؤسسة الاستشارات حول المخاطر السياسية والاقتصادية، ومؤسسة خدمات المخاطر السياسية، ومؤسسة الشفافية الدولية، والبنك الدولي، والمنندى الاقتصادي العالمي، ومشروع العدالة العالمي.

وتقيس هذه المسوحات واستطلاعات الرأي التي يعتمد عليها المؤشر المدى الإجمالي للفساد من حيث (تكرار حدوثه وحجم الرشاوى) في القطاع العام والعمل السياسي، كما توفر جميع هذه المسوحات واستطلاعات الرأي تصنيفاً للدول.

(1) د. أحمد أبو زيد: مقال بعنوان "تقرير مؤشر مدركات الفساد"، مرجع سابق.

كيفية احتساب مؤشر مدركات الفساد^(١): تتمثل الخطوة الأولى لاحتساب مؤشر مدركات الفساد في توحيد البيانات التي يتم الحصول عليها من خلال المصادر الفردية نتيجة تنوع واختلاف درجات المقاييس المستخدمة فيها، ويتم ترجمة تلك البيانات إلى مقياس عام موحد ضمن حدود درجات مؤشر مدركات الفساد والتي تنحصر ما بين (٠ - ١٠٠)، وأخيراً يتم تحديد الدرجات على مؤشر مدركات الفساد من خلال احتساب المتوسط الحسابي لجميع القيم الموحدة لكل دولة حيث تعني درجة (٠) أعلى مستوى للفساد المدرك في حين تعني درجة (١٠٠) أدنى مستوى للفساد المدرك.

مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٤:

اعتمد مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠١٤ على بيانات ذات صلة بالفساد تم جمعها عن طريق استقصاءات قامت بها مؤسسات مختلفة ومستقلة وحسنة السمعة، وفرتها مجموعة متنوعة تتكون من ثلاث عشرة مؤسسة دولية متخصصة في مجال تحليل مناخ الحوكمة والأعمال التجارية من خلال المسوحات والاستطلاعات والتقييمات، وتقوم منظمة الشفافية بإضفاء تحسينات مستمرة على المؤشر لتسهيل إجراء المقارنات ما بين نتائج مختلف دول العالم. ويعكس المؤشر آراء أصحاب الأعمال والمحللين من جميع أنحاء العالم وتطرح الاستقصاءات المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية حيث أثبتت الدراسات أن عمليات الفساد تسلب البلدان طاقاتها وتمثل عقبة كأداء في طريق التنمية^(٢).

وقد أدرجت منظمة الشفافية العالمية في أحد تقاريرها على موقعها الإلكتروني مقالاً بعنوان "مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤، النمو النظيف في خطر"^(٣) يبين التقرير أن درجات أكثر من ثلثي مجموع الدول المدرجة على جدول مؤشر مدركات الفساد

(١) د. أحمد أبو زيد: مقال بعنوان "تقرير مؤشر مدركات الفساد"، مرجع سابق.

(٢) محمد الحارثي: مقال بعنوان "قراءة في نتائج مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤"، مرجع سابق.

(٣) راجع نص المقال كاملاً على موقع منظمة الشفافية العالمية على الرابط التالي:

لعام ٢٠١٤ تحت الخمسين درجة، حيث الدرجة الدنيا، حيث الفساد مستشري بشكل أكبر.

وتحتل كل من الدنمارك المرتبة الأولى بـ ٩٢ درجة، وتليها فنلندا، ثم السويد والنرويج حققت ما يقارب تسعون نقطة، بينما تقاسمت المرتبة الأخيرة كلاً من كوريا الشمالية والصومال بنمائي درجات. وتعتبر هذه النتائج مستحقة نظراً لاشتراك الدول الحاصلة عليها في صفات إيجابية تتمثل بمحدودية إمكانية قبول أصحاب القرارات خصوصاً في الدوائر الرسمية لإغراءات تجارية أو شخصية وهي نتيجة عززتها صلاحية النفاذ إلى المعلومة وإتباع قواعد الحكم الصالح لسلوكيات العاملين في المناصب العامة. أما الدول التي تتسم بضعف المؤسسات العامة استمرت الحكومات التي تتسم بغياب الاستقرار وغالباً ما كانت من أصحاب التاريخ بوجود صراعات على المراتب الدنيا من مؤشر مدركات الفساد. فقد حصلت كل من أفغانستان وكوريا الشمالية والصومال والسودان والعراق على المراتب الأخيرة بالحصول على نقاط متدنية ويعود ذلك لانعدام المساءلة للقيادات وضعف المؤسسات العامة في تلك الدول. وترى منظمة الشفافية الدولية أنه يستوجب على الدول التي جمعت أقل من سبعين نقطة على المؤشر المكون من مائة نقطة تنفيذ برامج للإصلاحات الإدارية و محاربة استغلال الوظيفة العامة^(١). أما عن سورية فقد جاء ترتيبها في الثلث الأخير وتحديداً المرتبة التاسعة والخمسون بعد المائة من أصل مائة وخمس وسبعون، وبعشرين درجة من أصل مائة درجة.

وفيما يلي جدول مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٤ ويشمل ترتيب ١٧٥ دولة على سلم مؤشر الفساد العالمي^(٢).

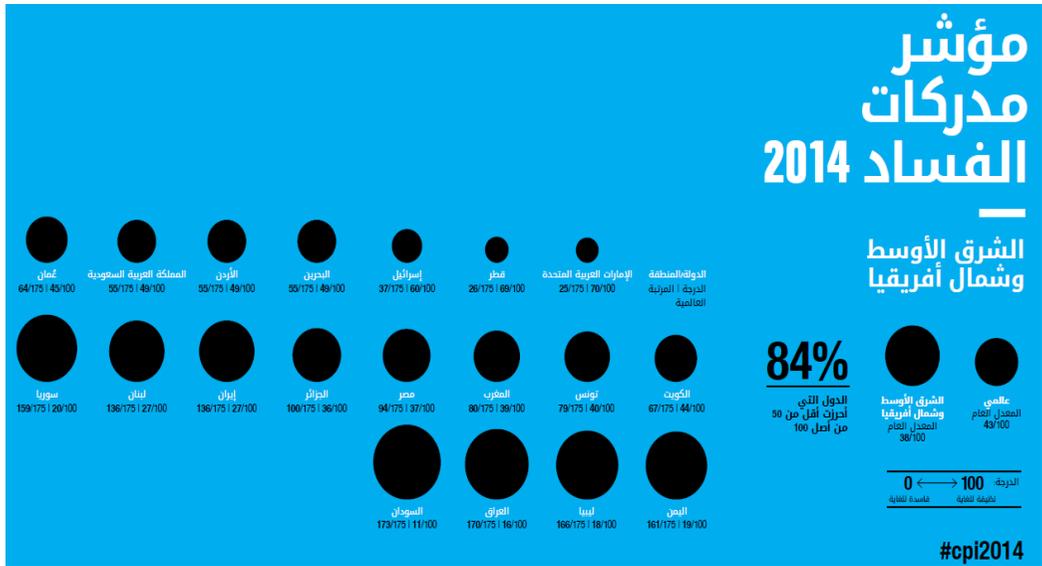
(١) محمد الحارثي: مقال بعنوان: قراءة في نتائج مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤، مرجع سابق.

(٢) تقرير مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤، منظمة الشفافية العالمية، منشور موقع المنظمة على الرابط التالي:

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	92	21	Chile	73	61	Croatia	48
2	New Zealand	91	21	Uruguay	73	61	Ghana	48
3	Finland	89	23	Austria	72	63	Cuba	46
4	Sweden	87	24	Bahamas	71	64	Oman	45
5	Norway	86	25	United Arab Emirates	70	64	The FYR of Macedonia	45
5	Switzerland	86	26	Estonia	69	64	Turkey	45
7	Singapore	84	26	France	69	67	Kuwait	44
8	Netherlands	83	26	Qatar	69	67	South Africa	44
9	Luxembourg	82	29	Saint Vincent and the Grenadines	67	69	Brazil	43
10	Canada	81	30	Bhutan	65	69	Bulgaria	43
11	Australia	80	31	Botswana	63	69	Greece	43
12	Germany	79	31	Cyprus	63	69	Italy	43
12	Iceland	79	31	Portugal	63	69	Romania	43
14	United Kingdom	78	31	Puerto Rico	63	69	Senegal	43
15	Belgium	76	35	Poland	61	69	Swaziland	43
15	Japan	76	35	Taiwan	61	76	Montenegro	42
17	Barbados	74	37	Israel	60	76	Sao Tome and Principe	42
17	Hong Kong	74	37	Spain	60	78	Serbia	41
17	Ireland	74	39	Dominica	58	79	Tunisia	40
17	United States	74	39	Lithuania	58	80	Benin	39

وفيما يلي مؤشر مدركات الفساد لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لعام ٢٠١٤، وتكون درجتها عشرين من مائة، وهذا ينذر بخطر الفساد الذي يجتاح المجتمع فكلما قل ترتيب الدولة كلما دل ذلك على غرقها في الفساد.

مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٤ لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا^(١)



الدرجات تحتسب من ١٠٠ لتكون الدرجة (٠) الأكثر فساداً، والدرجة (١٠٠) الأكثر نزاهة.

(١) مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٤ للشرق الأوسط وشمال إفريقيا، منشور على موقع منظمة الشفافية العالمية على الرابط التالي:

<http://www.transparency.org/cpi2014/infographic>

وتعتبر الظروف التي تمر بها البلاد عاملاً مهماً في زيادة انتشار الفساد، حيث لم تعد محاربة الفساد من الأولويات الحكومية في ظل توجه الحكومة نحو أشياء أكثر أهمية (حسب رأيها).

وإذا ألقينا الضوء على مؤشر مدركات الفساد لعام (٢٠١٣)^(١) نلاحظ أن ترتيب الجمهورية العربية السورية ١٦٨ / ١٧٥، وبسبعة عشر درجة من أصل مائة.

(١) مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٤ للشرق الأوسط وشمال إفريقيا، منشور على موقع منظمة الشفافية العالمية على الرابط التالي:

<http://www.transparency.org/cpi2013/infographic>

94	Suriname	36							
102	Ecuador	35							
102	Moldova	35							
102	Panama	35							
102	Thailand	35							
106	Argentina	34							
106	Bolivia	34							
106	Gabon	34							
106	Mexico	34							
106	Niger	34							
111	Ethiopia	33							
111	Kosovo	33							
111	Tanzania	33							
114	Egypt	32							
114	Indonesia	32							
116	Albania	31							
116	Nepal	31							
116	Vietnam	31							
119	Mauritania	30							
119	Mozambique	30							
119	Sierra Leone	30							
119	Timor-Leste	30							
123	Belarus	29							
123	Dominican Republic	29							
123	Guatemala	29							
123	Togo	29							
127	Azerbaijan	28							
127	Comoros	28							
127	Gambia	28							
127	Lebanon	28							
127	Madagascar	28							
127	Mali	28							
127	Nicaragua	28							
127	Pakistan	28							
127	Russia	28							
136	Bangladesh	27							
136	Côte d'Ivoire	27							
136	Guyana	27							
136	Kenya	27							
140	Honduras	26							
140	Kazakhstan	26							
140	Laos	26							
140	Uganda	26							
144	Cameroon	25							
144	Central African Republic	25							
144	Iran	25							
144	Nigeria	25							
144	Papua New Guinea	25							
144	Ukraine	25							
150	Guinea	24							
150	Kyrgyzstan	24							
150	Paraguay	24							
153	Angola	23							
154	Congo Republic	22							
154	Democratic Republic of the Congo	22							
154	Tajikistan	22							
157	Burundi	21							
157	Myanmar	21							
157	Zimbabwe	21							
160	Cambodia	20							
160	Eritrea	20							
160	Venezuela	20							
163	Chad	19							
163	Equatorial Guinea	19							
163	Guinea-Bissau	19							
163	Haiti	19							
167	Yemen	18							
168	Syria	17							
168	Turkmenistan	17							
168	Uzbekistan	17							
171	Iraq	16							
172	Libya	15							
173	South Sudan	14							
174	Sudan	11							
175	Afghanistan	8							
175	Korea (North)	8							
175	Somalia	8							

وبمقارنة مؤشر مدركات الفساد ما بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤، نلاحظ أن نقاط الجمهورية العربية السورية قد تحسنت بالرغم من الأوضاع القائمة في البلاد، والجدول التالي يوضح ذلك.

جدول: مقارنة بين مؤشر مدركات الفساد CPI لعامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤.

السنوات	٢٠١٣	٢٠١٤
عدد النقاط/١٠٠	١٠٠/١٧	١٠٠/٢٠
الترتيب دولياً	١٦٨	١٥٩

تجدر الإشارة إلى أن مقارنة النتائج بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤ يجب أن تكون على أساس نقاط الدولة المعنية لا مرتبتها. فالمرتبة قد يتغير موقعها بسبب دخول دول جديدة إلى المؤشر وخروج أخرى منه.

وغالباً ما تضمن منظمة الشفافية في تقاريرها العديد من التوصيات في شأن محاربة الفساد ومنها^(١): الالتزام بالشفافية للحيلولة دون انتشار الفساد على المستوى العالمي، والقيام بتضمين إجراءات مكافحة الفساد عند صنع القرارات العامة. وهناك أولويات في هذا المقام من بينها التزام المزيد من الشفافية حيال الإنفاق العام والعقود العامة، وتوسيع نطاق مساءلة الهيئات العامة، كما تدعو منظمة الشفافية الدولية إلى تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشكل أكثر صرامة، حيث ترى أن تلك الاتفاقية هي المبادرة العالمية الوحيدة التي تضع إطار عمل للحد للفساد والقضاء عليه، وتؤكد على ضرورة تنفيذ بند الاتفاقية الخاص بإنشاء هيئة مستقلة مالياً وإدارياً لمكافحة الفساد تشكل من شخصيات وطنية مشهود لها بالاستقامة وعدم تلوثها بأي عمليات فساد بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني المستقلة تماماً والتي تمارس عملها باستقلالية عن أية مؤثرات. وترى أن المبررات التي تسوقها بعض الدول من أن

(١) محمد الحارثي: مقال "قراءة في نتائج مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤"، مرجع سابق.

أسباب عدم إنشاء هيئة مستقلة هو رغبة الحكومة بعدم تضخم الهيئات المستقلة أنه سبب غير مقبول و لا مبرر. ووفق منظمة الشفافية الدولية فإن استئصال الفساد والتوصل إلى مرتبات عليا في إطاره العام يتطلب:

- تعزيز وتطوير آليات الأداء البرلماني فيما يتعلق بمحاربة الفساد رقابياً وتشريعاً.
- قضاء قوي مع تعزيز استقلالته ونزاهته.
- تحسين النصوص التشريعية بما ينسجم مع المعايير الواردة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بما ذلك قانون حق الإطلاع وحرية الحصول على المعلومات، ومدونات السلوك، واسترداد الأموال مع التطبيق الصارم لتلك القوانين.
- وجود الخطط الإصلاحية الهادفة إلى مكافحة الفساد ووضعها حيز التنفيذ بشكل فاعل ومؤثر على أرض الواقع والشفافية في الميزانيات العامة وفي رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات الحكومية.
- الإفصاح عن الآليات التي تتبعها الحكومة في اتخاذ القرارات والسياسات العامة.
- وضع أنظمة ضبط ورقابة داخلية فاعلة للجهات الحكومية.
- وضع الآليات الكفيلة بالتزام المسؤولين بالإفصاح عن ذمهم المالية.
- إعلام مستقل مع زيادة الجهود الرسمية للرصد والقياس والتشخيص والتقييم لمستويات الفساد واعتماد الدراسات العلمية لتطوير المناهج الإدراكية الموضوعية لقياس مدى استفحال الفساد وإجراء المسوحات الاستقصائية لمدرجات الفساد بصورة دورية تقيس مدى التحسن في وضع مدرجات الفساد وانعكاس ذلك على أداء المؤسسات المعنية بمحاربة الفساد من حيث تقييم نتائجها وفعاليتها.
- تبني مبدأ المشاركة والشفافية في عملية الإصلاح ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني في صنع القرارات المتعلقة بمحاربة الفساد و وضع الخطط الإصلاحية.

- تعزيز قيم المواطنة الصالحة في المجتمع من خلال التعليم والإعلام.
- التوسع في خيار إنجاز المعاملات الرسمية عن طريق الحكومة الإلكترونية.
- مراجعة وتطوير "المؤسسات الديمقراطية" حتى تكون عنصر هام في تمكين "الحكم الرشيد" وما يحتويه من قيم الشفافية والنزاهة والمساءلة والعدالة .

ثانياً: المؤشر العالمي للحكومة (WGI)

تم إصدار المؤشرات العالمية للحكومة منذ عام ١٩٦٦ بناء على برنامج بحثي طويل الأمد للبنك الدولي، والذي يتضمن ستة مكونات أساسية هي (الصوت والمساءلة والاستقرار السياسي وغياب العنف وفاعلية الحكومة والجودة التنظيمية وسيادة القانون ومكافحة الفساد) يتم قياسها في أكثر من مئتي دولة.

وتبرز أهمية هذا المؤشر في أنه يغطي أكثر من مئتي دولة حول العالم وتهتم بهذا التقرير منظمة الأمم المتحدة ومنظماتها ومعظم المؤسسات والجمعيات المعنية بمكافحة الفساد، ويقيس هذا المؤشر مستوى المساءلة والمحاسبة والاستقرار السياسي وفاعلية الحكومة وطبيعة الرقابة ونوعيتها وسيادة القانون ومراقبة الفساد.

كيفية احتساب مؤشر الحكومة العالمي: يتم احتساب هذا المؤشر عن طريق إجراء مسوحات وتقييمات ودراسات تقوم بها أكثر من ثلاثين منظمة في جميع أنحاء العالم ويتم تحديثها سنوياً. يتم تمثيل كل مؤشر من هذه المؤشرات بنسبة مئوية، حيث تشير هذه النسبة المئوية إلى جميع الدول التي تحتل مركز أقل من البلد الذي تشملته الدراسة وكلما كانت النسبة أعلى كانت النتيجة أفضل^(١).

مؤشر السيطرة على الفساد في مؤشرات الحكم الرشيد:

يمثل أحد المؤشرات الفرعية ويجسد تصورات إلى أي مدى تمارس السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بما في ذلك كل أشكال الفساد الصغرى والكبرى، فضلاً عن

(١) تقرير بعنوان "أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها"، وزارة تطوير القطاع العام، مرجع سابق،

سيطرة أصحاب النفوذ والنخب وأصحاب المصالح الخاصة على الدولة^(١). ويحتل هذا المؤشر موقعاً مهماً في الحكم الصالح، إذا يعتبر المراقبون الدوليون بأن توفر مكونات الحكم الصالح ومتطلباته شرطاً أساسياً للتنمية المستدامة التي يهدد الطريق إليها نقشي الفساد وانتشاره في مختلف القطاعات العامة والخاصة^(٢).

والرسم البياني التالي^(٣) يبين لنا مدى السيطرة على الفساد والقدرة على التحكم به في الجمهورية العربية السورية بحسب البنك الدولي من عام ١٩٩٦ حتى عام ٢٠١٤.

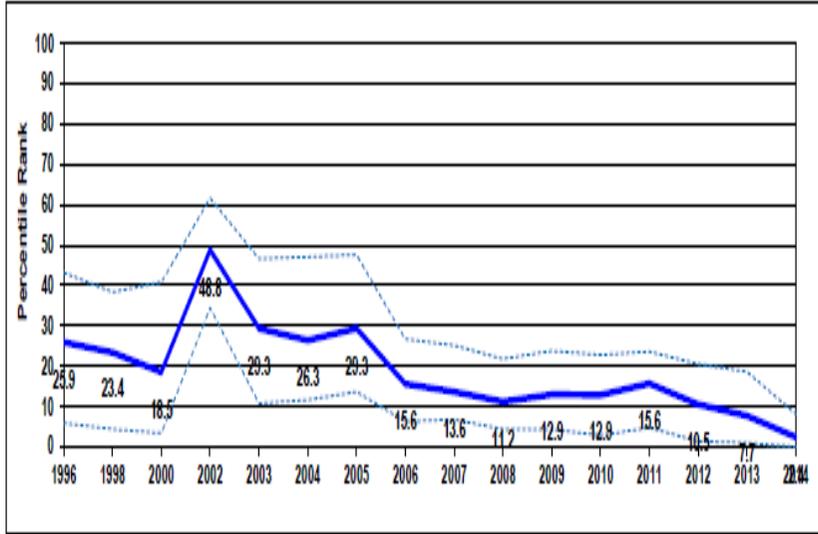
(١) تقرير بعنوان "أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها"، وزارة تطوير القطاع العام، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) غادة الشمراني: "الشفافية والمساءلة في الدول العربية"، رسالة ماجستير، جامعة الملك سعود، كلية إدارة الأعمال، السعودية، ٢٠٠٧، ص ١٣.

(٣) تقرير المؤشرات العالمية لإدارة الحكم في الجمهورية العربية السورية للفترة ١٩٩٦-٢٠١٤، ص ٧، موثق على موقع البنك الدولي، على الرابط التالي:

<http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/docsearch/country/82691>

Syrian Arab Republic, 1996-2014
Aggregate Indicator: Control of Corruption



Individual Indicators used to construct Control of Corruption

نلاحظ من الرسم البياني أعلاه أن ترتيب الجمهورية العربية السورية الجمهورية العربية السورية بحسب البنك الدولي من عام ١٩٩٦ حتى عام ٢٠١٤.

بين الدول كان يتراوح ما بين (٢٥%) إلى (٧%) (معدداً عام ٢٠٠٢ الذي شهد ارتفاعاً ملحوظاً في ترتيب الدولة ليصبح ثمانين وأربعين). ونلاحظ أيضاً أن عام ٢٠١٤ شهد أكبر تدني من حيث ترتيب مكانة الجمهورية العربية السورية نسبة إلى الدول الأخرى. ويُعزى ذلك إلى استغلال العديد من الفاسدين الظروف الاستثنائية والأوضاع المضطربة واستنزاف ثروات البلاد ونهب الأموال العامة والتكسب المادي وغير المادي بشتى الطرق والأساليب.

ثالثاً: مؤشر التنافسية العربية

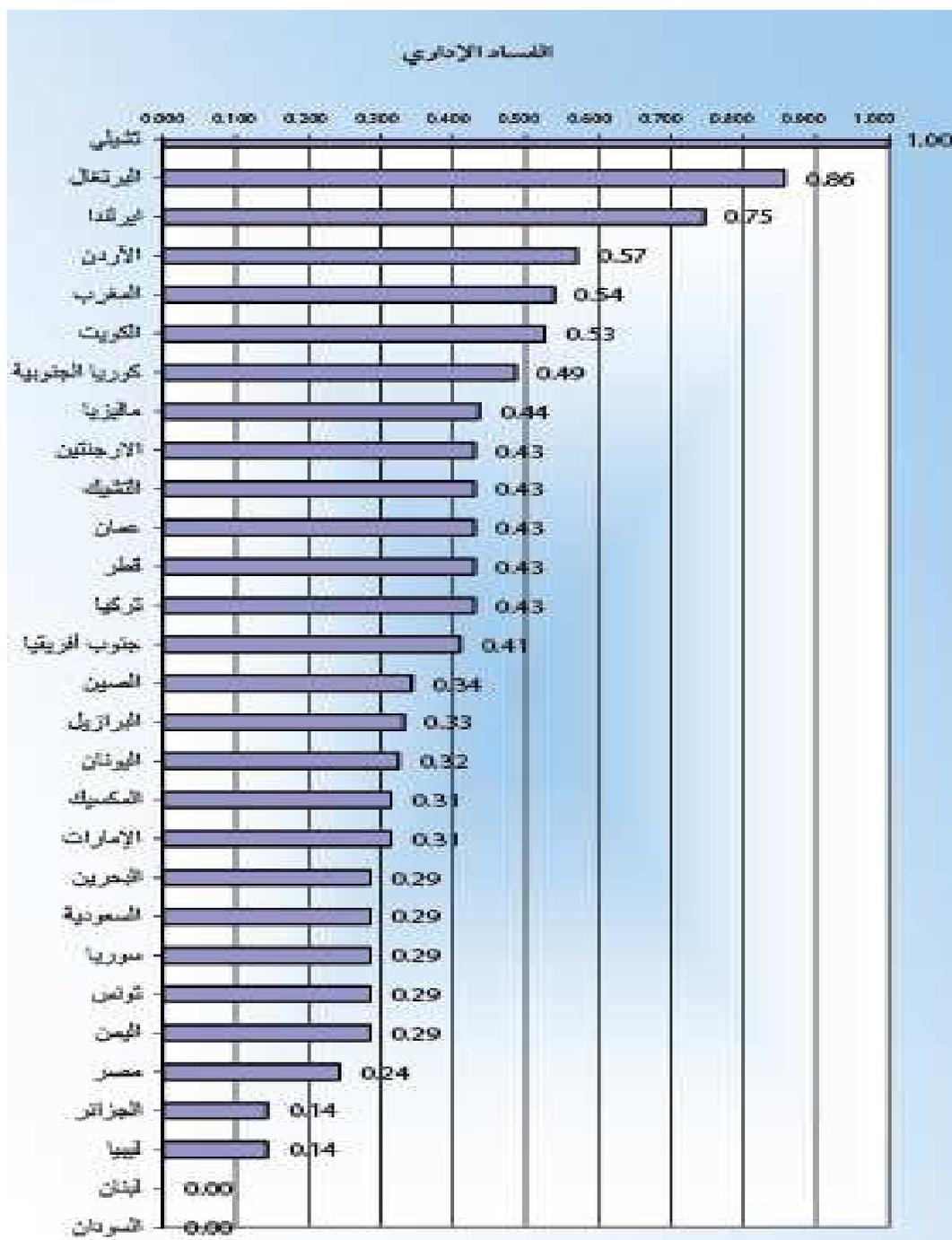
يعرف المنتدى الاقتصادي العالمي التنافسية على أنها القدرة على توفير البيئة الملائمة لتحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستدامة. ويصدر عن المعهد العربي للتخطيط في الكويت تقرير التنافسية العربية بشكل دوري لرصد تنافسية الاقتصاديات العربية في الأسواق الدولية، ويستند هذا التقرير إلى مؤشر مركب لقياس مستوى التنافسية ويتكون هذا المؤشر من عدة مؤشرات فرعية تعكس العوامل المؤثرة على الأداء التنافسي النسبي^(١).

مؤشر التنافسية العربية في تقرير عام ٢٠١٢^(٢): يعتبر المؤشر الإجمالي للتنافسية العربية المدرج في آخر تقرير للتنافسية العربية مؤشراً مركباً يتكون من مؤشرين فرعيين (مؤشر التنافسية الجارية ومؤشر التنافسية الكامنة) ويندرج تحت كل منها مؤشرات فرعية يدخل فيها خمسة وستين مكوناً لكل بلد تشكل المؤشر الإجمالي. ومن أهم المؤشرات الفرعية مؤشر "الحاكمية وفاعلية المؤسسات" والذي يقيس الفساد الإداري في البلاد العربية، وحسب التقرير فيأتي ترتيب الجمهورية العربية السورية في المرتبة التاسعة من أصل ست عشر دولة عربية. علماً أن البيانات المستخدمة في هذا التقرير تغطي الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩ لقياس التنافسية بمقارنة مؤشرات الدول العربية مع ثلاث عشرة دولة مقارنة.

(١) تقرير التنافسية العربية لعام ٢٠١٢، المعهد العربي للتخطيط، مكتبة الكويت الوطنية، الإصدار الرابع، الكويت، ٢٠١٢.

(٢) تقرير التنافسية العربية لعام ٢٠١٢، المعهد العربي للتخطيط، مرجع سابق.

جدول يبين مؤشرات الحاكمية وفاعلية المؤسسات - الفساد الإداري^(١)



(١) تقرير التنافسية العربية لعام ٢٠١٢، مكتبة الكويت الوطنية، الكويت، ص ١٣٠.

جدول: الحاكمة وفاعلية المؤسسات^(١)

الترتيب	مؤشر الحاكمة وناعية المؤسسات	البيروقراطية	احترام القانون والنظام	الفساد الإداري	البلد
25	0.24	0.33	0.25	0.14	الجزائر
19	0.42	0.67	0.15	0.43	الارجنتين
15	0.46	0.33	0.75	0.29	البحرين
26	0.24	0.33	0.05	0.33	البرازيل
2	0.81	0.67	0.75	1.00	تشيلي
18	0.43	0.33	0.63	0.34	الصين
4	0.62	0.67	0.75	0.43	النشيك
22	0.34	0.33	0.45	0.24	مصر
7	0.54	0.67	0.63	0.32	اليونان
1	0.92	1.00	1.00	0.75	ايرلندا
13	0.47	0.33	0.50	0.57	الأردن
3	0.63	0.67	0.75	0.49	كوريا الجنوبية
8	0.54	0.33	0.75	0.53	الكويت
24	0.28	0.33	0.50	0.00	لبنان
27	0.21	0.00	0.50	0.14	ليبيا
9	0.53	0.67	0.50	0.44	ماليزيا
20	0.39	0.67	0.20	0.31	المكسيك
6	0.54	0.33	0.75	0.54	المغرب
10	0.50	0.33	0.75	0.43	عمان
5	0.56	0.67	0.15	0.86	البر تغال
10	0.50	0.33	0.75	0.43	قطر
15	0.46	0.33	0.75	0.29	السعودية
23	0.29	0.33	0.13	0.41	جنوب أفريقيا
29	0.04	0.00	0.13	0.00	السودان
21	0.36	0.03	0.75	0.29	سوريا
15	0.46	0.33	0.75	0.29	تونس
14	0.46	0.33	0.63	0.43	تركيا
12	0.49	0.67	0.50	0.31	الإمارات
28	0.10	0.00	0.00	0.29	اليمن
	0.37	0.27	0.55	0.30	متوسط الدول العربية
	0.53	0.59	0.48	0.50	متوسط دول المقارنة

(١) تقرير التنافسية العربية لعام ٢٠١٢، المعهد العربي للتخطيط، مكتبة الكويت الوطنية، الإصدار الرابع،

الكويت، ص ٤٢.

رابعاً: مؤشر التنافسية العالمي

يصدر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، يدرس مدى تنافسية الدول والعوامل المؤثرة في التنمية الاقتصادية والمستدامة، كما ينظر إليه بعين الاعتبار قبل وضع الخطط والسياسات العامة من قبل الحكومات، وأيضاً قبل أخذ قرار بخوض تجارب الاستثمار في العديد من الدول الخاضعة للتقييم، ويشكل الفساد في أغلب الأحوال مانعاً أمام المستثمرين الأجانب إضافة إلى عوامل أخرى كغياب الشفافية والمحاسبة ونفسي البيروقراطية وسوء الإدارة.

ويعد مرجعاً اقتصادياً مهماً لرجال الأعمال في العالم، ويعتمد عليه في تحديد كيفية اتجاهات الاستثمار الأجنبي، وهو بمثابة عملية تقييم سنوية للعوامل التي تسهم في دفع عجلة الإنتاجية والازدهار لمائة وأربعين دولة حول العالم، ويعتمد على ثلاثة مؤشرات رئيسية لقياس مدى تنافسية الدولة عالمياً، وهي المتطلبات الأساسية للاقتصاد، والعوامل المحسنة لكفاءة الاقتصاد، وعوامل الإبداع والتطور.

ويندرج تحت تلك المؤشرات الثلاثة العديد من المؤشرات الفرعية التي تقيس مجموعة المؤسسات والسياسات والعوامل التي تحدد الازدهار للاقتصاد في الوقت الحالي وعلى المدى المنظور^(١).

ومؤشر الفساد لبلد معين هو متوسط جميع المستجيبين للتقديرات لذلك البلد وهو نتيجة طرح أسئلة على الشركات إزاء جوانب مختلفة من المنافسة في البلدان المضيفة. ويطلب من المجيب على الأسئلة وضع تقدير للفساد يتحدد حجمه بين واحد وسبعة وفقاً لمدى مخالفة القواعد والمدفوعات الإضافية المرتبطة بتراخيص الاستيراد والتصدير

(١) تقرير وزارة تطوير القطاع العام بعنوان "أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها"، مرجع سابق،

والأعمال التجارية وتراخيص الأعمال والرقابة على الصرف والضرائب المقدرة وطلبات الحصول على القروض^(١).

تجدر الإشارة إلى أن الجمهورية العربية السورية لم تدرج ضمن تقرير التنافسية العالمي لعام ٢٠١٢ أو ٢٠١٣ أو ٢٠١٤، نظراً لعدم القدرة على إجراء مسوحات فيها^(٢) (بسبب الظروف التي تعيشها البلاد مؤخراً). وبالعودة لسنوات سابقة فقد احتلت الجمهورية العربية السورية المرتبة (١٣٩/٩٧) في تقرير التنافسية لعام ٢٠١٠-٢٠١١ وحققت (٣,٧٥) من أصل سبعة. والجدول التالي يبين ترتيب مائة وتسعة وثلاثون دولة في جميع أنحاء العالم.

(١) د. يحيى النجار: ورقة عمل بعنوان "الآثار الاقتصادية للفساد الإداري"، مجلة التحدي، مجلة اقتصادية

محكم، العدد الأول ٢٠١٣/٨/٣١، ص ٨.

(٢) تقرير مؤشر التنافسية العالمية لعام ٢٠١٤، المنتدى الاقتصادي العالمي، ص ٨٤.

جدول: مؤشر التنافسية العالمي ٢٠١٠ - ٢٠١١ (١)

Country/Economy	GCI 2010-2011		GCI 2010-2011 rank among 2009 countries	GCI 2009-2010 rank *
	Rank	Score		
Switzerland	1	5.63	1	1
Sweden	2	5.56	2	4
Singapore	3	5.48	3	3
United States	4	5.43	4	2
Germany	5	5.39	5	7
Japan	6	5.37	6	8
Finland	7	5.37	7	6
Netherlands	8	5.33	8	10
Denmark	9	5.32	9	5
Canada	10	5.30	10	9
Hong Kong SAR	11	5.30	11	11
United Kingdom	12	5.25	12	13
Taiwan, China	13	5.21	13	12
Norway	14	5.14	14	14
France	15	5.13	15	16
Australia	16	5.11	16	15
Qatar	17	5.10	17	22
Austria	18	5.09	18	17
Belgium	19	5.07	19	18
Luxembourg	20	5.05	20	21
Saudi Arabia	21	4.95	21	28
Korea, Rep.	22	4.93	22	19
New Zealand	23	4.92	23	20
Israel	24	4.91	24	27
United Arab Emirates	25	4.89	25	23
Malaysia	26	4.88	26	24
China	27	4.84	27	29
Brunei Darussalam	28	4.75	28	32
Ireland	29	4.74	29	25
Chile	30	4.69	30	30
Iceland	31	4.68	31	26
Tunisia	32	4.65	32	40
Estonia	33	4.61	33	35
Oman	34	4.61	34	41
Kuwait	35	4.59	35	29
Czech Republic	36	4.57	36	31
Bahrain	37	4.54	37	38
Thailand	38	4.51	38	36
Poland	39	4.51	39	46
Cyprus	40	4.50	40	34
Puerto Rico	41	4.49	41	42
Spain	42	4.49	42	33
Barbados	43	4.45	43	44
Indonesia	44	4.43	44	54
Slovenia	45	4.42	45	37
Portugal	46	4.38	46	43
Lithuania	47	4.38	47	53
Italy	48	4.37	48	48
Montenegro	49	4.36	49	62
Malta	50	4.34	50	52
India	51	4.33	51	49
Hungary	52	4.33	52	58
Peru	53	4.33	53	59
South Africa	54	4.32	54	45
Mauritius	55	4.32	55	57
Costa Rica	56	4.31	56	56
Azerbaijan	57	4.29	57	51
Brazil	58	4.29	58	86
Vietnam	59	4.27	59	75
Slovak Republic	60	4.25	60	47
Turkey	61	4.25	61	61
Sri Lanka	62	4.25	62	79
Russian Federation	63	4.24	63	63
Uruguay	64	4.23	64	65
Jordan	65	4.21	65	50
Mexico	66	4.19	66	60
Romania	67	4.16	67	64
Colombia	68	4.14	68	68
Iran, Islamic Rep.	69	4.14	n/a	n/a
Latvia	70	4.14	69	68
Bulgaria	71	4.13	70	76

Country/Economy	GCI 2010-2011		GCI 2010-2011 rank among 2009 countries	GCI 2009-2010 rank *
	Rank	Score		
Kazakhstan	72	4.12	71	67
Peru	73	4.11	72	78
Namibia	74	4.09	73	74
Morocco	75	4.08	74	73
Botswana	76	4.05	75	86
Croatia	77	4.04	76	72
Guatemala	78	4.04	77	80
Macedonia, FYR	79	4.02	78	84
Rwanda	80	4.00	n/a	n/a
Egypt	81	4.00	79	70
El Salvador	82	3.99	80	77
Greece	83	3.99	81	71
Trinidad and Tobago	84	3.97	82	86
Philippines	85	3.96	83	87
Algeria	86	3.96	84	83
Argentina	87	3.95	85	85
Albania	88	3.94	86	86
Ukraine	89	3.90	87	82
Gambia, The	90	3.90	88	81
Honduras	91	3.89	89	89
Lebanon	92	3.89	n/a	n/a
Georgia	93	3.86	90	90
Moldova	94	3.85	n/a	n/a
Jamaica	95	3.85	91	91
Serbia	96	3.84	92	93
Syria	97	3.79	93	94
Armenia	98	3.76	94	97
Mongolia	99	3.75	95	117
Libya	100	3.74	96	88
Dominican Republic	101	3.72	97	95
Bosnia and Herzegovina	102	3.70	98	109
Benin	103	3.69	99	103
Senegal	104	3.67	100	92
Ecuador	105	3.65	101	105
Kenya	106	3.65	102	98
Bangladesh	107	3.64	103	106
Bolivia	108	3.64	104	120
Cambodia	109	3.63	105	110
Guyana	110	3.62	106	104
Cameroon	111	3.58	107	111
Nicaragua	112	3.57	108	115
Tanzania	113	3.56	109	100
Ghana	114	3.56	110	114
Zambia	115	3.55	111	112
Tajikistan	116	3.53	112	122
Cape Verde	117	3.51	n/a	n/a
Uganda	118	3.51	113	108
Ethiopia	119	3.51	114	118
Paraguay	120	3.49	115	124
Kyrgyz Republic	121	3.49	116	123
Venezuela	122	3.48	117	113
Pakistan	123	3.48	118	101
Madagascar	124	3.46	119	121
Malawi	125	3.45	120	119
Swaziland	126	3.40	n/a	n/a
Nigeria	127	3.38	121	99
Lesotho	128	3.36	122	107
Côte d'Ivoire	129	3.35	123	116
Nepal	130	3.34	124	125
Mozambique	131	3.32	125	129
Mali	132	3.28	126	130
Timor-Leste	133	3.23	127	126
Burkina Faso	134	3.20	128	128
Mauritania	135	3.14	129	127
Zimbabwe	136	3.03	130	132
Burundi	137	2.96	131	133
Angola	138	2.93	n/a	n/a
Chad	139	2.73	132	131

(١) تقرير مؤشر التنافسية العالمي ٢٠١٠-٢٠١١، المنتدى الاقتصادي العالمي، ص ٢٩.

ويبدو أن ترتيب الجمهورية العربية السورية قد تراجع عن الأعوام السابقة، فقد كانت الجمهورية العربية السورية تحتل المرتبة (١٤٨/٩٤) وبدرجة (٣,٧٦) بحسب تقرير التنافسية العالمي ٢٠٠٩-٢٠١٠، بينما أحرزت المرتبة (١٣٤/٧٨) في تقرير التنافسية العالمي ٢٠٠٨-٢٠٠٩^(١).

الجدير بالذكر أنه هناك العديد من المؤسسات والجمعيات المعنية بمكافحة الفساد في العالم والتي تصدر تقارير دورية تتضمن مؤشرات متعلقة بالفساد ومنها^(٢):

- "مكتب الاتفاق العالمي"- الذي تم إنشاؤه حزيران ٢٠٠٠ بمبادرة من الأمم المتحدة أمام المنتدى الاقتصادي العالمي في ملتقاه كانون الثاني ١٩٩٩ - تقريرًا سنويًا عن مكافحة الفساد من عام ٢٠٠٤ مؤكدًا على المبدأ العاشر من المبادئ الدولية لحقوق (Business against corruption report) الإنسان والمواطنة.
- وكذلك الجهود المتميزة التي تؤديها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية Organization for Economic Co-operation and Development OECD من مسوح ودراسات وإصدارات متنوعة تختص في بعضها بالفساد بأنواعه ومكافحته.

ويرى رئيس مجلس إدارة الجمعية الاقتصادية العمانية محمد الحارثي في قراءته لمؤشر مدركات الفساد^(٣) "أن الفساد كان ولا يزال أحد الأسباب المباشرة وراء الثورات العربية التي خرجت فيها الشعوب عن صمتها لتعبر بجرأة وصلابة عن مطالبها الأساس (والمعبر عنه بشعار لا للاستبداد والفساد)، و لقد كان ترتيب أغلب دول الربيع العربي (مصر و تونس وليبيا) في النصف السفلي للمؤشر، وبنقاط أقل من ٤١% وقد أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية إلى أن الرشوة والمحسوبية والواسطة مترسخة بعمق في الحياة اليومية لتلك الدول".

(١) تقرير مؤشر التنافسية العالمية لعام ٢٠٠٩-٢٠١٠، المنتدى الاقتصادي العالمي، ص ٢٦.

(٢) تقرير لجنة الشفافية والنزاهة، مرجع سابق، ص ١٤.

(٣) محمد الحارثي، "قراءة في نتائج مؤشر مدركات الفساد"، مرجع سابق.

المبحث الثاني

أسباب الفساد الإداري

تتعدد الأسباب وراء انتشار ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات، فهناك مجموعة من العوامل المشتركة المكونة لهذه الظاهرة والتي تشكل في مجملها منظومة فساد، وهي متشابهة في معظم المجتمعات، إلا انه يجب الملاحظة أيضاً أن الخصوصية في تفسير ظاهرة الفساد قد تختلف من شعب لآخر، وفقاً لاختلاف الثقافات والقيم السائدة التي تتبع من الدين والعادات والتقاليد المتوارثة الموجودة في المجتمع وتبعاً لاختلاف تأثيراته سواء كانت سياسية تتعلق بنظام الحكم في الدولة أو اقتصادية تتعلق بالجوانب المالية والتجارية أو اجتماعية تتعلق بطبيعة العلاقات بين أفراد المجتمع وطبقاته. فالأسباب تختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر، فقد يُصنّف أحد الأسباب كعامل رئيسي في مجتمع ما بينما يشكل عاملاً ثانوياً في مجتمعات أخرى.

فبالرغم من وجود الفساد في جميع المجتمعات إلا أن البيئة التي ترافق بعض أنواع الأنظمة الحاكمة مثل الأنظمة الاستبدادية الدكتاتورية (والتي لا تأخذ إلا برأي حاكمها الشخصي وبناء على وجهة نظره الشخصية وتجاريه فقط) تشجع على بروز ظاهرة الفساد كرد فعل على هذا التسلط في هذا النظام أكثر من غيره، بينما يقل حجم هذه الظاهرة في الأنظمة الديمقراطية التي تشارك الشعب في الحكم وتستمع إلى رأيه، وتحترم حقوق الإنسان، وحرية العامة^(١).

المطلب الأول: أسباب فردية

تعود مثل هذه الاسباب لطبيعة الفرد وشخصيته والقيم والعادات التي نشأ عليها وقد تكون سبباً في انتشار الفساد.

١- انتشار الفقر والجهل ونقص وعي الفرد بحقوقه التي يجب على الدولة تأمينها من خلال نشر ثقافة "شرعة المواطن".

(١) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٢.

٢- جهل الموظف العام بواجباته تجاه منظمته يدفعه أحيانا لاستغلال مكانه الوظيفي في مقابل سطوة المال أو لتقوية علاقاته الشخصية مع اقاربه و معارفه، على حساب المصلحة العامة.

٣- شخصية الفرد والقيم الاخلاقية التي يحملها والتي يكون قد اكتسبها قسم كبير منها من محيطه الاجتماعي، فالحسد والطمع من الأسباب الفردية التي قد تدفع الفرد الى ارتكاب انحرافات معينة.

وقد أثبتت بعض الدراسات وجود صلة بين جرائم الفساد وبعض الخصائص الشخصية لمرتكبيها مثل الجنس والعمر والمستوى الدراسي^(١).

٤- ضعف شعور بعض الأفراد بانتمائهم للمجتمع وضعف شعورهم بالمواطنة فيه.
٥- انخفاض مستوى أجور العاملين في القطاع العام مقارنة مع ارتفاع مستوى المعيشة مما يدفع بعض العاملين للبحث عن مصادر مالية إضافية حتى لو كان من خلال الرشوة، فانخفاض أجر الموظفين الحكوميين يمثل إغراءً قوياً للتورط في الفساد في ظل تبرير لا شرعية أفعالهم بغلاء المعيشة وشعورهم بالغبن في الوقت الذي تتبدد فيه ثروات البلد، ويستطيع الباحث ملاحظة العلاقة الطردية بين انخفاض الأجور ونفسي الفساد.

المطلب الثاني: أسباب تنظيمية وإدارية

وتتمحور هذه الأسباب حول الأمور التنظيمية والإدارية داخل المنظمة نفسها وأحيانا تشمل جميع الأجهزة الإدارية، ومن هذه الأسباب نذكر:

(١) د. عز الدين بن تركي و أ. منصف شرفي: ورقة عمل بعنوان "الفساد الإداري أسبابه آثاره وطرق مكافحته إشارة لتجارب بعض الدول" في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ٢٠١٢.

١- كثرة القيود الحكومية على المعاملات في القطاع العام ودورة الروتين وبيروقراطية المكاتب التي غالباً ما تكون مستمدة من ارتباط الوظيفة العامة بمركزية السلطة.

٢- ازدواجية النظام الرقابي، فتعدد الأنظمة والهيئات الرقابية قد يؤدي إلى تداخل الاختصاصات فيما بينها الأمر الذي يؤدي إلى تنازع الاختصاص تارةً، واتكال هذه الهيئات كل منها على الآخر تارةً أخرى.

٣- تمتع المسؤولين بقدر كبير من الثقة الحكومية وإعطائهم صلاحيات واسعة واستجابة معظمهم لإغراءات الرشاوى والواسطات والمحسوبيات والهدايا، وإطلاق أيديهم في ظل غياب الشفافية في عملهم وعدم مساءلتهم من قبل الجهات المعنية.

٤- ضعف تطبيق القوانين والأنظمة والقرارات التي تنظم الوظيفة والعمل وتنظم سلوك العاملين في المنظمات، وإهمال متابعة أعمال الموظفين في الوزارات والمؤسسات العامة، حتى يتم التأكد من التزامهم بالأنظمة وعدم استغلالهم لمواقعهم الوظيفية وقيامهم بواجبهم في خدمة المواطنين بسرعة ودون استغلال، فالتقصير في محاسبة الموظف الذي يقوم باستغلال وظيفته تعطي دفعاً لأقرانه المترددين في ممارسة أفعال الفساد خوفاً من تطبيق عقوبة القانون، ومنه يتبين لنا أهمية تفعيل دور الرقابة الإدارية على الموظفين لضمان فعالية العمل والابتعاد عن سبل الفساد.

٥- سوء تنظيم الإدارات وعدم الاستقرار الإداري وعدم وجود هيكل تنظيمي جيد، وعدم استقرار القيادة الإدارية وتغيرها باستمرار، وعدم وجود دليل تنظيمي يتضمن إرشادات وتوجيهات إدارية لسلوك الموظفين والعاملين.. الخ،

كل ذلك يساهم في تدني السلوك الوظيفي المرغوب ويؤدي إلى تفشي السلوك اللأخلاقي في المنظمة^(١).

٦- سوء اختيار الموظفين وسوء تطبيق إجراءات الاختبارات الخاصة باختيار المتقدمين للوظائف الحكومية وإعطاء أولوية للأقارب والمحسوبيات على حساب معايير أخرى كالنزاهة والكفاءة.

٧- اعتماد معدلات روتينية في التقارير السنوية لتقويم أداء كافة العاملين في المنظمة وعدم اتباع معايير شفافة قابلة للمراجعة عند ترفيع العاملين وترقيتهم.... الخ.

٨- تنفيذ أحكام المحاكم في القضايا المتعلقة بالفساد على الأشخاص البسطاء دون الأشخاص المتنفذين داخل مؤسسات الدولة، والذين يحمون الفساد أساساً.

٩- ضعف العلاقة بين مؤسسات الدولة والمواطنين وخير مثال على ذلك رؤية المواطنين لشتى مظاهر الفساد دون مراجعة إداراتهم العليا لإبلاغهم، وهو ما يسمى التقبل الاجتماعي للفساد ويسمى أيضاً الفساد الأبيض.

١٠- ضعف أجهزة الرقابة الداخلية وارتباطها بالمنظمة نفسها التي يجب أن تراقب عملها بحكم التبعية الإدارية.

١١- تخلف الهياكل التنظيمية في المؤسسات العامة وعدم تماشيها مع طموحات الأفراد، وعدم اعتماد مبدأ "تدوير المناصب" فيها الأمر الذي يجعلها لا تستجيب لمطالبهم وتطلعاتهم، مما يجعلهم يلجؤون إلى اعتماد مسالك أخرى تتطوي تحت مفهوم الفساد لتجاوز محدوديات هذه الهياكل لتحقيق مصالحهم الذاتية.

(١) أسرار فخري عبد اللطيف: أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بابل، العدد ٢٩، السنة الرابعة يوليو، ٢٠٠٦، ص ٩.

١٢- شيوع الولاءات الحزبية في التعيينات في أجهزة الدولة على حساب الكفاءة والنزاهة.

١٣- غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات سلوك تبين الحقوق والواجبات للموظفين والمواطنين على حد سواء في المعاملات الرسمية في المؤسسات العامة، وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد في ظل غموض بعض الإجراءات الحكومية وتعقيدها بشكل يحول دون إنجاز مصالح المتعاملين مع الإدارة بالطرق النظامية مما يدفعهم إلى طلب المساعدة غير المشروعة في سبيل ذلك.

١٤- قد تكون المنظمة هي سبب رئيس في تفشي ظاهرة الفساد، فقد تكون الإدارة العليا للمنظمة هي نفسها أحد الأسباب الرئيسية الداعمة لتفشي ظاهرة الفساد من خلال^(١):

- أ- رسم وتحديد الاستراتيجيات والسياسات التي تخدم فئات معينة وأغراض شخصية لبعض العاملين في المنظمة او خارج المنظمة.
- ب- اتخاذ القرارات غير الداعمة لديمومة وبقاء المنظمة.
- ت- وجود خلل في القوانين والأنظمة بحيث اصبحت تدعم حالات الفساد.
- ث- اختيار العناصر القيادية غير المناسبة للعمل القيادي.
- ج- اختيار الموظف واستخدامه خارج الضوابط التي تؤهله لمسؤوليته وكفاءته بالمقارنة مع العمل المسند إليه ودخول عنصر المحاباة من أجل قرابة أو مصلحة مشتركة ونحو ذلك من الأسباب الخفية.

إن كل ذلك سينعكس على عملية اتخاذ القرار ورسم الاستراتيجيات و السياسات غير الداعمة للأهداف الأساسية للمنظمة، وبالتالي سيصبح الفساد جزء من ثقافة

(١) د. أحمد هاشم الصقال: بحث بعنوان "ظاهرة الفساد الإداري هل أصبحت جزء من ثقافة المجتمع"، موثق على موقع هيئة النزاهة، العراق ، ٢٠١٠.

المنظمة ويساعد في شبكة اتصالات غير رسمية تعمل على تدمير الهيكل التنظيمي الرسمي وتفتح المجال أمام المحسوبيات والواسطات والرشاوى.

المطلب الثالث: أسباب قانونية

١- عدم كفاية النصوص التشريعية لمكافحة الفساد، الأمر الذي يخلق بيئة مناسبة للفسادين في ظل تقاعس السلطة التشريعية عن وضع القوانين التي تنص على معاقبة الفاسدين الذين يستغلون مناصبهم ووظائفهم، لمساءلتهم لاحقاً أمام القضاء والبرلمان.

٢- سوء صياغة التشريعات وإهمال المراجعة الدائمة للقوانين والأنظمة وفقدان المرونة في تعديلها والبطء الشديد في اتباع الإجراءات الكفيلة بتحديثها.

٣- سوء صياغة اللوائح المنظمة للعمل نتيجة لغموض بعض مواد القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي تتناسب مع مصلحته، حتى وإن تعارضت مع مصالح المواطنين^(١).

٤- التحايل على النصوص التشريعية من خلال الاستثناءات غير النظامية وتفسيرها لخدمة مصالح بعض المتنفذين.

٥- نقص الصرامة في تطبيق العقوبات والجزاءات على من يقترفون جرائم الفساد والإفلات من القصاص أحياناً، فعندما يكافئ المفسدون المتهمون في قضية اختلاس مصرف مثلاً بالتعيين في هيئة اقتصادية أكبر فكيف يمكن في هذه الحالة القضاء على الفساد!!!

(١) أحمد عبد الرحمن الشمري: مظاهر الانحراف الوظيفي، مجلة التدريب والتقنية، العدد ٥٧، ٢٠٠٤، ص ٢٦ - ٢٨.

المطلب الرابع: أسباب بيئية

تكمن هذه العوامل في الفرص المهيأة للفرد لممارسة الفساد الإداري ويمكن تصنيف الأسباب البيئية كالتالي:

أولاً - بيئة اقتصادية:

تعد العوامل الاقتصادية من الأسباب الرئيسية في تفشي ظاهرة الفساد الإداري كما سنرى تالياً:

١- تدني مستوى دخل الموظف كنتيجة لتقصير الجهاز الحكومي في متابعة هيكلية الرواتب والأجور بحيث تواكب التشريعات الخاصة بهيكلية الأجور والرواتب مستويات المعيشة وغلاؤها والقدرة الشرائية للعملة المحلية ومستويات التضخم، فالشعور بالغبن من عدم عدالة توزيع الناتج القومي الإجمالي وعدم تحقيق توازن بين مستلزمات المعيشة ومستويات الاجور سبب مهم في زيادة ميول بعض الأفراد إلى تحقيق مدخولات إضافية من خلال طرق غير مشروعة، إذ قد يُعزّر بالموظف لزيادة مدخولاته من خلال الانغماس في جوانب الفساد الاداري كخطوة لتغطية تكاليف المعيشة واسترجاع ما يراه "تفاوت غير مبرر في الثروة"، فضالة الأجور وارتفاع مستويات التضخم قد تكون ناجمة عن اتباع سياسات مالية خاطئة أو انخفاض الناتج القومي الإجمالي من جراء إنفاق الدولة على قطاعات غير منتجة، فكل ماسبق يعتبره البعض مبرراً لقبول الفساد أو تقبله لدى الآخرين.

٢- توزيع الثروة في المجتمع بشكل غير عادل بحق الطبقة الفقيرة، حيث يعتبر أنصار التفسير الاقتصادي أن المجتمع منقسم إلى فئة كثيرة الثراء مقابل فئات أخرى محرومة في المجتمع، وهذا يؤدي بطبيعة الحال الى إضعاف الولاء للأهداف العامة المشتركة للمجتمع، ومن ثم بروز سلوكيات منحرفة وفسادة في أجهزة الدولة^(١). ويؤخذ

(١) أسّار فخري عبد اللطيف: أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف

الحكومية، مرجع سابق، ص ٩.

على هذا التفسير إهماله وجود فئة ثالثة هي الطبقة المتوسطة والتي تعتبر النسبة الأكبر في المجتمع.

ثانياً - بيئة اجتماعية:

١- التقبل الاجتماعي للفساد، فالثقافة المجتمعية تعد من الأسباب الضالعة في تعزيز ظاهرة الفساد، ففي كل مجتمع مناخ عام يحدد درجة تقبله للفساد من عدمه، فعندما تطغى القيم الاخلاقية والدينية للمجتمع، يتأثر بها الأفراد، وتنتقل عدواها إلى منظماتهم التي يعملون فيها. فالاهتمام بتربية الأفراد منذ طفولتهم يؤهلهم للتصدي لمظاهر الفساد من خلال سلوكياتهم المستقبلية.

٢- تأثير الدين: فمن الملاحظ أن المجتمع المتدين يكون في الغالب أقل ميلاً نحو الفساد بشكل عام.

٣- عدم نشر الوعي بحقوق وواجبات الموظف العام والمتعامل مع الإدارة على حد سواء، فجهل الفرد بالإجراءات الإدارية المطلوبة لإتمام معاملته وفق المعتاد يعرضهم لضعاف النفوس من الموظفين الذين يستغلون جهلهم في مقابل تأدية الموظف لواجباته المفروضة عليه أصلاً مقابل المال.

٤- طبيعة جنس المرتشي: في إطار الهيكل الجنسي للسكان وجد أن المرأة أقل ميلاً للفساد من الرجل، وقد يكون ذلك بسبب المسؤولية الاجتماعية الملقاة على الرجل في تحمله الأوزار العائلية وغيرها من المسؤوليات^(١).

(١) د. عز الدين بن تركي و أ. منصف شرفي: ورقة عمل بعنوان الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته- إشارة لتجارب بعض الدول، مرجع سابق.

ثالثاً - بيئة سياسية:

وتعد هذه الأسباب هي الأخطر من نوعها، وتتمثل بمايلي:

- ١- تزداد الفرص لممارسة الفساد في المراحل الانتقالية والفترات التي تشهد تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية، كالتحول من نظام اقتصادي إلى آخر أو تغير الظروف الاجتماعية والتي تتأثر بالظروف السياسية بشكل كبير.
- ٢- شيوع الولاءات الحزبية والسياسية داخل الوظيفة العامة والتي تقود إلى تحقيق مصالح بعض التجار ورجال الأعمال دون المصلحة العامة، واستخدام الأنظمة وحتى تشريع القوانين باتجاه مصالح هذه الفئات على حساب باقي الأفراد، والمثال الأكثر شيوعاً تجاوز الإجراءات القانونية والإدارية في مناقصة ما لمصلحة شخص ما.
- ٣- ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة في اتخاذ القرارات أسهمت بشكل وافر في هذه تفشي الظاهرة لان القرارات الإدارية أصبحت متسلطة ويعيدة عن الشفافية، وفي غالب الأحيان غير مبررة بمتن القرار.
- ٤- غياب دولة المؤسسات القانونية والدستورية الأمر الذي انعكس على غياب الحافز الذاتي لمكافحة الفساد في ظل غياب دولة القانون وسلطة التشريعات تحت وطأة التهديد بالتهميش والإقصاء الوظيفي وقد يصل الأمر إلى القتل والاختطاف أحياناً^(١).
- ٥- امتناع المواطنين والوافدين عن إبلاغ الجهات المختصة عن جرائم الفساد خشية الانعكاسات السلبية ضدهم وخوفاً من التعقيدات والإجراءات الإدارية التي قد تتخذ بحقهم كالنقل التعسفي مثلاً.

(١) أ.سمير عباس وأ.صباح عباس: دراسة بعنوان الفساد الإداري والمالي في العراق، مظاهره و أسبابه ووسائل علاجه، معهد الإدارة، موثق على موقع هيئة النزاهة، العراق، ٢٠٠٨، ص ١٠.

- ٦- عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.
- ٧- ارتباط القضاء بالقرار السياسي وهو أمر مرتبط أيضا بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات إذ يلاحظ في معظم البلدان المتقدمة والديمقراطية استقلالية القضاء عن عمل النظام السياسي فوجود سلطة قضائية مستقلة نزيهة تمارس عملها بشكل عادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على عموم المجتمع دون تمييز هي الضامن لحقوق الفرد والمؤسسات والمجتمع.
- ٨- ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وعدم اتخاذها إجراءات بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها أو بعض أطرافها في الفساد.

المطلب الخامس: أسباب أخرى

- هناك بعض العوامل التي يصعب تصنيفها تحت أي بند مما سبق:
- ١- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني وتبعيتها لتجار ورجال أعمال منخرطين في الفساد الحكومي.
- ٢- وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين أو منتجين من دول أخرى، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركات خارجية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدولة.
- ٣- ضمان الاستمرارية الوظيفية في الجهاز الحكومي فعندما يتعين أحدهم في الوظيفة العامة فإنه بذلك يضمن في الغالب الاستمرارية والاستقرار في الجهاز الحكومي، وفي ظل تدني الرواتب يندفع بعض الموظفين إلى ارتكاب المخالفات لأنهم مطمئنون لوضعهم الوظيفي إذ من الصعب فصلهم أو حتى المساس برواتبهم في ظل السلك الدائم للوظيفة.

هذه الأسباب وغيرها كانت الدوافع الأساسية في إرساء ظاهرة الفساد وهي تراكمات من شعور متأصل لدى المجتمع كافة بفساد أجهزة الدولة وما صاحب ذلك من تبديد ثروات البلاد.

المبحث الثالث

أنواع وأشكال الفساد الإداري

يخطئ من يعتقد أنّ جميع دول العالم تتشابه أو أنها على درجة واحدة في استئراء الفساد فأنواع الفساد ودرجة تغلغه وتفشيه في الأجهزة الحكومية تختلف من بلد إلى آخر بحسب الأوضاع السياسية والاقتصادية والأمور الإدارية وجمود التشريعات، وبحسب القيم والضوابط الأخلاقية والثقافية السائدة فيه.

ويختلف شكل الفساد حسب الجهات التي تقوم به، أو المصالح التي يهدف إلى تحقيقها من يقوم بالفساد، فقد يمارسه فرد أو جماعة أو مؤسسة خاصة أو مؤسسة حكومية أو جمعية أهلية، وقد يكون الهدف من ورائه مصالح مادية أو مصالح سياسية حزبية أو مكاسب اجتماعية.

ينتشر الفساد في المنظمات الحكومية و الأهلية والخاصة ويقسم الباحثون في الشؤون الاقتصادية الفساد بشكل عام إلى قسمين هما^(١):

فساد القطاع العام: لقد وجد قطاع الدولة لكي يبقى، وإنّ بقائه مرهون بأدائه وفاعليته، وتحقيق الأهداف التي وجد من أجلها أصلاً لخدمة المجتمع وأفراده، ولكن الشكوى كانت ومازالت من الفساد الإداري والهدر الغالب على مؤسسات الدولة، إذ يبدو أن القطاع العام يُعدُّ مرتعاً خصباً للانحرافات الإدارية والسرقات المالية، لأن الحافز الفردي غائب، والمصلحة الشخصية للقائمين على النشاط الاقتصادي مقدمة على المصلحة العامة لذا يُوظف العام لصالح الخاص وتحول المناصب الوظيفية إلى مصادر من أجل بلوغ أهداف لا علاقة لها للمنظمة التي يعمل بها.

(١) أ. نغماري سفيان: مداخلة بعنوان "الإطار الفلسفي والتنظيمي للفساد الإداري والمالي"، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، ٢٠١٢، ص ٦.

فساد القطاع الخاص: فقد أشار تقرير منظمة الشفافية العالمية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة، تليها الشركات الفرنسية ثم الصينية والألمانية، كما يشير التقرير إلى أن جيشاً كبيراً من كبار الموظفين في أكثر من مائة وست وثلاثين دولة يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات، وقد يأتي كبار الضباط في الجيش والشرطة وكبار المسؤولين والسياسيين في مقدمة هذا الحشد الهائل من الناس، وقد تم اكتشاف قرابة ثلاثون بليون دولار أمريكي قدمتها الشركات الأمريكية لتسهيل إبرام أكثر من ستين عقد للشركات الأمريكية في الخارج.

في الوقت الذي يشير فيه تقرير خاص لصندوق النقد الدولي أن هناك نسبة كبيرة من الأموال التي أقرضتها البنوك الأمريكية للدول النامية تعود مرة أخرى إلى الولايات المتحدة وسويسرا وتودع في بنوكها بحسابات شخصية لمسؤولين من تلك الدول بالإضافة إلى الإسراف الكبير في استخدام هذه الأموال واستغلالها^(١).

وسنبحث في المطلب الأول أنواع الفساد الإداري بشكل خاص، وفي المطلب الثاني صور عن الفساد الإداري.

المطلب الأول: أنواع الفساد الإداري

سنبين فيمايلي بعض التصنيفات لأنواع الفساد المختلفة.

أولاً_ حجم الفساد^(٢):

يتميز الباحثون بين الفساد الصغير والفساد الكبير، فالفساد الصغير يتعلق بأداء الوظائف والخدمات الروتينية ويمارس من قبل فرد واحد دون التنسيق مع الآخرين،

(١) محمود عبد الفضيل: مفهوم الفساد ومعاييره، مجلة المستقبل العربي العدد ٣٠٩، تشرين الثاني ٢٠٠٤، ص ١٨.

(٢) عبد القادر جبريل و فرج جبريل: الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، ٢٠١٠، ص ١١٢.

ويظهر بين الموظفين في القطاعات المختلفة، وأساسه الحاجة الاقتصادية (المادية)، مثل الرشوة المدفوعة لقاء التخلص من الإجراءات الروتينية والمعروف بـ (Minor Corruption).

أما الفساد الكبير يقوم به كبار المسؤولين كرؤساء الدول والحكومات والوزراء ومن في حكمهم، أما هدفه فيتمثل في تحقيق المصالح المادية أو الاجتماعية الكبيرة وليس مجرد رشوة صغيرة، ويمارس الفساد الكبير مجموعة بشكل منظم ومنسق، ويعتبر هذا النوع من أخطر أنواع الفساد الإداري، لأنه أعم وأشمل ويكلف الدولة مبالغ ضخمة حيث يرتبط بالصفقات الكبرى في المقاولات.

ثانياً _ انتشار الفساد:

الفساد الدولي وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسع عالمياً يعبر حدود الدول وحتى القارات من خلال الشركات متعددة الجنسيات فيتم فتح الحدود والمعابر بين البلاد تحت مظلة نظام الاقتصاد الحر، وقد يأخذ أشكالاً مختلفة فقد يكون في صورة رشاوى ومدفوعات غير مشروعة في إطار التجارة والمساعدات الأجنبية وتدفقات الاستثمار بين الدول أو في صورة مزايا تفضيلية في فرص التجارة أو التحيز لصالح اقتراحات استثمارية معينة أو استبعاد بعض العملات من نطاق المعاملات الدولية⁽¹⁾.

أما الفساد المحلي فينتشر داخل البلد الواحد ولا ينادى عن كونه فساد صغار الموظفين والأفراد ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع، ممن لا يرتبطون بشركات أجنبية تابعة لدول أخرى.

إذا ما تجاوزنا ممارسات الفساد الصغير الذي بموجبه يحصل الموظف على مكافأة والذي يبقى في دائرة البيروقراطية الإدارية التقليدية، فالوضع يتغير عندما

(1) أ. نقماري سفيان: مداخلة بعنوان "الإطار الفلسفي والتنظيمي للفساد الإداري والمالي"، مرجع سابق، ص

نتحدث عن ما يسمى بالفساد الكبير وهذا النوع من الفساد يحدث عندما تدفع الرشوة لكبار المسؤولين في الدول التي تقرر شراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة وتطرح عدداً من المشاريع للتنفيذ من قبل القطاع الخاص وذلك عبر مناقصات يتقدم بها القطاع الخاص المحلي وللتنافس على مثل هذه المناقصات يدفع القطاع الخاص رشوة لبعض المسؤولين الحكوميين للحصول على مثل هذه المناقصات ويترتب على مثل هذا السلوك الفاسد للمسؤول الحكومي زيادة في أسعار السلع والمواد الموردة وزيادة في القيمة الإجمالية للمشاريع الاقتصادية، حيث يقوم القطاع الخاص بإضافة مبالغ العمولات والرشاوى إلى التكاليف الكلية للمشروع الأمر الذي يعني تحمل الدولة نفقات إضافية على تكلفة العقود والمشاريع.

أما فيما يتعلق بالرشوة الدولية فالأمر يتعلق بالصفقات الكبرى المرتبطة بعالم المقاولات وتجارة السلاح والحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى المتعددة الجنسيات، فهي تدفع مثلاً لقاء قيام حكومة في بلد بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاجها من شركة دون أخرى (المناقصات الدولية لتنفيذ مشروعات ضخمة، امتيازات التنقيب عن النفط والغاز والمعادن شراء الطائرات المدنية والأسلحة مناقصات قطاع الاتصالات وغيرها...) مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات.

وعادة ما يحدث هذا الفساد الكبير على المستويين السياسي والبيروقراطي مع ملاحظة إن الأول يمكن أن يكون مستقلاً بدرجة أو بأخرى عن الثاني أو يمكن إن تكون بينهما درجة عالية من التداخل أو التشابك، إذ عادة ما يرتبط الفساد السياسي بالفساد المالي حين تتحول الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدوات للإثراء الشخصي المتصاعد^(١).

(١) محمود عبد الفضيل: مفهوم الفساد ومعاييره، مرجع سابق، ص ٣٥ .

ثالثاً- الجمهور والموظفين للفساد^(١):

يقسم الفساد وفق معيار الرأي العام إلى ثلاثة أنواع لكل منها لون وهي (الأسود والأبيض والرمادي)، ويكون الفساد الإداري أسوداً عندما يتفق الجمهور والعاملون على سلوك معين على أنه رديء أو سيء، وعندما يرضى الجمهور والعاملون على سلوك معين فإن هذا السلوك يعد فساداً إدارياً أبيضاً، أما عند غياب مثل هذا الاتفاق فإن الفساد يكون في هذه الحالة رمادياً، وهذا يعني أن رجال الإدارة عندما يعتبرون تصرفاً ما (سيئاً) قام به أحد الموظفين وأدى بالتالي إلى فشل أو نجاح معين فإنه يكتسب في هذه الحالة لوناً أسوداً أو أبيضاً، أما إذا لم يحصل هذا العمل أو التصرف على قبول أو رفض كلي فإنه سيتخذ لوناً رمادياً.

رابعاً- الممارسين للفساد^(٢):

ووفقاً لهذه المعيار فإن الفساد الإداري إما أن يكون فساداً فردياً أو تنظيمياً (نظمية)، فالفساد الفردي يتمثل بالنشاطات والسلوكيات المنحرفة التي يمارسها فرد معين لتحقيق مصالح شخصية، أما الفساد النظمي فإنه يتمثل بالنشاطات المنحرفة التي تمارس من قبل منظومة أو منظومات فاسدة وهي في العادة تضم مجموعة من الأفراد قد يكونوا جميعاً من داخل الأجهزة الإدارية المعنية بممارسة الفساد الإداري أو يكون معظمهم من خارج تلك الأجهزة ولكن يرتبط بمصالح شخصية معينة مع جهات خارجية.

(١) الفساد في الحكومة (corruption in government)، (تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية للأمم المتحدة في لاهاي-هولندا، ١٩٨٩)، د. نادر أحمد أبو شيخه، عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٤، ص ١٥-١٦.

(٢) أسرار فخري عبد اللطيف: أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مرجع سابق، ص ٧.

خامساً - الغرض المقصود^(١):

١- الفساد الناتج عن استخدام الموارد العامة لتحقيق أهداف شخصية: ومثال على ذلك التزوير في تقدير الضرائب وتحصيلها وإقامة مشروعات وهمية والتدخل في مجرى العدالة.

٢- الفساد الناتج عن خدمة الأقارب والأصدقاء: انتهاك الإجراءات المتبعة لتحقيق مصلحة شخصية، والتغاضي عن الأنشطة غير القانونية لصالح الأقارب والأصدقاء وتقديم تسهيلات غير مشروعة لهم.

٣- الفساد الناتج عن السرقة العامة: كالتلاعب بالأسعار أو التلاعب بالرواتب والأجور أو نظم الحوافز والمكافآت.

سادساً - الممارسات^(٢):

١- سوء استخدام الروتين: فالبعض يسعى لروتنة الإجراءات الإدارية والتمسك بحرفية القانون متغاضين عن روح القانون، الأمر الذي قد يدفع بعض المواطنين إلى استخدام أساليب غير مشروعة للحصول على خدمة ما.

٢- الممارسة غير الصحيحة للصلاحيات: إن الممارسة المغلوطة لاستخدام الصلاحيات الممنوحة للموظف في الجهاز الإداري تجعله يمنح الامتيازات والتسهيلات لبعض المواطنين وحرمان البعض الآخر منها دون الاستناد إلى أسس وقواعد موضوعية أو إلى سياسة معينة.

٤- ممارسات مخالفة للقانون: ويعني قيام الموظف في الجهاز الإداري بممارسات مخالفة للقانون ونصوصه، الهدف من هذه الممارسات المخالفة للقانون هو تحقيق مكاسب شخصية بعيداً عن المصلحة العامة.

(١) ساهر عبد الكاظم مهدي: الفساد الإداري أسبابه وأثاره وأهم أساليب المعالجة، مرجع سابق، ص ٤.

(٢) ساهر عبد الكاظم مهدي: الفساد الإداري أسبابه وأثاره وأهم أساليب المعالجة، مرجع سابق، ص ٤.

سابعاً- فساد الموظفين الكبار وفساد الموظفين الصغار^(١):

فرق البعض بين فساد الموظفين الكبار وفساد الموظفين الصغار، وهو تقسيم قريب الشبه بتقسيم الفساد إلى فساد كبير وفساد صغير، ولكنه يختلف عنه في أسس جوهرية، فيكون فساد الموظفين الكبار بمبالغ كبيرة من الاموال العامة وهو يقع غالباً فيما تجريه الدولة من مناقصات أو مزايدات، أما فساد الموظفين الصغار فهو غالباً ما يقع بمبالغ صغيرة تؤخذ من أموال المواطنين الخاصة وليس من أموال القطاع العام. ويعد فساد الموظفين الكبار أخطر وأكثر أثراً لأنه يقع بمبالغ كبيرة وعلى الأموال العامة فيضر بالاقتصاد الوطني ويحد من مستويات التنمية ومن تقديم الخدمات العامة، أما فساد الموظفين الصغار فهو أقل خطراً على الاقتصاد الوطني والتنمية لأنه لا يقع على المال العام بل يؤخذ محله من أموال المواطنين كأخذ الرشوة لانجاز المعاملات أو تسريعها وهو غالباً ما يقع بمبالغ بسيطة، إلا أن خطورة فساد الموظفين الصغار تظهر في كثرة عملياته وانتشاره السريع مما يصعب من إمكانية معالجته بوسائل الرقابة والملاحقة الجزائية، فلا تنفع في ملاحقته وسائل مكافحة الفساد الفردية الأثر، بل يتوجب الاستعانة بوسائل مكافحة الفساد العامة الأثر لمواجهة، كتوفير شروط النزاهة للموظفين وتبسيط الإجراءات الإدارية ومنع الموظفين من الاتصال بالمراجعين وبتث ثقافة النزاهة وقيم التدين لدى الموظفين والمواطنين على حد سواء. وأهم الفروقات بين فساد الموظفين الكبار وفساد الموظفين الصغار هو الدافع إليه، إذ يكون الموظف الصغير مدفوعاً في ارتكاب عمليات الفساد الصغيرة لسد حاجته وضروريات الحياة له ولعائلته كدفع أجرة منزله، أما الموظف الكبير فانه يكون غالباً مدفوعاً بالرغبة في زيادة ثروته وزيادة نفوذه، لذلك تجد تعاطفاً مع فساد الموظفين الصغار وتبريراً له أحياناً تحت اسم الهدية والهبة والعطية الاختيارية وغيرها، وبخلافه

(١) رحيم حسن العكيلي: بحث "الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مجلة الدراسات القانونية، العدد

٢٣، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٦.

هناك تشدد كبير مع فساد الموظفين الكبار لعدم قبول الدافع إليه قياساً بدافع الفساد الصغير الذي يعد أكثر شرفاً وقبولاً.

ثامناً - من حيث تنظيم الفساد^(١):

يفرق الباحثون بين الفساد السوقي أو المنظم والفساد غير المنظم، ويقوم الفساد المنظم على الاستغلال المنظم للمركز الوظيفي، بأن ينظم الفاسدون أنفسهم لاتباع سياسة وخطط معينة لاستجلاب عائدات عملياتهم الفاسدة، وهو فساد يمارسه عدد من الموظفين الفاسدين في ظل استراتيجية معينة يتفق عليها صراحة أو ضمناً، أما الفساد غير المنظم فهو الفساد يمارس بشكل منفرداً دون اتفاق مع أحد.

تاسعاً - نوع المخالفة الإدارية المرتكبة:

اجتهد الباحثون في مجال الفساد الإداري لتصنيفه كل حسب وجهة نظرة قسمه البعض إلى مخالفات إدارية كالتالي:

١- الانحرافات التنظيمية وهي المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل^(٢).

٢- الانحرافات السلوكية وهي المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه^(٣).

٣- الانحرافات المالية والجنائية (المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف)^(٤).

(١) مؤيد عبد القادر: مقال بعنوان "الفساد هو العدو التالي غير المرئي .. عليكم التهيؤ"، منشور في مجلة زهرة نيسان العدد ١١ ، مركز قنديل للنشر والإعلام، مشار إليه في "الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته"، رحيم حسن العكيلي، مرجع سابق، ص ٦.

(٢) أحمد بن عبد الرحمن الشميمري: "مظاهر الانحراف الوظيفي"، مجلة التدريب والتقنية، العدد ٥٧، ٢٠٠٣، ص ٢٦.

(٣) أحمد بن عبد الرحمن الشميمري: "مظاهر الانحراف الوظيفي"، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٤) مهدي إبراهيم محمد مجبر: الأمانة في الأداء الإداري، جدة، مكتبة الخدمات الحديثة، ١٩٩٤، ص ١١.

المطلب الثاني: صور من الفساد الإداري

بعد أن ذكرنا معايير متبعة لفهم أنواع الفساد الإداري ننتقل الآن لبحث صور الفساد ومظاهره الشائعة كما يصنفها بعض الباحثين^(١):

- **استغلال النفوذ أو المركز** من قبل أصحاب المناصب العليا مثل الوزراء ونواب الوزراء والمستشارون للحصول على العمولات المالية من أشخاص آخرين لهم مصالح معينة مقابل تسهيل حصولهم على امتيازات خاصة مثل مشاريع الخدمات العامة، والبنية التحتية للدولة (مشاريع الطرق، والماء، والكهرباء، والصرف الصحي، وبناء المدارس والجامعات والمستشفيات وغيرها)، أو الحصول على رخص استيراد المواد الأساسية مثل المواد الغذائية أو المحروقات دون التزامهم بالشروط الخاصة بذلك، كذلك استخدام المنصب العام الحكومي لتحقيق مصالح شخصية سياسية أو غيرها مثل تزوير الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين أو تمويل الحملات الانتخابية من أموال الدولة الخاصة.

- **غياب النزاهة والشفافية في المناقصات والعقود وطرح العطاءات الحكومية** (أي المشاريع التي تحتاج الحكومة لتنفيذها لمصلحة البلد مقابل أجر مادي للشركات والمؤسسات القادرة على تنفيذ هذه المشاريع سواء من داخل البلد أو من خارجه) مثل منح عطاء حكومي لشركة لها علاقة بمسؤول معين، أو من أفراد عائلته، أو عدم اتباع الإجراءات والتعليمات القانونية عند طرح العطاء مثل الإعلان في الصحف للجميع أو فتح المجال للمنافسة للجميع.

- **المحسوبية والمحاباة والواسطة في التعيينات الحكومية** مثل تعيين أحد المسؤولين أشخاصاً في الوظائف الحكومية لأنهم من أقربائه أو من حزبه، على حساب الكفاءة والمساواة والعدالة في فرص التوظيف، أو قيام أحد المسؤولين بتوزيع المساعدات العينية أو المبالغ المالية من المال العام على فئات معينة تخصه، أو

(١) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٥.

مناطق جغرافية معينة لتحقيق أهداف سياسية مثل الفوز في الانتخابات للمجلس التشريعي مثلاً.

- **إهدار المال العام** كأن يقوم الموظف بإعفاء الشركات أو المواطنين من الضرائب أو الجمارك المستحقة عليهم دون وجه حق، أو إعفائهم من دفع الرسوم التي تفرضها الدولة مقابل الحصول على رخصة لممارسة مهنة معينة، بهدف كسب رضا شخصيات معينة في السلطة الحاكمة، أو من أجل تحقيق مصالح شخصية متبادلة أو مقابل رشاوى، مما يؤدي إلى حرمان خزينة الدولة من إيرادات يتم إنفاقها على خدمات تنفع المواطنين.

- **سرقة الأموال والممتلكات العامة الواقعة تحت سيطرة المسؤول الفاسد** مثل سرقة أموال الضرائب أو توزيع أموال على خدمات ومؤسسات وهمية يقوم هذا الشخص بتشكيلها وتكون غير حقيقية وغير موجودة بشكل فعلي للحصول على هذه الأموال.

وقد يكون المال العام هو محل الفساد الإداري وموضوعه^(١):

- **تهريب الأموال** يقوم بعض المسؤولين الحكوميين في البلدان النامية وغيرها بتهريب الأموال التي حصلوا عليها بطرق غير قانونية وعير شرعية إلى مصارف وأسواق المال في البلدان الأجنبية لاستثمارها على شكل ودائع في بنوك تلك البلدان لقاء فوائد عالية أو شراء أسهم في شركات أجنبية أو شراء عقارات.

- **التهرب الضريبي والجمركي** ويقوم بهذا السلوك عادة رجال الأعمال من القطاع الخاص فهم يقومون بدفع الرشاوى للمسؤولين الحكوميين بغية حصولهم على تخفيض ضريبي أو إعفاء لمدة طويلة أو تخفيف الرسوم الجمركية أو إعفائهم أو استثناءهم من

(١) راضية بوزيان: ظاهرة الفساد في المجتمع العربي الجزائر نموذجاً، مقارنة سييسولوجية تحليلية للفساد واستراتيجيات الإصلاح في ظل العولمة، المركز الجامعي بالطارف، قسم علم الاجتماع، الجزائر، ٢٠٠٨، ص٧.

خلال التلاعب بالقوانين أو تغيير مواصفات السلع المستوردة على الورق لتخفيف حجم الرسوم الجمركية.

- إضافة إلى ما ذكر سرقة المعونات من الصور الشائعة للفساد فقد يقوم بعض أصحاب النفوذ في بلدان معينة بتحويل جزء لا يستهان به من المعونات والمساعدات والقروض التي تقدمها الدول المانحة للمعونات الاقتصادية بهدف تمويل عملية التنمية إلى حسابات مصرفية خارجية بدلاً من إدخالها للبلد وغالباً ما تكون هذه الحسابات بأسماء مقربين لأصحاب السلطة والقرار وهذا من أسوأ أنواع الفساد لأن ضرره ينعكس على اقتصاد البلد بشكل مباشر.

إن تحديد النقاط أعلاه لا يعني بالضرورة اقتصار مظاهر الفساد على ما ورد فيها فالأشكال والمظاهر المتعددة للفساد تجعل من الصعوبة بمكان حصرها بنقاط معينة فالاعتداء على المال العام مثلاً من خلال بيع بعض المؤسسات الحكومية لبعض السلع والخدمات والاستفادة من فرص الفساد هنا بالتلاعب بالأسعار والمواصفات أو دفع الرشاوى للحصول على النقد الأجنبي بأسعار تقل عن الأسعار السائدة في السوق أو دفع الرشاوى للحصول على الائتمان وحتى عمليات الفساد التي تصاحب القيام بعملية الخصخصة كلها تتدرج ضمن مظاهر الفساد.

ويتمثل الاعتداء على المال العام في مجالات عديدة أيضاً مثل سوء استعمال السلطة، التسبب والإهمال الوظيفي، واللامبالاة في العمل، التفريط بالمصلحة العامة، عدم الحفاظ على الممتلكات العامة، شيوع النفاق الوظيفي، تصنع العمل أمام الرؤساء، غياب المسؤولية والالتزام الذاتي، الصراع على القوة، وسوء ممارسة مفهوم الوظيفة العامة^(١).

(١) أسّار فخري عبد اللطيف: أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مرجع سابق، ص ٧.

أما المظهر الأكثر شيوعاً للفساد الإداري على الإطلاق يتمثل في دفع الرشوة والعمولة المباشرة إلى الموظفين من أجل الحصول على خدمة إدارية، فعندما تصبح الإدارة فاسدة تصبح خدماتها معوضة فينتهز الموظف العمومي الفرصة للحصول على مكافأة مالية من الجهة المستفيدة من الخدمة ونتيجة لتجذر ثقافة الفساد يصبح لكل خدمة مقابل مالي معروف، ويصبح الموظف على أتم الاستعداد للقيام بواجبه تحت إغراء العمولة التي سيحصل عليها، ويمكن تلمس الخلل في هذه الوضعية من خلال تكيف القرار الإداري مع رغبات دافع الرشوة ولو أدى ذلك إلى انحراف القرار الإداري عن المصلحة العامة وخروجه السافر على مبادئ القانون. مثال ذلك قبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو قبول رشوة لغرض التعيين^(١).

كما تتمثل مظاهر الفساد الإداري باضطراب المواطنين إلى إتباع أساليب ملتوية لإنجاز أعمالهم بسبب عجز أو تقصير الجهاز الإداري عن الإنجاز، وتضخم الدوائر والمؤسسات الحكومية الذي يرافقه اختيار قيادات إدارية غير مؤهلة وتغلغل العناصر المتمرسية في الفساد الإداري إلى المستويات الإدارية العليا وفي ظل هذه الأوضاع يضطر المواطنون عادة إلى تقديم الرشاوى للموظفين حيث يتمتع موظفو الحكومة في ذات الوقت وخاصة في مراكز المسؤولية الإدارية العليا بمزايا القوة والحصول على امتيازات شخصية في الدولة بشكل قانوني (دور سكن، سيارات، مكافآت، هدايا... غيرها) والكثير من أنواع الأنشطة الفاسدة الأخرى^(٢).

بالإضافة لصور أخرى^(٣):

- الابتزاز كإجبار الأشخاص بالتهديد أو العنف، والترهيب كإجبار الموظف المسؤول عن استلام مواد متعاقد على توريدها إلى المقاول المورد على دفع

(١) راضية بوزيان: ظاهرة الفساد في المجتمع العربي الجزائر نموذجاً، مرجع سابق. ص ٧

(٢) د. نادر أحمد أبو شيخة: الفساد في الحكومة (corruption in government)، تقرير الندوة الإقليمية

حول الفساد في الحكومة، عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٤، ص ص ١٦، ١٥.

(٣) رحيم حسن العكيلي: الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مرجع سابق، ص ٤.

مبلغ يفرضه وإلا عدّها غير مطابقة للمواصفات. وإجبار ميلشيات المقاولين العاملين في مناطق نفوذها على دفع مبالغ أو فرض العمال عليه وإلا منعه من تنفيذ المقولة .

- توظيف الاموال العامة لغير ما خصصت له، إما للمصلحة الخاصة أو لمصلحة فرد أو مؤسسة أو حزب أو جماعة.

- تسريب المعلومات.

- المزاجية في إصدار القرارات الإدارية دون التقيد بالقوانين والأنظمة.

- الاهمال الجسيم بما يلحق ضرراً جسيماً بالأموال العامة.

مما سبق نجد أنه على الرغم من الاختلافات في أشكال وصور وحالات الفساد الإداري إلا أنها تعتبر واحدة في الجوهر فهدف جميع التصنيفات واحد وهي الممارسات غير الشرعية التي يرتكبها الموظف والتي تؤدي في النهاية الى انحراف المنظمة عن المسار الصحيح التي وجدت من أجله.

المبحث الرابع

آثار الفساد الإداري

تأتي أهمية توصيف آثار الفساد من أنها تشكل منطلقاً لنا في البحث عن الوسائل التي يمكننا من خلالها معالجة هذه الظاهرة والتصدي لها .

للفساد نتائج سلبية على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع أفراداً ومؤسسات وذلك كما يلي:

المطلب الأول: تأثير الفساد على الحياة الاجتماعية

يؤدي الفساد إلى زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وغيرها، ويسهم في انعدام المهنية في العمل وانتشار عدم المسؤولية والنوايا السلبية لدى الأفراد في المجتمع، ويؤدي كذلك إلى انتشار الجرائم بسبب غياب القيم وعدم تكافؤ الفرص، والشعور بالظلم لدى الغالبية ما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي والحقد بين الشرائح الاجتماعية وزيادة حجم المجموعات المهمشة^(١)، وتراجع العدالة الاجتماعية وتدني المستوى المعيشي لطبقات كثيرة في المجتمع نتيجة تركيز الثروات والسلطات في أيدي فئة الأقلية التي تملك المال والسلطة على حساب فئة الأكثرية وهم عامة الشعب. بالتالي انتشار زيادة معدلات الفقر^(٢)، بالإضافة إلى زيادة معدلات الجريمة في المجتمع خصوصاً في ظل الحقد الطبقي والشعور باللامساواة.

(١) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٦ .

(٢) ساهر عبد الكاظم مهدي: الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، مرجع سابق، ص ٧ .

المطلب الثاني: تأثير الفساد على الاقتصاد

يقود الفساد إلى العديد من النتائج السلبية على البيئة الاقتصادية منها :

- ضعف الاستثمار وهروب الأموال واستثمارها في الخارج لغياب المنافسة العادلة الشريفة والتي تشكل شرطاً أساسياً لجلب الاستثمارات المحلية والخارجية، مما يؤدي إلى ضعف عام في توفير فرص العمل ويرفع معدلات البطالة والفقر^(١)، وضعف الدورة الاقتصادية والإنتاج الوطني بسبب هدر الثروة العامة أو توزيعها في عمليات الفساد، الأمر الذي يؤدي لزيادة نسبة الفقراء في المجتمع ككل.
- كما أثبتت بعض الدراسات أن تأثير الفساد على النمو الاقتصادي كبير جداً، إذ تم اختبار مجموعة من المتغيرات لتحليل العلاقة بين الفساد وهيكل الإنفاق الحكومي، ويستنتج بأن الفساد يخفض الاستثمار والنمو الاقتصادي ويغير من هيكل الإنفاق الحكومي ويؤدي إلى تخفيض معدل الإنفاق على الخدمات العامة وهدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة، والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة كنتيجة لهدر الإيرادات العامة وضياع أموال الدولة التي يمكن استغلالها في إقامة المشاريع التي تخدم المواطنين بسبب سرقتها أو تبذيرها على مصالح شخصية. وما لذلك من آثار سلبية جداً على الفئات المهمشة^(٢).
- غياب الشفافية والنزاهة التي تُغيب بدورها المنافسة المشروعة بين أشخاص القطاع الخاص سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين (كالشركات) لتفضيل من يتعامل مع المفسدين دون منافسة حقيقية أو في ظل منافسة صورية^(٣).
- هروب المستثمرين المحليون للاستثمار في الخارج وعزوف الاستثمار الأجنبي عن الاستثمار داخل البلاد، لارتفاع تكلفة الاستثمارات نتيجة دفع الرشاوى، فهي ضريبة إضافية ، إضافة إلى أنه يساهم في ارتفاع مخاطر الاستثمار ومحاذيره^(٤).

(١) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٦.

(٢) ساهر عبد الكاظم مهدي: الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، مرجع سابق، ص ٧.

(٣) رحيم حسن العكيلي: الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مرجع سابق، ص ٩.

(٤) رحيم حسن العكيلي: الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مرجع سابق، ص ٨.

- هجرة الأدمغة والكفاءات نظراً لغياب التقدير و بروز المحسوبيية والمحاباة في التعيين والترقية في المناصب العامة أو لرفضها المشاركة في عمليات الفساد فتتم محاربتها.

- عدم تقديم الدول الأجنبية مساعدات للدولة بسبب انتشار الفساد فيها^(١).

المطلب الثالث: تأثير الفساد على المواطن وحقوقه

- ضياع حقوق المواطنين خصوصاً الحق في الحصول على الخدمات العامة والحريات والحقوق السياسية وفي مقدمتها حق المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الاعلام^(٢).

- الشعور بالاحتقان الاجتماعي بسبب توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وهذا الأمر نتيجة طبيعية لتراجع معدلات النمو الاقتصادي وتراجع المستويات المعيشية فيشعر المواطنون بالجور والظلم وينتشر الحقد بين شرائح المجتمع نتيجة اتساع دائرة الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة.

- زيادة تكلفة الخدمات الحكومية مثل: التعليم والخدمات الصحية وغيرها من الخدمات الأساسية، الأمر الذي يؤدي لتقليل تقديم هذه الخدمات أو تخفيض جودتها وصعوبة الحصول عليها دون رشوة أو توسط.

- كما تظهر آثار الفساد بشكل واضح على المهمشين، فيسبب هذا الفساد الواسع يحدث فقدان الثقة في النظام الاجتماعي السياسي، وبالتالي فقدان شعور المواطن والانتفاء القائم على علاقة تعاقدية بين الفرد والدولة، إلى جانب هجرة العقول والكفاءات والتي تفقد الأمل في الحصول على موقع يتلائم مع قدراتها، مما يدفعها للبحث عن فرص عمل ونجاح في الخارج، وهذا له تأثير على اقتصاد وتنمية المجتمع عموماً^(٣).

(١) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٦.

(٢) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٦.

(٣) ساهر عبد الكاظم مهدي: الفساد الإداري أسبابه وأثاره وأهم أساليب المعالجة، مرجع سابق، ص ٧.

- فقدان قيمة العمل وعدم المهنية والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحقوق العام^(١).

- كما يجعل المصالح الشخصية تتحكم بالقرارات التي تتخذها الحكومة حتى وان كانت هذه القرارات مهمة ومصيرية. يؤدي الفساد إلى تعليم المواطنين عدم الصدق في الانتماء السياسي أي "التظاهر بالولاء لجهة سياسية ما أو حزب معين من أجل الحصول على مصالح أو منافع خاصة" ودون قناعة تامة بالبرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي ينادي به هذا الحزب^(٢).

- يؤدي الفساد إلى إضعاف المؤسسات العامة مثل الوزارات، ومؤسسات المجتمع المدني مثل الاتحادات المهنية والنقابات والجمعيات الخيرية ويعزز القبلية والعشائرية، وهو ما يحول دون إقامة دولة حديثة ونظام ديمقراطي يتساوى فيه الجميع في الحقوق والواجبات^(٣).

- يقلل الفساد من إقبال المواطنين على المشاركة السياسية نتيجة عدم اقتناعهم بنزاهة المسؤولين، وعدم الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الدولة^(٤).

- تهرب الأغنياء ورجال الأعمال من دفع الضرائب عن طريق دفع الرشوة لتقييم مدخولاتهم بأرقام وهمية، مما يزيد من أعباء المواطنين دافعي الضرائب فبعد أن تقل موارد الدولة بسبب استنزاف أموالها وهدرها تلجأ الحكومة لزيادة مدخولات الخزينة العامة برفع قيمة الضريبة على المكلفين.

- تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أي وسيلة أخرى، إذ أن خفض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي^(٥).

- عدم المساواة بين المواطنين لان بعضهم سيحظى بمعاملة خاصة وتسهيلات معينة لعلاقاتهم الشخصية أو لارتباطاتهم الحزبية أو الطائفية أو القومية وغيرها أو

(١) ساهر عبد الكاظم مهدي: الفساد الإداري أسبابه وأثاره وأهم أساليب المعالجة، مرجع سابق، ص ٨.

(٢) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٦.

(٣) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٧.

(٤) د. أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص ٦.

(٥) د. ناصر كريم خضر الجوراني وم. وليد خشان الموسوي: الفساد الإداري وآليات معالجته في العراق،

كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠١٢، ص ١٦.

لقدرتهم على دفع الرشى، وفي ذلك نوع من أنواع انتهاك حقوق الانسان، فالفساد ينتهك حقوق الانسان لحرمانه الفقراء من الوصول إلى الخدمات العامة ولحووله دون ممارستهم حقوقهم السياسية^(١).

المطلب الرابع: تأثير الفساد على الحياة السياسية

يترك الفساد آثاراً سلبية على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته وذلك كالتالي:

- زعزعة الثقة بالنظام السياسي بسبب ضعف بنيته الديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص، فقدان الثقة في شفافية هذا النظام تجاه المواطن.

- فقدان مصداقية الحكومة مع المواطن من خلال اتخاذها قرارات طبقاً لمصالح خاصة ودون مراعاة للمصالح العامة. ومثال ذلك قرارات الاستملاك بهدف بيع الأرض لاحقاً لتجار لبناء مشاريع استثمارية أو إبرام صفقة تشغيل لهذه المرافق.

- خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية من خلال التظاهر بالولاء لجهة سياسية ما أو حزب معين من أجل الحصول على مصالح أو منافع خاصة" دون قناعة تامة بالبرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي ينادي به هذا الحزب^(٢).

- ضعف الثقة في المؤسسات العامة بسبب التلاعب وتخفي الأصول القانونية في إنجاز المعاملات، فيلجأ المواطن دوماً لمؤسسات خاصة.

- ضعف المشاركة السياسية نتيجة لعدم اقتناع المواطنين بنزاهة المسؤولين، بالإضافة إلى فقدان الثقة بالأجهزة الحكومية وأجهزة الرقابة والمساءلة.

(١) رحيم حسن العكيلي: الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مرجع سابق، ص ٩.

(٢) د. ناصر كريم خضر الجوراني و م.وليد خشان الموسوي: الفساد الإداري وآليات معالجته في العراق،

مرجع سابق، ص ١٦.

- يسيء إلى سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم المعونات المادية والمساعدات التنموية له، وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطاً قد تمس بسيادة الدولة لمنح مساعداتها^(١).

- إن انتشار الفساد قد دفع الكثير إلى اليأس من معالجته والقبول بحقيقة وجوده، وهذه نتيجة غير منطقية على الإطلاق، لأن ذلك يعني زيادة حدة هذه المشكلة مما يقود إلى تدمير المجتمعات والانحراف بها عن تحقيق الأهداف السامية من وراء وجودها وتنظيمها^(٢).

وقد ذهب البعض إلى أن للفساد فوائد للمستفيدين منه نوردها في جزئيتين:

١- تسريع الإجراءات الرسمية، وتخطي البيروقراطية الإدارية ويؤمن مدخول إضافي للموظفين الذين يعانون من تدني الأجور ويوفر الكثير من الوقت والجهد^(٣).

٢- ويمثل من وجهة نظر البعض توسيع للخيارات المتاحة في السوق الاقتصادية، وأن الفساد يحقق تكامل بين الأفراد ويساعد على البناء المؤسسي ويقوي الإدارة من خلال إعطائها المرونة ويخفف من قسوتها ويزيد من إنسانيتها فضلاً عن محافظته على الاستقرار السياسي للنظام كونه بديلاً عن الاضطراب^(٤).

وفي المجال يتعين علينا القول أن المتمعن بآثار الفساد الكارثية على الوظيفة العامة والمجتمع يدرك تماماً أنه لا يمكن المقارنة بين الأضرار الكارثية الناتجة عن

(١) ساهر عبد الكاظم مهدي، الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، مرجع سابق، ص ٨.
(٢) د. عبد الرحمن هيجان، ورقة عمل بعنوان الفساد وأثره على الجهاز الحكومي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، ٢٠٠٣، ص ٥.
(٣) رحيم حسن العكيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مرجع سابق، ص ٩.
(٤) أسرار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مرجع سابق، ص ١١.

تعميم ثقافة الفساد في المجتمع وبين المبررات التي ساقها بعض المتورطين بالفساد والمتقبلين له، خصوصاً عندما يكون الثمن المدفوع هو انهيار منظومة المؤسسات في الدولة.

الفصل الثاني

تقنين مكافحة الفساد الإداري في سورية

مع تطور المجتمعات وتبدل شكل الدول بقيت الحاجة قائمة لنظام المساءلة والمحاسبة، والتي لا يخلو منها أي تنظيم بشري، والتي تحتم على الدول ضرورة إيجاد سلطة تنظم سلوك الأفراد وتحاسب كل من يخرق القوانين، ومع تنامي ظاهرة الفساد في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء وازدياد حجم المسؤوليات الملقاة على كاهل هذه الحكومات تطلب الأمر إيجاد مؤسسات متفرغة ومتخصصة لانتوافر في السلطة التشريعية الرقيب على السلطة التنفيذية إذ أن ممارسة هذه المهمة تتطلب تفرغاً وتخصصاً لا يتوافران في السلطة التشريعية، وبما أن إسناد مهمة الرقابة إلى السلطة التنفيذية هو أمر غير وارد، لأنها هي أصلاً موضوع الرقابة، لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم البلدان بإناطة هذه الرقابة إلى أجهزة رقابية خارجية مستقلة ومتخصصة في العمل الرقابي بهدف التخلص من الفساد الإداري وآثاره الكارثية على الفرد والمجتمع.

ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يدرس المبحث الأول القوانين الناظمة لعمل الأجهزة الرقابية المتخصصة، بينما يدرس المبحث الثاني تشريعات متعلقة بالفساد الإداري.

المبحث الأول

القوانين الناظمة لعمل أجهزة الرقابة الخارجية المتخصصة

تعتبر الرقابة الخارجية رقابة أكثر شمولية من الرقابة الداخلية، وتعد رقابة "غير تفصيلية" تركز على التزام الجهاز الإداري بالقوانين وتطبيقه للخطط العامة للدولة وحسن الإدارة بصفة عامة.

وتهدف الرقابة الخارجية عموماً إلى هدفين رئيسيين: الأول الرقابة المالية على الميزانيات والشؤون المالية، والثاني الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة للتأكد من مشروعية هذه الأعمال وموافقتها للأنظمة والقوانين والتأكد من الاستخدام الأمثل للموارد وبكفاءة عالية وهو ما يسمى برقابة الأداء.

وستتناول في هذا المبحث التشريعات التي تنظم عمل أجهزة الرقابة الخارجية المتخصصة في سورية من خلال استعراض مهامها، وتبعيتها أو استقلالها في عملها من النواحي الإدارية والوظيفية والمالية والضمانات اللازمة لتقوم بعملها بحياد ونزاهة وتعدد الأجهزة الرقابية وأثر ذلك على عملها وعمل الأجهزة الخاضعة لرقابتها، كما سنتعرض لصعوبات عمل الأجهزة الرقابية في الأمور التشريعية والأمور التنظيمية والفنية وغيرها، بالإضافة إلى جملة من التوصيات المقترحة لتطوير العمل الرقابي.

المطلب الأول: مهام واختصاصات الأجهزة الرقابية

تتصب اختصاصات الأجهزة الرقابية على موضوعات الرقابة المالية التي تتضمن التأكد من صحة تحصيل الإيرادات وتوريدها إلى الخزينة العامة، وصرف النفقات في الأغراض التي خصصت لها، والتأكد من عدم تعرضها للإسراف أو السرقة أو الاختلاس، والتحقق من أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة، كما تشمل اختصاصات الأجهزة الرقابية موضوعات الرقابة الإدارية وتتضمن التأكد من حسن تنفيذ الخطط والنتائج والآثار ومدى فاعلية العمل الذي تقوم به الجهة الإدارية

التففيذية، والتحقق من صحة التصرفات الإدارية والتأكد من الاستخدام الأمثل لموارد الجهات العامة بكفاءة اقتصادية.

وعلى الرغم من الأهمية الكبرى لدور السلطتين التشريعية والقضائية في الرقابة على أعمال الإدارة، إلا أن مكافحة الفساد بأشكاله المتعددة يتطلب أجهزة متخصصة ذات استقلالية وكفاءة متميزة، لذا أوجد المشرع السوري جهازين متخصصين بمكافحة الفساد الإداري والمالي، هما الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، ويجري حالياً العمل على إحداث هيئة تعنى بمكافحة الفساد^(١)، وسنورد فيما يأتي مهام هذه الأجهزة الرقابية بإيجاز مفيد.

أولاً- مهام الجهاز المركزي للرقابة المالية:

حدد المشرع في المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣ المتضمن قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية اختصاصات الجهاز بشيء من التفصيل والتي تتلخص وفق الآتي^(٢):

١ - الرقابة على الحسابات

وتشمل مراجعة الحسابات في مختلف أجهزة الدولة من ناحيتي الإيرادات والنفقات وحسابات خارج الموازنة والقيود المحاسبية والحساب العام الإجمالي. والتثبت من أن جميع التصرفات المالية قد تمت بصورة نظامية ودقيقة ووفق القوانين والنظم المحاسبية والمالية المقررة وللقواعد العامة للموازنة العامة للدولة.

(١) تجدر الإشارة إلى أن الحكومة قد أقرت مشروع قانون إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتم عرضه على مجلس الشعب عدة مرات وحتى لحظة إعداد هذه السطور لم يصدر بعد.

(٢) راجع المادة الرابعة من مرسوم إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية والصادر بالقانون رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣.

٢ - رقابة الصكوك ومراجعتها:

يمارس الجهاز المركزي رقابة مشروعية على المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين التي تتجاوز آثارها السنة المالية وذلك في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز سواء فيما يتعلق بصحة التعيينات والترفيعات والعلاوات، وما يتعلق بحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين، والإعانات والضمان الاجتماعي.

٣ - التفتيش والتحقيق:

يتناول التفتيش والتحقيق التصرفات المالية للعاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، حيث يتولى الجهاز كشف المخالفات المالية وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وملاحقة المسؤولين وكف يدهم عن العمل واسترداد الأموال الضائعة والمدفوعة على غير وجه حق.

٤ - رقابة الكفاية^١:

تتضمن رقابة الكفاية التحقق من أن الأداء واستخدام الموارد المالية قد تمَّ بأعلى درجة من الكفاية ودون أي إسراف أو هدر وعلى ألا تتحقق الكفاية على حساب الجودة، ويباشر الجهاز رقابة الكفاية بصورة خاصة بما يأتي:

- مراقبة ما إذا كان تنفيذ المشروعات الاستثمارية تم بالتكاليف المقدرة لها والزمن المحدد لها.

- مراقبة الكفاية الإنتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة من هذه الكفاية ومن عدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة ومراجعة حجوم الطاقة المستغلة فعلاً ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها.

- مراقبة تكاليف الإنتاج والخدمات ومقارنتها بما هو مقدر لها، والتحقق عند الاقتضاء من تخفيضها طبقاً للخطط الموضوعية، ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى إجمالي التكاليف وقيمة الإنتاج.

١ د.مي محرزى ود.محمد رسول العموري: الرقابة المالية، مطبعة جامعة دمشق، ٢٠١٣، ص ١٢٨.

- متابعة ومراقبة أوجه الإسراف في تنفيذ المشروعات على اختلاف أنواعها وقطاعاتها.

- متابعة النتائج التي تترتب على تنفيذ المشروعات وتقييم النتائج على ضوء مقارنتها بالاستثمارات وتكلفتها والموارد المستخدمة فيها.

ثانياً - مهام الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

حدد المشرع في قانون إحداث الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش لعام ١٩٨١ اختصاصاتها كما يأتي^(١):

- إبداء الرأي في صحة التعليمات والبلاغات والقرارات وتتبع انعكاساتها وتقديم التوصيات والمقترحات بشأنها إلى الجهات التي أصدرتها.
- مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والتعليمية والصحية في مواعيدها، ومدى تحقيقها لأهدافها المقررة لها .
- إبداء الرأي في الحسابات العامة من خلال الميزانيات الختامية السنوية والحسابات الختامية لدى كافة الهيئات والإدارات العامة والمؤسسات العامة الاقتصادية والشركات العامة والمنشآت التابعة لها وتقييم أدائها.^(٢)
- الرقابة الآتية على أداء العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة، للوقاية من الخطأ والاستمرار عليه ومراسلة الجهات العامة لوقف أعمالها في حال وقع في ضرر للأموال العامة أو يحتمل وقوعه.
- التحقق من سلامة الإنفاق العام، والتأكد من كفايته لتحقيق الأغراض المتوخاة، وتجنيب الأموال العامة وممتلكات الشعب الهدر والضياع.
- مكافحة الفساد، وذلك من خلال الكشف عن المخالفات والجرائم التي يرتكبها العاملون في الدولة، والتحقيق فيها، ومتابعتها مسلكياً أمام الجهات

(١) انظر المادة ٥/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤/ لعام ١٩٨١ .

(٢) نلاحظ أن الجهاز المركزي يضطلع أيضاً بهذه المهمة وسنرى لاحقاً بشيء من التفصيل هذا التداخل في الاختصاصات وأثره على فعالية العمل الرقابي.

المختصة وإحالة المخالفين إلى القضاء، واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافي هذه المخالفات ومنع تكرارها.

- التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع.
- وبالإضافة إلى الاختصاصات المذكورة أعلاه تقوم الهيئة بالبحث في شكاوي المواطنين ومعالجة اقتراحاتهم لتحسين الخدمات وانتظام العمل ومراقبة حسن تنفيذ خطط الحماية الصحية والعمل على تعزيز دور الرقابة الشعبية.

المطلب الثاني: تقويم أداء أجهزة الرقابة المتخصصة من خلال التشريعات الناظمة لعملها

بعد تفاقم مشكلة الفساد في المجتمعات برزت الحاجة إلى وجود أجهزة رقابية تهدف مع تنوعاتها واختلافاتها إلى غاية محددة وهي ضمان سير أداء الوظيفة العامة ومرافق الدولة بشفافية ونزاهة، ولتستطيع هذه الأجهزة القيام بالعمل الذي وجدت لأجله بكفاءة وفاعلية ينبغي توفير مناخ يتوفر فيه حد أدنى من الضمانات الدستورية والاستقلالية الكفيلة لتأدية مهامها ومواجهة الضغوط التي يمكن أن تؤثر على عملها.

تتميز الرقابة الخارجية عن الرقابة الداخلية في درجة استقلالها، وحيث أن أجهزة الرقابة كان لا بد لها من أن تتمتع بالاستقلال التام عن غيرها من الأجهزة الأخرى فقد أكد إعلان ليما⁽¹⁾ ضرورة تمتع أجهزة الرقابة المالية العليا بالاستقلال التام، فنصت الفقرة الأولى من القسم الخامس منه على هذه الاستقلالية بالقول "إن الهيئات العليا للرقابة المالية يمكنها أن تقوم باختصاصاتها بصورة موضوعية وفعالة إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة لرقابتها وكانت تتمتع بالحماية ضد النفوذ الخارج عنها".

(1) "إعلان ليما: المبادئ الأساسية للرقابة المالية"، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، ١٩٩٧.

وهذا ما أكدته أيضاً الفقرة الثانية من القسم الخامس من إعلان ليما التي نصت على مايلي: "رغم أن الهيئات التابعة للدولة عادة لا يمكن أن تتمتع باستقلال مطلق لأنها جزء من الدولة، إلا أن هيئات الرقابة المالية العليا يجب أن يتوفر لها الاستقلال الوظيفي والتنظيمي كي تتمكن من القيام بأعمالها واختصاصاتها".

وسنبحث في هذا المطلب موضوعين رئيسيين: الأول استقلالية الأجهزة الرقابية والضمانات اللازمة لهذه الاستقلالية، والثاني الازدواج والتداخل في اختصاصات الأجهزة الرقابية وأثر ذلك على فعالية العمل الرقابي.

أولاً: استقلالية الأجهزة الرقابية والضمانات اللازمة لهذه الاستقلالية

إن عملية تحديد الأدوار وتنظيم المهام التي تنهض بها الأجهزة الرقابية في أي دولة تعتمد بالدرجة الأولى على وجود إطار تشريعي ينظم عمل وتوجهات وسلطات هذه الأجهزة ومن خلاله يمكن الحكم على مكانة هذه الأجهزة وأهمية الدور الذي تقوم به ضمن الدولة، ويمنح هذا الإطار التشريعي الصفة الشرعية للأجهزة الرقابية للنهوض بمسؤولياتها لتحقيق الأهداف والغايات المنشودة من إحداثها ويمكنها من أداء عملها وممارسة اختصاصاتها بالشكل المأمول في حماية المال العام وضبط الفساد ومكافحته، من خلال تنظيم جميع الأمور المتعلقة بها، ومن ذلك:

- يرسم خطتها وأهدافها ويوضح مهامها واختصاصاتها.
- ينظم الشكل القانوني والتنظيمي لهذه الأجهزة الأمر الذي يحدد درجة استقلاليتها والسلطة التي تتبعها ويمنحها الضمانات اللازمة لاستقلالها المالي والإداري والوظيفي.

- يحدد الصلاحيات الممنوحة لها والحصانة اللازمة لمزاولة مهامها.
- يحدد الجهات الخاضعة لرقابتها ويمنح آليات عملها ويبين القيمة القانونية لتقاريرها ومخرجاتها والجهات التي ترفع إليها، وغير ذلك من الجوانب ذات العلاقة بمهنية وكفاءة عمل هذا الأجهزة.

وتأخذ هذه الأجهزة شكلها القانوني وشخصيتها الاعتبارية وسلطاتها وصلاحياتها استناداً إلى أحكام دستورية أو قانونية أو تشريع خاص، وأياً كان هذا الشكل القانوني فإنه يجب ضمان شخصية اعتبارية واستقلالية تامة لهذه الأجهزة وتوفير الضمانات اللازمة لها لممارسة اختصاصاتها وأن لا تكون تبعيتها في أي حال من الأحوال للسلطات التنفيذية التي تخضع لرقابتها حتى تتمكن من أداء دورها بعيداً عن أي ضغوط.

لاشك أن مفهوم الاستقلالية بشكل عام يعني التحرر من تأثير الضغوط الداخلية والخارجية التي تؤثر في مصداقية ونزاهة وأمانة عمل الأجهزة الرقابية، ويقابله مفهوم التبعية التي من الممكن أن تكون إدارية أو مالية، والعلاقة بين المفهومين علاقة عكسية فكلما قلت مظاهر التبعية زادت واتسعت مظاهر الاستقلالية.

ويختلف مفهوم الاستقلال باختلاف الزاوية التي ننظر منها إليه فنجد أن هناك استقلال مالي يتركز في مدى تأثير الأموال على التقرير الرقابي، واستقلال إداري ويتركز في مدى تبعية أجهزة الرقابة العليا للحكومة، واستقلال عضوي ويتركز في مدى تبعية وتأثر أعضاء أجهزة الرقابة بالأجهزة الحكومية الأخرى^(١).

١- الضمانات الدستورية:

لما كان الدستور يشكل القواعد أو الأحكام التي تتعلق بتنظيم وإجراءات سير المؤسسات الدستورية في الدولة، تنص بعض الدساتير على جملة من المبادئ الاقتصادية والاجتماعية، ويشكل هذا الأمر ظاهرةً حديثة نسبياً، وخاصةً في الدول

(١) ماجد محمد سليم أبو هذاف: تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية. رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية - غزة، كلية التجارة، ٢٠٠٦، ص ٧٥.

الحديثة، التي تعمل على تحديد مذهبها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي من خلال دساتيرها^(١).

لذلك اهتمت بعض الدول بتضمين مواد في دساتيرها تضمن استقلالية الأجهزة الرقابية المتخصصة بالرقابة الإدارية والمالية من أجل تحقيق الغاية المنشودة سواء أوردتها المشرع بشكل مباشر أو غير مباشر.

وقد اهتمت بعض المنظمات الدولية المتخصصة في الرقابة من خلال المؤتمرات التي تشارك بها والإعلانات التي تتبناها بمسألة الاستقلال وتأكيد ذلك في الدستور، ومن ذلك إعلان ليما لعام ١٩٩٧ الذي نص في القسم الثاني منه:

"يجب أن ينص دستور الدولة على إنشاء هيئة عليا للرقابة المالية وعلى الدرجة الضرورية من الاستقلال اللازم لها، أما تفصيلات ذلك فنتترك للقانون".

كما نص بيان القاهرة^(٢) على تحديد الاختصاصات الرقابية الملقاة على عاتق ديوان الرقابة، مع ضرورة تضمين نصوص الدستور أساساً يوضح هذه الاختصاصات.

وقد أكد هذا المبدأ نقاشات المؤتمر الثالث لمجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة المنعقد في تونس ١٩٨٣م، حيث ورد في مقدمته: "أن ينص دستور الدولة ونظامها الأساسي على إنشاء الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة وعلى ضرورة إحاطة أعضائه بالضمانات والحصانات التي تحفظ استقلالهم التام وتنظم مدى علاقتهم بالسلطين التشريعية والتنفيذية وذلك وفقا لظروف كل دولة".

(١) د.سام سليمان دلة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مديرية الكتب والمطبوعات، جامعة حلب، ٢٠٠٢، ص ٥٥.

(٢) "بيان القاهرة": المؤتمر الدولي الخامس عشر للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة انتوساي، القاهرة، ١٩٩٥.

موقف المشرع الدستوري:

• لقد أفرد المشرع الدستوري فصلاً كاملاً في دستور المملكة العربية السورية_آنذاك_ لعام ١٩٢٠ رسم فيه الملامح الأساسية لديوان المحاسبات، ونظم الخطوط العريضة لهذه الهيئة، كهيئة رقابة مالية عليا، والأمور التي تتعلق بتعيين أعضاء الديوان، وحصاناتهم، وعلاقات الديوان بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، على أن تستكمل باقي التشريعات المتعلقة به باستصدار قانون خاص حيث نص في الفصل الثامن منه والمسمى بديوان المحاسبات على المواد التالية:

- المادة رقم (١٠٥): يتألف ديوان المحاسبات من رئيس وأربعة أعضاء تنتخبهم الحكومة ويصدق عليه مجلس النواب ثم ترتفع أسماؤهم إلى الملك للتصديق على وظائفهم وتمتد وظائفهم إلى آخر حياتهم فلا يبدلون ولا يعزلون إلا بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين في جلسة النواب وموافقة الملك وإذا وقع منهم ما يستوجب محاكمتهم من جراء وظيفتهم فإنهم يحاكمون في المحكمة العليا بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين في جلسة النواب أيضاً.

- المادة رقم (١٠٦): يدقق ديوان المحاسبات النظر في حسابات الحكومة العامة السنوية وحسابات المحاسبين ويراقب تطبيق الميزانية العامة ويرفع في كل عام إلى مجلس النواب عند افتتاحه تقريراً عاماً يبين فيه نتيجة تدقيقه ومراقبته في تلك السنة وكذلك يرفع إلى الحكومة العامة في كل ثلاثة أشهر مرة تقريراً عن الأحوال المالية ويقدم إلى المجلس النيابي صور هذه التقارير.

- المادة رقم (١٠٧): تنظيم أرقام هذا الديوان وأوصاف أعضائه و تفصيلات وظائفه وسائر ما يعود إليه من المعاملات تعين بقانون خاص.

• أما في دستور (١٩٣٠) فقد تعرض المشرع الدستوري إلى إنشاء ديوان المحاسبات عندما نصت مادته رقم (١٠٣) على أن: "... يوضع قانون خاص لإنشاء ديوان المحاسبة للنظر في جميع المداخل المصاريف ويكون هذا الديوان مستقلاً ولا

يعزل أعضائه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد موافقة مجلس النواب."

وقد صدر قانون ديوان المحاسبات الذي أشار إليه دستور عام /١٩٣٠/ في سنة ١٩٣٨ ورقمه /٣٨/ (١).

• وفي دستور عام ١٩٥٠ ورد مادتين في الفصل السابع حول ديوان المحاسبات كالتالي:

المادة رقم (١٤٧): "يدقق ديوان المحاسبات نيابة عن مجلس النواب حسابات الدولة، ويقدم إليه تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملاحظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها.

- ينتخب مجلس النواب أعضاء ديوان المحاسبات بأكثرية الحاضرين المطلقة، فان لم تحصل يعاد الانتخاب ويكتفي بالأكثرية النسبية ويكون الانتخاب من قائمة ينظمها مكتب المجلس تتضمن ضعف العدد المطلوب انتخابه.

- يرتبط ديوان المحاسبات بمجلس النواب رأساً.

- يحدد بقانون يعد مشروعه مكتب المجلس ملاك ديوان المحاسبات واختصاص أعضائه وحصانتهم وطريقة الرقابة على المعاملات.

- موازنة ديوان المحاسبات جزء من موازنة مجلس النواب".

المادة رقم (١٤٨): لمجلس النواب أن يكلف ديوان المحاسبات كل تحقيق أو دراسات تتعلق بالموارد والنفقات أو بإدارة الخزينة".

وفي تاريخ ١٩/٤/١٩٥٢ وبعد الاستقلال، صدر المرسوم التشريعي رقم /٢٠٧/ المتضمن إنشاء ديوان المحاسبات، حيث تم إلغاء القانون /٣٨/ مع كافة تعديلاته. وقد

(١) نصت المادة الأولى من الدستور السوري ١٩٣٠ على مايلي: (يؤلف ديوان المحاسبات المنصوص عليه في الدستور السوري ووفقاً لأحكام هذا القانون). وجاء في مادته رقم /٣/ (رئيس الديوان وأعضاؤه يقومون بأعمالهم نيابة عن السلطة التشريعية وهم مسؤولون أمام المجلس النيابي وحده).

نصت مادته الأولى على: (يؤلف ديوان المحاسبات المنصوص عليه في المادة السابعة والأربعين بعد المائة من الدستور السوري وتحديد اختصاصاته وفقاً لأحكام هذا القانون).

مما سبق نجد أن معظم الدساتير قد كفلت إنشاء ديوان محاسبة ذو استقلالية خاصة ويتبع للسلطة التشريعية، أما في دستور ١٩٧٣ ودستور ٢٠١٢ لم يرد أي ذكر لإحداث أو تشكيل أو تنظيم جهاز أعلى مستقل يمارس الرقابة المالية والإدارية على إدارات ومؤسسات الدولة، الأمر الذي يقلل من التركيز على هذا الجزء الهام من الرقابة على الجهات العامة التي تعتبر ضامناً لمكافحة الفساد في أجهزة الدولة الإدارية وأساساً للحكم الرشيد.

٢- الاستقلال الإداري:

ويقصد بالاستقلال الإداري عدم تبعية أو خضوع الأجهزة الرقابية العليا لأي جهة أو سلطة من السلطات الثلاث التي تخضع أجهزتها ومؤسساتها لرقابتها، وذلك لضمان ممارسة العمل الرقابي بحيادية واستقلالية تامتين يحقق الغاية المرجوة من إنشائها.

وقد قسّم الفقهاء مسألة الاستقلالية الإدارية للأجهزة الرقابية العليا ثلاثة اتجاهات^(١):

١- ربط الأجهزة الرقابية بالسلطة القضائية من خلال جعلها هيئة قضائية أو

محكمة إدارية أو محكمة محاسبات كما هو موجود في فرنسا ولبنان.

٢- استقلالية تامة عن السلطات الثلاث.

٣- ربط هذه الأجهزة بالسلطة التشريعية كجهاز مساعد وريفي لها من خلال

تزويدها بالتقارير والتحقيقات التي تطلبها منها.

(١) د. طارق الساطي، صادق الحسني: "استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا- دراسة مقارنة"، بحث منشور في المجلة العربية للإدارة تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، المجلد ١٤، العدد ٤، ١٩٩٠، ص ٣٧-٣٨.

ويوفر ذلك فرصة للبرلمان كي يستعين بالتقارير الواردة من الأجهزة الرقابية للتعرف على المخالفات والأخطاء ومتابعة الرقابة على أداء الحكومة في إطار عملها كسلطة تنفيذية خاضعة لرقابة السلطة التشريعية.

بينما نجد أنّ البعض الآخر يتخوف من ربط الأجهزة الرقابية العليا بالسلطة التشريعية خشية أن تميل مع مصالح التيارات السياسية التي ستحكم البرلمان.

وقد نص إعلان ليما^(١) في القسم الثاني: "إن الهيئات العليا للرقابة يمكنها أن تقوم باختصاصاتها بصورة موضوعية وفعالية إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة لرقابتها وكانت تتمتع بالحماية ضد النفوذ الخارج عنها".

كما أوصى المؤتمر الثالث لمجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية بأن تكون التبعية للسلطة التشريعية، وأن تكون الصلة بينهما صلة وثيقة، وأن تعطى الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الحرية الكاملة في وضع لوائحها وأنظمتها الداخلية، التي تصدر بقرارات من رؤسائها، ودون تدخل من أي جهة أخرى.

موقف المشرع السوري: ربط المشرع السوري هذه الأجهزة بالسلطة التنفيذية بموجب صكوك إحداثها بحيث تراقب أعمال السلطة التي تخضع لها بنفس الوقت، الأمر الذي يجعل تقاريرها بعيدة عن الشفافية بسبب الضغوط والإملاءات التي قد تمارس عليها من قبل السلطة التنفيذية عند كشف مخالفات تمس أجهزتها والعاملين فيها.

مما سبق نرى أنّ المشرع السوري عندما جعل تبعية أجهزة الرقابة لرئيس مجلس الوزراء فقد أضفى صفة الشكلية على هذه الاستقلالية، ونعتقد أنه يجب ربط هذه الأجهزة بالسلطة التشريعية في نصوص الدستور ووضع ضمانات بموجب التشريعات لتحكم العلاقة بينها وبين السلطة التشريعية من جهة وتحمي استقلالية الجهاز وتمنع تعوّل السلطة التشريعية على القائمين بالعمل الرقابي من جهة أخرى.

(١) إعلان ليما، مرجع سابق.

إذا كيف يمكن للجهاز الرقابي التابع للسلطة التنفيذية أن يرفع تقريراً تفتيشياً لرئيس السلطة التنفيذية ينتقد فيها أحد الأجهزة التابعة لهذه السلطة؟!!

فلا يعقل أن يكون الجهاز والهيئة تابعين إدارياً للسلطة التنفيذية ورتبين عليها في ذات الوقت!!!؟

ومن ناحية أخرى من المنطق أن تخضع هذه الأجهزة للمساءلة عن أدائها لمسؤولياتها أمام مرجع أعلى محايد ونزيه وهذا يحتم عليها تنفيذ مهامها وإعداد التقارير الرقابية بنزاهة وموضوعية مع بذل العناية المهنية الواجبة، كما يتعين عليها الالتزام بقواعد السلوك المهني.

٣- الاستقلال الوظيفي:

ويقصد به كل ما يتعلق بالعاملين فيها من حيث التعيين، النقل، الترقية، العزل، حصانات المفتشين وكيفية أداء أعمالهم.

وقد نص إعلان ليما^(١) في البنود الثلاثة الأولى من القسم السادس على ضرورة استقلال أعضاء وموظفي الهيئة العليا للرقابة المالية حيث نصت على أن استقلال الهيئات العليا للرقابة المالية مرتبط ارتباطاً غير قابل للفصل باستقلال أعضائها، والأعضاء هم الأشخاص الذين يجب عليهم وضع القرارات للهيئة العليا للرقابة المالية، كما أنهم مسؤولون عنها أمام طرف ثالث.

وربطاً مع الاستقلال الدستوري والتشريعي يجب أن يُضمن القانون مواداً تعترف لهذه الأجهزة بدورها الأساسي في حماية المال العام والرقابة الفعالة على أجهزة الدولة ورقابة الأداء، الأمر الذي يستوجب تأمين حصانة معينة للمفتشين يستطيعوا من خلالها القيام بمهامهم على أكمل وجه دون الخوف والتبعية أو التأثر بأحد وليتمكن القائمين على الأجهزة الرقابية من ممارسة أعمالهم الرقابية بحرية وفعالية وكفاءة من

(١) انظر البنود الثلاثة الأولى في القسم السادس من إعلان ليما، مرجع سابق.

خلال توفير ضمانات ضد النقل والعزل والتأديب وإجراءات إقالتهم من وظائفهم وأي إجراءات من شأنها أن تعرقل عملهم، وقد نص إعلان ليما في القسم الخامس منه على استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية والتي تم التأكيد بها على جميع نواحي الاستقلال المالي والعضوي والإداري.

أما بيان القاهرة فقد أكد على دراسة الآلية التي يمكن عن طريقها تحقيق الاستقلالية الكاملة لديوان الرقابة عن باقي مؤسسات السلطة وفي جميع نواحي الاستقلال المالي والعضوي والإداري.

وعلى الجانب الآخر يجب أن تكون الإجراءات الرقابية المتخذة بحق المفتشين الذين تثبت ارتكابهم لمخالفات مسلكية أثناء عملهم إجراءات مشددة فالحصانة التي نطالب بها يجب أن يقابلها مراقبة جديّة ومحاسبة صارمة من مجلس تأديبي خاص، لضمان عدم إساءة استخدام هذه الحصانة من قبل المتمتعين بها.

موقف المشرع السوري: لقد أفرد المشرع السوري الفصل الخامس من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ ليعين بالتفصيل حصانة المفتشين وأصول مساءلتهم مسلكياً ومحاكمتهم وردهم.

فقد نص في المادة رقم (٣٩) منه على مايلي: "لا تقام دعوى الحق العام في الجرائم التي يرتكبها العاملون بالتفتيش أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها، إلا من قبل النائب العام، بإذن من اللجنة المشار إليها في المادة (١١٤) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم /٩٨/ والتاريخ ١٥/١١/١٩٦١، أو بناء على طلب المجلس عندما يتبين أثناء المحاكمة المسلكية وجود جرم، وفي هذه الحالة يرجى المجلس النظر في الأمور المسلكية إلى حين بت الأمور الجزائية بقرار مبرم."

بينما منح المشرع مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية نفس الأحكام المطبقة على القضاة من حيث الحصانة وأصول التأديب وفق المادة السابعة عشر من المرسوم

التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣ الناظم لعمل الجهاز المركزي للرقابة المالية: "يطبق على العاملين الفنيين باستثناء المفتشين معاونين الأحكام المطبقة على القضاة فيما يتعلق بحصانتهم وقواعد وأصول التأديب وتتم الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجهاز".

ونرى أنه كان حرياً بالمشروع السوري إجراء موازنة بين الحصانة الممنوحة للمفتشين وعدم تسببها بعرقلة العمل في إدارات ومؤسسات الدولة من خلال خلق جو من الهيمنة والسيطرة على العاملين في الجهات العامة من جهة، ومن جهة أخرى يمكن إخضاع هؤلاء المفتشين لمجلس تأديبي خاص بالجهتين على حد سواء يتكون من قضاة من مجلس الدولة وممثل عن مفتشي الجهاز أو الهيئة على حد سواء لضمان مساءلة شفافة لأي من المفتشين المتهمين بإساءة استعمال السلطة و الحصانة الممنوحة لهم.

٤- الاستقلال المالي:

ويقصد بالاستقلال المالي قيام الأجهزة الرقابية بإعداد ميزانيتها المستقلة بنفسها، واعتمادها مباشرة من السلطة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة المالية، وأن تعطى الصلاحيات التامة للإدارة العليا بالأجهزة الرقابية على تنفيذ ميزانية أجهزتها.

وقد ركز القسم السابع من إعلان ليما بفقراته الثلاث على أهمية الاستقلال المالي للهيئات الرقابية.

"يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مزودة بالوسائل المالية التي تمكنها من القيام بأعمالها على أكمل وجه.

- يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مخولة بأن تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الميزانية التقديرية للدولة بأن تمنحها الاعتمادات المالية اللازمة.

يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مخولة بأن تستعمل ضمن حدود مسؤوليتها الاعتمادات المخصصة لها من الميزانية التقديرية للدولة".

أما المشرع السوري قد نص في المادة (٦٦) من قانون الهيئة المركزية "تحدد موازنة هذه الهيئة في فرع خاص يلحق بموازنة رئاسة مجلس الوزراء".

كما نص في المادة (٣٣) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية "يخصص للجهاز فرع مستقل بالموازنة العامة للدولة...".

مما سبق نجد أن المشرع السوري قد خصص لكل من الهيئة والجهاز "فرع مستقل" عن جميع الجهات العامة الملحقة بالوزارات بعكس الوزارات التي خصص لها "قسم مستقل"، مع العلم أن رئيس الجهاز يعامل معاملة الوزير حسب المادة (١١) من مرسوم التشريعي رقم /٦٤/ الناظم لعمل الجهاز المركزي للرقابة المالية^(١).

والتساؤل الذي يطرح نفسه دوماً كيف يمكن للجهاز المركزي والهيئة القيام بأعمالهم الرقابية على الأجهزة التي ستوافق على موازنتها مع حقها في تعديلها؟؟

أليس من حق الأجهزة الرقابية تزويدها بالإمكانات المادية التي تمكنها من أداء عملها على أكمل وجه دون أن تكون مرتبطة أو مرهونة بموافقات من سلطة تخضع أصلاً لرقابة هذه الأجهزة!؟

وأخيراً نجد أن معظم التوصيات التي صدرت عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (INTOSAI) والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة قد أكدت على ضرورة استقلال جهاز الرقابة، وقد وضعت هذه التوصيات مظاهر لهذه الاستقلالية، ويمكننا أن نجملها بما يلي^(٢):

(١) نصت المادة (١١): يعين رئيس الجهاز بمرسوم ويعامل معاملة الوزير من حيث الصلاحيات والحقوق والواجبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة ويتولى إدارة أعمال الجهاز والإشراف عليه.

(٢) محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، رسالة دكتوراه، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٢.

- أن ينص دستور الدولة ونظامها الأساسي على إنشاء الجهاز الأعلى للرقابة المالية، وأن يحاط أعضائه بالضمانات والحصانات.

- أن تعطى الأجهزة العليا للرقابة الحرية الكاملة في وضع لوائحها وأنظمتها الداخلية ودون تدخل من أية جهة.

- أن يكون تعيين رئيس الجهاز ونوابه وكبار أعضائه من أعلى سلطة في الدولة، ويعاملون من حيث الراتب وقواعد الاتهام معاملة تحفظ لهم استقلالهم.

- أن تتوفر للأجهزة العليا للرقابة حرية إعداد تقدير نفقاتها في الموازنة العامة للدولة، واستعمال تلك التقديرات، دون تدخل أو رقابة من أية جهة إدارية.

مما سبق يتبين لنا أن الاستقلالية الممنوحة لأجهزة الرقابة في سورية لا تزال في الحدود الضيقة وضمن إطار شكلي أحياناً، الأمر الذي يستلزم من المشرع السوري التدخل لتعديل جوهره في صلب التشريعات السورية التي تكفل للأجهزة الرقابية استقلالية حقيقية لتستطيع القيام بالهدف الذي أنشأت من أجله.

وتبرز هنا مسؤولية المشرع السوري كجزء من السياسة التشريعية لمحاربة أشكال الفساد من خلال نصوص الدستور والتشريعات التي تمكن الأجهزة الرقابية من ممارسة دورها بكفاءة في مرافق الدولة ولتضمن الامتثال لقواعد القانون وإشراك المواطن في هذه العملية وبدعم من مجلس الشعب المنتخب بطريقة نزيهة ولتمكينه من امتلاك الوسائل القانونية لمراقبة أعمال الحكومة بالتكامل مع نظام قضائي مستقل ونزيه مع ضرورة أن توفر الحكومة جواً من الشفافية داخل الأجهزة الحكومية وبالتزامن مع تعميم ثقافة مكافحة الفساد، ومساءلة المقصرين ومعاقتهم ليشكل ذلك رادعاً عاماً داخل المجتمع وهذا كله يتحقق عن طريق أجهزة الرقابة.

ثانياً: الازدواج والتداخل في اختصاصات الأجهزة الرقابية وأثره في فعالية العمل الرقابي

يعد الإسراف في إنشاء وحدات رقابية متخصصة أمر غير مرحب به يمكن أن يؤدي إلى ازدواج وتكرار في نتائج العمل الرقابي وعرقلة الأجهزة الإدارية وتأخير وهدر في الوقت وإسراف في الجهد والمال، بالإضافة لذلك الشعور النفسي للعاملين وأنهم خاضعون لرقابة مشددة تجعلهم يفضلون عدم القيام بواجباتهم أكثر من القيام بها خشية محاسبتهم في حال تقصيرهم في أدائها من عدة جهات.

بينما يكون التعدد المقبول للأجهزة الرقابية في حال انفرد كل جهاز بنوع معين من الرقابة لا يقوم بها أي من الأجهزة الأخرى.

ومن الممكن أن تؤدي ازدواجية الاختصاص إما إلى تنازع في الاختصاص أو إهمال المشكلة واعتماد كل جهة رقابية على الأخرى لمعالجتها.

وبالتالي في حال تعددت الأجهزة الرقابية يجب أن يكون هذا التعدد مدروساً ومصاغاً ضمن إطار تكاملي ويضمن التنسيق بينها تقادياً لتكرار العمل الرقابي والازدواج في الاختصاص.

ولذا نجد أن تعدد الأجهزة الرقابية بشكل غير متناسق يفرغها من أهدافها، وتظهر بعض مساوئ التعددية كالاتي:

١- تعدد الأجهزة الرقابية ممكن أن يؤدي تنازع الاختصاصات ومحاولة كل جهاز تأكيد وجوده وسحب العمل من الجهاز الآخر.

٢- يفضل الموظف القيام بعمل سلبي وعدم إصدار قرار على إصدار قرار في مواجهة عدة أجهزة رقابية، ويطغى شعور الخوف على تحمل المسؤولية خشية أن يعرض نفسه للمساءلة من عدة أطراف.

نلاحظ أن المشرع السوري قد خلق جو من الصراع والتنازع في الاختصاص بين الجهاز المركزي و الهيئة المركزية، فكثيراً ما أسندت نفس المهام لكلا الجهازين في المواد:

▪ **في مجال الرقابة المالية:** المادتين الثانية والخامسة من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والمادة الرابعة من المرسوم التشريعي للجهاز المركزي للرقابة المالية.

المادة رقم (٢) : الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، هدفها تحقيق رقابة فعالة على عمل إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل: "تطوير العمل الإداري وحماية المال العام..."

المادة رقم (٥) : "التحقق من سلامة الإنفاق العام، والتأكد من كفايته لتحقيق الأغراض المتوخاة وتجنيب الأموال العامة وممتلكات الشعب الهدر والضياع."

ونصت المادة رقم (٤) من المرسوم التشريعي للجهاز على مايلي: يباشر الجهاز في مجال الرقابة الاختصاصات الآتية :

- مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والنفقات وذلك بمراجعة مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والنفقات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بصورة نظامية ووفقاً للقوانين والنظم المحاسبية والمالية المقررة وللقواعد العامة للموازنة العامة للدولة.

- فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية والتحقيق بها وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها.

- مراجعة الحساب العام لموازنة الدولة والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف والحسابات والميزانيات الختامية

لمؤسسات وشركات ومنشآت القطاع العام الاقتصادي للتعرف على حقيقة المركز المالي وفقا للمبادئ المحاسبية السليمة وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين والأنظمة.

▪ **في مجال الرقابة على الأداء:** المادة الثانية من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والمادة الرابعة من المرسوم التشريعي للجهاز المركزي للرقابة المالية.

المادة رقم (٢) : الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش هدفها تحقيق رقابة فعالة على عمل إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل: تطوير العمل الإداري وحماية المال العام وتحقيق الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاية والأداء.

المادة رقم (٤) : رقابة الكفاية والأداء والتحقق من أن استخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة من الكفاية دون إسراف أو ضياع.

▪ **في مجال التحقيق:** المادة الخامسة من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والمادة الثالثة والعشرين من المرسوم التشريعي للجهاز المركزي للرقابة المالية.

المادة رقم (٢٣): (يتولى الجهاز التحقيق في المخالفات المالية كافة وكذلك المخالفات الإدارية والاقتصادية والجزائية التي ينجم عنها آثار مالية والمكتشفة من قبله أثناء قيامه بأعمال رقابته أو المحاالة إليه حسب نصوص هذا المرسوم التشريعي).

المادة رقم (٥): (الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية، والجرائم التي تقع من العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة في مناسبة أداء العمل، والتحقيق في هذه المخالفات ومتابعتها مسلكياً أمام الجهات المختصة، وفي حدود القوانين والأنظمة النافذة، واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافيها والحيلولة دون تكرار وقوعها، وفحص الطلبات التي تحال إليها بشأن هذه المخالفات والجرائم من الجهات العتمة أو من المنظمات الشعبية).

ولم تفلح المحاولات التي بذلت للفصل بين اختصاصات هاتين الجهتين الرقابيتين وأبرزها القرار الصادر عن رئيس الهيئة برقم ٤٠/م آ لعام ١٩٨٢^(١).

مما سبق: نجد أنه يمكن للأجهزة الرقابية المتعددة أن تكون فاعلة في حال نظم المشرع السوري اختصاصاتها آخذاً بعين الاعتبار تحقيق التكامل والتنسيق بين أجهزة الرقابة للعمل هدف واحد وضمن إطار تكاملي.

وبالتالي نرى أنه لا بد من تعديل القوانين بحيث يستدرك المشرع السوري هذا الازدواج ويعمل على تلافيه من خلال النص على ذلك بالقوانين، وعليه في سبيل ذلك الاستعانة بتجارب الدول الأخرى وتشكيل لجنة تحدد مدى التداخل في الاختصاصات وتقدم مقترحاتها ليصار إلى إعادة صياغة المواد القانونية ذات الصلة وصولاً لتحقيق تكامل وتنسيق بين الجهازين الرقابيين يمكنهما من أداء أعمالهم ضمن الغاية التي وجدوا لأجلها في حماية المال العام والوظيفة العامة ومحاربة الفساد.

المطلب الثالث: صعوبات العمل التي تواجه الأجهزة الرقابية

من المؤسف أن معظم التطبيقات الحالية للنصوص التشريعية في الأجهزة الرقابية في سورية تدور في فلك الرقابة اللاحقة، باستثناء الرقابة على بعض الصكوك المتعلقة بشؤون العاملين في الجهات العامة، الأمر الذي يقلص الدور العلاجي للرقابة وغالباً ما تتم إزالة المخالفات المرتكبة دون التطرق إلى الأسباب المسببة لهذه المخالفات.

وقد قسمنا الصعوبات التي تواجه عمل الأجهزة الرقابية إلى نوعين من الصعوبات: صعوبات تشريعية وصعوبات أخرى.

(١) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٨١.

أولاً - صعوبات تشريعية: تتلخص بمايلي

١- النقص التشريعي والضعف في الأنظمة الداخلية والهيكل التنظيمية في بعض الأجهزة العامة للدولة والتباطؤ الشديد في تعديلها وإهمال تطويرها، الأمر الذي يسبب عرقلة وتشنت للمفتشين العاملين في الرقابة.

٢- الإغراق في إصدار التعميمات والبلاغات والتعديلات وتضاربها من مؤسسة لأخرى من جهة، وتضاربها في داخل الجهة الإدارية الواحدة من وقت لآخر، مما يجعل المفتش في حيرة من أمره عند الأخذ بأمر إداري دون غيره.

٣- إغفال النص على دور الأجهزة الرقابية في صلب الدستور وتنظيم استقلاليتها أو تحديد تبعيتها، وما لهذا النص الدستوري من أهمية إذ يحسم وضع الأجهزة الرقابية ولا يبقها معلقة بواضعي التشريعات القانونية للتحكم بحدود استقلاليتها وتبعيتها.

٤- تبعية الأجهزة الرقابية للسلطة التنفيذية لتكون الخصم والحكم في آن معاً.

٥- تعدد الأجهزة الرقابية التخصصية في الرقابة والازدواج والتداخل فيما بينها. وما ينتج عن ذلك من ضياع للمسؤولية وهدر للوقت والجهد والمال وتنازع للاختصاص أحياناً وضياع للمسؤولية أحياناً أخرى.

٦- عدم مواكبة التشريعات النازمة لعمل الأجهزة الرقابية لمستجدات العمل الإداري، وجمود النص التشريعي في بعض الأحيان، أو تجميد العمل به لمصالح و أهواء شخصية أو لضعف الإمكانيات.

٧- قصور النص على تشجيع المتميزين من العاملين في هذه الأجهزة الرقابية والذين يساهمون بالكشف عن قضايا الفساد الإداري بمنحهم مكافآت مادية أو معنوية.

٨- قصور بنص التشريعات^(١) في ناحية استقطاب الفنيين لعمل كمفتشين فالواقع الحالي يفرض الحاجة لبعض المتخصصين لكشف الأخطاء الفنية، ومراقبة كفاءة الأداء، فالاستعانة بخبراء من خارج الهيئة في بعض القضايا التفتيشية قد لا يمكننا من اختيار أشخاص أكفاء مشهود لهم بالنزاهة أو أصحاب مصالح.

٩- القصور في تحديد القوة الإلزامية للقرارات التفتيشية وتعميم قوتها الإلزامية لتفريقها عن أن تكون مجرد ملاحظات أو توصيات غير ملزمة.

١٠- الثغرات التشريعية لاستثناء بعض الحالات من رقابة الأجهزة الإدارية وخصوصاً أصحاب المناصب وذوي النفوذ والذين يمتلكون سلطات وصلاحيات واسعة وبالمقابل مسؤوليات واسعة، الأمر الذي يجعل الرقابة أمراً ملحاً.

١١- أورد المشرع السوري جملاً فضفاضة تحمل الجهاز والهيئة مهام ومسؤوليات واسعة تصرفها في بعض الأحيان عن الغاية الأساسية لوجودها. ومن أمثلة ذلك الفقرتين (أ، ج) من المادة الخامسة في قانون الهيئة واللتين تنصان على:

- إبداء الرأي في صحة التعليمات والبلاغات والقرارات وتتبع انعكاساتها وتقديم التوصيات والمقترحات بشأنها إلى الجهات التي أصدرتها.

- مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والتعليمية والصحية في مواعيدها، ومدى تحقيقها لأهدافها المقررة لها.

ثانياً - صعوبات أخرى (فنية، لوجستية، تدريبية....):

١- ضعف ثقة المواطن في الأجهزة الرقابية النابع من ضعف الوعي الشعبي وعدم تسليط الضوء على أجهزة الرقابة لتكون عامل مهم في مكافحة الفساد الإداري في جميع مفاصل الدولة كما يفترض أن تكون.

(١) حيث يقتصر مرسوم إحدات الجهاز المركزي للرقابة المالية على اختصاصات محددة للمفتشين.

٢- عدم تعاون العاملين في الجهات الخاضعة للرقابة النابع من شعورهم بالخوف تجاه أجهزة الرقابة والمسيطر نتيجة تعميم خاطئ لمفاهيم الرقابة، حيث يشعر العامل أن المفتش مهمته تصيد أخطاء العامل، بدلاً من التزامه تجاه المفتش بالتعاون لرفع مستوى الجهة الخاضعة للرقابة وتلافي الأخطاء ومحاسبة المقصرين ضمن إطار سياسة الحكومة لتطوير الإدارة العامة ومكافحة الفساد الإداري.

٣- ضعف الوسائل الفنية واللوجستية والتقنية المتاحة استخدامها من قبل المفتشين في إعداد تقاريرهم.

٤- الحاجة الماسة لأتمتة العمل، بالإضافة إلى النقص في قواعد البيانات والمعلومات لدى بعض الأجهزة الإدارية الخاضعة للرقابة.

٥- العمل دون الرجوع لدراسات اقتصادية أو ما يسمى بالجدوى الاقتصادية لبعض المشاريع بسبب الافتقار للعقلية الاقتصادية للعاملين في بعض المجالات الأمر الذي يصعب مهمة مفتشي أجهزة الرقابة.

٦- ضعف تأهيل العاملين في الجهات الخاضعة للرقابة وعدم مواكبتهم للتطورات والمستجدات في مجال عملهم من جهة، وضعف مهاراتهم في استخدام الأساليب الحديثة في الرقابة (التحليل والإحصاء....).

٧- ضعف كفاءة العاملين في الجهات الخاضعة للرقابة وضعف معرفتهم بالقوانين والأنظمة في مجال عملهم والواجبات المفروضة عليهم والعقوبات التي يمكن فرضها في حال تقصيرهم في مجال عملهم.

٨- إهمال قاعدة الرجل المناسب في المكان المناسب من خلال عدم التقييد بالتوافق بين مؤهل العامل العلمي أو التخصصي في بعض الوظائف وطبيعة العمل فيها.

٩- ضعف متابعة مخرجات التقارير التفتيشية من توصيات وملاحظات.

١٠- التأخر في إنجاز الميزانيات والحسابات في بعض الأجهزة الإدارية على الرغم مما نص عليه قانون الجهاز المركزي بخصوص هذا الموضوع وعدم الاهتمام بملاحقة المقصرين المتسببين في ذلك.

المطلب الرابع: مقترحات تطوي العمل في الأجهزة الرقابية

١- إزالة التداخل والازدواج في بعض الاختصاصات مع الجهات الرقابية الأخرى من خلال تحديد واضح ودقيق للاختصاصات والمسؤوليات بين الجهاز المركزي للرقابة المالية الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بشكل يضمن التنسيق والتكامل لمنع حصول تنازع في الاختصاص وتكرار للعمل الرقابي وازدواجية للنتائج وهدر للوقت أو الجهد والمال، بالإضافة لما يسببه ذلك من عرقلة للعمل الإداري ويضمن حسن سير العمل بكفاءة وفاعلية داخل هذه الأجهزة.

٢- النص على ضمانات الاستقلال الإداري للأجهزة الرقابية في صلب الدستور من خلال ربط أجهزة الرقابة بالسلطة التشريعية بما يحقق لها الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، وذلك على غرار ما هو متبع في العديد من الدول الأخرى، وذلك بتحديد الإطار العام لعملها وتحديد مدى استقلاليتها أو تبعيتها، وتنظيم علاقتها بسلطات الدولة الثلاث.

وخصوصاً تنظيم العلاقة بينها وبين البرلمان من خلال تمكينه من الإطلاع على تقارير هذه الأجهزة وإمكانية الطلب من أجهزة الرقابة إجراء تحقيقات وتقديم تقارير حول بعض المؤسسات، وهذا من شأنه تعزيز دور المجلس التشريعي في الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية.

٣- النص على ضمانات الاستقلال المالي للأجهزة الرقابية في الدستور من خلال انفراد الجهاز الرقابي بتقدير موازنته المالية السنوية، واعتمادها

مباشرة من السلطة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة المالية، وأن تعطى الصلاحيات التامة للإدارة العليا بالأجهزة الرقابية على وضع ميزانية أجهزتها وتعتبر استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية استقلالية غير تامة إن وجدت أي عراقيل تحد من إجراء اعتماد ميزانيتها على أكمل وجه.

٤- ربط مخرجات عمل الأجهزة الرقابية عموماً والتقارير السنوي وتقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة خصوصاً بالسلطة التشريعية التي تعتبر الرقيب على تنفيذ الموازنة العام وحسن سير المؤسسات العامة والأجهزة الإدارية.

٥- منح الأجهزة الرقابية المزيد من الصلاحيات التي تمكنها من تصويب المخالفات والتجاوزات المالية ومحاسبة مرتكبيها.

٦- إخضاع كافة الأجهزة والهيئات التي تدخل أموالها في نطاق الأموال العامة لرقابة الهيئة، على أن يتم النص صراحة على الجهات المستثناة من رقابة الهيئة مع ذكر الأسباب الداعية إلى هذا الاستثناء.

٧- النص صراحة على آلية محاسبة المسؤولين وأصحاب المناصب (المستثنون بنص القانون) عن الأخطاء والتجاوزات.

٨- النص صراحة على وجوب نشر تقارير الأجهزة الرقابية في الجريدة الرسمية، وتعزيز التعاون بين هذه الأجهزة الرقابية والإعلام من خلال تشكيل لجنة تضم عناصر إعلامية وعناصر من الأجهزة الرقابية لأجل نشر التقارير الرقابية والتشهير في قضايا الفساد الإداري والمالي بهدف تحقيق الردع العام، وتفعيل دور السلطة الرابعة في الرقابة على أعمال الحكومة.

٩- وجوب النص على التصريح بالملكات لجميع العاملين في التفتيش وأصحاب المناصب بقصد ترسيخ مبدأ الشفافية في تولى المسؤوليات، مع

الالتزام بتجديده فور كل زيادة في الذمة المالية له، كما يجب التصريح بالتمتلكات عند إنهاء تكليفه أو انتهاء خدمته.

١٠- تطوير التشريعات الناظمة لعمل الأجهزة الرقابية باستمرار مع تطور العمل الإداري وإيجاد آليات فاعلة من أجل تطبيق الرقابة على الأداء وتفعيل كامل لجميع النصوص التشريعية الواردة في قوانين الأجهزة الرقابية.

١١- تعديل النصوص التشريعية الخاصة بالأجهزة الرقابية لتشمل الاستعانة بمفتشين فنيين، حيث يقتصر انتقاء الكوادر البشرية بالنسبة للمفتشين من خريجي الحقوق والاقتصاد.

١٢- ضرورة إضافة نص تشريعي لمكافأة المتميزين من خلال الحوافز والمكافآت التشجيعية لحضهم على الاستمرار بعملهم وتحمل جميع الضغوط والأعباء التي ممكن أن تمارس عليهم في سبيل القيام بمهامهم على غرار ما هو مطبق مع العاملين في قسم جباية الضرائب التابع لوزارة المالية.

المبحث الثاني

تشريعات متعلقة بالفساد الإداري

سندرس في هذا المبحث التشريعات ذات صلة بمكافحة الفساد، بدايةً مع سياسة مكافحة غسيل الأموال، مروراً بالدور الرقابي للإعلام، وصولاً إلى قانون الكسب غير المشروع.

المطلب الأول: مكافحة غسيل الأموال

لم تعد تحديات الأمن القومي عموماً مقتصرة على مجرد النزاعات العسكرية والصراعات السياسية بل تتعداها لتشمل قضايا الأمن الاقتصادي التي أصبحت مجالاً للتنافسية بين الدول، وقد شكلت الرشوة والتلاعب بالأموال العامة وغسلها وجميع قضايا الفساد جزءاً لا يتجزأ من التهديدات الخطيرة على استقرار الدولة وأمنها الاقتصادي.

وتعد جريمة غسل الأموال من أقدم الجرائم المعروفة تاريخياً، نظراً لارتباطها بجريمة أصلية تسبق ارتكابها، وتهدف عمليات غسل الأموال إلى قطع الصلة بين الأموال محل الغسل (والتي هي أموال غير مشروعة) من جهة ومصدرها الجرمي من جهة ثانية بهدف منع اكتشاف هذا المصدر وتجنب ملاحقة مرتكبي جريمة الغسل عند استخدامهم لتلك الأموال، وذلك من خلال مجموعة من العمليات والتحويلات المالية والعينية التي تجري على الأموال القذرة لتبييضها وتغيير صفتها الجرمية وإكسابها صفة المشروعية وإخفاء مصادر أموال المتاجرين بها لتبدو وكأنها استثمارات ذات غطاء قانوني، ومن أمثلة ذلك الاتجار بالمخدرات وتجارة الرقيق والأعضاء البشرية والدعارة وأعمال العنف والفساد فكل هذه الأنشطة تشكل مصادر للأموال القذرة المراد تبييضها.

وعلى ذلك سنستعرض في هذا المطلب حالة غسيل الأموال بدءاً من تعريفها في القانون والاتفاقيات والاصطلاح وبيان خطورتها على الكيان الاقتصادي للدولة، والجهود

الدولية الزامية لمكافحة الفساد من خلالها وجهود المشرع السوري ومقترحات لوضع سياسة مكافحة غسيل الأموال من خلال التشريعات.

أولاً - غسيل الأموال اصطلاحاً وقانوناً:

تعددت التعريفات قبضاً وبسطاً لما يسمى بغسيل الأموال وفيما يلي سنورد أهم التعريفات القانونية في الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية والمنظمات وتشريعات الدول.

١- تعريف غسيل الأموال في الاتفاقيات والمنظمات الدولية:

أ. تعريف غسيل الأموال وفقاً لاتفاقية فيينا^(١):

لا بد من الإشارة إلى أن هذه الاتفاقية قد تجنبت استخدام هذا المفهوم، واستخدمت الوصف اللفظي للفعل المادي لهذه الجريمة، حيث نصت المادة الثالثة من الاتفاقية على ثلاث صور لغسل الأموال، هي:

- تحويل الأموال أو نقلها مع العلم أنها مستمدة من جرائم المخدرات.
 - إخفاء أو تمويه حقيقة الأموال أو مصدرها مع العلم أنها مستمدة من جرائم المخدرات.
 - اكتساب أو حيازة أو استخدام الأموال مع العلم وقت تسلمها بأنها مستمدة من إحدى الجرائم المرتبطة بالمخدرات.
- ومن خلال قراءتنا للتعريف السابق، نجد أنه قاصر في تحديده لطبيعة الأموال ومصدرها على الأموال المتأتية من تجارة المخدرات، في حين أن المدلول الحالي لمصطلح غسل الأموال يربط غسل الأموال بجميع الأنشطة المجرمة دولياً ومن بينها جريمة الاتجار بالمخدرات.

(١) د أديب ميالة و د.مي محرزى: الإطار التشريعي لجريمة غسل الأموال في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٥/ العدد الثاني ٢٠٠٩.

ب. تعريف غسيل الأموال وفقاً لاتفاقية باليرمو، يُقصد به^(١):

أ- تحويل الممتلكات أو نقلها، مع العلم بأنها عائدات جرائم، بغرض إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع لتلك الممتلكات أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي الذي تأتت منه على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته.

ب- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها مع العلم بأنها عائدات جرائم.

ج- عرف الاتحاد الأوروبي في سنة ١٩٩٠ مصطلح غسيل الأموال بأنه : " تحويل أو نقل الملكية مع العلم بمصادرهما الإجرامية الخطيرة لأغراض التستر وإخفاء الأصل غير القانوني لها، أو لمساعدة أي شخص يرتكب مثل هذه الأعمال^(٢)."

د- كما عرفها مؤتمر لندن أنها مجموعة من العمليات المالية المتداخلة لإخفاء المصادر غير المشروعة للأموال، أي إخفاء مصادر الأموال القذرة وإظهارها في صورة أموال محصلة من مصادر مشروعة، وتجري عملية ضخ هذه الأموال القذرة (بعد غسلها أو تبييضها) مع عوائدها إلى الاقتصاد العالمي وكأنها أموال طبيعية^(٣).

(١) راجع فقرة تجريم غسل عائدات الجرائم (المادة السادسة) في اتفاقية باليرمو (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية) لعام ٢٠٠٠.

(٢) عبد القادر غالب: السمات الأساسية لقانون غسيل الأموال في السودان، مجلة اتحاد المصارف العربية، العدد ٢٧٧/، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٣.

(٣) حميد الجميلي: عمليات غسيل الأموال القذرة تجتاح الاقتصاد العالمي، مجلة الحكمة، العدد ١٩، السنة ٤، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٦٩.

٢ - غسيل الأموال في التشريع السوري:

على الرغم من القدم التاريخي لجرم غسل الأموال إلا أن المشرع السوري لم يلحظ ذلك حتى عام ٢٠٠٣ عندما أصدر المرسوم التشريعي رقم/ ٥٩ / الخاص بمكافحة غسل الأموال وعدله لاحقاً بالمرسوم التشريعي رقم /٣٣/ لعام ٢٠٠٥ ليصبح المرسوم الخاص بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والذي أنشأت على أساسه هيئة مستقلة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تتبع بنك سورية المركزي.

عرف المشرع السوري غسل الأموال^(١) بأنه: "كل سلوك يقصد به إخفاء أو تغيير هوية الأموال التي لها علاقة بعمليات غير مشروعة، وذلك تمويهاً لمصادرها الحقيقية ولكي تظهر على أنها ناجمة عن عمليات مشروعة.

ويعد من قبيل ارتكاب جرم غسل الأموال كل فعل يقصد منه^(٢):

١- إخفاء المصدر الحقيقي للأموال غير المشروعة بأي وسيلة كانت أو إعطاء تبرير كاذب لهذا المصدر.

٢- تحويل الأموال أو استبدالها مع علم الفاعل بأنها أموال غير مشروعة لغرض إخفاء مصدرها أو تمويهه أو مساعدة شخص ضالع في ارتكاب الجرم على الإفلات من المسؤولية.

٣- تملك الأموال غير المشروعة أو حيازتها أو إدارتها أو استثمارها أو استخدامها لشراء أموال منقولة أو غير منقولة أو للقيام بعمليات مالية مع علم الفاعل بأنها أموال غير مشروعة."

(١) راجع المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /٣٣/ لعام ٢٠٠٥ المتضمن قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

(٢) راجع المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم /٣٣/ لعام ٢٠٠٥، المرجع السابق.

وبالعودة إلى مرسوم مكافحة الأموال نفسه سنجد أن المشرع السوري اعتبر في المادة الأولى فقرة /ج/ أن مصادر الأموال القذرة هي الأموال الناجمة أو المتحصلة من إحدى الجرائم التالية:

- زراعة أو تصنع أو تهريب أو نقل المخدرات أو المؤثرات العقلية والإتجار غير المشروع بها.
- الأفعال التي ترتبها جمعيات الأشرار (قانون العقوبات المواد ٣٢٥-٣٢٦) وجميع الجرائم المعتبرة دولياً جرائم منظمة.
- جرائم الإرهاب المنصوص عنها في قانون العقوبات المواد (٣٠٤ و ٣٠٥) وفي الاتفاقات الدولية والإقليمية والثنائية التي تكون سوريا طرفاً فيها.
- تهريب الأسلحة النارية وأجزائها والذخائر والمتفجرات وتصنيعها والإتجار بها.
- الدعارة المنظمة والاتجار بالأشخاص والأطفال والإتجار غير المشروع بالأعضاء البشرية.
- سرقة المواد النووية أو الكيميائية أو الجرثومية أو السامة أو تهريبها أو الإتجار غير المشروع بها.
- نقل المهاجرين بصفة غير مشروعة.
- سرقة واختلاس الأموال العامة أو الخاصة أو الإستيلاء عليها، وتحويلها غير المشروع عن طريق النظم الحاسوبية.
- تزوير العملة ووسائل الدفع الأخرى.
- سرقة الآثار أو الممتلكات الثقافية والإتجار بها.
- جرائم الرشوة والابتزاز.
- جرائم التهريب.
- استخدام العلامات التجارية من قبل غير أصحابها.

ونلاحظ هنا أنّ المشرع السوري أغفل الإشارة لجرائم الفساد عموماً والفساد الإداري

مع العلم أن التشريعات المقارنة والاتفاقيات الدولية قد شملت جرائم الفساد الإداري كجريمة مرافقة أحيانا لعملية غسل الأموال.

حيث تعد جريمة غسل الأموال اللاحقة لعملية فساد إداري والتي تضخ الأموال المتحصلة عن أنشطة الفساد داخل النظام المالي المحلي أو العالمي لمحاولة إضفاء صفة الشرعية عليها، مخرجا للموظفين الفاسدين لتبييض أموالهم الباهظة المتأتية من جرائم الفساد.

لقد تفاوتت التعاريف بين قبض وبسط وبين اقتصار على المضمون وخروج للوسائل وجمع للصور وضم المصادر ويتجلى الإختلاف الأبرز في مدى تحديد العائدات الغير مشروعة أو محل الجريمة التي تكمن في الجريمة الأولية، إلا أن قاسماً مشتركاً يجمع سائر التعاريف وهو محاولة إضفاء الشرعية على أموال قذرة بهدف إظهارها في صورة مشروعة.

وبشكل مختصر يمكن القول أن غسل الأموال هو عملية مالية تهدف إلى إخفاء المصدر غير المشروع للأموال وإظهارها بصورة أموال متحصلة من مصدر مشروع وإكسابها صفة المشروعية ليتاح لمالكها إعادة استخدامها بكل سهولة.

ثانياً - سبب التسمية:

اختلف الباحثين في سبب إطلاق مصطلح غسل أو غسل الأموال إلا أن البعض يعتقد أنه في السابق وبعد أن لاحظت شرطة مكافحة المخدرات أن تجار المخدرات الذين يبيعون للمدمنين بالتجزئة يتجمع لديهم في نهاية كل يوم فئات صغيرة من نقود ورقية ومعنوية وعادة ما يتجهون إلى المغاسل الموجودة بالقرب من كل حي سكني لاستبدال النقود الصغيرة الفئة بنقود من فئات كبيرة ليقوموا بعد ذلك بإيداعها في البنك القريب من أماكن تواجدهم ونظراً لأن الفئات النقدية الصغيرة عادة ما تكون ملوثة بأثار المخدرات التي ربما تكون عالقة في أيادي تجار التجزئة فقد حرصت المغاسل على

غسيل النقود الملوثة بالبخار والكيماويات قبل إيداعها في البنوك التي توجد بها حساباتهم ومن هنا جاء الربط بين تجار المخدرات وغسيل الأموال^(١).

ويرى البعض أن ظهور هذا المصطلح لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية في السنوات الممتدة من ١٩٢٠ وحتى ١٩٣٠ عندما قامت عصابات المافيا هناك بإنشاء محال غسل الملابس الأوتوماتيكية من أجل استثمار الأموال التي حصلت عليها بطريقة غير مشروعة، فكما يتم غسل الملابس غير النظيفة لتصبح صالحة للاستخدام فإن الأموال غير المشروعة تغسل وتحول إلى أموال تظهر وكأنها أموال مشروعة^(٢). ويرى آخرون أن هذه التسمية ترجع لأسباب أخرى وأن أول مرة عرف فيها مصطلح غسيل الأموال كان في عام ١٩٣١م عند محاكمة فنوس كابوني الشير بال كابوني، ويقول البعض أن كلمة غسيل الأموال ظهرت في ولاية شيكاغو حيث اشترى رجال الأعمال التابعون لعصابات المافيا ومؤسسات الغسيل والتي تتم معاملتها بفئات مالية بسيطة وكان المشرفون عليها يضيفون إلى أرباح مؤسسات الغسل بعض أرباح تجارة المخدرات ليتم تنظيفها دون أن يرتاب أحد في مجموع المبالغ المتحصلة^(٣).

أما مفهوم غسيل الأموال كمصطلح فيعتبر مفهوماً جديداً وترجع أصول اقتباسه كما يقول ستيل إلى جريدة من خلال تقرير عن فضيحة واتر غيت في الولايات المتحدة عام ١٩٧٢م^(٤).

(١) أ.د. بلاسم جميل خلف: "أبعاد جريمة غسيل الأموال وانعكاساتها على الاقتصاد العراقي"، منشورات كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ٤.

(٢) د. أديب ميالة و د.مي محرزى: الإطار التشريعي لجريمة غسل الأموال في سورية، مرجع سابق. ص ٢.

(٣) أ. د محمد بن أحمد صالح الصالح: "غسل الأموال في النظم الوضعية رؤية إسلامية"، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، ٢٠٠٥، ص ٩.

(٤) أ.د. بلاسم جميل خلف، بحث "أبعاد جريمة غسيل الأموال وانعكاساتها على الاقتصاد العراقي"، مرجع سابق، ص ٤.

ويلاحظ أن معنى مصطلح عبارة غسل الأموال يتعارض لغوياً وعملياً مع الفهم الحرفي لهذه العبارة فالغسل في اللغة إزالة الوسخ عن الشيء وتطفيفه بالماء كما تقول المعاجم أما المفهوم الشرعي فيعني التطهير.

ثالثاً- خطورة غسل الأموال:

تعتبر عملية غسل أكبر ثالث صناعة على مستوى العالم إذ يقدر حجم الأموال التي يتم غسلها سنوياً على مستوى العالم بمبلغ حوالي ثمانمائة وأربع وأربعون مليار دولار أميركي، وقد تصل إلى تريليون ومائتي مليار دولار أميركي موزعة كما يلي^(١):

الأمريكتين ٣٢٥.٥ مليار بنسبة ٣٨%.
آسيا ٢٧٥ مليار بنسبة ٣٠%.
أوروبا ٢٣١.٣ مليار بنسبة ٢٧%.
الشرق الأوسط ٤٢.٨ مليار بنسبة ٥%.

إن الإحصاءات المتعلقة بعمليات الغسل والمبالغ التي يتم الغسل فيها تتجاوز المتوقع وأن التقارير الدولية لتؤكد أن نسبة ليست قليلة من الاقتصاد العالمي تجرى فيها عملية الغسل وتشير تقديرات البنك الدولي عن حجم الفساد أنه بلغ نحو ثمانين مليار يورو في العالم عام ١٩٩٦م، وهذا الحجم للفساد العالمي يوازي (١٣.٣%) ثمن قيمة الأموال الناشئة عن الجريمة والفساد، والتي يجرى تبييضها سنوياً والتي بلغت ستمائة مليار يورو عام ١٩٩٦م، وقد أشارت مجموعة التحرك المالي التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن هناك عدداً من الدول تشارك بفاعلية في غسل الأموال الناشئة عن الفساد والجريمة وعلى رأسها دولة اليهود في فلسطين وروسيا والفلبين وفي إحصاءات أخرى بالنسبة لعمليات غسل الأموال على مستوى العالم فإن تقديرات الأمم المتحدة تشير إلى أنها تتراوح بين ثلاثمائة وخمسون إلى خمسمائة مليار يورو سنوياً

(١) د. عبد الله عزت: ظاهرة غسل الأموال وآثارها الاقتصادية والاجتماعية على المستوى العالمي، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا العدد الرابع، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ٦.

من حجم الدخل غير المشروعة عالمياً الذي يتراوح بين خمسمائة إلى سبعمائة بليون وخمسة عشر مليار يورو سنوياً^(١). ويعتبر البعض^(٢) أنه لا يمكن التحديد على وجه الدقة المبالغ القذرة التي يتم غسلها في جميع أنحاء العالم، وبالتالي فإن حجم ما يعرف منها ضئيل للغاية، مثلها مثل جبل الثلج أعلى ما فيه قمته وهي مهما كان حجمها الظاهر، فهي قمة صغيرة الحجم، فإنها لا تقاس بالحجم الضخم الخفي لجسم جبل الثلج، وهو ما يماثل جريمة غسل الأموال الحجم الأصغر هو المكتشف أما الأكبر فهو خفي دفين. ويقدر حجم جريمة غسل الأموال التي تمر عبر بنوك العالم وأجهزته المصرفية بنحو ثلاثة تريليون يورو سنوياً أي ما يقدر بنحو (٥%) من إجمالي الناتج العالمي.

١- خطورة غسل الأموال على الكيان الاقتصادي للدولة عموماً وتهديد الأمن الوطني:

لم تعد تحديات الأمن القومي عموماً مقتصرة على مجرد النزاعات العسكرية والصراعات السياسية بل تتعداها لتشمل قضايا الأمن الاقتصادي التي أصبحت مجالاً للتنافسية بين الدول، وقد شكلت الرشوة والتلاعب بالأموال العامة وغسلها وجميع قضايا الفساد جزء لا يتجزأ من التهديدات الخطيرة على بناء الدولة وأمنها الاقتصادي.

تتأتى خطورة غسل الأموال على الاقتصاد الداخلي للدولة والاقتصاد العالمي من كونه جريمة عابرة للدول والقارات أحياناً، ونسبة لما تحدثه هذه الظاهرة من زعزعة للثقة في المؤسسات المالية وما تشكله من خطر على الأمن الوطني للصلة الوثيقة لهذه الجريمة بالأنشطة الاقتصادية غير المشروعة والمعروفة بالاقتصاد الخفي ونظراً لأنها تتسبب بدخول وخروج للأموال بطريقة عشوائية وأنية من بلد لآخر، لهذا كله أصبح من اللازم على السلطة التشريعية أن تسن التشريعات الوقائية للحد من هذه

(١) د محمد بن أحمد صالح الصالح: غسل الأموال في النظم الوضعية رؤية إسلامية، مرجع سابق، ص ٩.

(٢) د.محسن الخضيري، "غسل الأموال- الظاهرة، الأسباب، العلاج"، القاهرة، مجموعة النيل العربية،

٢٠٠٣، ص ٦٩ - ٧١.

الآفة من جهة، ومن جهة أخرى أن تضع المؤسسات الرقابية داخلياً ودولياً في أولويات برنامجها مكافحتها.

٢ - خطورة غسيل الأموال على الإدارة وعلاقته بالفساد الإداري:

تعد أنشطة الرشوة والفساد الإداري والتربح من الوظائف العامة مصادرًا متعددة للأموال الفذرة وذلك من خلال الحصول على أموال غير مشروعة في مقابل تراخيص أو موافقات حكومية أو ترسية عطاءات أو إبرام عقود مخالفة لنصوص اللوائح والقوانين... إلخ.

وكذلك الدخول الناتجة عن الفساد السياسي مثل فساد أعضاء البرلمان واستخدام الحصانة في التربح من العمل السياسي أو التهريب للسلع المستوردة ومجال العقود والتوريدات الحكومية ومجال المزادات والمناقصات الحكومية.

٣ - مخاطر غسيل الأموال:

يولي غاسلو الأموال الفذرة أهمية كبيرة لإيجاد غطاء مناسب لحركة أموالهم وصولاً إلى شرعنتها دون الإنلاقات إلى الجدوى الاقتصادية من كميات الأموال الضخمة التي تم غسلها ولا إلى الآثار السلبية التي تترتب عليها، وعليه يمكن أن تكون نتائج عمليات غسل الأموال إيجابية، عندما يجري استثمار تلك الأموال الملوثة في مشروعات إنتاجية متوسطة أو طويلة الأجل من شأنها الإسهام في عملية التنمية^(١)، لكن ما يحصل دائماً هو سعي غاسلي الأموال إلى البحث عن الأرباح السريعة والكبيرة، أي تنفيذ المشروعات قصيرة الأجل لتحقيق تلك المطامع على الرغم مما يترتب ذلك من مخاطر على الوضع الاقتصادي للدولة بشكل خاص والاجتماعي والسياسي أيضاً.

أ. مخاطر اقتصادية:

(١) د. مناهل مصطفى و د. افتخار محمد الرفيعي : "دور المصارف لمواجهة عمليات الاحتيال المالي وغسيل الأموال"، منشورات كلية الاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.

لقد انتشرت جريمة غسل الأموال بشكل واسع وأصبحت ظاهرة تؤخذ بالحسبان واهتمت بها العديد من المنظمات الحكومية وغير الحكومية.

إنَّ خطورة جريمة غسل الأموال تكمن في المبالغ الضخمة التي تشكل موضوعاً لها، فقد توقع صندوق النقد الدولي أن الحجم المالي لهذه الظاهرة يتراوح ما بين (٦٠٠-١٥٠٠) مليار دولار وهذا مبلغ لا يمكن الاستهانة به على الإطلاق ولذا فإنَّ حجم الآثار السلبية ستكون كبيرة^(١).

ويعد غسل الأموال من أحد صور الجريمة المنظمة لما لها من أضرار وتأثير على اقتصاديات الدول، وبالتالي فإنَّ انتشار هذه الجريمة سيؤدي إلى مخاطر اقتصادية على الدول وأنظمتها المالية.

• مخاطر غسل الأموال على المستوى المحلي:

- أثر جريمة غسل الأموال على السياسة المالية للدولة:

إن تحرك الأموال القذرة وبكميات كبيرة من دولة إلى أخرى وبشكل فجائي، ينقص السيولة النقدية في الدولة المحولة منها لتزيد في الدولة المحولة إليها، الأمر الذي يؤدي إلى حدوث خلل بالسياسة النقدية المستقرة في كلتا الدولتين وهذا الخلل سوف ينعكس سلباً على خطط وسياسات الدولتين المالية والاقتصادية.

كما أن خروج الأموال غير المشروعة إلى خارج الدول التي تكونت على أرضها يحرم هذه الدول من العوائد الإيجابية التي كان يمكن الحصول عليها فيما لو تم تشغيل هذه الأموال فيها، وما يرتبط بذلك من تشغيل العمالة وزيادة الاستثمار^(٢).

كذلك فإن جانباً من الأنشطة المرتبطة بغسل الأموال عادة ما تكون أنشطة هاربة من الضرائب المستحقة عليها وهذا يعني انخفاض إيرادات خزينة الدولة اللازمة لتمويل

(١) أ.د. بلاسم جميل خلف: أبعاد جريمة غسل الأموال وانعكاساتها على الاقتصاد العراقي، مرجع سابق، ص ١٦.

(٢) ناصر المهدي: المراكز المالية خارج الحدود وظاهرة غسل الأموال، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة، الجزائر، ص ١١١.

برامج التنمية الاقتصادية، كما أن المؤشرات الاقتصادية الكلية مثل نسبة البطالة ورقم الناتج المحلي... لن تكون صحيحة وهذا بدوره سيعيق قدرة الجهات المختصة في الدولة في وضع سياسات سليمة.

- أثر جريمة غسل الأموال على الإدخار:

إن عمليات غسل الأموال تؤدي إلى هروب الأموال غير المشروعة إلى خارج الدولة التي تكونت على أراضيها، هذا بدوره سوف يؤدي إلى انخفاض حجم الادخار في هذه الدولة الذي يمكن أن يوجه إلى الاستثمار فيها^(١) وهذا يستتبع عجز الحكومة فيها عن تمويل برامجها التنموية بما يحفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي معاً.

• أثر جريمة غسل الأموال على توزيع الدخل القومي:

تؤدي عمليات غسل الأموال إلى حصول غاسلي الأموال على دخل غير مشروع، هذا الدخل يتم انتزاعه عملياً من الفئات المنتجة في المجتمع، وبذلك يحدث تحول للدخل من الفئات المنتجة التي تحصل على دخولها بشكل مشروع إلى الفئات الغير المنتجة التي تحصل على دخول غير مشروعة^(٢)، كما أن هناك كميات كبيرة من الأموال التي يتم غسلها ناجمة عن التهرب الضريبي، وهذا يعني أن غاسلي الأموال لا يسددون الضرائب المترتبة عليهم تجاه الدولة وبالتالي ستقوض قدرة الدولة على إعادة توزيع الدخل القومي بشكل عادل بين أفرادها من خلال النظام الضريبي الذي تفرضه.

• أثر جريمة غسل الأموال في حدوث التضخم:

إنّ الدخل الناجم عن عمليات غسل الأموال غير مشروع فهو يمثل قوة شرائية غير ناتجة عن نشاط اقتصادي حقيقي، مما يؤدي إلى حدوث ارتفاع في الأسعار المحلية دون مبرر فتتدهور القيمة النقدية وتحدث ضغوط تضخمية تهدد مستقبل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

(١) صقر المطيري، جريمة غسل الأموال رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ص ٥٢.

(٢) محسن الخضير: "غسل الأموال - الظاهرة، الأسباب، العلاج"، مرجع سابق، ص ٧٢.

• أثر جريمة غسل الأموال على قيمة العملة الوطنية:

يصاحب عمليات غسل الأموال إقبال كبير على العملة الأجنبية لسهولة تحريكها، حيث يتم تحويل الأموال القذرة إليها بقصد إيداعها في الخارج في البنوك أو الاستثمار^(١)، الأمر الذي يؤدي إلى تدهور قيمة العملة الوطنية.

• مخاطر غسل الأموال على النظام المصرفي والمالي:

تشكل عمليات غسل الأموال تهديداً لاستقرار المالي والمصرفي وذلك لأن غاسلي الأموال يسعون إلى السيطرة على البنوك لتعاونهم في عملياتهم القذرة، فيصبح الشعور السائد بأن هذه البنوك تخدم غاسلي الأموال وبالتالي تختلط الأموال النظيفة مع الأموال غير النظيفة مما يؤدي إلى تشويه سمعة البنوك وفقدان الثقة بها وقد يؤدي ذلك إلى انصراف العملاء الشرفاء عن التعامل معها، الأمر الذي قد يؤدي إلى إغلاقها.

• مخاطر غسل الأموال على المستوى الدولي:

تؤدي عمليات غسل الأموال إلى حدوث خلل كبير في احتياطات الدول من رؤوس الأموال نتيجة انتقالها من الدول المتقدمة اقتصادياً إلى الدول الضعيفة اقتصادياً مما سيؤثر سلباً في زعزعة الأسس الاقتصادية لهذه الدول، إضافة إلى زيادة السيولة النقدية الظاهرية في الدول الضعيفة، الأمر الذي يؤدي إلى حدوث ضغوط تضخمية فيها. كما أنه لا يخفى أثر عمليات غسل الأموال على أسواق الأوراق المالية، فغاسلو الأموال وفي سبيل إتمام مرحلة معينة من مراحل الغسل يعمدون إلى البورصات العالمية لشراء الأوراق المالية ومن ثم يبيعونها فجأة الأمر الذي يؤدي لحدوث انخفاض حاد في أسعارها ما يؤدي لانتهيار البورصة أيضاً.

ب. مخاطر اجتماعية:

تؤدي عمليات غسل الأموال إلى حدوث اضطرابات اجتماعية خطيرة، أهمها:

(١) صقر المطيري: "جريمة غسل الأموال"، مرجع سابق، ص ٥١.

- تفاقم مشكلة البطالة ينجم عن عمليات غسل الأموال وهروب الأموال من داخل البلاد التي تكونت على أراضيها إلى خارجها، هذا يؤدي إلى عجز الدول التي هرب منها رأس المال عن الإنفاق على الاستثمارات اللازمة لتأمين فرص عمل لمواطنيها ومن ثم تتفاقم مشكلة البطالة فيها، إضافة لما تقدم يهدف غاسلو الأموال إلى تحقيق الربح السريع، وهذا يستتبع عدم الإسهام في مشاريع تنمية ضخمة توفر فرص عمل للمواطنين.

- إن تركيز الثروة في أيدي غاسلي الأموال يؤدي إلى ازدياد الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وإحداث خلل في البنيان الاجتماعي للدولة وصعود فئات كانت في أدنى الهرم الاجتماعي لأعلاه ودون مبرر حقيقي.

- ينتج عن عمليات غسل الأموال وجود أشخاص يمتلكون أموالاً ضخمة غير مشروعة يحاولون من خلالها تبوء المراكز السياسية والاقتصادية الحساسة في الدولة، وبالتالي إبعاد أصحاب الكفاءات من الوصول إلى هذه المراكز.

ج-مخاطر سياسية:

توسعت ظاهرة غسل الأموال لتصبح خطراً عالمياً يهدد سلامة واستقرار النظم السياسية في كافة دول العالم لأن جزءاً كبيراً من الأموال المغسولة يستخدم في تمويل الأنشطة الإرهابية التي تستهدف قلب أنظمة الحكم السياسية للدول، كما تؤثر هذه الأموال في البنيان السياسي للدول، وذلك عندما تستخدم الأموال غير المشروعة في تمويل الدعايات الانتخابية لمالكيها للوصول إلى المجالس البرلمانية، ومن ثم التأثير في القوانين والمشاريع التي تتبناها هذه المجالس بما يخدم مصالحهم. وقد تؤدي هذه الظاهرة للإضرار بسمعة الدولة أمام الهيئات الدولية المانحة للقروض والمساعدات.

رابعاً- الجهود الرامية لمكافحة غسل الأموال:

١- الجهود الدولية لمكافحة غسل الأموال:

أ- اتفاقية فيينا^(١) (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية) لعام ١٩٨٨.

ب- المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال (التوصيات الأربعون) الصادرة عن الفاتف (FATF)^(٢) في عام ١٩٩٠: لأول مرة أربعين توصية شكلت إطاراً لمكافحة غسل الأموال، جرى تعديلها في عام ١٩٩٦، حيث ذكرت في توصيتها الأولى أنه "ينبغي على الدول تحديد وتقييم وفهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجهها، وينبغي عليها أن تتخذ الإجراءات اللازمة لذلك، بما في ذلك تعيين سلطة أو تحديد آلية لتنسيق الإجراءات من أجل تقييم المخاطر، وتوجيه الموارد، بهدف ضمان خفض المخاطر على نحو فعال".

وفي توصيتها الثالثة "ينبغي على الدول أن تجرم غسل الأموال على أساس اتفاقيتي فيينا وباليرمو. وينبغي عليها أن تطبق جريمة غسل الأموال على كافة الجرائم الخطيرة لتشمل أكبر عدد من الجرائم الأصلية".

وعلى الرغم من أن هذه التوصيات ليست ملزمة إلا أنها تتمتع بمصادقة المجتمع الدولي والمنظمات المعنية، باعتبارها المعيار القياسي الدولي لعمليات مكافحة غسل الأموال، وعلى هذا الأساس فقد اكتسبت هذه التوصيات قوة معنوية ملزمة للبلد المعني باتخاذ إجراءات مكافحة غسل الأموال، وأصبحت شرطاً لانطباق عمليات مكافحة غسل الأموال مع المعايير الدولية.

(١) راجع اتفاقية فيينا (الاتفاقية الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع في العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية)، ١٩٨٨.

(٢) (FATF) اختصار لـ THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE وتعني مجموعة العمل المالي الدولي الخاصة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ج- إعلان ستراسبورغ:

في العام ١٩٩٠ ظهرت الاتفاقية الأوروبية (إعلان ستراسبورغ) المتعلقة بإجراءات التفتيش والضبط الجرمي لغسيل الأموال والتي حددت الإطار الدولي للتعاون في حقل مكافحة الأنشطة الجرمية لغسيل الأموال ومثلت الإطار القانوني الإرشادي للبرلمانات الأوروبية، وقد صدر عن هذه الاتفاقية دليل الحماية من استخدام النظام المالي في أنشطة غسل الأموال لعام ١٩٩١ والذي يهدف إلى وضع إطار قانوني لجهات مكافحة غسل الأموال وقد جرى تطبيق محتواه في العديد من التشريعات الأوروبية مثل قانون العدالة الجنائية البريطاني لعام ١٩٩٣.

د- لجنة بازل للرقابة المصرفية ومبادئها الأساسية^(١):

صادق أعضاء لجنة بازل في عام ١٩٨٨ على بيان حول منع استخدام النظام المصرفي لأغراض غسل الأموال وإتباع إجراءات فعالة لمنع استخدام النظام المصرفي في إيداع الأموال الواردة عن أنشطة غير مشروعة أو تحويلها أو إخفائها ويتم ذلك من خلال إجراءات للتعرف على الزبائن (اعرف عميلك) والإلتزام بالقوانين والمعايير القانونية الموضوعية والتعاون مع الجهات المعنية بحفظ القانون.

واستمرت اللجنة طيلة السنوات بإصدار التوصيات واللوائح الإرشادية للجهاز المصرفي العالمي وبعدها أصدرت لجنة بازل ورقة هامة حول المبادئ الأساسية للتعرف على العملاء.

وتمثل المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعلية الحدود الدنيا الفعلية لتنظيم عمل المصارف والأنظمة المصرفية، والرقابة عليها بشكلٍ احترافي وسليم، وتستخدمها الدول كمؤشر لتقييم جودة أنظمتها الرقابية، وتحديد الاحتياجات المستقبلية للارتقاء بممارسات الرقابة السليمة. كما يستخدم صندوق النقد والبنك الدوليين هذه المبادئ الأساسية في سياق برنامج تقييم القطاع المالي فعالية الأنظمة وممارسات الرقابة المصرفية للدول.

(١) راجع موقع اللجنة على الرابط التالي: www.bis.org/bcbs

هـ - مجموعة إغمونت الدولية^(١): EGMONT

تمثل تجمعاً يضم وحدات التحريات المالية لـ ١٠٦/ دول، وقد تأسس عام ١٩٩٥ في بروكسل (بلجيكا)، ويتركز نشاطها على تعزيز التعاون وتبادل المعلومات بين وحدات المعلومات المالية على مستوى العالم لتطوير القدرات الفنية، ويتمتع أعضاء المجموعة بالقدرة على الوصول إلى موقع مأمون على شبكة الانترنت وهو ليس متاحاً للعموم من أجل تبادل المعلومات.

و - اتفاقية باليرمو عام ٢٠٠٠: والتي حددت في مادتها السادسة الأفعال التي تعد من قبيل غسل الأموال^(٢).

ز - العناية الواجبة بشأن العملاء (CDD) ٢٠٠١.

يقصد بها مجموعة السياسات والممارسات والإجراءات كافية وملائمة، التي وضعتها لجنة بازل، والتي تسهم في تعزيز المعايير المهنية والأخلاقية المتعارف عليها، وتمنع البنوك من أن يتم استغلالها بقصد أو بغير قصد من قبل عناصر إجرامية^٣.

ح - مبادئ العمل المصرفي الرئيسية: قواعد اعرف عميلك (KYC)

اعرف عميلك^(٤) عبارة عن مجموعة من السياسات والإجراءات الخاصة بمراقبة غسل الأموال والتي تستخدم للكشف عن الهوية الحقيقية للعميل ونوع النشاط الطبيعي الأموال والمتوقع، وكذلك الكشف عن أي نشاط غير معتاد يقوم به العملاء ويرى العديد من الخبراء أن تطبيق هذا البرنامج بشكل سليم يعتبر واحداً من أفضل الأدوات التي يمكن الاستعانة بها لمكافحة الفساد.

(١) راجع موقع المجموعة على الرابط التالي: www.egmont.org

(٢) راجع الصفحة (١٠٩) من الرسالة.

(٣) مفصلة في الدليل العام لحسابات وتحديد هوية العملاء www.bis.org/publ/bcbs85.pdf

(٤) أعدتها لجنة بازل للإشراف المصرفي، موقع لجنة بازل، مرجع سابق.

ط- المعايير الدولية التي تحدد الدول والمناطق المتعاونة وغير المتعاونة:
وعدها خمس وعشرون تتضمن ثغرات في النظم المالية، وعوائق ناتجة عن
المتطلبات الرقابية، وعوائق في وجه التعاون الدولي، ونقص الموارد لكشف نشاطات
تبييض الأموال وغسلها.

٢- الجهود التشريعية الوطنية في مكافحة غسل الأموال:

تجاوب المشرع السوري مع مبادئ وتوصيات الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بمكافحة
غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال مايلي:

وضع تشريع خاص يجرم نشاط غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فصدر قانون
مكافحة غسل الأموال من خلال المرسوم التشريعي رقم /٥٩/ لعام ٢٠٠٣، الذي تمّ
تعديله لاحقاً بالمرسوم التشريعي رقم /٣٣/ لعام ٢٠٠٥ وبموجب أحكامه اعتبر نشاط
غسل الأموال وتمويل الإرهاب جريمة جنائية الوصف.

واستناداً للمادة السابعة منه تم إنشاء هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
لدى مصرف سورية المركزي، المختصة بجميع المواضيع المتعلقة بغسل الأموال وتمويل
الإرهاب، ويكون لها صفة الادعاء إلى جانب النيابة العامة وللمحاكم المختصة سلطة
البت بالموضوع. وقد باشرت الهيئة مهامها التي حددها لها القانون عام ٢٠٠٤^(١).

كما تم إنشاء إدارات خاصة بالبنوك للاضطلاع بمهام إبلاغ الهيئة عن أي اشتباه
في وجود عمليات غسل أموال أو تمويل إرهاب والتزام البنوك بتطبيق القواعد العالمية
المتبعة في هذا الشأن وعلى رأسها قواعد اعرف عميلك (KYC).

ثم انضمت الحكومة إلى عضوية مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط
وشمال إفريقيا (MENAFATF) التي أنشأت في تشرين الثاني عام ٢٠٠٤ ومقرها البحرين،
وتهدف هذه المجموعة إلى تبني وتنفيذ التوصيات الصادرة عن مجموعة العمل المالي

(١) راجع موقع هيئة مكافحة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب www.bcs.gov.sy.

الدولي (الفاتف) الخاصة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتنفيذ معاهدات واتفاقيات الأمم المتحدة ذات الصلة بالموضوع، واتخاذ ترتيبات فعّالة لمكافحة غسل الأموال طبقاً للقيم الثقافية الخاصة بالدول الأعضاء وأنظمتها ودساتيرها، وقد تمّ خلال الاجتماع العام الثاني لهذه المجموعة الذي عُقد في بيروت في ٢٦-٢٧/٩/٢٠٠٥ وتم اختيار سورية كأول بلد تقوم المجموعة بتقييمه، وقد أظهر تقرير فريق التقييم المشترك (عام ٢٠٠٦) لاحقاً النتائج الإيجابية لجهود سورية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وبعدها الانضمام إلى عضوية مجموعة EGMONT الدولية بناء على قرار الاجتماع العام للمجموعة الذي انعقد في الأسبوع الأخير من شهر أيار عام ٢٠٠٧، وقد شكّلت هذه الخطوة اعترافاً بمشاركة الجمهورية السورية بالجهود الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

فرضت تشريعات مكافحة الأموال مستهدية بنصوص التوصيات الدولية مجموعة من الإجراءات المتعلقة بضبط وتحري العمليات التي قد تشكل مجالاً للقيام بغسيل الأموال، مثل مسك السجلات والاحتفاظ بها لسنوات بعد إغلاق العملية والتقارير الدورية وغير الدورية عند التعرض لما يثير الشبهة في بعض الدول، كما ألزمت البنوك والمؤسسات المالية بالتعرف على العميل قبل التعامل معه أو فتح حساب له، وتتولى الهيئات المختصة بمكافحة غسيل الأموال مراقبة تنفيذ هذه التعليمات والإجراءات من قبل الجهات الملزمة بتنفيذها وتلقي التقارير ومتابعة عملها، وغالباً ما نرى هذه الهيئات تطور من نماذج التقارير المطلوبة وتصدر التعليمات التي من شأنها تطوير وسائل ضبط وتحري العمليات المشبوهة مع تطور وسائل الجريمة وأدواتها المتاحة^(١).

لكن وعلى الرغم من صدور قانون مكافحة غسيل الأموال والتعليمات التنفيذية الخاصة بتطبيقه والتي أصدرتها هيئة مكافحة غسيل الأموال إلا أننا نرى أن التطبيق

(١) د. محمد سهيل دروي: جرائم غسيل الأموال ومكافحتها، محاضرة في جامعة دمشق، ٢٠١٠، ص ١٨.

لايزال دون المستوى المطلوب، ومن أمثلة ذلك فلا تزال معظم عمليات بيع وشراء العقارات تتم بشكل عشوائي وبدون سجلات مضبوطة، لذا كان من الضروري وضع بعض المقترحات الجديدة لمكافحة غسيل الأموال كجزء من الحد من الفساد الإداري.

خامساً- السياسة المقترحة لمكافحة غسيل الأموال كآلية للحد من الفساد الإداري:

نرى أنه لمكافحة غسيل الأموال بشكل فعال لا بد من توافر عدة أمور، نبينها

كالتالي:

١- إجراءات لتطوير السياسة التشريعية حول مكافحة الفساد:

أ- توسيع نطاق المصادر غير المشروعة للأموال موضوع جريمة غسيل الأموال المحددة في الأولى من الفقرة /ج/ من المرسوم التشريعي رقم ٣٣ لعام ٢٠٠٥ بحيث تشمل صراحة جرائم الفساد الإداري، وكل ما له علاقة به.

ب- التشدد في تجريم جميع الأفعال المكونة لجريمة غسيل أموال وأي مساعدة لها أو كتم المعلومات أو الإهمال في اتخاذ الإجراءات المطلوبة للكشف عن العمليات المشبوهة، بالإضافة إلى رفع قيمة الغرامة المالية بما يعادل قيمة الأموال القذرة كعقاب رادع خاص لكل من شارك بالجريمة من جهة ورادع عام لأبناء المجتمع من جهة أخرى.

ت- سن التشريعات المكملة الأخرى التي تسمح بتطبيق سياسة مكافحة غسيل الأموال بطريقة فعالة.

ث- سن تشريعات وأنظمة تفرض مزيداً من الشفافية في كل العمليات التجارية والأعمال التي قد تكون أداة من أدوات تنفيذ جريمة غسيل الأموال، ووجود برامج ووسائل مراقبة ومتابعة للتأكد من تطبيق هذه التشريعات والأنظمة من قبل الأجهزة المختصة.

ج- التأكد من التطبيق الفعلي والحقيقي للتشريعات والأنظمة والبرامج التي موضوعها مكافحة غسل الأموال فالأهم التأكد من متابعة تطبيقها ومراجعتها والعمل على تطويرها مع تطور وسائل هذه الجريمة.

٢- إجراءات عملية (لابد منها) لمكافحة غسل الأموال:

أ- إتباع سياسات تدريبية لتأهيل للعاملين في الدوائر الحكومية والشركات والمؤسسات الخاصة التي يمكن أن تواجه عمليات غسل أموال أو يمكن أن تستخدم أنشطتها في عمليات غسل أموال، وتتضمن هذه البرامج أيضاً تدريب العاملين على ما يجب القيام به عند تعرضهم لعمليات مشبوهة قد تتضمن محاولة لغسيل أموال.

ب- برامج تدريب وتأهيل مستمرة للعاملين للأجهزة المختصة بالرقابة والتحقيق والقضاء للتحري عن هذه الجريمة ومواكبة التطور المستمر في أدواتها ووسائلها، فكما أصبح من المعلوم أن هذه الجريمة تتخفى كل مرة بطرق جديدة.

ت- برامج لتوعية الجمهور ونشر ثقافة عامة حول موضوع مخاطر غسل الأموال وضرورة مكافحته، ولتنمية الرقابة الجماهيرية لابد من أن يأخذ الإعلام دوره وإعطاؤه حرية ليلقي الضوء على الجرائم المتعلقة بغسيل الأموال والتي غالباً ما تكون مرتبطة بأسماء مسؤولين فاسدين.

ث- تطوير السياسات الداخلية والإجراءات والمعايير الرقابية لدى جهات الرقابة والمؤسسات المالية باستمرار.

ج- وجود قضاء مختص مؤهل ونزيه ومحاكم مستقلة ومدعم بالحصانة اللازمة للتصدي للضغوط الإدارية والسياسية التي قد يتعرضون لها أثناء التعامل مع قضايا غسل الأموال.

٣- إجراءات على صعيد الرقابة على المصارف والمؤسسات المالية وتتضمن بشكل أساسي:

أ- وضع سياسة وقائية قابلة للتطوير الدائم من خلال متابعة مستمرة للتقارير المطلوبة من المصارف والمؤسسات المالية، ومتابعة دائمة لأعمال هذه المصارف والمؤسسات بما يتوافق والتعليمات والأنظمة الموضوعية.

ب- اتخاذ إجراءات كفيلة وفعالة لمنع استخدام التكنولوجيا في غسيل الأموال بإتباع إجراءات ووسائل وبرامج لمكافحة غسيل الأموال وتطوير هذه الإجراءات باستمرار بما يتوافق مع التطور التكنولوجي، وإلزام جميع المؤسسات المصرفية والمالية باستخدامها هذه البرامج.

ت- التعامل بدقة مع العملاء المشكوك بأمرهم في حال كونهم من أصحاب المناصب الرفيعة، أو في العمليات التي تتم دون وجود عميل عن طريق الوسائل التكنولوجية والتي قد تتيح عدم ذكر هوية المتعامل أو التثبت منها، ومن ذلك المعاملات مع أي شخص طبيعي أو اعتباري أو أي مصرف ومؤسسة تنتمي للبلاد الواردة في قائمة الدول غير المتعاونة في مجال مكافحة غسيل الأموال.

ث- تطبيق حقيقي وفعلي للتوصيات الدولية في مجال مكافحة غسيل الأموال، والتعاون مع المؤسسات الدولية المتخصصة في هذه المجال بالإضافة إلى الاشتراك في المنظمات والهيئات الدولية لتبادل الخبرات ومتابعة تطورات الجريمة ومكافحتها.

ج- باعتبار أن جريمة غسيل الأموال تُعدُّ جريمة دولية لذا لا بد من التعاون مع هيئات مكافحة غسيل الأموال في الدول المختلفة لتبادل المعلومات بشكل دائم والتعرف على آخر الأساليب المتبعة للتحايل وغسيل الأموال، وأن

تتضافر جهودها لتحقيق تعاون على المستوى الدولي يشكل مكافحة فعالة لغسيل الأموال.

ح- إنشاء منظمة عربية لمكافحة غسيل الأموال على غرار مجموعة إغمونت الدولية، تضم وحدات المعلومات المالية في الوطن العربي تكون مهمتها الأساسية وضع برنامج شامل لمكافحة جرائم غسل الأموال في الدول العربية، وتبادل المعلومات وتنسيق الجهود العربية في هذا الإطار وربط وحدات التحريات المالية العربية بشبكة معلوماتية يتم عبرها تبادل المعلومات.

مما سبق نلاحظ الخطورة التي تكمن في غسيل الأموال وكيف أنّ الثغرات القانونية وغياب الإرادة السياسية وتدخّل الحكومات تفتح الأبواب أمام الفساد المحلي والفساد الدولي.

فهذا النوع من الجرائم متعلق بجرائم أخرى شديدة الخطورة كجرائم الفساد المالي المتمثلة بالرشوة والتلاعب بالمال العام وغيرها... والتي تؤدي إلى إفساد البنية الاقتصادية للدولة وتخلق نزفاً في مقدرات الدولة الأمر الذي يتسبب بعجز في العمليات المالية والمصرفية والتجارية ككل على المدى البعيد.

لذا هناك حاجة ملحة لتكاتف الجهود الوطنية والدولية لتكثيف المراقبة في القطاعات المالية والتجارية، وضمان تحقق الشفافية والمساءلة اللازمتين للكشف عن التلاعب الخفي في الأموال العامة، وتعيين الموظف في المكان المناسب مع إمكانياته ومؤهلاته وإتباع إجراءات الحكم الرشيد وتركيز المساءلة في القطاع العام مقترناً بتفعيل المؤسسات العامة، كل ذلك يحفز لخلق بيئة خالية من غسيل الأموال ويفرض واقعاً خالياً (قدر الإمكان) من الفساد الإداري.

المطلب الثاني: الدور الرقابي للإعلام على الإدارة العامة

في ظل تسارع التطورات التكنولوجية الحديثة لوسائل الاتصال وما توفره من تدفق سريع للمعلومات ونقل للأفكار وتبادل لوجهات النظر بحرية ودون قيد أو احتكار، اتسعت المجالات أمام جميع الآراء ومختلف الاتجاهات لمناقشة جميع القضايا والموضوعات، فتزايدت سلطة الإعلام وسطوته على جميع الأصعدة، وتأثيره في صنع الرأي العام وتوجيهه، فقد غدا الإعلام قادراً على صناعة الرأي وزرع الوعي وبناء الأيديولوجيات وتوجيه الأدمغة حسب أهدافه وقيمه واستراتيجيته، لذا كان من الضروري تسخير هذه القوة الهائلة والتركيز على الدور الإيجابي للإعلام وتعظيمه.

حيث يقوم الإعلام على خلق المناخ الملائم لعرض الحقائق ومناقشتها من خلال عرض المعلومة وتحليلها ومتابعتها ورصد صدى التفاعل مع المتلقي، وإذا ما أحسن استخدام وسائله فيمكن أن يؤدي دوراً مهماً في تعزيز ثقافة الشفافية وتفعيل سياسة مكافحة الفساد بشكل جدي.

ولا شك أن الإعلام النزيه يشكل زاوية أساسية في عملية الرقابة والمساءلة في منظومة مكافحة الفساد وذلك من خلال رصد الخروقات القانونية ومتابعته لقضايا الفساد، وجمع المعلومات المتعلقة بالفاستين وأدواتهم بالإضافة إلى المساهمة في تشكيل رأي عام مقاوم للفساد في أجهزة الدولة ومفاصلها وخلق ثقافة مكافحة الفساد بين أبناء المجتمع.

من هنا تبرز الحاجة لتقييم دور الإعلام في سورية ووضع القائمين على شؤون الإعلام موضع مسؤولية حتى يعيدوا النظر في استراتيجيته والعمل على تنشئة جيل قادر على تحليل الأخبار والمعلومات ليصبح محصناً في مواجهة المكنة الإعلامية التي تنتشر أحياناً الدعايات المضللة.

أولاً- العلاقة بين الإعلام والحكومة:

إن العلاقة الافتراضية بين الإعلام والحكومة تقوم على عدة فرضيات إما أن تكون علاقة تكاملية فيسمى الإعلام حينها بالسلطة الرابعة التي تعمل من أجل بناء مجتمع خالي من الفساد، أو أن يكون الإعلام تابعاً للجهاز التنفيذي للدولة، وليس رقيباً عليه، ينطق باسمه ويروج لبرامجه ويخصص أدواته لمديح الحكومة بغض النظر عن أدائها، أو أن يقف الإعلام على الحياد كما هو الحال مع الإعلام الخاص غالباً. وفيما يلي سنبحث أهمية الإعلام وعلاقته بالسلطة، والحالات التي يصبح فيها الإعلام سلطة رابعة والحالات التي يكون ظلاً للسلطة التنفيذية.

أهمية الإعلام:

بعد أن تعاضم دور الدولة وازدادت مسؤولياتها وتشعبت مهامها بتشعب التقسيمات الإدارية والقطاعات الحكومية أصبح من الصعب على صناع القرار متابعة كل ما يجري ويدور في المؤسسات بدقة، فاعتمدوا على حاشيتهم من المقربين أو العاملين تحت إمرتهم والذين غالباً ما يسعون لتبييض الواقع أمام المسؤول وتغطية الإهمال والتقصير في مفاصل العمل، وهنا يبرز دور الإعلام كناقل للواقع الذي يعيشه المواطن ورقيب على عمل الأجهزة الحكومية ومقيم لعملها وأدائها، ومذكراً للأجهزة الحكومية بأهدافها ومتابعاً لما طبقت من برامجها.

والجدير بالذكر أن الإعلام يؤثر بشكل غير مباشر في اتخاذ القرار من قبل صانعيه أو تعطله أو حتى تعطيله، فقد يحوّل المتفاعل معه من (متلقي) إلى (فاعل)، إذا شاء، من خلال التحريض المباشر أو غير المباشر أو استباق الحدث وإعطاء تصورات مسبقة عما ستؤول الأمور إليه لاحقاً، أو إثارة كل ما هو غائب عن الذهن، ومن الممكن أن يقوم بنفي الحدث، بالرغم من وقوعه، عن طريق التعتيم عليه وصرف نظر المتلقي لموضوعات أخرى.

فكيف لنا أن نتجاهل دور الإعلام الغربي في تشويه الكثير من القضايا العربية بما فيها القضية الفلسطينية، واستغلال أحداث الحادي عشر من أيلول للإساءة للإسلام وتصوير المسلمين في الوطن العربي على أنهم إرهابيون ومجرمون.

وبالتالي فالإعلام يساهم بطريقة غير مباشرة بصنع الحدث وإصدار الأحكام ضد البعض وتبرئة ساحة البعض الآخر، وما أدل على ذلك من تفاعل المواطنين الأمريكيين مع الحدث الإعلامي في المحاكم الأمريكية والتي غالباً ما تؤثر في قرارات هيئة المحلفين بحسب تطور المشهد الإعلامي حتى لو جانب الحقيقة في بعض الأحيان.

وقد تتجاوز سلطة الإعلام في كثير من الأحيان قدرات البلدان الأخرى بالرغم مما تملكه من جيوش وأموال وسلطات وأجهزة، حيث يستطيع الإعلام أن يقوم بدور توجيهي تارةً وتحريضي تارةً أخرى، يشعل الفتن ويعزز النعرات ويأجج الخلافات ويغذي التوترات بين التيارات أو الجهات المختلفة بين البلدان وأحياناً ضمن نفس البلد.

كما يستطيع الإعلام التدخل في بعض المواضيع الحساسة والتي لا يمكن للسياسات الرسمية التدخل فيها، فهذه السلطة لا تتوقف عند قوانين أو اتفاقيات أو أخلاق ولا حتى أية التزامات أدبية.

والمثال الأبرز على ذلك تدخل بعض القنوات الإعلامية وتأجيج الاحتجاجات في بعض البلدان التي شهدت ثورات الربيع العربي، فكان لها دور تحريضي بناء على التوجه السياسي للقائمين على تلك المنابر الإعلامية، وبذلك تكون بعض البلدان تدخلت في زعزعة سياسات دول أخرى بغطاء إعلامي وبطريق غير مباشر دون أن تخالف المواثيق الدولية.

وبذلك أصبحت سطوة الإعلام تتجلى من خلال تغيير الأنظمة واستبدالها بأخرى، وتلميع صور بعض المرشحين للرئاسة وتشويه صور البعض الآخر، وبث الدعايات المغرضة لأحد الرموز وبتعتيم بعض الحقائق لصالح رموز أخرى ...

لذلك فقط غدا من يدرك سحر الإعلام ويتنبه لتأثيره وقدراته على التغيير والضغط وإقناع المتلقي يمتلك أقوى سلطة وسطوة في بعض الأحيان ممن يمتلك القدرات العسكرية واللوجستية الكبرى.

وإذا كان الإعلام بهذه الأهمية يتوجب علينا أن يكون لنا دوراً ريادياً في توجيهه حيث أنه أصبح وسيلة العصر في الاتصال والتواصل وعن طريقه نستطيع أن ننشر قيمنا وعاداتنا وتقاليدنا وأفكارنا وبه نوجه سلوك غيرنا.

١ - علاقة الإعلام بالسلطة:

يقوم الإعلام عموماً بالتعريف عن هوية الدولة وعن مضمون حكمها وسلطتها، فالشعوب تعرف الدول وطريقة تعاملها مع الداخل والخارج من خلال إعلامها، وقدرته على توضيح الحقائق ومدى عكسه للواقع.

وكثيراً ما نجد صراعاً مستمراً بين وسائل الإعلام وبين السلطة الحاكمة على السيطرة والتحكم الواحد بالأخر فتسعى الحكومة للسيطرة على وسائل الإعلام بشتى الوسائل عن طريق تقييد الحريات الإعلامية وتضييق القوانين التي لها أثر رقابي على عمل الحكومة وبالمقابل يسعى القائمين على وسائل الإعلام لإيجاد مساحة من الحرية للتمكن من نقد الحكومة والحفاظ على استقلالية عملهم.

وهنا تبرز الحاجة لتنظيم العلاقة ما بين الإعلام والسلطة ولإظهار حقوق وواجبات كل منهما، وسنبدأ أولاً بالحديث عن نماذج السلطات التي تتحكم بالإعلام، حيث يتواجد في العالم أربعة نماذج تحكم الدولة الإعلامية^(١):

- نموذج السلطة/النخبة: في هذا الإطار يتم إعطاء حرية العمل لوسائل الإعلام والمواطنين ما دامت هذه الحرية لا تتصادم مع النظام الحاكم، حيث تعطي إمكانية تشكيل المنظمات التربوية والاجتماعية تتوفر إمكانية التعبير النقدي في

(١) نجلاء محمد جابر: دراسة تحليلية في الإعلام الجماهيري، الأردن، دار المعتز للنشر والتوزيع، ٢٠١٥، ص ص ١٠٤ - ١٠٥.

وسائل الأعلام ولكن يحظر على وسائل الاتصال انتقاد السلطة الحاكمة. لذلك اقتصر دور الصحافة في هذه الدول على مجرد كونها ناقلاً للمعلومات من السلطة إلى الشعب، دون إتاحة الفرصة لمناقشتها.

- نموذج الحرية: في هذه النظرية لا ينظر على الفرد كخادم للسلطة، بل ينظر إليه كإنسان عاقل بإمكانه التمييز بين الخير والشر، ومن حقه التعبير عن رأيه، وحسب هذا النموذج، هنالك استقلاليه تامة في اتخاذ القرارات لكل من السلطة والمواطن، بإمكان وسائل الاتصال أن تغطي الأحداث التي تراها ملائمة باستقلالية وبإمكانها انتقاد السلطة بحرية.

- نموذج المسؤولية الاجتماعية: بسبب الانتقاد لنظرية الحرية، والقول بأن الصحافة عملت على زيادة قوتها ونفوذها على حساب القيام بواجبها تجاه الجمهور، كان لا بد من صنع نظام يردع هذه الظواهر، ومن هنا يجب أن ترى وسائل الأعلام أن للناس حق في المعرفة والاطلاع على ما يجري من أمور، وأن وسائل الإعلام مسؤولة عن تزويد الناس بالمعلومات واطلاعهم على الأحداث شريطة أن تعتمد وسائل الأعلام معايير مهنية للأعلام مثل: الصدق، الموضوعية، التوازن والدقة، وأن تلتزم وسائل الإعلام بالقوانين وأن تكون تعدديه أي تعكس تنوع الآراء والأفكار في المجتمع من خلال إتاحة الفرصة للجميع للنشر والعرض.

- النموذج السوفيتي (الشيوعية/ الاشتراكية): إن الاتصال الجماهيري في ظل النظرية السوفيتية الشيوعية هو أداة للدولة، ووسائل الإعلام فيها تعكس النظرية السوفيتية الشيوعية.

والقائمون على الاتصال الجماهيري السوفيتي ليس لهم شخصيتهم المستقلة القائمة بذاتها، وشخصيتهم كما هي عليه هي شخصية الدولة، وهم أدوات تتبع خط الحزب وتوجيهات الدولة.

والمقارنة بسيطة بين علاقة الإعلام بالسلطة في المجتمع الغربي من جهة وعلاقته في دول الوطن العربي من جهة أخرى نجد أنّ السلطة في أغلب الدول العربية تميل إلى اختصار الإعلام في ذواتها.

مازالت السلطة في الدول العربية تنظر إلى المنظومة الإعلامية والمؤسسة الإعلامية على أنهما أدوات لتثبيت شرعيتها وبسط نفوذها وتمرير خطابها السياسي بعيداً عن طموحات الجماهير ومطالبهم. فقد فشلت السلطة في الوطن العربي في بناء المؤسسات اللازمة لضمان المشاركة السياسية الفاعلة ولضمان رأي عام قوي وفعال، وكنتيجة حتمية لكل هذا فإنها فشلت كذلك في بناء نظام إعلامي إيجابي وفعال وليس سلبيًا ومفعولاً به، نظام إعلامي يؤمن بالاتصال الأفقي ويعمل على إشراك مختلف الشرائح الاجتماعية في العملية السياسية وفي اتخاذ القرار، نظام إعلامي همّه الوحيد هو كشف الأخطاء والعيوب وتقديم الحقيقة للرأي العام وليس التلميع والتملق والتنظير للسلطة السياسية والمالية. وما دام أن ثقافة الرقابة والرقابة الذاتية ما زالت سائدة ومنتشرة في ربوع الوطن العربي فلا مجال للكلام عن حرية الصحافة وعن السلطة الرابعة^(١).

أما في الدول الغربية يقوم الإعلام بدور مهم في بناء الدولة على أسس ديمقراطية ومبنية على قواعد الشفافية من خلال نقل الأحداث بجانبها الإيجابي والسلبي وعرضها أمام المواطن وتحليلها بحيادية ويكوّن علاقة مع الشعب على أساس المصادقية في نقل الحدث.

ولذلك نجد أن أشد ما يخشاه السياسي هناك أن يصبح مادة للإعلام فالعديد من الوزراء والقادة والزعماء السياسيين خسروا مناصبهم السياسية وتأييد الشعوب لهم من جراء كشف الإعلام لتجاوزات ارتكبوها بأنفسهم أو شاركوا بالتغطية على تجاوزات الآخرين من أقاربهم أو حاشيتهم بغطاء من قبلهم.

(١) محمد قيراط: الرقابة والرقابة الذاتية وحرية الصحافة، منشور بتاريخ ٢٩/٧/٢٠٠٩ على موقع الشروق.

لكن عندما تقف وسائل الإعلام على نفس الضفة الحكومية فتكون فاقدة لمصداقيتها أمام المواطن وبدلاً من أن تأخذ الدور الرقابي ستأخذ دور التابع للحكومة، تتطرق باسمها وتتبنى وجهة نظرها وتروج لبرامجها وتعبر عنها أكثر مما تعبر عن آراء الشعب، وبذلك لا يختلف دورها عن أية مؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية، وغالباً ما تكون خاضعة للأجهزة الأمنية وفي بعض الأحيان تضطر لإطلاع بعض الأجهزة الأمنية على النصوص الإعلامية بانتظار الموافقة عليها لنشرها، وهنا ننقل من ثقافة الرقابة لرقابة الثقافة.

٢ - السلطة الرابعة:

يطلق مصطلح "السلطة الرابعة" عموماً على وسائل الاعلام وعلى الصحافة بشكل خاص، ويستخدم هذا المصطلح في سياق إبراز الدور المؤثر لوسائل الإعلام ليس في تعميم المعرفة والتوعية والتنوير فحسب، بل في تشكيل الآراء، وتوجيه الرأي العام، والإفصاح عن المعلومات، وخلق القضايا، وتمثيل الحكومة لدى الشعب وأيضاً تمثيل الشعب لدى الحكومة.^(١)

والقصد من وراء تسمية الإعلام كسلطة، هي القوة التي تؤثر في الشعب وتعادل، أو تفوق، قوة الحكومة.

يرى البعض^(٢) أنّ أول من أطلق هذا المصطلح هو المفكر إدموند بيرك، عندما اتجه إلى مقاعد الصحفيين، في مجلس العموم البريطاني، وهو يقول "أنتم السلطة الرابعة"، أو قال: "توجد سلطات، ولكن عندما ينظر الإنسان إلى مقاعد الصحفيين، يجد السلطة الرابعة"، بما لها من أهمية اقتصادية، واجتماعية، وسياسية جعلتها جزءاً من الحياة الديمقراطية. وثمة رأي آخر مفاده أن تسمية الصحافة بالسلطة الرابعة ترجع

(١) السلطة الرابعة، موقع ويكيبيديا: <https://ar.wikipedia.org/>

(٢) ناصر أبو عون: "الصحافة العربية من وهم السلطة إلى سلطة الوهم!"، موقع وكالة ضوء الأخبارية الدولية، ٢٠١٥.

إلى المؤرخ البريطاني توماس ماكولاي، إذ قال: "إن المقصورة التي يجلس فيها الصحفيون أصبحت السلطة الرابعة في المملكة".

وقد تضاربت الآراء، وخاصة بين رجال القانون، حول مفهوم السلطة الرابعة، ومدلولها. فإذا كانت قد ارتفعت بعض الأصوات في الماضي، ولقبت الصحافة بصاحبة الجلالة، وفي الحاضر بالسلطة الرابعة، فإن هذه الأصوات تعبر في الحقيقة عن معنى سياسي أكثر منه معنى دستوري وقانوني، إذ يعبر هؤلاء الذين يتحدثون عن الصحافة كسلطة رابعة عن رغبة ملحة تغمر نفوس الملايين من المواطنين، وتتمثل في منح الصحافة استقلالاً تاماً بعيداً عن السلطة التنفيذية، وليس المقصود أن نجعل منها جهازاً له تنظيماته، يستطيع أن يصدر قرارات نافذة، إنما المقصود إعطاء المزيد من الاستقلال للصحافة والصحفيين حتى لا تقوى السلطة التنفيذية على كبح الآراء وكنم الأصوات^(١).

يُذكر أن من قام بإشهار المصطلح هو المفكر الإيرلندي توماس كارليل من خلال كتابه " الأبطال وعبادة البطل " ١٨٤١م حين اقتبس عبارات إدموند بيرك التي أشار فيها الأخير إلى الطبقات الثلاثة التي تحكم البلاد في ذلك الوقت وهم: "رجال الدين والنبلاء والعوام" قائلاً إن المرسلين الصحفيين هم الحزب الرابع "السلطة الرابعة" الأكثر تأثيراً من كافة الأحزاب الأخرى^(٢).

وكثيراً ما يربط هذا المصطلح بالسلطات الدستورية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، فقد أصبح البعض يعتبرها سلطة دستورية رابعة نظراً لما لها من تأثير، ويعتبرها البعض الآخر أقوى من السلطات الدستورية الثلاث وخصوصاً السلطة

(١) د.محمد الجناتي: "الصحافة: السلطة الرابعة"، منشور بتاريخ ٢٠١٢/٤/١٣ على موقع مغرس الإخباري.

(٢) موقع ويكيبيديا، مرجع سابق.

التففيذية لأنها في قوتها تؤثر في الشعب وتعادل، أو تفوق، قوة الحكومة تبعاً لكل بلد^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن مفهوم السلطة الرابعة بات يشمل اليوم منظمات المجتمع المدني والاتحادات والنقابات أيضاً، ولم يعد قاصراً على الإعلام فقط.

وعندما نتحدث عن دور السلطة الرابعة الرقابي فإننا نعني الدور الهام للإعلام في تعزيز الرقابة الإيجابية، والشفافية والنزاهة والمساءلة والمحاسبة من أجل التخلص من الفساد الإداري.

ويختلف دور السلطة الرابعة من دولة لأخرى حسب تقدمها وعراقتها في التجربة الديمقراطية ومستوى الحريات فيها ودرجة الوعي السياسي فيها، ففي الدول المتقدمة تسود حرية إبداء الرأي بالنسبة لمشكلات المجتمع دون خوف أو تضيق، كما تتعدد قنوات الاتصال السياسي كالأحزاب السياسية والمنظمات الأهلية المعنية بأحوال المواطن وحقوقه وأولوياته، لذلك كان الإعلام أو السلطة الرابعة متمتعاً بمدى واسع من الحرية والاستقلالية ولا يخضع للسلطة القائمة أو النظام الحاكم، مما جعله شريكاً أساسياً في محاربة الفساد وشكلت وسائل الإعلام عاملاً من عوامل قوة الدولة وسبباً من أسباب نهوضها وارتقائها وارتفاع مستوى الوعي السياسي فيها، وقوة ضغط هائلة على الحكومات والأنظمة لصالح المواطنين، ولعل ذلك يفسر لنا سبب وجود وزارة للإعلام في الدول النامية، في حين لا يوجد أمثال هذه الوزارات في الدول المتقدمة.

أما في الأنظمة الشمولية كما هو الحال في دول العالم الثالث، يختفي مفهوم السلطة الرابعة ليطفو مفهوم الإعلام الرسمي وشبه الرسمي، فحرية الرأي غالباً ما تكون مرتبطة بالعقيدة السياسية الرسمية، وهي لا تمثل أطياف المجتمع ولا تعبر عن مشاكلهم وأوضاعهم بصورة حقيقية فعلية، كما أنها تمثل وجهة النظر الرسمية للأحداث

(١) موقع ويكيبيديا، مرجع سابق.

والتي يتم تقديمها على أنها حقائق مطلقة لا تقبل الجدل، فهي الصواب المعياري وما دونها مبالغ غير مبررة أو تحامل أو تأمر!^(١)

وهكذا فعندما لا يتمكن الإعلام من نقل الواقع وترجمة الحقيقة، يصبح بعيداً عن الحدث، ويسود الإعلام الرسمي فقط الذي ينطق باسم النظم وليس باسم الشعوب، ويتلاشى بذلك تأثير السلطة الرابعة.

ثانياً- العلاقة بين الإعلام والشفافية ومكافحة الفساد:

مع تقدم الوقت اتسعت مهام الحكومة وتشعبت مسؤوليات الوزارات وتشابكت وظائف المؤسسات مع بعضها البعض، فازدادت مسؤوليات القائمين على العمل الحكومي لبذل جهد أكبر لمتابعة ما يجري في مؤسساتهم وبأدق التفاصيل، وأصبحوا بحاجة للإلمام بتفاصيل شؤون إداراتهم ومتابعتها باستمرار.

وهنا يأتي دور الإعلام في كونه وسيلة التواصل بين المواطن والأجهزة الحكومية لنقل الشكاوى وتعريف أصحاب القرار بمساوئ إداراتهم.

من أجل ذلك كان الإعلام ولا يزال المرآة التي تعكس جميع الممارسات الصحيحة والخاطئة على حد سواء وعلى جميع الأصعدة والمستويات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية.

وعندما نتحدث عن الإعلام ودوره في مواجهة الفساد في واقعنا اليومي، لا يمكننا تجاهل دور شبكة الانترنت عموماً ومواقع التواصل الاجتماعي خصوصاً الصفحات الناشطة على الصعيد الحكومي والصفحات المهمة بالشأن العام وقدرتها على الوصول لملايين المواطنين والتأثير بأرائهم خلال وقت قياسي نسبة لوسائل الإعلام الأخرى.

(١) مقال بعنوان "السلطة الرابعة مسعورة أم مذعورة؟" منشور بتاريخ ٢٠١٣/٨/٣٠ على موقع مفكرة الإسلام.

ومن هنا يظهر لنا أهمية الدور الرقابي لوسائل الإعلام التي ترى بعين الناقد، وتقل الصورة بقصد تصحيح الخطأ الإداري، لتكون بذلك جزء من منظومة الإصلاح الإداري، حيث لا يمكن الحديث عن محاربة الفساد دون وجود إعلام نزيه وحر، حيث ينبغي أن تمتع وسائل الإعلام بحرية تمكنها من التعبير والمشاركة بفاعلية في عملية المحاسبة والمساءلة ونشر الشفافية وتمثيل مصالح المواطنين والدفاع عنها، وكشف حالات الفساد التي تتسبب في هدم المجتمع.

وتستطيع الحكومة، إذا ما أرادت، أن تكون رأي عام مقاوم للفساد من خلال تكريس المشاركة الشعبية والنزاهة والمساءلة وتمثيل مصالح الناس، كما يمكنها جمع المعلومات ورصد الانتهاكات والمخالفات القانونية المتعلقة بالفساد من خلال الإعلام. ولا يخفى على أحد العلاقة الطردية بين درجة الشفافية وحرية الإعلام ومكافحة الفساد في الدول.

تعتبر الشفافية من المصطلحات الحديثة المستخدمة في مجال مكافحة الفساد في العالم والمقصود بها اطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء وكافة المعنيين في مؤسسات الدولة بغية الحد من السياسات الغير معلنة والتي تتسم بالغموض وعدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح.

فعندما أعلنت منظمة الشفافية عن دول الفساد جاء ترتيب الدول العربية بنسب عالية وفي آخر القائمة وكلنا نعلم أن الإعلام الحر هو من الوسائل الناجعة في مكافحة الفساد، لذلك ينبغي علينا أن نعيد إنتاج إعلام متطور متحرر له مطلق الحرية الإعلامية بما يتناغم مع تطوير الدولة والمجتمع، ومكافحة الفساد في أي زاوية يختبئ فيها^(١).

(١) فوزي نصر: "الإعلام- السلطة الرابعة"، منشور بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٧ في الصحيفة الإلكترونية الحوار المتمدن، العدد ١٥٤٣.

تعد الشفافية مرتبطة أشد الارتباط بحقوق الإنسان الأساسية فمن حق المواطن أن يحصل على معلومات كافية وافية حول المعاملات والإجراءات المرتبطة بمصالحه، وتعتبر حرية الصحافة والديمقراطية وجهين لعملة واحدة تكمن جدلية حرية الصحافة والديمقراطية في أن الأخيرة تقوم أساساً على الاتصال السياسي وحرية التعبير والفكر وصناعة الرأي العام التي تقوم بدورها على التدفق الحر للأراء والمعلومات والمعطيات، وهذا لا يتحقق إلا بوجود إعلام يراقب وينتقد ويكشف ويحقق. الأمر الذي لا يتحقق إلا بوجود إعلام يراقب وينتقد ويكشف ويحقق. فالأطراف الفاعلة في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية بحاجة إلى وسائل إعلامية ومنابر للمعارضة والاختلاف في الرأي، والتعبير عن وجهات النظر المختلفة^(١).

ومن أجل ذلك يجب أن يتم تعميم المعلومات غير السرية للمواطنين على المواقع الالكترونية للإدارات الحكومية وينبغي أيضاً تطبيع العلاقة بين وسائل الإعلام وأجهزة الرقابة للمشاركة في نشر التقارير التفتيشية والمساهمة في كشف الانتهاكات والمخالفات والخروقات ضد القانون وسرقات الأموال العامة كجزء من سياسة مكافحة الفساد، كما يجب العمل من أجل تحرير التشريعات المتعلقة بالإعلام من كافة القيود التي تكبل حريته، وقوننة حق الحصول على المعلومات وإتاحة مساحة أكبر للإعلاميين، وتوفير ضمانات قانونية للممارسة الإعلامية الصحيحة.

ولتعزيز الرقابة والمساءلة وتحقيق الشفافية وخلق رأي عام يقاوم الفاسدين من خلال تعميم فكر الوعي الوقائي تجاه الفساد، يفترض بداية بلورة مبدأ حق الإعلام في التقصي والإطلاع ليتم على ضوءه الكشف عن الحقائق، وإطلاع الجمهور عليها، ويحدث ذلك من خلال خلق ثقافة سياسية تؤمن بضرورة إطلاع المواطن على القضايا العامة، بشرط أن يتم ذلك بحيادية وموضوعية في تناول القضايا، والتركيز على دور الإعلام الرقابي في ضبط الفساد

(١) د. محمد قيراط، مقال بعنوان "ثقافة الرقابة ورقابة الثقافة"، مرجع سابق.

والتصدي له، وربط هذا الدور الرقابي للإعلام بالإصلاح الإداري في الدولة والمجتمع.

والتركيز على دور الصحافة التحقيقية (الاستقصائية) باعتبارها أحد الوسائل المهمة للتحقيق في ممارسات الفساد وكشف الفاسدين، بالإضافة إلى اهتمام الإعلام بقضايا هدر المال العام، أو القضايا المتعلقة بسوء إدارة موارد الدولة والتركيز على جميع قضايا الفساد الأخرى وخصوصاً الفساد الإداري.

ثالثاً- الحق في الوصول إلى المعلومات:

يرى البعض^(١) أن مفهوم "حق الاطلاع" في الإعلام يتصل بنقطتين أساسيتين الأولى: حق بين المواطن والإدارة، وهو ما يمكن وصفه بحق التقصي، وهو إطلاع المواطن والصحافي على المعلومات الرسمية، والثانية حق بين المواطن والإعلام، وهو ما يمكن وصفه بحق التلقي وهو تلقي المواطنين للمعلومات الإعلامية بأمانة، وذلك يتعلق بمستوى النشر وأمانته.

حق التقصي: هناك عوائق كثيرة أمام وصول المواطن والصحافي إلى كواليس الإدارة وأعضائها العائنين السياسي والقانوني، فهناك إشكالان على المستوى القانوني، الأول يتصل بالفراغ القانوني المتعلق بحق الاطلاع والوصول إلى المعلومات، والثاني يتصل بالقوانين المضادة التي تمنع الاطلاع.

فيما يتعلق بالفراغ القانوني باستثناء بعض الحالات: (كسرية المداولات الحكومية، وسرية شؤون الدفاع، والأمن العام، والإجراءات القضائية أمام المحاكم، وسرية الحياة الخاصة والملفات الطبية، والتحقيقات المتعلقة بالمخالفات الضريبية والجمركية)، فإلى حين إقرار قانون حق الوصول إلى المعلومات، يحيل الفراغ الموجود حق الاطلاع إلى استنسابية المسؤولين وإلى

(١) مقال بعنوان "دور الإعلام في الشفافية وفي الوصول إلى المعلومات" منشور على موقع المركز اللبناني

لتعزيز المواطنة LCAC بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠١٢.

عدم إلزامية إعطاء المعلومات، لذا لا يمكن أن تُحل هذه الأزمة إلا من خلال إصدار قانون خاص بحق الاطلاع.

وفيما يتعلق بالقوانين المضادة نجد أن بعض القوانين معيقة للاطلاع كذلك الموجودة في قانون العاملين حول سرية الإدارة، وهنا يجدر بقانون حق الوصول إلى المعلومات في حال صدوره أن يحسم مسألة تناقض هذه القوانين لمصلحة الاطلاع قدر المستطاع. أما فيما يتعلق بحق التلقي من الإعلام، فالإعلام إجمالاً يرتبط بثلاثة عناصر: السوق عرضاً وطلباً، وشبكة المصالح السياسية والتجارية للوسيلة الإعلامية أكانت محطة تلفزيونية أو جريدة مطبوعة أو موقعاً إخبارياً على الإنترنت، والثقافة السياسية للمحررين. ضمن هذه الثلاثية يقوم منطق النشر أو عدم النشر، بغض النظر عن الدور التوجيهي والأخلاقي الذي يفترض على الإعلام القيام به.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء بدلاً من أن يخطو باتجاه قوننة الحق في الحصول على المعلومات، قام مؤخراً بإصدار عدة تعاميم تقتضي عدم التصريح للصحافة أو المؤسسات الإعلامية إلا بشروط معينة، الأمر الذي يقيد السلطة الرابعة في أداء مهمتها على أكمل وجه.

وقد كرست الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية حق الدفاع عن التعبير كحق أساسي للتمتع بكافة الحقوق الأخرى.

وحسب تقرير للشبكة العربية للمعلومات فقد أدرج الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من كانون الأول ١٩٤٨، حرية المعلومات في المادة (١٩) كجزء من حرية التعبير التي تضم "الحق في البحث عن المعلومات وتلقيها ونقلها". وتضمن هذه المادة الملزمة الحق في حرية التعبير والمعلومات بالصيغة التالية: " لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية".

كما تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة، بتاريخ ١٩٦٦، "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، وهو معاهدة ملزمة قانوناً. يضمن البند المتعلق بهذا الموضوع، كما هو الشأن للمادة (١٩)، الحق في حرية الرأي والتعبير بنفس الصيغة التي وردت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(١).

ويضيف تقرير الشبكة العربية لحرية المعلومات أن هذا الحق أساسي للتمتع بكل الحقوق الأخرى، خاصة الحق في حرية التعبير وحق المشاركة في الحياة العامة. كما يتعين على الحكومة أن تكون شفافة وتخضع للمحاسبة ويتعين عليها تمكين كافة المواطنين، من خلال مدهم بالمعلومات للمراقبة والمشاركة في الشأن العام، وأنه من الضروري تبني قانون يضمن حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات وفق معايير دولية.

تتفق التشريعات الدولية على أن الحق في الوصول إلى المعلومات يتمثل في قدرة أي فرد على الحصول على أرقام ومعلومات رسمية.

وقد حددت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة "الحق في الحصول على المعلومات" على أنه حق إنساني للوصول إلى المعلومات التي بحوزة السلطات العامة. وأن المعلومات التي تمتلكها السلطات الرسمية من حيث المبدأ هي ملكية عامة الجمهور ولا يمكن إبقاء طابع السرية عليها إلا إذا دعت الضرورة مثل الحياة الخصوصية والأمن الوطني^(٢).

موقف المشرع العربي والسوري: لم تتبنّ الدول العربية، باستثناء الأردن، قوانين تضمن الحق في الوصول إلى المعلومات، فالسرية هي القاعدة المتداولة، وبما أنّ مقاومة الشفافية وغياب المحاسبة من قبل السلطات العمومية تؤثر سلباً على التنمية

(١) سعيد السلمي: تقرير الشبكة العربية لحرية المعلومات ضمن برنامج الحق في الوصول للمعلومات في

المنطقة العربية، مركز حرية الإعلام بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كانون الأول ٢٠٠٩.

(٢) سعيد السلمي: تقرير الشبكة العربية لحرية المعلومات ضمن برنامج الحق في الوصول للمعلومات في

المنطقة العربية، مرجع سابق.

الاقتصادية الوطنية وتؤخر إحلال الديمقراطية، لذا يجب على المشرع السوري أن يتبنى هذا الحق من خلال النص عليه صراحة في القانون وحمايته من خلال عدم ترك المجال لاستتبابية السلطات والقائمين عليها لتفسيره حسب أهوائهم ومصالحهم.

فالمشرع الأردني هو المشرع العربي الوحيد الذي قونن حق الحصول على المعلومات من خلال المادتين السابعة والثامنة من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني رقم ٤٧/ لعام ٢٠٠٧:

المادة (٧): مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لأحكام هذا القانون اذا كانت له مصلحة مشروعة او سبب مشروع.

المادة (٨): على المسؤول تسهيل الحصول على المعلومات، وضمان كشفها دون إبطاء وبالكيفية المنصوص عليها في هذا القانون.

ويؤخذ على هاتين المادتين أن المشرع ربط الحق في الحصول على المعلومة بشرط المصلحة أو السبب وبالتالي في حال عدم توافر هذا الشرط ينتفي الحق في الحصول على المعلومة، الأمر الذي يفرغ القانون من مضمونه.

نجد أنه قد أصبح لزاماً على الإعلام أن يأخذ دوره المأمول في الرقابة على الأداء الحكومي بجدية أكبر وأن يضطلع بمسؤوليته في ملاحقة الفساد الإداري والمالي في الأجهزة الحكومية، وأن يكون له دور في كشف الأخطاء وتنبية القائمين على هذه الأجهزة لتصحيحها وملاحقة المفسدين فيها، وهذا لن يحدث دون تأمين الحق في الوصول إلى المعلومات من خلال قوننته ومنح الحماية اللازمة للإعلاميين للقيام بمهامهم في كشف الفاسدين.

رابعاً: نظرة تقويمية لدور الإعلام في التشريع السوري

نلاحظ أن الإعلام السوري قدم حتى اليوم دوراً رقابياً متواضعاً فقد اكتفى بنقل الحدث دون أن يشارك صناعته، فكان تأثيره محدوداً الرأي العام، فكيف يمكن للإعلام ممارسة دوره الحقيقي في الرقابة على المؤسسات وهل يستطيع أن يؤدي دوره بفاعلية دون إتاحة مساحة قانونية كافية للإعلامي السوري تمكنه من ممارسة عمله دون التعرض لأي ضغوطات تجاهه، وفيما يلي سنستعرض بعض النقاط الأساسية في قانون الإعلام وبعض الصعوبات التي تواجه الإعلام في رقابته على الحكومة وبعض الحلول التي من المأمول أن تساعد في تعظيم دور الإعلام ليكون أداة رقابية فعالة.

نصّ المرسوم التشريعي رقم /١٠٨/ لعام ٢٠١١ على قانون الإعلام المكون من (١٠٦) مواد موزعة على ثمانية فصول يتضمن التعاريف، والمبادئ الأساسية، والحقوق والواجبات، والمجلس الوطني للإعلام، وحق الرد والتصحيح، والترخيص والاعتماد وإجراءاته، والعقوبات وأصول المحاكمات، وأخيراً أحكام ختامية.

وما بين الحق في الحصول على المعلومة وإعطاء الإعلام دور السلطة الرابعة في المجتمع من جهة، وبين سرية المعلومات في الإدارة من جهة أخرى، تباينت الآراء بين متقاعل بالنص الجديد لقانون الإعلام وبين ناقد لا يرى في قانون الإعلام الجديد أي جديد، وفيما يلي إضاءة على بعض النقاط الواردة في قانون الإعلام:

- أحدث قانون الإعلام ما يسمى المجلس الوطني للإعلام الذي يتولى تنظيم قطاع الإعلام، ومنحه شخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي ومع ذلك تم ربطه بمجلس الوزراء، وهو ما قيد استقلالية هذا المجلس وأثار انتقادات بعض الإعلاميين. فتبعية الإعلام بشكل أو بآخر للسلطة التنفيذية سواء وزارة الإعلام سابقاً ومجلس الوزراء حالياً يُبعد الإعلام عن استقلاليته المنشودة في أداء مهامه. فسابقاً كانت الحكومة هي من يوافق على ترخيص الصحف والمطبوعات، واليوم أعطي الدور

للمجلس الوطني للإعلام شكلياً فهو يعطي الترخيص ولكن التصديق على الترخيص بقي بيد الحكومة.

ومن الأمثلة على التبعية أيضاً في نص القانون أن الرخصة تمنح للمطبوعات الدورية بقرار من المجلس وذلك وفق إجراءات منها أن يبت المجلس بطلب الترخيص المقدم إليه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ويلزم القانون المجلس بأن يكون قراره مسبباً في حال رفض الترخيص، كما منح طالب الترخيص الحق بتقديم طلب جديد إلى المجلس في حالة رفض الترخيص ثم أعطاه الحق باللجوء إلى محكمة القضاء الإداري في حال رفض طلبه بالترخيص للمرة الثانية، غير أن القانون اشترط أن لا يصبح الترخيص ساري المفعول إلا بعد تصديقه من مجلس الوزراء، دون أن يحدد مهلة زمنية تُلزم مجلس الوزراء للتصديق على الرخصة. ماذا لو لم يرفض المجلس ولم يبت بمنح الرخصة !!؟

- نص قانون الإعلام على عدة نقاط إيجابية ونذكر منها استقلالية الإعلام وعدم جواز تقييد حريته^(١)، وأحرية الإعلامي^(٢)، والحق في البحث عن المعلومات^(٣)، وبضائف إلى ذلك عدم وجود رقابة مسبقة على الإعلام^(٤)، كما أعطاهم الحق في عدم الكشف عن مصدر المعلومات إلا أمام القضاء وفي جلسة سرية^(٥).

ومن الأمور الإيجابية التي ذكرها القانون أيضاً إلزام المؤسسات الحكومية التعامل مع الصحفيين وعدم التقصير في إمدادهم بها ومساعدتهم في تأدية عملهم^(٦)، ومعاملة الإعلامي كموظف عام إذا ما تعرض للاعتداء^(٧)

(١) المادة الثانية، قانون الإعلام.

(٢) المادة السابعة، الفقرة /أ/، قانون الإعلام.

(٣) المادة التاسعة، الفقرة /أ/، قانون الإعلام.

(٤) المادة السادسة، قانون الإعلام.

(٥) المادة السابعة، الفقرة /ب/، قانون الإعلام.

(٦) المادة التاسعة، الفقرة /هـ/، قانون الإعلام.

(٧) المادة الحادية عشرة، قانون الإعلام.

وقد أشار المشرع في هذا القانون على الحق في الحصول على المعلومة (بجملة خجولة)، وهي المرة الأولى التي يُشار لمثل هذا الحق في تشريع سوري، كما أعطي الإعلامى حق اللجوء إلى القضاء لمقاضاة أي شخص يمنعه أو يحجب عنه معلومة.

ومع ذلك فالمأمول من القانون كان أكثر مما خرج به عموماً، والسؤال هنا: كيف سيتم التعامل مع النص الجديد؟ هل ستتعاون الجهات الحكومية بتقديم المعلومة للإعلامى وتغير عقليتها القديمة؟

ورغم تأكيد الحق بنشر المعلومة إلا أن مصطلحات الحظر كانت واسعة جداً وعمومية و"مطاطة" ولا تتطوي على أي ضوابط كما نصت المادة (٩) الفقرة و/ على يصدر بقرار من مجلس الوزراء تحديد أنواع المعلومات التي يحق للجهات العامة عدم الكشف عنها. وهذا يعيدنا إلى تتبع حق الصحفي في الحصول على المعلومة إلى آراء الساسة والمسؤولين بغض النظر عن المصلحة العامة.

هذا وتنص المادة (١٢) على مايلي: يحظر على الوسائل الإعلامية نشر ما يلي:

١. أي محتوى من شأنه المساس بالوحدة الوطنية والأمن الوطني أو الإساءة إلى الديانات السماوية والمعتقدات الدينية أو إثارة النعرات الطائفية أو المذهبية.
٢. أي محتوى من شأنه التحريض على ارتكاب الجرائم وأعمال العنف والإرهاب أو التحريض على الكراهية والعنصرية.
٣. الأخبار والمعلومات المتعلقة بالجيش والقوات المسلحة، باستثناء ما يصدر عن الجيش والقوات المسلحة، ويسمح بنشره.
٤. كل ما يحظر نشره في قانون العقوبات العام والتشريعات النافذة وكل ما تمنع المحاكم من نشره.
٥. كل ما يمس برموز الدولة.

هنا لابد لنا من إعادة قراءة النص، فالفقرة الخامسة من هذه المادة يشوبها بعض الغموض، حيث تنص على وجوب عم المساس بما أسمته "رموز الدولة"، فما المقصود

يرمز الدولة؟؟ هل يشمل ذلك الوزراء ومعاونيهم وقادة الأجهزة الأمنية؟؟، وما المقصود بالمساس؟ وهل نقد القيادات وأصحاب المناصب نقداً بناءً يعرض الإعلاميين لخطر المساءلة أثناء تأديتهم لأعمالهم.

وهذا أمر غريب ولا يتوافق مع حرية التعبير أو الديمقراطية. كما أن منع الإساءة الشخصية لرموز الدولة وتحقيرهم هو أمر يمكن أن نتفهمه، إلا أن منع أي "مساس" بهم هو تكريس للسلطوية.

أيضاً الفقرة الأولى والتي تنص على عبارة منع "المساس بالوحدة الوطنية والأمن الوطني والمعتقدات الدينية وإثارة النعرات الطائفية أو المذهبية" وهي عبارة فضفاضة وغير محددة. فما المعايير والضوابط لفكرة المساس بالوحدة الوطنية والمعتقدات؟؟

- وبينما خلا القانون من كلمة حبس إلا أنه جاء غامضاً في إحالة مصير الصحفي إلى قانون العقوبات العام في مخالفته المواد (١٢) و(١٣) و(٩٧) فعند ارتكابه جريمة القذف أو الذم سيكون معرضاً للمساءلة القضائية في حال تسليط الضوء على فساد أي من أصحاب المناصب وسيكون عرضة للحبس والغرامة التي قد تصل إلى مليون ليرة سورية.

وحيث أن قانون العقوبات العام يعاقب بالسجن على جرم ذم وقدرح الإدارات والمؤسسات العامة المرتكبة بالنشر ووسائل الإعلام، كما يعاقب بالسجن على نشر الأتباء الكاذبة التي من شأنها إضعاف الشعور القومي ووهن نفسية الأمة ونشر التفرقة الطائفية أو المذهبية وإضعاف الثقة بالاقتصاد الوطني ومحاولة تغيير الدستور ومناهضة أهداف الثورة وغيرها من الجرائم التي تصل عقوبتها في بعض الأحيان للسجن أكثر من عشر سنوات.

فهنا أعطى المشرع حماية للفاستدين وغطاء لكل من يحاول إساءة استخدام السلطة والمرتكبة من المسؤولين في الدولة والجيش وأعطاهم أماناً من النشر والتشهير الإعلامي بعد أن أعطتهم القوانين الأخرى الحماية من المساءلة القضائية والمحكمة

أمام القضاء عن مثل هذه الجرائم. ونرى في هذا الأمر محاولة لحماية رموز وصفقات الفساد وهدر المال العام بدلاً من كشفهم وفضحهم أمام الرأي العام.

والجدير الذكر أنّ أولى الممارسات المخيبة للأمال بعد صدور القانون الجديدة بفترة قصيرة صدور تعميم من رئاسة مجلس الوزراء يحذّر «جميع المديرين العاملين والوزراء من إعطاء تصريحات صحافية». وجاء فيه: "بناء على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ ٦/٩/٢٠١١، للعمل على: التعميم على العاملين في وزارتك والجهات التابعة لها كافة بعدم الإدلاء بأي تصريح صحفي يتعلق بعمل وزارتك والجهات التابعة لها إلى أي جهة كانت إلا من قبلكم بالذات، أو ممن ترتأون تفويضه بذلك".

هذا التعميم يتناقض صراحة مع نص المادة الثالثة من قانون الإعلام التي تنص على أن ممارسة العمل الإعلامي تستند إلى "حق المواطن في الحصول على المعلومات المتعلقة بالشأن العام". وهو كفيل بإجهاض قانون الإعلام الذي يمنح الصحفي حق رفع دعوى قضائية على أي مسؤول يحجب عنه المعلومات.

فما المنتظر عندما تصدر المخالفة الأولى للقانون من المرجع الحكومي الأعلى ومصادرة حقاً منحه السلطة التشريعية قبل أيام!!!

- كان الأجدر بالقانون تحديد المسؤوليات أكثر والابتعاد عن الصياغات المطاطة التي يمكن تفسيرها باتجاهات مختلفة والتي تمنع الصحفي من الحصول على المعلومات أو منع الصحفي من الكتابة في موضوعات محددة.

- وهنا السؤال المطروح عن مدى جدية السلطة التنفيذية في تطبيق هذا القانون وهل الاستقلالية الممنوحة بموجب هذا القانون تعدد حقيقية وفعالية لوسائل الإعلام؟ أم أنّ قانون الإعلام تلاعب على الألفاظ والمواد القانونية وجاء ذراً للرماد في العيون!؟

الصعوبات التي تواجه دور الإعلام في الرقابة على الحكومة عموماً والإدارة العامة خصوصاً:

١. قصور تشريعي في قانون الإعلام يتمثل في تضيق مساحة حرية التعبير لممارسة دور حقيقي وإيجابي في إطار سياسة الحكومة لمكافحة الفساد.

٢. إنكار حق الحصول على المعلومات، من خلال عدم قوننته والتكتم والتعتيم على بعض القرارات والممارسات الإدارية الداعية لذلك والافتقار إلى مساحات حرية كافية، إذ تتبع المصالح الشخصية دون المقاييس التشريعية والمهنية.

٣. المعالجة الإعلامية الفقيرة لقضايا الفساد الإداري والتي غالباً ما تكون معالجة سطحية، فمعظم وسائل الإعلام لا تقدم معالجة معمقة أو جادة في الفساد الإداري، وغياب ما يسمى بالتحقيق الصحفي ذو الصلة الوثيقة بالرقابة على الإدارة، بل على العكس تقدم مديحاً دائماً لعمل الإدارة دون الإشارة لمواطن الخلل أو الفساد فيه بدلاً من كشف المخالفات ورصد الانتهاكات ومعالجة قضايا الفساد.

٤. معظم الإعلاميين لا يسلطون الضوء على قضايا الفساد إلا بعد اكتشافها، الأمر الذي يجعلهم يقومون بتغطية صحفية فحسب بدلاً من أن يكونوا شركاء في كشف الفساد ومكافحته.

٥. استهلاك الرأي العام في متابعة مواضيع غير ذات قيمة وصرف الاهتمام عن قضايا الفساد وتشتيت انتباههم إلى قضايا ترفيهية في معظم الأحيان، والابتعاد عن قضايا الفساد إلى حين طرح قانون أو شكوى أو إشكالية حول الفساد، وإهمال دور الإعلام في تعميم ثقافة مكافحة الفساد.

مما سبق، نجد أنه ينبغي أن يكون للإعلام الوطني دوراً تحريضياً ورقابياً وأن يشارك في إيصال المعلومة والمساهمة في تحليلها بشكل حيادي، ويرصد تفاعل المواطن مع الأحداث ويتابع همومه وقضاياها، وأن يكون في خدمة الشعب وليس الحكومة أو النظام في الدولة سواء كان إعلاماً حكومياً أو مستقلاً، حفاظاً على دور

الإعلام الرقابي نضع بعض التوصيات التي من الممكن أن تطور أداء الإعلام ليؤدي دوره في تعزيز منظومة مكافحة الفساد بصورة فاعلة كسلطة رابعة.

وحفاظاً على دور الإعلام الرقابي فيمكن للتوصيات التالية أن تطور أداء الإعلام ليمارس دوره في كسلطة الرابعة:

- مراجعة شاملة للقوانين المتعلقة بتقييد الحريات الإعلامية وسحب أو تعديل القوانين والتشريعات التي تعيق الوصول إلى المعلومات.
- تنظيم آلية الحصول على المعلومة ونشرها وتأمين حماية ناشريها ومؤسساتهم، بعيداً عن العوائق التي ممكن أن تمارس ضدهم والعقوبات التي ممكن أن يتعرضوا لها والتي قد تفقدهم أعمالهم.
- تنظيم حملات للتوعية حول حق المواطن في الحصول على المعلومات، والسعي لقوننته من خلال تحريك الرأي العام للمطالبة بالدفاع عن هذا الحق بمشاركة المجتمع المدني والنقابات وأعضاء البرلمان ووسائل الإعلام الخاصة.
- الإسراع في تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية التي ستساهم في ترسيخ الشفافية في الإدارة العامة من خلال إتاحة المعلومات للجميع.
- الاستفادة من المواقع الإلكترونية وشبكات التواصل الاجتماعي من خلال خلق قناة للتواصل بين المواطن والإدارة الحكومية.
- إصدار دليل الكتروني إعلامي عن الأداء الحكومي، يتضمن دليل إرشادي للمواطن حول حقوقه وواجباته تجاه الإدارة.
- تدريب الموظفين بغية تعزيز ثقافة الانفتاح والاستجابة لطلب الحصول على المعلومات.
- تعزيز ثقة الجمهور بالحكومة من خلال وسائل الإعلام كافة من خلال تشجيع المواطنين على المشاركة في صنع التشريعات من خلال طرحها في المواقع الإلكترونية قبل اعتمادها بشكل نهائي وطرحها للنقاش العام وتبادل الآراء حولها، قبل إقرارها من مجلس الشعب، وأيضاً السعي لمشاركة المواطن في

صنع القرار ووضعه في صورة ما يجري بكل التفاصيل مما يجعله يتقبل القرارات ويسعى لتنفيذها مادام قد شارك في صنعها.

- تخصيص نشاط إعلامي تواصل مع الجمهور من خلال إقامة ندوات ولقاءات دورية من أجل التواصل مع الناس والرد على تساؤلاتهم، ووضع المسؤول في الصورة الكاملة ليتمكن من الاستماع إلى شكاوى المواطنين ومطالبهم، ويضع القائمين على إدارة الأجهزة الحكومية أمام التزاماتهم التي وعدوا بها ويجعلهم عرضة للمساءلة عنها فيما بعد.

- وأخيراً، تقبل ثقافة السلطة الرابعة ودورها في النقد الإيجابي الذي يسعى للإشارة إلى مواضع الخلل في الأداء الحكومي، دون النظر إليه على أنه إهانة للمؤسسة أو القائمين على إدارتها أو للحكومة، بل إن ذلك لا يعدو كونه تصحيح لسياسة المؤسسة في إدارتها لشؤونها بقصد التقويم وليس مجرد التقويم.

كما رأينا فالإعلام يشكل جزءاً لا يتجزأ من البيئة التي ينقل أحداثها، فإذا كانت هذه البيئة تشكل منظومة تحارب الفساد وتسعى لمكافحته من خلال خلق مناخ تشريعي يتيح إمكانية الوصول الميسر للمعلومات ويؤمن الحماية القانونية للإعلاميين في معرض نقلهم للحقيقة، عندها يقوم الإعلام بدور هام في كشف مواطن الخلل ورصد الانتهاكات والخروقات ضد القانون، وبالتالي يأخذ الإعلام دوره كسلطة رابعة ويصبح شريكاً أساسياً في محاربة الفساد الإداري في المؤسسات.

فالسلطة الرابعة مطالبة اليوم جدياً بالارتقاء بالمحتوى الإعلامي الذي تقدمه للمواطن والمساهمة في وضع آلية متطورة للارتقاء بمستوى الوعي الإعلامي الذي يشارك في خلق ثقافة المواطنة ضمن منظومة مكافحة الفساد والتركيز على عرض قضايا المواطن عرضاً موضوعياً.

كما يجب أن يعي الإعلاميون بجميع حقوقهم وواجباتهم تجاه مهنة الإعلام وتجاه المواطن وتجاه الإدارة، فقد أصبحوا مطالبين أكثر من أي وقت مضى بالسعي وراء الحقائق بمسؤولية وتوثيقها بشكل قانوني وتقديمها للرأي العام بمهنية. فكنتم آراء

الصحافة وتقييد حرية الإعلاميين والمواطنين في حصولهم على المعلومات كل ذلك يضيق مساحة الشفافية على حساب مساحات الفساد في المجتمع والدولة.

المطلب الثالث: الكسب غير المشروع في التشريع السوري

سنفصل في هذا المطلب قانون الكسب غير المشروع المطبق في الجمهورية العربية السورية، وقواعد تجريمه ونطاق القانون والاستثناءات الواردة عليه، وما يكتنف القانون من شكوك حول الشبهة الدستورية للنصوص القانونية التي افترضت تجريم ذوي المناصب بافتراض قرينة الاتهام مسبقاً.

أولاً- قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٤) لعام ١٩٥٨:

١- تجريم الكسب غير المشروع:

تخضع جرائم الكسب غير المشروع في سورية حالياً لقانون الكسب غير المشروع رقم (٦٤) لسنة ١٩٥٨ الذي صدر بقرار من رئيس الجمهورية العربية المتحدة آنذاك، وسُميَّ بقانون الكسب غير المشروع في الإقليم السوري، ومنذ ذلك الوقت لم يطرأ أي تحديث أو تعديل على نصوص هذا القانون، على الرغم من أنّ هذه الجريمة تتسم بتغير صورها وأدواتها، الأمر الذي يحتم على المشرع التدخل باستمرار لتعديل القانون بما يتناسب مع التطورات المحيطة، وجرى التداول بين الأفراد، جراء موقف المشرع السلبي، أن قانون الكسب غير المشروع معطل ولا يزال ينتظر من ينفذ عنه الغبار المتراكم عليه منذ أكثر من خمسين عاماً.

ونص القانون على تجريم الكسب غير المشروع والذي اعتبره أي زيادة طارئة في ذمة الموظف الخاضع لأحكام هذا القانون، أو زوجته وأولاده، يعجز عن إثبات مصدر شرعي لها.

فنصت المادة الثالثة منه على: "يعد كسباً غير مشروع كل مال حصل عليه أي شخص من المذكورين في المادة الأولى بسبب استغلال أعمال أو نفوذ أو ظروف

وظيفته أو مركزه، وكل زيادة يعجز مقدم الإقرار عن إثبات مصدرها تعتبر كسباً غير مشروع".

٢- عقوبة جريمة الكسب غير المشروع وتصنيفها:

حدد قانون الكسب غير المشروع السوري في المادة /٨/ والمادة /٢١/ المحاكم المختصة للنظر في دعاوى الكسب غير المشروع.

نصت المادة /٨/: "تختص محكمة الجنايات بالنظر في دعاوى الكسب غير المشروع و تحدد المحكمة أقرب جلسة لنظر الدعوى و تعقد جلساتها بصوره سريه في مقرها أو أي مكان آخر تعيينه بقرار منها. ويتبع في رفع الدعوى ونظرها والحكم فيها الأصول المتبعة أمام محكمة الجنايات فيما لا يتعارض مع الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون".

المادة /٢١/: "لمحكمة الجنايات أن تحكم في الجرائم الملازمة لجرائم الكسب غير مشروع المنصوص عليها في هذا القانون متى كان موضوعها مالا يعتبر كسباً غير مشروع".

وبالتالي يكون المشرع السوري قد صنف جريمة الكسب غير المشروع على أنها جنائية. وحدد في المادة /١٧/ العقوبة لهذه الجريمة باعتبارها جنائية تستوجب الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن ثلاث سنوات مع فرض غرامة لا تقل عن خمسمائة ليرة سورية ولا تزيد على عشرة آلاف ليرة سورية.

وتعتبر العقوبة المقررة بموجب هذه المادة أخف من غيرها من التشريعات المقارنة، حيث تنص القوانين الأخرى على عقوبة الأشغال الشاقة، وردّ المبلغ المتحصل عن فعل الكسب غير المشروع، وفرض غرامات مساوية له أيضاً.

٣- نطاق تطبيق القانون والاستثناءات الواردة عليه:

أ- نطاق تطبيق القانون:

ويقصد به الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون، ويغطي نطاق هذه القوانين في العادة رئيس الوزراء والوزراء وأعضاء البرلمان والقضاة وموظفو الدرجات العليا في الدولة والموظفون العاملون وذوي المناصب، على أن يطلب منهم إشهار ذمتهم المالية مسبقاً وعند توليهم لوظائفهم. وحددت المادتين الأولى والثانية من قانون الكسب غير المشروع^(١) الخاضعين لأحكام هذا القانون الذين يتعين عليهم تقديم إقرارات ذمم مالية وزوجاتهم وأولادهم القصر، فنصت على مايلي:

نصت المادة /١/: "على كل موظف عام و كل عضو في أحد المجالس النيابية التشريعية أو المجالس الممثلة للوحدات الإقليمية و على العموم كل مكلف بخدمه عامه أو له صفة نيابية عامه بصفة دائمة أو مؤقتة وبأجر أو بغير أجر أن يقدم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تعيينه أو انتخابه إقراراً عن ذمته المالية و ذمة زوجه وأولاده القصر في هذا التاريخ يتضمن بيان ما له من أموال ثابتة ومنقولة وعلى الأخص الأسهم والسندات والحصص في الشركات وعقود التأمين والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة وما له من استحقاق في الوقف وما عليه من التزامات. ويسري هذا الالتزام على الموجودين في الخدمة وقت العمل بهذا القانون أو الذين يكونون قد تركوها بعد أول كانون الثاني سنة ١٩٤٦ على أن يكون الإقرار عن الذمة المالية في تاريخ العمل بهذا القانون أو ترك الخدمة حسب الأحوال وأن يشمل بيان الذمة المالية على الوجه المتقدم في أول كانون الثاني سنة ١٩٤٦ أو عند دخول الخدمة إذا كان لاحقاً لهذا التاريخ و يبدأ الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة بالنسبة إليهم من تاريخ العمل بهذا القانون. وإذا كانت الخدمة متقطعة وجب أن يكون الإقرار عن كل فترة على حده. وعلى كل يشمل حكم هذه المادة أن يقدم أيضاً خلال

(١) قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٤) لعام ١٩٥٨.

ستين يوماً من تاريخ ترك الوظيفة أو الخدمة أو زوال الصفة النيابية إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر على الوجه المبين في الفقرة الأولى. ويجوز عند إجراء التحقيق مع أي شخص ممن ذكروا تكليفه بتقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر إذا اقتضى الحال ذلك و تعين السلطة القائمة على إجراء التحقيق الميعاد الذي يقدم فيه الإقرار المطلوب. وفي كل الأحوال يجب أن يتضمن الإقرار بيان مصدر الثروة أو الزيادة فيها على حسب الأحوال".

ونصت المادة (٢) : "يقع واجب تقديم الإقرار أيضاً على زوج كل شخص ممن ذكروا في المادة السابقة إذا لم يعط البيانات المطلوبة لزوجهم".

ب- الاستثناءات من خضوع قانون الكسب غير المشروع.

من المعلوم أنّ العمل في الوظيفة العامة يتطلب أحياناً الاعتراف لبعض العاملين ببعض الحصانات الوظيفية التي تمكنهم من أداء مهامهم وواجباتهم على النحو المطلوب. ومن غير الصحيح اعتبار مثل هذه الحصانات الوظيفية موانع للمسؤولية الجزائية أو للعقاب، إنما تمثل في حقيقة الأمر تمثلاً قيوداً أو تفرض إجراءات محددة عند تحريك الدعوى العامة ضدهم عن الجرائم التي يرتكبونها بسبب أو بمناسبة وظيفتهم.

وبما أنّ جرائم الفساد تعد من الجرائم التي تقع بسبب أو بمناسبة أداء النشاط الوظيفي، فقد حاولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تحد من مثل هذه الحصانات أو الامتيازات دون أن تلغيها تماماً، آخذة بذلك موقفاً وسطاً بين ضرورات هذه الحصانات من ناحية، وبين المصلحة العامة التي تقتضي أحياناً ملاحقة جزائية عن جرائم الفساد من ناحية أخرى. ويستخلص هذا الموقف من نص المادة (٣٠) فقرة ٢/ من الاتفاقية الدولية التي تقضي بأنه "تتخذ كل دولة طرف وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم،

وإمكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية".

نلاحظ أن القانون لم يستثني أحد بشكل صريح إلا أن النصوص التشريعية اللاحقة تضمنت بعض الاستثناءات تجاه بعض المكلفين بالخدمة العامة. ومن ذلك الحصانة الممنوحة للوزراء وأعضاء البرلمان والمفتشين في الأجهزة الرقابية وغيرهم.

ومن الجدير بالذكر أن الدستور السوري نص في مادته (٧١) على حصانة أعضاء مجلس الشعب وبالتالي يفترض بالمشروع العمل على تعديل النص الذي يتعارض مع أحكام هذه المادة والتي تنص على أنه "يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس، ويتعين في غير دورات الانعقاد أخذ إذن من مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراءات".

هناك فئات كثيرة تستفيد بموجب التشريعات السورية من الحصانة القانونية، التي تجعل ملاحقتهم جزائياً بسبب ارتكابهم جرائم مرتبطة بالوظيفة المكلفين بها، غير ممكنة إلا بعد اتخاذ إجراء معين. وغالباً ما يكون هذا الإجراء عبارة عن إذن يتضمن الموافقة على الملاحقة يصدر عن الجهة التي يتبع لها مرتكب الجريمة وصاحب الحصانة. وتتقسم هذه الحصانات إلى نوعين حصانات دستورية وتشمل أعضاء مجلس الشعب والوزراء، وحصانات قانونية تشمل باقي الموظفين العموميين الممنوحين حصانات.

• الحصانات الدستورية:

-الحصانة الممنوحة لأعضاء مجلس الشعب: حيث تنص المادة (٧١) من الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢^(١)، على حصانة أعضاء مجلس الشعب وبالتالي فيفترض بالمشرع العمل على تعديل النص الذي يتعارض مع أحكام هذه المادة والتي تنص على أنه " يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس وفي غير أدوار الانعقاد يتعين اخذ إذن من رئيس المجلس ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء".

-الحصانة الممنوحة للوزراء حيث يستفيد هؤلاء من امتيازات الحصانة وضرورتها العملية. فقد نصت المادة رقم (١٢٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ في الفقرة الأولى " رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون مدنياً وجزائياً وفقاً للقانون"، وحسب هذه المادة يتوجب على المشرع إصدار قانون يبين فيه كيفية هذه المساءلة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه المادة ذكرت في الدستور السوري الدائم لعام في ١٩٧٣ وتحديداً في المادة رقم (١٢١)^(٢)، ومفاد هذه المادة وجوب استصدار قانون ينظم مساءلة مدنية وجزائية لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، بما يتناسب مع وظائفهم الموكولة إليهم والحصانات الممنوحة بموجبها من جهة، وخضوعهم لسيادة القانون كباقي أفراد الدولة من جهة أخرى، إلا أنّه حتى يومنا هذا لم يصدر هذا التشريع بعد!!!

(١) تجدر الإشارة أن نفس هذا النص متضمن في دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ في مادته رقم ٦٧.

(٢) تنص المادة (١٢١) من دستور ١٩٧٣ على: "يحدد القانون مسؤولية الوزارة المدنية والجزائية".

• الحصانات القانونية:

- العاملون في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، حيث نصت المادة (٣٩) من قانون الهيئة رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ أنه لا يجوز ملاحقة هؤلاء إلا بموافقة اللجنة المشار إليها في المادة (١١٤) من قانون السلطة القضائية.

- العاملون في إدارة المخبرات العامة، حيث جاء في المادة رقم (١٦) من المرسوم التشريعي الرقم /١٤/ بتاريخ ١٥/١/١٩٦٩ (مرسوم إحداث إدارة المخبرات العامة) ما نصه:

"يشكل في إدارة المخبرات العامة مجلس لتأديب العاملين فيها أو المنتدبين أو المعارين إليها. ولا يجوز ملاحقة أي من العاملين في الإدارة عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تنفيذ المهام المحددة الموكلة إليهم أو في معرض قيامهم بها إلا بموجب أمر ملاحقة يصدر عن مدير الإدارة".

والمادة الرابعة من المرسوم الرقم /٥٤٠٩/ للعام ١٩٦٩ الناظم لأعمال المخبرات العامة ما نصه: "لا يجوز ملاحقة أي من العاملين في إدارة المخبرات العامة أو المنتدبين أو المعارين إليها أو المتعاقدين معها مباشرة أمام القضاء في الجرائم الناشئة عن الوظيفة أو في معرض قيامه بها قبل إحالته على مجلس التأديب في الإدارة واستصدار أمر ملاحقة من قبل المدير ويبقى استصدار أمر الملاحقة واجباً حتى بعد انتهاء خدمته في الإدارة".

-العاملين في إدارة الجمارك، حيث نصت المادة (١٧٧) من قانون الجمارك على أنه: "لا تجري ملاحقة رجال الضابطة الجمركية جزائياً أمام القضاء عن الجرائم الناشئة عن الوظيفة إلا بعد موافقة لجنة تشكل بقرار من وزير العدل".

ثانياً- الشبهة الدستورية حول قانون الكسب غير المشروع:

يعرف قانون أصول المحاكمات الجزائية في فقه القانون بأنه قانون الحريات العامة، نظراً لكونه الضامن الأساسي لحقوق الأفراد وحرياتهم الشخصية وكونه الضمانة الأساسية للتوازن بين مصلحة الفرد ومصلحة المجتمع أو ما يسمى بالمصلحة

العامة، وبالتالي فالقانون ممكن أن يشكل قوة للأفراد عن طريق ضمان تحقيق الحريات الأساسية لهم، أو أداة لسيطرة السلطة على الأفراد وتغولها تجاههم.

أي الموازنة بين حق الدولة في معاقبة المقصرين أو المخالفين للقانون وحقوق الأفراد في الدفاع عن أنفسهم بمواجهة تهم قد تكون غير صحيحة. فقانون أصول المحاكمات يفترض البراءة في المتهم وينص على إجراءات قانونية محددة تتحرى تحقق موجبات المساءلة وفق شروط التجريم والعقاب، وبمعنى آخر فإن مبدأ الشرعية يضمن قانونية التجريم والعقاب في مراحل التحقيق ومن ثم المحاكمة وأخيراً عند تنفيذ العقوبة في حال ثبتت إدانة المتهم. وبالتالي يشكل هذا المبدأ الميزان لضمان حقوق الفرد أثناء التحقيق والمحاكمة من جهة، ومعاقبة المذنب من جهة أخرى.

فالمشرع نظّم قواعد محاسبة الأفراد ونصَّ صراحةً على إجراءات توقيفهم واستجوابهم ومحاكمتهم وفرض العقوبات القانونية بحق المذنبين منهم، وآلية الطعن فيها أمام المراجع المختصة والجدير بالذكر أنّ أهم هذه القواعد القانونية افتراض أنّ الأصل في المتهم براءته حتى إثبات عكس ذلك، أي قيام الدليل على إدانته، فأى شك يجب أن يفسر لصالح المتهم.

ويصنف بعض الفقهاء^(١) جريمة الكسب غير المشروع على أنها صورة من صور الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والتي تندرج ضمن قانون العقوبات ومنها جرائم الرشوة وسرقة الأموال العامة، فهذه الجرائم يجمعها أمر تكسب الموظف العام بطرق غير مشروعة توجب المساءلة، إلا أنّ المشرع قد فرّق بين جريمة الكسب غير المشروع وباقي الجرائم الأخرى في طريقة الإثبات، ففي جميع هذه الجرائم يقع عبء إثبات تحقق أركان الجريمة وارتكابها من قبل المتهم على النيابة العامة استناداً إلى قرينة البراءة المفترضة في التشريعات عموماً والتشريع السوري على الخصوص.

(١) أ.د. فياض القضاة: مقال بعنوان " قانون الكسب غير المشروع، أو قانون من أين لك هذا؟ هل من الممكن إصداره؟" منشور بتاريخ ٢٠١١/١٢/٨ على الموقع الإلكتروني لصحيفة الرأي الأردنية.

بعكس جريمة الكسب غير المشروع التي تتقل عبء الإثبات، بشكل لا ينسجم ومبادئ القانون الجزائي وحقوق الإنسان، على عاتق المدعى عليه. فأصول القانون الجزائي تقضي مثلاً بأنه على من يدعي أن فلاناً سرق أن يقدم الأدلة على ذلك. وفي حال استجواب المشتبه فيه، له الحق في ألا يجيب عن الاسئلة من دون ان يشكل ذلك دليلاً ضده، لكن نقل عبء الاثبات يعني أن المدعى عليه بالإثراء غير المشروع هو من عليه أن يقدم الادلة والتبريرات على انه حاز امواله بطريقة قانونية. ولذلك يكفي أن تُظهر (دون حاجة للإثبات) ان مستوى معيشة المدعى عليه أو موارده لا تأتلف مع مدخوله، حتى يصبح الأخير ملزماً بالتبرير. وسكوت المدعى عليه أمام المحكمة أو خلال الاستجواب سيفسر ضده خلافاً لما تنص عليه قرينة البراءة^(١).

نص المشرع السوري على افتراض قرينة البراءة عموماً حتى يثبت ما يخالف ذلك، حيث دأبت جميع الدساتير والنظم الجزائية المعاصرة إلى تبني هذه القاعدة وتكريسها. فعلى سبيل المثال افترض القانون الروماني براءة المتهم في ظل إجراءات المرافعة الشفوية، وكان على الخصم أن يقدم الدليل على ما يخالف هذا الافتراض.

وفيما بعد كُرس هذا المبدأ في الفكر القانوني الحديث كمبدأ دستوري في العديد من التشريعات، وذلك بعد أن نص عليها إعلان حقوق الإنسان والمواطن في مقدمة دستور سنة ١٧٨٩ الفرنسي. وسلم بهذه القاعدة كل من النظام القانوني الأنجلو أمريكي والنظام اللاتيني وأصبحت قاعدة دولية لا يمكن نكرانها أو تجاهلها، أصبحت فيما بعد من مسلمات حقوق الإنسان.

فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (١١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمحاكمة علنية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عنه".

(١) سامر أبو سعيد: مقال بعنوان "قانون الإثراء غير المشروع: رفع عتب، وحبر على ورق"، ٢٠١١. منشور على جريدة النهار بتاريخ ٢٠١١/٧/١٨.

كما نصَّ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي وافقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٦، في المادة (١٤) منه وتحديداً الفقرة الثانية على "من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً".

ونصت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية لسنة ١٩٥٠، والتي نصت على في المادة (٦) منه وتحديداً الفقرة الثانية: "كل شخص يتهم في جريمة يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته طبقاً للقانون".

وقد أخذ دستور الجمهورية العربية السورية بهذه القاعدة مع غيرها من الضمانات التي كرست حماية حرية الأفراد من تعسف السلطات فقد نص في الباب الثاني باب الحقوق والحريات وسيادة القانون وتحديداً في المادة (٥١) منه على: "كل متهم بري حتى يدان بحكم قضائي مبرم في محاكمة عادلة".

والمادة (٥٤) نصت على أن "كل اعتداء على الحرية الشخصية أو على حرمة الحياة الخاصة أو على غيرها من الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور يعد جريمة يعاقب عليها القانون".

كما نص في قانون أصول المحاكمات الجزائية في المادة (١٧٥) منه على مايلي:

١- تقام البيئة في الجنايات والجنح والمخالفات بجميع طرق الإثبات ويحكم

القاضي حسب قناعته الشخصية.

٢- إذا نص القانون على طريقة معينة للإثبات وجب التقيد بهذه الطريقة.

٣- إذا لم تقم البيئة على الواقعة قرر القاضي براءة المدعى عليه.

وبالتالي فقد نص المشرع السوري صراحة على قرينة البراءة للمتهم أمام القضاء، فالقاعدة في الإثبات أن "البيئة على من ادعى" وأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي مبرم، وبالتالي فإذا لم يقدم المدعي دليلاً على إدانة المدعى عليه فلا يمكن اتخاذ أي فعل سلبي من قبلة كالصمت أو حتى التهرب من حضور المحاكمة

كدليلاً ضده، فالأصل أن المدعى عليه غير ملتزم بتقديم أدلة على براءته، إنما على النيابة العامة أن تبحث وتتقصى وتجمع الأدلة، وفي حال لم تقم البينة على الواقعة المنسوبة إلى المتهم من قبل النيابة العامة، فإن على القاضي أن يقرر براءة المتهم أو الظنين أو المشتكى عليه من الجريمة المسندة إليه.

وعليه فإن من حق كل متهم أن يتمتع بكافة الضمانات التي تكفل له الحفاظ على كرامته وحسن معاملته طوال فترة التحقيق والمحاكمة، سيراً على حقيقة أنه بريء مما يسند إليه من تهم، إلى أن يحكم عليه بحكم مبرم إما بالبراءة وإما بالإدانة .

وباعتبار قرينة البراءة مفترضة في التشريع السوري ومقررة بحسب قانون أصول المحاكمات الجزائية التي تنص على أن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي"، ولذلك فإن هناك شبهة دستورية في النص القانوني الذي يجعل من الموظف مسؤولاً عن أي زيادة في ثروته إذا لم يثبت مشروعية هذه الزيادة، حيث أن مثل هذا النص يهدم قرينة البراءة ويقرب عبء إثبات أن الزيادة في الثروة أثناء تولي الوظيفة العامة قد تحققت بفعل جرمي من عاتق النيابة العامة إلى الموظف المتهم. فالحكم بالإدانة في القضايا الجزائية مرتبط بمبدأ وجود ومشروعية الدليل والقول بغير ذلك يؤدي إلى مخالفة النصوص التي تفترض قرينة البراءة في أي متهم.

فتنص المادة الثالثة من قانون الكسب غير المشروع السوري على ما يلي: "يعد كسباً غير مشروع كل مال حصل عليه أي شخص من المذكورين في المادة الأولى بسبب استغلال أعمال أو نفوذ أو ظروف وظيفته أو مركزه، وكل زيادة يعجز مقدم الإقرار عن إثبات مصدرها تعتبر كسباً غير مشروع".

وبذلك يكون المشرع السوري قد اتبع أسلوب مخالف لقرينة البراءة المفترضة لدى المتهم، وأقام قرينة قانونية مقتضاها افتراض الاتهام بارتكاب جريمة الكسب غير المشروع بسبب استغلال الخدمة إذا طرأت زيادة في ثروة الخاضع لا تتناسب مع

موارده متى عجز عن إثبات مصدر مشروع لها. فمثل هذه النصوص قد نقلت إلى المتهم عبء إثبات براءته.

ويورد البعض العديد من الحجج القانونية التي تبين الشبهة الدستورية في هذا الجانب وتبين عدم مخالفتها للدستور^(١)، فثمة جدل قانوني حول مدى إمكانية إلزام الشخص الخاضع لقانون الكسب غير المشروع بإثبات الزيادة غير المعقولة في ثروته والتي لا تتناسب مع دخله أم أن عبء إثبات أركان هذه الجريمة وارتكابها من قبل المتهم يكون على عاتق النيابة العامة وحدها استناداً إلى قرينة البراءة المفترضة. ونستطيع القول بأن إيراد مثل هذا النص ليس فيه مخالفة للأصل الدستوري، للأسباب والحجج القانونية التالية :

- ١- الأصل أن هذه الإقرارات حجة على المقر بما دون فيها، فإن طرأت زيادة عليها فإن على الموظف أن يثبت مصدرها، فالمشرع نقل عبء الإثبات إلى (الموظف) بعد أن ثبت لديه عكس ما هو ثابت أصلاً وفرضاً بإقرار هذا الموظف، وعلى (الموظف) إثبات ما يخالفه بحسابه مدعياً بخلافه.
- ٢- المشرع لم يرتق بهذه القرينة إلى القرائن القانونية القاطعة التي لا يجوز إثبات ما يخالفها، بل جعلها قرينة بسيطة يجوز إثبات عكسها، ويجوز للموظف أن يثبت بكافة طرق الإثبات مصدر ما طرأ من زيادة على ثروته التي قدرها بنفسه ابتداءً وبغير تدخل من المشرع في ذلك التقدير، وهذا لا يعتبر قلباً لعبء الإثبات.
- ٣- إن القول بأن الإدانة في جريمة الكسب غير المشروع مبناها فقط عجز المتهم عن إثبات مصدر مشروع للثروة، هو قول غير دقيق لأن الأسلوب

(١) د. نوفان العجارمة: نظرات حول دستورية بعض مواد مشروع قانون الكسب غير المشروع، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ٢٠١٣.

المتبع هو إقامة أركان الجريمة عبر أدلة مختلفة تستظهر أركان الجريمة. فإذا قامت هذه الأدلة وعجز المتهم عن إثبات مصدر الزيادة، تحققت الجريمة.

٤- أن قانون الكسب غير المشروع هو قانون خاص استثنى فئة بعينها وهم الموظفون العموميون وهم المهيمنون علي مقدرات الشعب و أمواله، وحيث أن الخاص يقيد العام فإن الاستثناء الوارد بقانون الكسب غير المشروع له ما يبرره من مقتضيات الصالح العام والذي يحافظ به على الأموال العامة التي هي ملكاً لأفراد الشعب وهو الأمر الذي ألزم المسؤولين بتقديم إقرارات الذمة المالية عن كل سنة حتى يتبين الزيادة التي تطرأ على ذمته.

٥- مما يؤكد ذلك أن المشرع ميز في نصوص قانون العقوبات ما بين الشخص العادي والموظف في أكثر مناسبة، حيث اعتبر اعتداء الموظف على المال العام (اختلاساً) ولم يسميه سرقة، والاعتداء على الموظف العام ظرف مشدد، وعقوبة الذم والقدح الموجه إلى الموظف العام تختلف عن غيره، ودون أن يعتبر هذا الحكم إخلالاً بمبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور؟؟

٦- أن قضاء محكمة النقض المصرية أقر بحق المشرع في وضع القرائن القانونية عامة، وفي سلامة القرينة المقررة بالمادة الثانية من قانون الكسب غير المشروع لسنة ١٩٧٥، فالثابت من قضاء محكمة النقض بجلسة ١٩٦٥/١٢/٢٧ في الطعن رقم (١٣٥٦) لسنة ٣٥ ق (... أنه اعتبر عجز الموظف عن إثبات ما يملكه قرينة مقبولة على أن الزيادة في ماله إنما حصلت في استغلاله لوظيفة هي بذاتها من نوع الوظائف التي تتيح هذا الاستغلال ..)، ولم ترّ المحكمة عدم دستورية المادة المشار إليها؟

٧- أن قضاء الإداري والدستوري متواتراً بأن انتقاد القائمين بالعمل العام وإن كان مريراً يظل متمتعاً بالحماية التي كفلها الدستور لحرية التعبير عن الآراء بما يكفل الحق في تدفق المعلومات وانتقاد الشخصيات العامة بمراجعة سلوكها

وتقييمه وهو حق متفرع من الرقابة الشعبية النابعة من يقظة المواطنين
المعنيين بالشئون العامة الحريصين على متابعة جوانبها السلبية).

ونبين فيما يلي بعض النصوص لمحكمة النقض المصرية حول هذا الموضوع^(١):

("وقد تأكد هذا الرأي من قبل محكمة النقض المصري بتاريخ ٢٤/٨/٢٠٠٤، وفي
الطعن رقم (٣٠٣٤٢) لسنة ٢٠٠٠ - ٧٠ قضائية نصت بعدم دستورية الفقرة الثانية
من المادة الثانية من القانون رقم /٦٢/ لسنة ١٩٧٥، في شأن الكسب غير مشروع
تأسيساً على مخالفة قرينة البراءة بل لقد تواترت أحكام القضاء المقارن بالقضاء بعدم
دستورية القوانين التي تخالف مبدأ البراءة ونقل عبء الإثبات على عاتق المتهم، وعلى
سبيل المثال لا الحصر ما قرره المحكمة الدستورية في مصر بالمادة (١٩٥) من
قانون العقوبات، وما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم /٤٨/
لسنة ١٩٤١ بقمع التدليس والغش، وما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (١٥) من
قانون الأحزاب السياسية، وما نصت عليه المواد ١١٧، ٣٨، ٣٧، ١٢١ من قانون
الجمارك الصادر بالقرار بقانون رقم /٦٦/ لسنة ١٩٦٣، وكذلك ما نصت عليه المواد
١٤، ١١، ١٢، ١٠، (مكرر من القانون رقم /١٠/ لسنة ١٩٦٦ بشأن مراقبة
الأغذية وتنظيم تداولها، كما قضت محكمة النقض في الطعن رقم (٢٢٠٦٤) لسنة
٦٣ قضائية بتاريخ ٢٢/٧/١٩٨٨ باعتبار الفقرة التاسعة من المادة (٤٧) من قانون
الضريبة العامة على المبيعات رقم /١١/ لسنة ١٩٩١ منسوخاً حتماً بقوة الدستور.

وجميع هذه النصوص ذات قاسم مشترك في أنها خالفت قاعدة أصل البراءة
المنصوص عليها في الدستور ونقلت عبء الإثبات على المتهم مما حدا بالمحكمة
الدستورية العليا ومحكمة النقض إلى وصمها بعدم الدستورية).

(١) د. أحمد براك: مقال بعنوان "قانون الكسب غير المشروع ومدى دستوريته"، منشور بتاريخ ١٩/١/٢٠١٥
على موقع الدكتور أحمد براك.

وينادي البعض بصحة ما ذهب إليه المشرع السوري بافتراض تحقق كسب غير مشروع عند حدوث أي زيادة غير مبررة في ذمة الخاضعين لهذا القانون، وعند عجزه عن إثبات مصدر مشروع لها، وأنّ هذا الموقف سببه صعوبة إمكانية إثبات مثل هذا النوع من الجرائم نظراً إلى طبيعتها وهوية أطرافها ومراكزهم الوظيفية وقدراتهم على استثمار الثغرات القانونية.

لكن بالمقابل كان يجدر بالمشرع السوري أن يتوخى الدقة والالتزام بالمبادئ الدستورية والشرعية الإجرائية التي تفترض قرينة البراءة، فالأحرى بالمشرع السوري القيام بتعديل قانون الكسب غير المشروع ويتلافى العيب التشريعي الذي شابته، ويكرس فيه ضمانات حقيقية للمتهم بهذه الجريمة، ولا تتعدى على حقوق الأشخاص وضماداتهم.

مما سبق، نرى أن الكسب غير المشروع جريمة خطيرة، وتكمن خطورتها في تطورها من يوم لآخر، وتخفيها بأشكال وأساليب جديدة، الأمر الذي يستلزم تكثيف الجهود لإعداد دراسات وتبادل المعلومات والخبرات مع الدول الأخرى لاستنباط نصوص تشريعية تتلائم مع واقعنا وتعديل التشريع الحالي، والعمل على التوازي من أجل توعية المواطنين لخطورة هذا النوع من الجرائم وأهمية المشاركة في مكافحتها كجزء من مواطنتهم ومشاركتهم في مكافحة الفساد.

الفصل الثالث

السياسة التشريعية والحكومية لمكافحة الفساد الإداري

سنبحث في هذا الفصل الخطوات التي تينتها الحكومة السورية من أجل مكافحة الفساد في أجهزة الدولة من خلال مبحثين، الأول حول إحداث هيئة تعنى بمكافحة الفساد الإداري والتي ستحل محل هيئة الرقابة والتفتيش، والثاني حول مشروع قانون للكسب غير المشروع يكون بديلاً عن قانون الكسب المعمول به حالياً منذ عام

١٩٥٨.

المبحث الأول

إحداث هيئة مكافحة الفساد

في ظل تعقد مهام الإدارات وتشابكها وتوسع اختصاصاتها، وازدياد الفارق بين مخرجات العمل الإداري من جهة والتطلعات المأمولة منها، تبدو الحاجة ملحة لإعادة النظر في ملفات الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد الإداري وتعزيز الحكم الرشيد وإحيائها من جديد، ومراجعة التشريعات الوطنية ذات الصلة وخصوصاً استصدار قانون بإحداث هيئة متخصصة بمكافحة الفساد تتركز جهودها في محاربة جرائم الاعتداء على المال العام واستغلال المنصب وسوء استخدام السلطة والاختلاس والتكسب اللامشروع، بسبب الآثار المدمرة لهذه الجرائم وأثرها في إبطاء عجلة التنمية وتقويضها، فتعالت الأصوات مؤخراً التي نادى المنظمات الدولية المعنية بمكافحة الفساد وعلى رأسها الأمم المتحدة لإنشاء مؤسسة وطنية مستقلة تكون متخصصة بمحاربة الفساد.

المطلب الأول: لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة

من أجل ذلك شكلت الحكومة السورية لجنة بموجب القرار رقم /٦٠٨٠/ تاريخ ٢٠١١/٥/٥ وكلفتها بتوصيف الفساد وآليات مكافحته وتقديم المقترحات اللازمة لإعادة توزيع المسؤوليات الإدارية بما يتناسب وتوجهات الحكومة. وقد حاولت اللجنة النظر برؤية جديدة للواقع الراهن، بهدف تحقيق التغيير الشامل من خلال اعتماد منهجية محددة تقوم على دراسة واقع الإدارة الحكومية، وتحديد التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تقف عائقاً أمام تنفيذ المهمة، والاطلاع على تجارب الدول الأخرى في هذا الإطار. وقدمت تقريرها للحكومة متضمناً مصفوفة مكونة من خطوات رئيسة لتنفيذ مقترحات عملية الإصلاح، وبينت أن التقرير يأتي تحقيقاً لاستجابة فعالة لمتلقي الخدمات العامة وتأمين إدارة فعالة للاقتصاد الوطني وذلك من خلال تطوير محاور الإصلاح في المجالات الآتية :

- إصلاح وتحديث الهياكل التنظيمية للإدارة الحكومية .
- تحسين عملية رسم السياسات وتبسيط الإجراءات الحكومية وآلية صنع القرار وتنفيذه.
- الحكومة الإلكترونية .
- تحسين إدارة الإنفاق العام .
- تحسين إدارة الموارد البشرية .
- تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.

وجاء في مقدمة التقرير: " الفساد وباءٌ قديمٌ منتشرٌ في الدول الكبيرة والصغيرة الغنية والفقيرة، تُبرَم من أجل مكافحته الاتفاقيات وتُعدّ المؤتمرات العربية والدولية، وتسُن القوانين الوطنية، وتحدث في "فينا" أكاديمية (منظمة دولية) لبحث جوانب الفساد والتدريب المهني على مكافحته وتشجيع التعاون الدولي بهذا الشأن.

ومعلومٌ أنّ آثار الفساد تطغى على اقتصاديات ومجتمعات الدول النامية، من خلال إعاقة خطط التنمية وزيادة حدّة الفقر.. ويمكن أن تصل إلى تهديد أمن المجتمعات.

وشأن الفساد في سورية كشأن الفساد في الدول النامية الأخرى، أشكالاً وانتشاراً وآثاراً ضارةً، مع فروقٍ نسبيةٍ.

ومن أجل مكافحة الفساد في سورية صدرت قوانين تُجرّم أفعاله وتُعاقب عليها، كما صدرت قوانين بإحداث أجهزة رقابية، وأُعطي مجلس الشعب - بموجب الدستور - حقّ تشكيل لجانٍ للتحقيق في الأمور التي يراها (المجلس) في معرض ممارسته اختصاصاته، واعتبر - الدستور - مجالس الوحدات الإدارية المحلية مجالس شعب محلية يحدّد القانون اختصاصاتها.

ورغم وجود الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، وبذل الجهود الحثيثة بهذا الشأن، لم تُرَقّ النتائج إلى المستوى المطلوب - وهو ما لا خلاف عليه - وظلّ الفساد محلّ

شكوى المواطنين واهتمام الباحثين والهَمَّ المؤرِّق للقيادة السياسية، فقد أصاب الفساد بعضاً من شاغلي الوظائف العامة المعيّنين أو المنتخبين وبعض أعضاء المنظمات والنقابات والقطاعات الاقتصادية".

وتطرق التقرير لمفهوم الفساد واختلاف تعريفاته، وخصوصاً الفساد الإداري، وقسمته إلى نوعين: "فساد كبير ويكون بباعث الجشع: ويرتكبه بعض شاغلي الدرجات الوظيفية العليا، وفساد صغير يرتكبه بعض شاغلي الدرجات الدنيا، وغالباً ما يكون بدافع الحاجة".

كما أشار إلى أسباب اقتصادية وإدارية ومجتمعية لتفشي الفساد، مفندة على الشكل التالي:

• أسباب اقتصادية:

- انخفاض القيمة الحقيقية للأجور، جرّاء ارتفاع الأسعار.
- ارتفاع معدّلات البطالة.
- سياسة الإفساد التي يتّبعتها بعض الأشخاص وبعض الشركات الكبرى الوطنية أو الأجنبية.

• أسباب إدارية:

- ضعف معايير انتقاء الموظف العام.
- عدم الموضوعية في تقييم أداء الموظفين العامّين في معرض إسناد الوظائف الأعلى وما ينجم عن ذلك من عدم كفاءة المدراء.
- تمكّن بعض الموظفين من فهم أنظمة الإدارة وتسخيرهم هذا الفهم لتحقيق منافع غير مشروعة.
- إهمال بعض المدراء متابعة أداء العاملين وفساد نمم بعضه.

- غموض التشريعات واللوائح الناظمة لعمل بعض الإدارات ووجود إجراءاتٍ عديدةٍ لا تشكّل قيمةً مضافةً لضمان موثوقية عمل الإدارة في الوقت الذي تستلزم فيه مزيداً من التوافق وهو المناخ المناسب للفساد.
- ضعف أداء الرقابة الداخلية في الإدارات والمؤسسات العامة أو عدم موضوعيتها.
- غياب الرقابة الوقائية.
- بطء إجراءات التحقيق في قضايا الفساد التي تتولاها أجهزة الرقابة، وفساد ذمم بعض المفتشين.
- أسباب مجتمعية:

- خوف بعض المواطنين من تضرّر مصالحهم في حال وقوفهم في وجه الفساد.
- انتشار ثقافة التعاطف مع الفاسدين من الإداريين بدافع الشفقة، ممّا أدّى إلى اعتياد بعض الموظفين على الفساد واعتبار حاصله دخلاً إضافياً لا غنى عنه.
- انتشار ثقافة "الشطارة" لدى البعض في التهرّب من الواجبات، والحصول على غير الحقوق، بالأساليب الملتوية.
- ضعف الوازع الديني والرادع الأخلاقي لدى البعض.
- سلبية أغلبية المواطنين، تجاه الفساد والفاسدين.
- انتشار بعض مظاهر الأميّة والجهل والفقر.

كما تطرق التقرير إلى الأجهزة الرقابية ودورها في مكافحة الفساد من خلال الحديث عن أهداف كل من الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والمقارنة بينهما، ومراقبة التداخل في الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة

لكليهما، وسنبين بإيجاز تقييم عمل الجهازين الرقابيين ولخصت أسباب عدم وصول جهودهما إلى المستوى المطلوب، حسب تقرير اللجنة:

- أسباب موضوعية تتجلى في ازدواجية العمل الرقابي، عدم تعاون إدارات الدولة ومؤسساتها مع الجهازين الرقابيين، عدم قيام إدارات الدولة ومؤسساتها بدورها في مكافحة الفساد، بطء إجراءات التقاضي وعدم تحقيق الأحكام القضائية الردع المطلوب، سلبية المجتمع وعدم نهوضه بمسؤولياته المفترضة وما يقابلها من تكاتف الفاسدين.
- أسباب ذاتية تعود إلى انتقاء المفتشين، وتأهيلهم، ومتابعة عملهم، ومساءلتهم عند الاقتضاء. مع وجود بعض حالات تدني المستوى العلمي أو عدم الموضوعية، أو فساد ذمة بعض المفتشين في كل من الجهاز والهيئة.

وفي نتائج التقرير:

بعد البحث في واقع الأجهزة الرقابية ودورها في مكافحة الفساد والوسائل الكفيلة بتفعيل هذا الدور، اقترحت اللجنة أن يتم دعم الجهاز والهيئة، بمدّهما بما يحتاجان من كوادِر بشرية وإمكانات مادية والنظر في تنفيذ المقترحات التي تبنتها، وخصوصاً إنهاء اختصاص التحقيق والتفتيش من الجهاز المركزي للرقابة المالية منعاً لازدواجية الرقابة. واللجنة إلى ثلاثة تقديم سيناريوهات، مع ترجيحها للاحتمال الثالث:

- ١- دعم الجهاز والهيئة، بمدّهما بما يحتاجان من كوادِر بشرية وإمكانات مادية والنظر في تنفيذ المقترحات التي تضمنتها المذكرتان المرفوعتان إلى السيد رئيس مجلس الوزراء مع إنهاء اختصاص التحقيق والتفتيش من الجهاز منعاً لازدواجية الرقابة.
- ٢- دمج الجهاز والهيئة في جسم رقابي واحد.

٣- إصدار تشريع يتضمّن إلغاء الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وإحداث هيئةٍ أو مجلسٍ أعلى لمكافحة الفساد تُعقد له اختصاصات من بينها الهيئة المقترح إلغاؤها دون تعليق التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع على تكليف من رئيس مجلس الوزراء، وكذلك التحقيق في قضايا الفساد التي تُنسب إلى أصحاب المناصب والموظفين العامين، ومن في حكمهم، وفق تعريف الموظف العام الوارد في المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات.

وينظم التشريع المقترح - أيضاً - موضوع إقرارات الذمة المالية التي يمكن أن يُطلب تقديمها من أصحاب المناصب وغيرهم ممن ذكروا آنفاً، ويُنظر في هذا التشريع المقترح أن ترتبط الهيئة أو المجلس الأعلى برئاسة الجمهورية.

ويكون له مجلس إدارة يحدد التشريع المقترح شروط العضوية فيه، ويمكن أن يضم أشخاصاً شغلوا سابقاً أو يشغلون مواقع عليا في الدولة والمجتمع الأهلي.

ويستتبع إصدار التشريع الجديد:

- سحب اختصاص الجهاز المركزي للرقابة المالية بالتحقيق والتفتيش.
 - نقل المفتشين والعاملين الأكفاء في الهيئة إلى ملاك الهيئة أو المجلس الجديد.
 - نقل المفتشين والعاملين الآخرين إلى جهاتٍ عامةٍ أخرى خلال فترة محددة.
- ويحسُن إصدار قانونٍ جديدٍ آخر يجمع جرائم الفساد في قانونٍ واحدٍ.

المقترحات والتوصيات:

وفي إطار وضع صياغة ضوابط للوقاية من الفساد وآليات لمكافحته، تبين أن الدواء الناجع في الوقاية من الفساد، إنما يكمن في رد أسبابه إلى جذورها ومعالجة هذه الجذور. وقد توصلت اللجنة، بهذا الشأن، إلى جملة المقترحات الآتية:

أولاً - مقترحات بشأن الوقاية من الفساد

- ١- تسريع عملية التنمية الاقتصادية الشاملة.
- ٢- الإسراع في الإصلاح الإداري والاقتصادي والضريبي والإعلامي والقضائي.
- ٣- إصلاح أنظمة إدارة شركات ومؤسسات القطاع العام، وترسيخ أسس الإدارة الرشيدة فيها.
- ٤- ترشيد الإنفاق الحكومي، ومنع هدر المال العام، من خلال المراجعة المالية العلمية الجادة للإنفاق الحكومي، في مختلف القطاعات.
- ٥- رسم السياسات الكفيلة بمكافحة التهرب الضريبي والحد من الفساد في الجمارك، فهما يفوّتان على خزينة الدولة مبالغ طائلة.
- ٦- إعادة النظر بقانون العقود الموحد رقم /٥١/ لعام ٢٠٠٤ وقانون عقود وزارة الدفاع، ليكونا أكثر كفاءة في ضبط الإنفاق على المشتريات، والتدقيق - بشكل خاص - في الأحكام الناظمة لطلب عروض الأسعار (حيث اللجان العامة والمالية والفنية وعلامات الجودة والتقييم المالي وكسر الأسعار. ويمكن أن يستهدى - بهذا الشأن - بإجراءات التعاقد المتبعة لدى بعض المنظمات الدولية والتي تكفل - إلى حد بعيد - الشفافية والموضوعية وتحقق معادلة الجودة الأكثر والسعر الأقل، وأحياناً المدة الأقصر.

وليس بخافٍ، أنّ بعض الأشخاص، وبعض الشركات الوطنية والأجنبية، تساهم، أحياناً، في إفساد الذمم عن طريق الاستعانة بالوسطاء ولحظ عمولات كبيرة، لا تدخل سورية أحياناً.

٧- إعادة النظر بكافة التشريعات واللوائح والإجراءات الإدارية الناظمة لعمل إدارات الدولة ومؤسساتها، باتجاه تبسيطها، وتوضيحها، وسدّ ثغراتها، والاستغناء عن إجراءات وتواقيع زائدة لا تشكّل قيمة مضافة ولا تسهم في ضمان موثوقية عمل الإدارة، والتقييم الدوري لهذه التشريعات واللوائح لضمان كفايتها لمنع الفساد.

٨- اعتماد مبدأ الشفافية في الأداء الإداري، كسياسة عامّة تطبقها إدارات الدولة ومؤسساتها.

٩- تطبيق مبدأ (الثواب والعقاب) بكل الشفافية والنزاهة والجديّة والعدالة.

١٠- إعادة النظر في قوانين وأنظمة التوظيف والاستخدام لدى إدارات الدولة ومؤسساتها كافة، لتكون أكثر فاعلية وكفاية، ولتضمن:

- اعتماد الجدارة والنزاهة أساساً وحيداً لاختيار شاغلي الوظيفة العامة - من خلال معايير انتقاء موضوعيّة - بعيداً عن المحسوبية والمحاباة والقرى والوساطة.

- التدريب والتأهيل المستمر، حيثما كان لازماً أو مفيداً.

- الترفيع الدوري (كل سنتين) لمن يستحق، ووفق معايير موضوعية لتقييم الأداء.

- إسناد الوظائف الأعلى وفق معايير تقييم الأداء، ودون أية مؤثرات أخرى.

- التقييم المستمر للأداء، وترتيب آثاره القانونية من تسمية لوظيفة أعلى، أو إعفاء من وظيفة، أو إحالة إلى مرجع تأديبي.

- تحديد الأجور على أساس واقعي، يُراعي مستلزمات المعيشة.

ومن المفيد توعية شاغلي الوظيفة العامة بمخاطر الفساد الملازمة لوظائفهم وآثاره السلبية، وسبل مكافحته. ومن المفيد أيضاً وضع قواعد ومعايير سلوك، لشاغلي الوظيفة العامة، ومتابعة مراعاتهم لها.

١١- وضع معايير موضوعية للترشيح للمناصب والوظائف العليا.

١٢- تسريع إنجاز الحكومة الالكترونية، وأتمتة العمل في إدارات الدولة ومؤسساتها، واعتماد أسلوب النافذة الواحدة.

١٣- اعتماد إدارات الدولة ومؤسساتها سياسة (الباب المفتوح) لسماع شكاوى المواطنين والعمل على معالجتها، فالشكوى سلاح الحكومة لمعرفة ما يجري. ومن المفيد وضع آلية لضمان:

- كسب ثقة المشتكين بأنّ الشكاوى المقدمة منهم مجدية.

- الحدّ من الشكاوى الكيدية أو العبثية.

١٤- وضع آلية تكفل استمرار الرقابة على الأداء الإداري، بشكلٍ عام، وفي منافذ الحدود ومرافق السياحة ومجال الاستثمار، بشكلٍ خاص، للأثر السلبي الذي يتركه الفساد على سمعة سورية.

١٥- الطلب إلى الإدارات العامة التي يقتضي تنفيذ مشاريعها القيام بأعمال الحفريات والتنسيق فيما بينها بهذا الشأن، منعاً لهدر المال العام.

١٦- إعلان الأنظمة والقرارات التي تهّم المتعاملين مع إدارات الدولة ومؤسساتها، في أمكنة بارزة من مقارّها، لتسهيل الإطلاع عليها.

١٧- إعادة النظر بأنظمة الرقابة الداخلية لتكون أكثر فاعلية وموضوعية وجدوى. وإعادة النظر، أيضاً، بالعاملين في مديريات الرقابة الداخلية وأن يُنتقى لها من هو مثلاً يُحتذى من العاملين (سلوكاً شخصياً وواجبات وظيفية).

- ١٨- تشجيع المبادرة والإبداع والاختراع والإثابة عليها، والحدّ من هجرة الأدمغة الوطنية.
- ١٩- رسم السياسات الكفيلة بالحدّ من مشكلة السكن، وبخاصة سكن الشباب.
- ٢٠- العمل الدائم على تدريب وتأهيل الصفّ الثاني لشاغلي الوظائف العامة الوسطى والعليا، كي لا تتأثر هذه الوظائف بانتهاء خدمة الصف الأول.
- ٢١- محاسبة الفاسدين والمفسدين، وعدم الاكتفاء بإعفاء الفاسدين من مهامهم، ومصادرة الأموال الناجمة عن الفساد واستردادها. ويمكن من أجل استرداد الأموال الناجمة عن الفساد، تشكيل لجنة لوضع الآليات القانونية المناسبة، بالتعاون مع المنظمات الدولية.
- ٢٢- التخفيف من المركزية الإدارية من خلال التفويض وتعزيز اللامركزية.
- ٢٣- إصلاح القضاء، وتأكيد استقلاله، وتوفير الشروط والظروف التي تُمكنه من القيام بدوره حارساً للعدالة وحامياً للحقوق، بكلّ الكفاءة والمقدرة والموضوعية والتجرد والنزاهة.
- ٢٤- إصلاح وتطوير مهنة المحاماة، وهي الجناح الثاني للعدالة، لتكون عوناً للقضاء في تحقيق العدالة.
- ٢٥- دعم إدارة قضايا الدولة بالكوادر البشرية المتميزة والإمكانيات المادية، لتقوم بالدور المطلوب منها - قانوناً - وهو الدفاع عن حقوق الدولة، التي يفتنت البعض عليها.
- ٢٦- تنفيذ الأحكام القضائية التي اكتسبت الدرجة القطعية، دونما تأخير.
- ٢٧- العمل على تعزيز فكرة أن الوظيفة العامة شرف للموظف ومصدر اعتزاز، وما يستتبع ذلك من وجوب تواضع الموظف وعدم ترفعه على المواطنين.

٢٨- تشجيع المشاركة المجتمعية في كافة المجالات، وبخاصة مجال الوقاية من الفساد، ومكافحته، وتوعية المواطنين بحقوقهم والدفاع عن مصالحهم، والتواصل المباشر مع المسؤولين. والشكل الأمثل لهذه المشاركة المجتمعية، هو تشجيع إنشاء جمعية وطنية أو جمعيات لمكافحة الفساد.

٢٩- تعزيز الدور الرقابي لمجلس الشعب، والمجالس المحلية.

٣٠- تعزيز دور المنظمات الشعبية والنقابات المهنية في مكافحة الفساد.

٣١- تعزيز دور الإعلام الحرّ والمسؤول - بأنواعه - في نشر قيم الفضيلة، وانتقاد المظاهر الاجتماعية السلبية (من محسوبيات ومحاباة - وواسطة وسلبية) ومكافحة الفساد.

٣٢- حصر دور الأجهزة الأمنية بالمهام التي أنشئت من أجلها.

٣٣- إعادة النظر بالتشريعات النافذة التي هي محل شكوى كثير من المواطنين.

٣٤- محاربة الانتهازية والوصولية.

٣٥- تضمين المناهج الدراسية أبحاثاً تتعلق بـ:

- القيم والأخلاق.
- الصلاح والفساد.
- الوطن والمواطن.
- الحقوق والواجبات.
- دور المواطن في الدفاع عن حقوقه والمساهمة في مكافحة الفساد.

وهو ما يمكن أن ينهض به، أيضاً، العلماء ورجال الدين، خلال خطب الجمعة وعظات الأحد.

ثانياً - مقترحات بشأن آليات مكافحة الفساد:

١- إصدار قانون متطور بإحداث هيئة، أو مجلس أعلى لمكافحة الفساد، يحلّ محلّ الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، ويمارس اختصاصاتها، بما فيها التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع، كما تحقّق في قضايا الفساد التي تنسب إلى أصحاب المناصب والموظفين العامين، ومن في حكمهم، على النحو المبين في متن هذا التقرير. وهذا يستتبع سحب اختصاص التحقيق والتفتيش من الجهاز المركزي للرقابة المالية.

ويحسُن أن يلحظ التشريع المقترح إحداث معهدٍ متخصصٍ للتدريب والتأهيل في مجال مكافحة الفساد، يتبع الهيئة الجديدة، ويلتحق به من يتمّ تعيينه وقبل مباشرته العمل (على غرار ما هو قائمٌ في المعهد القضائي).

٢- إصدار قانونٍ جديدٍ يجمع جرائم الفساد، ويشدد عقوباتها، ويُنصُّ فيه على عدم سقوط قضايا الفساد بالتقادم.

٣- تخصيص نيابة عامة، وقضاة تحقيق، وإحالة، ومحاكم، من القضاء العادي، للنظر في قضايا الفساد، ضماناً للتخصص وسرعة الفصل في الدعاوى.

٤- إحداث ضابطةٍ عدليّةٍ متخصصةٍ بقضايا الفساد.

٥- تشجيع المواطنين على التعاون مع السلطات المختصة للإبلاغ والكشف عن قضايا الفساد، وحثّ وتحفيز الموظفين للتعاون في كشف الفساد أيضاً.

٦- حماية الشهود والمبلّغين عن قضايا الفساد، وحماية أقربائهم، وكذلك العاملين في مجال مكافحة الفساد.

٧- تحفيز الفاسدين على ردّ المال الناجم عن الفساد.

٨- استرداد الأموال الناجمة عن الفساد بالتعاون مع المنظمات الدولية - عند الاقتضاء - وتشكيل لجنة لوضع الآليات القانونية لذلك^(١).

٩- وضع استراتيجية شاملة للوقاية من الفساد ومكافحته، مع جدول زمني تقريبي.

١٠- رسم السياسات الكفيلة بمعالجة مشكلة البطالة وخفض معدلاتها.

١١- النظر في تصديق كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية إحداث الأكاديمية الدولية للتدريب المهني على مكافحة الفساد.

وخلاصة القول إن السياسة الفعّالة لمكافحة الفساد، تقوم على معالجة أسبابه، بدايةً، ثمّ العمل على تعزيز النزاهة والشفافية، والمشاركة المجتمعية، والإدارة السليمة للشأن العام، وتسريع المساءلة والمحاسبة والعمل على استرداد الأموال الناجمة عن الفساد. وإنّ إيمان المواطنين بجديّة الحكومة في مكافحة الفساد ومعاقبة الفاسدين والمفسدين، ينتقل بهم من السلبية إلى مؤازرة الحكومة في إجراءاتها بمكافحة الفساد، الأمر الذي يدفع خطط الحكومة قُدماً ويحقّق ردع ضِعاف النفوس. ولمّا كانت خطط مكافحة الفساد لا يمكن أن تُؤتي أكلها في وقتٍ قصيرٍ أيّاً كانت الخطط دقيقة، والإجراءات فاعلة وسريعة، فإنّ اللجنة تقترح أن يُشرح للمواطنين من خلال وسائل الإعلام، أنّ طريق الإصلاح ليس قصيراً، وأنّ الإجراءات ليست سحريةً لكن الإرادة جادة، والعمل دؤوب، وستظهر آثاره تبعاً.

في ضوء ما تقدم وافق مجلس الوزراء على تقرير اللجنة، وأصدر مجموعة من القرارات بالموافقة على توصيات اللجنة المتضمنة الخطوات والإجراءات المطلوب اتخاذها والقيام بها وفق برامج زمنية محددة للتنفيذ، وإحداث بنى مؤسسية تقود عملية الإصلاح في مجالات الوظيفة العامة والرقابة ومكافحة الفساد وفي مجال الحكومة الإلكترونية والإصلاح الإداري والمؤسسي، وشكل لجنة لهذا الغرض مهمتها الإشراف

(١) ويكون تفعيل الاقتراحات الأربعة الأخيرة، بإصدار صكوك تُنظّم مواضيعها.

على عملية الإصلاح الإداري وتحديد المهام التي ستتناط بالبنى المؤسساتية المقترح إحداثها.

المطلب الثاني: مشروع قانون إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

بموجب تكليف من مجلس الوزراء، تم وضع مسودة مشروع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لتكون بديلاً عن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وبعد إقرار المشروع من مجلس الوزراء في شهر آب عام ٢٠١٣، عُرضَ المشروع على مجلس الشعب لإقراره، إلا أن المجلس قرر إعادته إلى الحكومة لتعديل بعض النقاط فيه، وحتى اليوم لم يعرض على مجلس الشعب ثانية.

ونتساءل فيما لو قامت هيئة الرقابة والتفتيش بأداء مهامها في مكافحة الفساد وضبط جرائم الكسب غير المشروع وملاحقة الفاسدين ووقف هدر المال العام، هل كنا سنحتاج إلى استصدار قانون لاستحدث هيئة وطنية لمكافحة الفساد لتكون بديلاً عن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. ومع أننا بحاجة دوماً إلى تعديل التشريع وتحديثه ومواكبة آخر التطورات من حولنا إلا أننا نخشى أن يأخذ استبدال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بهيئة الرقابة والتفتيش طابعاً شكلياً بتغيير الأسماء فقط .

ولو ألقينا نظرة على مشروع إحداث هيئة مكافحة الفساد فإننا نلاحظ أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ستحل بعد إحداثها محل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وتؤول حقوق الأخيرة والتزاماتها وحتى ملفاتها إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وسنبين فيما يلي مواد مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتي أبقّت على بعض نصوص الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش فيما يتعلق بآلية التحقيق وحقوق العاملين في التفتيش وواجباتهم...، بالإضافة إلى الجديد الذي تضمنه مشروع القانون.

١- نصّ الفصل الأول من مشروع القانون على التعاريف المتضمنة فيه.

٢- نصّ الفصل الثاني على إحداث الهيئة وأهدافها وجرائم الفساد المشمولة

بموجب هذا القانون، والجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، على الشكل التالي:

- نصت المادة الثانية من المشروع على تبعية الهيئة " تُحدث هيئة مستقلة تسمى "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، ترتبط برئيس مجلس الوزراء، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويكون مركزها الرئيسي في دمشق، وتُحدث لها فروع في المحافظات بقرار من المجلس".

هنا نلاحظ أن تبعية الهيئة لرئيس مجلس الوزراء ربما تسمح بالتدخل في شؤونها، خصوصاً أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومعاونيهم من الخاضعين لرقابة الهيئة، كان من الأجدر أن ترتبط الهيئة مباشرة برئيس الجمهورية، إذا كيف يمكن تتبع الهيئة لأحد الخاضعين لمحاسبتها سواء رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء!!!

- وعددت المادة الثالثة جرائم الفساد المتمثلة بالرشوة، وصرف النفوذ، واختلاس الأموال العامة، واستثمار الوظيفة العامة، وأخيراً الكسب غير المشروع.

إلا أن المادة لم تتضمن تعاريف لهذه الجرائم في متن مشروع القانون، بل أشارت إلى التعاريف الواردة في قانوني العقوبات والعقوبات الاقتصادية النافذين .

- ونصت المادة الرابعة على أهداف الهيئة والتي تتمثل بالوقاية من الفساد ومكافحته ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة ومرتكبيه واسترداد الأموال الناجمة عنه وعائداتها، وحماية المال العام من الهدر، وترسيخ مبدأي النزاهة والشفافية كأساس في أداء عمل الجهات العامة في مجالاتها المختلفة وتحقيق تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين، وتشجيع المشاركة المجتمعية في مجال مكافحة الفساد، وتفعيل التعاون مع الدول العربية والأجنبية والمنظمات العربية والدولية في مجال مكافحة الفساد، وتعتبر الأهداف المتضمنة في هذه المادة شاملة لعمل هيئة تكافح الفساد.

- فيما حددت المادة الخامسة نطاق اختصاص القانون أي جرائم الفساد التي تخضع لهذا القانون، وتتمثل في جرائم الفساد التي تقع كلاً أو جزءاً في الجمهورية العربية السورية أو في إحدى الجهات التابعة لها في الخارج أياً كانت طبيعتها أو جنسية مرتكبيها، وجرائم الفساد التي تقع خارج الجمهورية العربية السورية وتكون

المحاكم السورية المختصة بها وفقاً للقانون السوري والاتفاقات والمعاهدات الدولية النافذة.

- وعددت المادة السادسة في الفقرة /أ/ الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وهي الجهات العامة من وزارات وهيئات ومؤسسات وشركات ومنشآت عامة ووحدات الإدارة المحلية المرتبطة فيها وجهات القطاع العام الأخرى، واللجان الإدارية ذات الصلة القضائية، والمؤسسات والشركات التي تملكها الدولة كاملة أو القطاع المشترك، والجهات التي تمنحها الدولة إعانات وتضمن لها حداً أدنى من الربح أو تكون لها علاقة أو تأثير في النهج الاقتصادي، والمنشآت المؤسسات الخاصة التي يكون لها علاقة أو تأثير في التربية والتعليم أو الصحة العامة، إضافة إلى المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات التعاونية السكنية والمنظمات والنقابات والجمعيات والمؤسسات الخاصة المنصوص عليها في التشريع الناظم لها والنوادي الرياضية. فيما استتبت الفقرة /ب/ من هذه المادة بعض الجهات من اختصاصات الهيئة وتتمثل بكل ما يتعلق بشؤون التسليح والتنظيم والإمداد والتنظيم والإعداد في الجيش والقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي، إضافة إلى القضاء العادي والإداري والعقاري وما يدخل في مهام في مهام إدارة التفتيش القضائي بموجب التشريع النافذ.

- وتم التأكيد في المادة السابعة على أن تؤدي الهيئة مهامها واختصاصاتها باستقلالية تامة وحيادية ومطلقة وفقاً لأحكام هذا القانون. تجدر الإشارة إلى أن الفصل الثاني تضمن مواد مكررة عن قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، بينما جاء في المادتين الثالثة والرابعة نصوص مستحدثة بما يتوافق مع إنشاء الهيئة المقترحة، وكذلك المادة السابعة التي أكدت على الاستقلالية التامة للهيئة.

٣- أما الفصل الثالث فقد نص على ثلاثة مواد في اختصاصات الهيئة وتشجيع

الإبلاغ عن الفساد والموزعة كالتالي:

- نصت المادة الثامنة على ممارسة المهام والاختصاصات التي ستقوم بها الهيئة وتتمثل في وضع إستراتيجية شاملة للتعريف بالفساد ومخاطره والوقاية منه

ومكافحته وإعداد الخطط والآليات والبرامج المنفّذة لها، وذلك بالمشاركة والتعاون مع سائر الجهات المعنية في الدولة والمجتمع، والعمل على تعزيز إسهام المجتمع المحلي في الأنشطة المناهضة للفساد، وتقييم التشريعات النافذة بمكافحة الفساد للوقوف على مدى فعاليتها، واستلام وقيد وحفظ إقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في قانون الكسب غير المشروع، وتقصي جرائم الفساد التي تكتشفها الهيئة أو التي تحال إليها أو تتلقى بشأنها إخبارات أو تقارير والتحقيق عند الاقتضاء مع من ينسب إليهم ارتكابها أياً كان موقعهم وعملهم وصفتهم، إضافة إلى التنسيق مع وسائل الإعلام والمؤسسات التربوية لممارسة دور فاعل في مكافحة الفساد، وتمثيل سورية في المؤتمرات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.

- نصت المادة التاسعة على تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد: "على كل شخص علم بوقوع جريمة من جرائم الفساد إبلاغ الهيئة، أو إبلاغ الجهة المعنية عنها، التي تلتزم بدورها بإبلاغ الهيئة، مع تقديم ما لديه من معلومات حولها، لتتولى دراستها والتأكد من صحتها واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها"، نلاحظ أن المشرع قد أصاب بالنص على التشجيع على كشف الفساد إلا أنه أخطأ في موضع آخر إذ لم يحدد جزاء التخلف عن الإبلاغ عن جرائم الفساد والذي يشكل واجباً وطنياً على جميع أفراد المجتمع. علماً أن قانون الهيئة المركزية وتحديداً في المادة (٦٣) منه حثّ على الإبلاغ عن جرائم الفساد، وتكررت في مسودة مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

و حبذا لو نص المشروع على تجريم جميع أفعال إلحاق الأذى لكاشفي الفساد من خلال نص تشريعي واضح كأن ينص على معاقبة كل شخص يلحق الأذى أو يهدد به ضد الشهود و الخبراء أو كاشفي الفساد أو أقاربهم حتى الدرجة الثالثة.

- نصت المادة العاشرة في فقرتها /أ/ للهيئة الحق في مخاطبة واستدعاء المعنيين من شاغلي الوظائف العامة أو العاملين في القطاع الخاص وغيرهم والاستفسار والتقصي حول واقعة تتعلق بالفساد، ويبين النظام الداخلي أصول

وإجراءات ذلك. بينما نصت الفقرة ب/ على سرية المعلومات والتحقيقات فيما يتعلق بعمل الهيئة كالتالي: "تعد المراسلات والمعلومات والبيانات والبلاغات المتصلة بجرائم الفساد وما يجري في شأنها من فحص أو تحقيق هي من الأسرار، وعلى كل من لهم علاقة بتنفيذ هذا القانون عدم إفشائها".

٤- أما الفصل الرابع فقد تضمن مواداً جديدة لم ينص عليها قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وهذه المواد مشتقة من الاختصاص الأساسي لهيئة مكافحة الفساد والتي كلفت بقضايا الكسب غير المشروع. فنصت في المواد (١١-١٦) على مواد تتعلق بالتحقيق والمتابعة في هذه الجرائم، وفيما يلي سنبين هذه المواد بشيء من التفصيل:

حيث نصت المادة الحادية عشرة من مسودة المشروع في الفقرة أ/ بإحداث مديرية تسمى "مديرية الكسب غير المشروع" تتولى استلام وتسجيل مغلفات إقرارات الذمة المالية من الجهات العامة أو جهات الخدمة العامة وحفظها مغلقة لديها، وبحسب المادة الثانية عشرة الفقرة أ/ يتولى المجلس الأعلى في الهيئة التحقيق في الشكاوى والإخبارات والتقارير بشأن الكسب غير المشروع فيما يتعلق بنواب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ومن يعامل معاملتهم والمحافظون، وتنص الفقرتان ب/ و ج/ على تشكيل لجان للتحقيق في الشكاوى والإخبارات فيما يتعلق بباقي العاملين كما يلي:

الفقرة ب/: "تُشكّل بقرار من المجلس لجنة من خمسة محققين تتولى التحقيق في الشكاوى والإخبارات والتقارير المتعلقة بباقي الفئات المحددة في قانون الكسب غير المشروع، باستثناء شاغلي الوظائف العامة، فتُشكّل فيما يتعلق بهم لجان يتألف كل منها من ثلاثة محققين".

الفقرة ج/: "يتولى المجلس واللجنة الخماسية، كل حسب اختصاصه، التحقيق في جرائم الفساد الأخرى المحددة في المادة ٣/ من هذا القانون".

- أما المادة الثالثة عشرة تشترط للتحقيق مع نواب رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس الأعلى للهيئة، فيما يتعلّق بالجرائم المحدّدة في المادة الثالثة من هذا القانون، الحصول على إذن مسبق من رئيس الجمهورية. أما فيما يخصّ الأشخاص الذين يشترط الدستور أو القانون النافذ لتحرك الدعوى العامة بحقهم الحصول على إذن مسبق، فيحيل المجلس الأوراق إلى المراجع المختصة للنظر في منح الهيئة الإذن اللازم للتحقيق معهم وإجراء المقتضى القانوني.

- ونقضي المادة الرابعة عشرة بالحالات التي تقض فيها مغلفات إقرار الذمة المالية: "إذا تبين من التحقيق وجود شبهات جدية حول كسب غير مشروع، كان للجهة التي تتولى التحقيق أن تقرر فض مغلف إقرار الذمة المالية وطلب البيانات والإيضاحات والوثائق، أو صور عنها، من الجهات المختصة بما فيها تلك التي تعد بياناتها سرية وكذلك تحريك الدعوى العامة عند الاقتضاء".

- وتسمح المادة الخامسة عشرة في فقرتها /أ/ لرئيس الهيئة الطلب إلى رئيس محكمة الجنايات أن يصدر قرار معجل النفاذ بمنع التصرف بأموال المحقق معه وأموال زوجته وأولاده القصر، وكذلك أموال أي شخص طبيعي أو اعتباري آخر يشته به علاقته بالكسب غير المشروع، ويصدر القرار في غرفة المذاكرة خلال يومين من تاريخ تسجيل الطلب. أما الفقرة /ب/ تنص على إمكانية الطعن بالقرار السابق: "يقبل قرار رئيس محكمة الجنايات الطعن أمام محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً تلي تاريخ تبليغه أصولاً. ويؤتّى في الطعن خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً تلي تاريخ تسجيله".

- نصت المادة السادسة عشرة في فقرتها /أ/: "إذا رأت الهيئة بعد انتهاء التحقيق عدم قيام الدليل أو أن الأدلة على المحقّق معه غير كافية للنظر في تحريك الدعوى العامة، تحفظ الملف وتبلّغ الجهة المعنية بذلك. وإذا رأت أن الأدلة كافية، تحيل التحقيقات إلى النيابة العامة للنظر في تحريك الدعوى العامة وفقاً لقانون الكسب غير المشروع". ونصت في الفقرة /ب/: "إذا تبين للهيئة بنتيجة التحقيقات أن الواقعة محل

الشكوى أو التحقيق تُشكّل مخالفة إدارية أو مالية، أحالت الملف إلى الجهة المعنية لإجراء المقتضى القانوني".

٥- ونص الفصل الخامس على التنسيق مع أجهزة الدولة:

- حيث نصت المادة السابعة عشرة على مايلي: " للهيئة، بالتنسيق والتعاون مع الأجهزة المعنية، جمع الأدلة والمعلومات المتعلقة بالفساد، وإحالة تلك التحقيقات إلى النيابة العامة لاتخاذ الإجراءات المناسبة وفقاً للقوانين النافذة."

- بينما نصت المادة الثامنة عشرة في الفقرة /أ/: "تلتزم المؤسسات المالية وأجهزة الدولة بالتعاون مع الهيئة في كل ما يتعلق بمكافحة الفساد وتذليل الصعوبات بما يمكنها من أداء مهامها على الوجه الأمثل وفقاً لأحكام هذا القانون. ونصت الفقرة /ب/ على واجب التعاون مع الهيئة لكشف الفساد: "على أجهزة الدولة التعاون فيما بينها لكشف جرائم الفساد والإبلاغ عنها إلى الهيئة، مع إمدادها بالمعلومات المتعلقة بتلك الجرائم".

- ومن ضمن جهود التنسيق التي نص عليها المشروع المادة التاسعة عشرة والتي نصت على التعاون مع هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجرائم ذات الصلة كالتالي: "إذا اشْتُبِه باقتران جرائم الفساد بجرائم غسل الأموال، يتم التنسيق مع هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المنصوص عليها في المرسوم التشريعي رقم /٣٣/ لعام ٢٠٠٥ وتعديلاته".

- بينما نصت المادة العشرون أنه: " للعاملين في التحقيق أن يستجوبوا الأشخاص الذين تظهر لهم علاقة بالجرائم المرتبطة باختصاصات الهيئة، وإن كانوا من غير العاملين في الجهات العامة".

تجدر الإشارة إلى أن المشروع قد أغفل النص على التنسيق مع الجهاز المركزي للرقابة المالية، وهو الجهاز الرقابي، مع كل ما يمكن أن يظهر مستقبلاً من تداخل في الاختصاصات وازدواج في المهام الموكلة إلى كليهما عند التحقيق في نفس القضية. كما أنه لم يتطرق إلى التنسيق مع أي من وسائل الإعلام باعتبارها شريكاً أساسياً في

فضح الفساد وتعريفه جنباً إلى جنب مع باقي مؤسسات الرقابة، الأمر الذي سيصعب من مهمة الإعلام كسلطة رابعة، ويعود بنا إلى غياب التنسيق والتعاون بينه وبين المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد.

٦- نص الفصل السادس على تكوين الهيئة في المواد (٢١-٣٦) حيث تضمن تشكيل المجلس الأعلى وشروط التعيين فيه وعضويته ومهامه وجلساته، كما تضمن مهام رئيس الهيئة وصلاحياته، وموازنة الهيئة، وسنضيء على بعض مواده:

- نصت المادة الثلاثون على إعداد الهيئة لتقرير سنوي يتضمن نتائج تنفيذ خطط العمل في الهيئة ومدى تعاون الجهات العامة، والجهات الأخرى المعنية، مع الهيئة، ومدى كفاية القوانين والأنظمة النافذة في الوقاية من الفساد ومكافحته، واقتراحات الهيئة بهذا الشأن، ومعوقات عمل الهيئة وسبل تلافيها، ويرفع رئيس الهيئة هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء، بعد إقراره من المجلس الأعلى للهيئة(١).

- وفرض المشروع في المادة الثانية والثلاثون على العاملين في الهيئة واجب السرية بشكل صريح ومباشر الأمر الذي لم يكن متضمناً في قانون الهيئة، وتنص المادة على مايلي: "يحظر على العاملين في الهيئة من محققين وإداريين إفشاء أي سر أو معلومة أو بيانات وصلت إلى علمهم خلال أداء مهامهم".

- ونصت المادة الثالثة والثلاثون على منح المجلس صلاحية نشر المعلومات والبيانات المتعلقة بجرائم الفساد في مختلف وسائل الإعلام بعد ثبوتها بحكم قضائي مبرم.

(١) تجدر الإشارة إلى أن المشرع نص في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤/ لعام ١٩٨١ في الفقرة الرابعة من المادة التاسعة (بجملته خجولة) على إصدار تقرير سنوي يتضمن نتائج تنفيذ خطط العمل في الهيئة ويخضع لتصديق مجلس الهيئة.

- وهذه مادة جديدة أتى عليها مشروع القانون، وفيها يتحقق معنى الردع العام للقانون من جهة، ويعزز من ثقة المواطن بأداء الجهاز الرقابي في الواقع.
- ٧- أما الفصل السابع فقد تضمن أحكاماً في التعيين والنقل وزعت على المواد (٣٧-٤١) فتضمن التعيين في الهيئة وشروطه والتدريب فيه، واستثناء من حصانة نقل العاملين في التفتيش^(١)، وجاءت في معظمها تكراراً لأحكام التعيين والنقل والتدريب في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
- ٨- ونص الفصل الثامن على واجبات العاملين في التحقيق وحقوقهم في المواد (٤٢-٤٤) ومنحهم تعويض تفتيش لقاء طبيعة عملهم، ونوه أن المشروع لحظ التعديلات المتعاقبة على الأجور المقطوعة فلم ينص على مبلغ محدد إنما على نسبة من الأجر الشهري وحددها المشروع في مسودته بمقدار ١٠٠% من الأجر الشهري المقطوع بتاريخ أداء العمل.
- ٩- أما في الفصل التاسع فقد نص على حصانة المحققين ومحاكمتهم وردهم والعقوبات المسلكية بحق العاملين في التحقيق، في المواد (٤٥-٥٣)، والتي جاءت تكراراً لأحكام الحصانات والمحاكمات والعقوبات في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
- ١٠- ونص الفصل العاشر على آلية ممارسة العاملين في التحقيق لمهامهم وصلاحياتهم في ستة مواد (٥٤-٥٩)، دون أي جديد يُذكر في محتواها عن أحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
- ١١- كما نص في الفصل الحادي عشر على أحكام عامة في ستة مواد تضمن سرية تقارير الهيئة، تشجيع على الإبلاغ عن جرائم الفساد من خلال

(١) نصت المادة (٤١) من مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على استثناء صريح من حصانة النقل "يجوز نقل العامل في التحقيق إلى خارج الهيئة بقرار من المجلس، بناءً على اقتراح من رئيس الهيئة وموافقة الوزير المختص. ويُعدّ الشاغر محدثاً حكماً في حال عدم توفّره".

تخصيص مكافآت مالية للحيلولة دون الإضرار بالأموال العامة، وإصدار

نشرة دورية تعالج موضوعات تتعلق بنشاطات الهيئة ومهامها.

- يجدر بالذكر أنّ المادة الستين نصت على حالات إعادة فتح التحقيق مجدداً لدى مجموعة أخرى بقرار من المجلس أو رئيس الهيئة في حال ورود أدلة جديدة، أو بناء على تظلم صاحب العلاقة، إذا قام على أسباب يرى رئيس الهيئة أنها منتجة. ويبقى لصاحب العلاقة حق مراجعة القضاء في جميع الحالات، حيث لم يكن بإمكان صاحب العلاقة التظلم سابقاً لإعادة فتح التحقيق مجدداً.

- ونصت المادة الواحدة والستون على سرية تقارير الهيئة، وأنّ التقارير الصادرة عن الهيئة بحسب المادة الثانية والستين صحيحة حتى يثبت عكسها، وتجزئ المادة الخامسة والستون للهيئة إصدار نشرة دورية تعالج موضوعات تتعلق بنشاطها ومهامها وذلك بإشراف لجنة تعين بقرار من المجلس.

١٢- وأخيراً، نص الفصل الثاني عشر على أحكام ختامية، أهمها:

- نصت المادة (٦٦) منه على مايلي: "يُلغى من اختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية بموجب المرسوم التشريعي رقم /٦٤/ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠٣ اختصاص التحقيق في جرائم الفساد التي يكتشفها أثناء قيامه بأعمال الرقابة، وتُحال ملفاتها إلى الهيئة". وربما لم يُصَب القائمون على إعداد المشروع بالنص على هذه المادة، والتي جاءت تلبية لتوصيات لجنة مكافحة الفساد، حيث أن سحب صلاحية التحقيق من مهام الجهاز المركزي سيجرد الجهاز من أحد أهم أدواته في كشف جرائم الفساد، كما أنّ إحالة الملفات التي يعمل عليها الجهاز إلى الهيئة وسيغرقها بملفات كانت من اختصاص الجهاز.

- ونصت المادة السابعة والستون على مايلي:

أ- يُلغى قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ تاريخ ١٩٨١/٧/٨، ويؤول إلى الهيئة ما لها من حقوق وعليها من التزامات؛ وتعد ملغاة أجهزة الرقابة الداخلية المحدثة بموجب ذلك القانون.

ب- يُعدّ ملاك الهيئة الملغاة ملاكاً مؤقتاً للهيئة ريثما يصدر ملاكها، وتُعدّ موازنتها للعام الحالي موازنة للهيئة.

ج- تتابع الهيئة التحقيق في الملفات غير المنجزة المتعلقة بالفساد أو تعود بإجراءات التحقيق إلى البداية. أما الملفات غير المنجزة التي لا تتعلق بالفساد، فتعيدها الهيئة إلى الجهات المعنية لإجراء اللازم بشأنها.

- أخيراً قضت المادة الثامنة والستون برفع حصانة نقل العاملين في التفتيش لدى الهيئة الملغاة لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون، ويصدر قرار عن رئيس مجلس الوزراء بنقل من يرى المجلس الأعلى للهيئة نقله، ووفق المعايير التي يضعها في هذا الشأن، على أن:

- ١- يحتفظ المنقولون بقدمهم المؤهل للترقية.
- ٢- يحدّد قرار النقل الجهات التي يتم النقل إليها.
- ٣- تُعدّ الشواغر محدثة حكماً في حال عدم توفرها في الجهات التي يتم النقل إليها.

وتأتي هذه المادة في إطار استكمال كادر الهيئة من العاملين في هيئة الرقابة والتفتيش وإمكانية نقلهم بشكل قانوني لايخالف حصانات النقل الممنوحة إليهم بموجب قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١.

ختاماً، نجد أن اللجنة جاءت ببعض المواد الجديدة التي تتناسب مع اختصاص الهيئة في مكافحة الفساد، واستعانت بالعديد من المواد المتضمنة في قانون الهيئة لمركزية للرقابة والتفتيش.

ونتساءل هل سيكون لنصوص القانون الجديد (بعد إقراره) مفعولاً أقوى عند تطبيقه بالمقارنة مع قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، خصوصاً أن الأخيرة كانت تضطلع سابقاً بمعالجة إقرارات الذمة المالية والتحقيق في جرائم الفساد، بالإضافة إلى التشابه بين تبعية كلا من الهيئتين لرئيس مجلس الوزراء.

فالهيئة بحاجة لأن ترتبط برئيس الجمهورية مباشرة، وأن تزود بالصلاحيات اللازمة لأداء عملها، والإمكانات الكافية لتؤدي مهامها بكفاءة، ورفدها بكوادر بشرية من أهل الاختصاص والخبرة والنزاهة، وأن تؤمن لهم حصانة بمناسبة أدائهم أعمالهم.

وأياً ما كان القول، فهناك تحدي كبير أمام مشاريع القوانين الموضوعة لمكافحة الفساد الإداري وخصوصاً مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والقدرة على تلافى القصور في تشريعات سابقة، أملين إعادة النظر في نص المشروع ومراجعته بنظرة متأنية قبل إقراره.

المبحث الثاني

تفعيل مكافحة الكسب غير المشروع من خلال طرح مشروع قانون جديد

مع تضخم موارد الدولة واتساع مهامها، وازدياد التطور التقني والتقدم التكنولوجي الذي يشهده العالم مؤخراً، ظهرت أنواع جديدة وأساليب متطورة من جرائم الاعتداء على المال العام والإثراء غير المشروع، حيث أخذ مصطلح الكسب غير المشروع بالانتشار بعدما تشعبت المسؤوليات الملقاة على عاتق المسؤولين في الدولة وأصحاب المناصب الذين قد تسول لهم أنفسهم استغلال وظائفهم لتحقيق مكاسب مادية بطرق غير قانونية، مع كل ما يرافق ذلك من اعتداء على المال العام وإساءة استعمال السلطة في سبيل تحقيق مصالح شخصية وتفشي منظومة الفساد وانتشارها في الأجهزة الحكومية، الأمر الذي يسبب ضرراً لمؤسسات الدولة والاقتصاد الوطني ككل. لذا كان من الضروري أن يتصدى المشرع لهذه الجريمة المدمرة وأن يسعى لإيجاد حلول توقف هدر المال العام وموارد الدول من قبل الفاسدين، وتنشل المجتمع من فساد القيم والأخلاق والمبادئ التي انتشرت مؤخراً.

خطورة الكسب غير المشروع وأهمية تجريمه:

تكمن خطورة الكسب غير المشروع كجريمة في كونه جزء من فوضى الفساد في الإدارة العامة، وهو اليوم من أشد الظواهر الإجرامية خطورة من حيث تبعاته السلبية على كيان الدولة الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وعلى التنمية الاجتماعية والإدارية أيضاً، كما أنه يسلب مع غيره من جرائم الفساد حقوق الأفراد ويسعى لتغييب المحاسبة والمساءلة، ويُجرد الوظيفة العامة من مفاهيم النزاهة والشفافية.

حيث تهدد جريمة الكسب غير المشروع اقتصاد الدولة وغالباً ما تسبب بعدوى فساد إداري يصيب الوظيفة العامة بعجز حقيقي، وترجع تلك الخطورة لأسباب عديدة نذكر منها:

إنّ هذا النوع من الجرائم يؤثر على صلب الوظيفة العامة لأن مرتكبيها هم من العاملين في الأجهزة الحكومية، وعلى وجه الخصوص ذوي المناصب، والذين غالباً ما يكونون على مستوى اجتماعي وعلمي وثقافي في بيئتهم، بالإضافة لخبراتهم في مجال الوظيفة العامة، الأمر الذي يسهل عليهم إخفاء جرائمهم، ويصعب اقتفاء آثارها.

تجدر الإشارة إلى أن التغاضي عن معاقبة الموظف العام الذي استغل وظيفته العامة بقصد التكسب اللامشروع يضعف إحساس المواطنين بالمساواة أمام القانون، ويجعل من الوظيفة العامة هدفاً للإثراء منها وبيئة حاضنة للفساد.

وكما تسبب شللاً في القطاع الإداري، تصيب هذا الجريمة اقتصاد الدولة بنزيف في مواردها، فالضرر الناتج عنها يقع بصفة مباشرة على المال العام، مما يؤدي إلى إضعاف كيان ومقومات الاقتصاد الوطني. ومن أجل ذلك عمد المشرع السوري إلى اعتبار جريمة الكسب غير المشروع من الجنايات، وعاملها نفس المعاملة وفق المادة (٢١) من قانون الكسب غير المشروع رقم /٢٤/ لعام ١٩٥٨.

المطلب الأول: مفهوم الكسب غير المشروع

تعددت التعريفات للكسب غير المشروع في نطاق الوظيفة العامة ، كما سنرى، إلا أنها في أغلبها اعتبرت الكسب غير المشروع هو كل مال حصل عليه مقدم لخدمة عامة لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة العامة أو التكاليف العام أو الصفة أو المنصب أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني، بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً.

حيث تعتبر أي زيادة في الثروة تظراً بعد تولي الوظيفة العامة أو التكاليف العام أو المنصب أو قيام الصفة على الموظف أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجزوا عن إثبات مصدر مشروع لها، كسباً غير مشروع.

وبالتالي اتفقت معظم هذه التعريفات على أركان أساسية لهذه الجريمة تتمثل في الزيادة المفاجئة في ذمة المكتسب أو زوجه أو أولاده القصر، وسلوك مخالف لنص قانوني، وأن يكون ذلك من خلال استغلال الوظيفة العامة واستغلال للمنصب العام.

فالوظيفة العامة هي محور هذه الجريمة وسببها، وتتجلى من خلال التكسب المرتكب من قبل موظف عام بوسيلة غير شرعية يساعده في ذلك نفوذه الوظيفي، وعدم المشروعية في الكسب ترتبط وجوداً وعدمياً بالوظيفة العامة فالكسب الذي يتلقاه الموظف العام من مصدر بعيد الصلة عن الوظيفة العامة ولو كان أثناء تقلدها لا ينطبق عليه وصف عدم المشروعية^(١)، فيكفي مجرد الاكتساب بطريق غير مشروع حتى تكون بصدد جريمة مستقلة بذاتها. والجرم يتحقق عند وجود تكسب غير مشروع، ويعتبر هذا الكسب بحد ذاته دليلاً على أن الموظف استغل الوظيفة العامة لمصلحته الخاصة.

وبالتالي فالكسب غير المشروع هو الفائدة المادية التي يحصل عليها أحد القائمين بخدمة عامة أو مرفق عام، سواء لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو النفوذ أو الصفة الوظيفية، ومن ثم فهو الزيادة في الثروة التي تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه وأولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم إذا عجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

يعتقد البعض^(٢) أن الكسب غير المشروع يشمل أي نوع من الاستغلال الفعلي لأعمال أو نفوذ أو ظروف وظيفته أو مركزه، وحصول كذلك بالفعل على مال مؤتم نتيجة لهذا الاستغلال. بينما يرى البعض موضوع الكسب الغير المشروع محصور

(١) مريم سالم: "الكشف عن الذم المالية للقياديين"، الكويت، ٢٠٠٤، موثق على موقع مجلس الأمة، أيار ٢٠٠٤.

(٢) راجع نص الطعن في دعوى الكسب غير المشروع في محكمة النقض في جمهورية مصر العربية، رقم الطعن رقم ١٣٥٦ لسنة ٣٥ مكتب فني ١٦ صفحة رقم ٩٥٧، بتاريخ ٢٧-١٢-١٩٦٥ على موقع "دار العدالة والقانون العربية" على الرابط التالي:

<http://www.justice-lawhome.com/vb/archive/index.php/t-3890.html>

بالمقابل المادي فلا تكفى الفوائد الأدبية أو غير المالية. بل لا بد من إضافة مال إلى الذمة المالية، فتخرج الفوائد المعنوية من الكسب غير المشروع، ومثال ذلك توظيف أحد الأقارب أو السعي لإيفاد شخص في بعثة دراسية. وبالعودة لفكرة تجريم الكسب غير المشروع نجد أن ذلك جذور إسلامية، سنأتي على ذكرها بشكل مختصر.

أولاً- الكسب غير المشروع في الإسلام:

حذر الإسلام في عدة مواضع من التكسب الحرام (الكسب غير المشروع)، كما فعلت معظم الشرائح السماوية، ونص على ذلك صراحة في عدة مواضع في القرآن الكريم مروراً بالسنة النبوية الشريفة، وصولاً إلى مواقف الصحابة والسلف الصالح. فالسحت في الشريعة الإسلامية يطلق على المال الحرام، وقد سمي بذلك لأنه يسحت الحسنات، أي يذهبها ويستأصلها^(١). ويقابل السحت في المفهوم الإسلامي الرشوة المالية وأكل مبالغ مالية بطرق غير شرعية.

قال الأصفهاني^(٢) أن الكسب ما يتحراه الإنسان مما في اجتلاب نفع وتحصيل حظ ككسب المال، وقد يستعمل فيما يظن الإنسان أنه يجلب منفعة ثم استجلب به مضرة.

والكسب غير المشروع في الشريعة يشمل كل ما نهت عنه الشريعة أي الكسب المحرم الخبيث^(٣).

(١) موقع الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف في جمهورية مصر العربية
<http://www.awqaf.ae/Fatwa.aspx?SectionID=9&RefID=20050>

(٢) الأصفهاني، أبو القاسم الحسين: مفردات ألفاظ القرآن الكريم، تحقيق صفوان داودي، دمشق، دار القلم، ١٩٩٢، ص ٧٠٩.

(٣) حمد الجنيدل: جريمة الرشوة وأثرها في إعاقه التنمية الاقتصادية وجريمة الكسب غير المشروع في الإسلام، الرياض، دار معاذ للنشر والتوزيع، ١٩٨٩، ص ١٧.

ويقابله في المصطلح الإسلامي: أكل أموال الناس بالباطل، وهو منهي عنه شرعاً ومحرم تحريماً قطعياً في الشريعة الإسلامية، وقد جاء في النهي عنه وتحريمه نصوص قرآنية وأحاديث نبوية شريفة كما سنرى الآن.

حرم القرآن الكريم الكسب الحرام وورد ذلك في مواضع عدة من ذلك ما جاء في الآية^(١): (ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون)، والآية الكريمة^(٢) القائلة: (يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم).

أما في السنة النبوية الشريفة فقد ورد عن رسول (صلى الله عليه وسلم) أنه قال : "لا يربو لحم نبت من سحت إلا كانت النار أولى به"^(٣).

وعن ابن عباس "والذي نفس محمد بيده، إن الرجل ليقذف اللقمة الحرام في جوفه ما يقبل منه أربعين يوماً، وأيما عبد نبت لحمه من السحت والربا فالنار أولى به"^(٤).

وعن أبي حميد الساعدي رضي الله عنه قال: استعمل النبي صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأزد يقال له: "ابن اللثبية" على الصدقة، فلما قدم قال: هذا لكم، وهذا أهدي إلي!! قال: فقام رسول الله صلى الله عليه وسلم، فحمد الله وأثنى عليه، ثم قال: "أما بعد، فإني أستعمل الرجل منكم علي العمل مما ولاني الله فيأتي فيقول: هذا لكم وهذا هدية أهديت لي، أفلا جلس في بيت أبيه وأمه حتى تأتيه هديته إن كان صادقاً؟ والله لا يأخذ أحد منكم شيئاً بغير حقه إلا لقي الله بحمله يوم القيامة فلا أعرفن أحدكم منكم

(١) سورة البقرة، آية ١٨٨.

(٢) سورة النساء، آية ٢٩.

(٣) رواه الترمذي (٥٥٨) وصححه الألباني.

(٤) سليمان الطبراني، المعجم الأوسط للطبراني، المحقق طارق بن عوض الله محسن الحسيني، القاهرة، دار

الحرمين، ١٩٩٥، رقم ٦٦٤٠.

لقي الله يحمل بعيرا له رغاء ، أو بقرة لها خوار، أو شاة تيعر" ، ثم رفع يديه حتى رأى بياض إبطيه يقول: "اللهم هل بلغت".^(١)

في هذه " الوصية " يحذر النبي الكريم صلى الله عليه وسلم من استغلال المناصب، ومنع استغلال المكلفين بخدمة الدولة وأكل أموال الناس وتلقي هداياهم، ويبين فيها أن من استعمل على عمل فمد يده لهدايا الناس أو أموالهم فهو آثم ومرتش.

فقد أشار الرسول (عليه الصلاة والسلام) إلى أن الكثير من الناس لا يباليون من أين اكتسبوا المال فقال عليه الصلاة والسلام "ليأتين على الناس زمان لا يبالي المرء بما أخذ ، أمن حلال أم من حرام"، كما حذر من تبعات كسب المال الحرام يوم القيامة فقال: "لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن أربع: عن عمره فيما أفناه، وعن علمه ما عمل به، وعن ماله من أين اكتسبه، وفيما أنفقه، وعن جسمه فيما أبلاه"^(٢).

وروي في نوارد الأثر في علم عمر، العلامة الحسيني عبد الحسين الأميني في بند اجتهاد الخليفة في هدية ملكة الروم، "عن قتادة قال: بعث عمر رسولا إلى ملك الروم فاستقرضت أم كلثوم بنت علي، وكانت امرأة عمر، ديناراً فاشتريت به عطراً وجعلته في قارورة وبعثت به مع الرسول إلى امرأة ملك الروم فلما أتتها بعثت لها شيئاً من الجواهر وقالت للرسول: اذهب به إلى امرأة عمر فلما أتتها أفرغته على البساط فدخل عمر فقال: ما هذا ؟ فأخبرته فأخذ الجواهر وخرج بها إلى المسجد ونادى الصلاة جامعة فلما اجتمع الناس أخبرهم الخبر وأراهم الجواهر وقال: ما ترون في ذلك؟ فقالوا: إنا نراها تستحق ذلك لأنه هدية جاءت من امرأة لا جزية ولا خراج عليها ولا يتعلق بها حكم من أحكام الرجال. فقال: لكن الزوجة زوجة أمير المؤمنين، والرسول رسول أمير المؤمنين، والراحلة التي ركبها للمؤمنين، وما جاء ذلك كله لولا المؤمنون،

(١) مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري: صحيح مسلم، كتاب "الإمارة"، الجزء الثالث، باب تحريم هدايا

العمال، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي ، بيروت، دار إحياء الكتب العربية، ٢٠١٠، ص ١٤٦٣.

(٢) رواه البزار والطبراني بإسناد صحيح.

فأرى أن ذلك لبيت مال المسلمين، ونعطيها رأس مالها. فباع الجواهر ودفع لزوجته ديناراً وجعل ما بقي في بيت مال المسلمين.

وروي عن الصحابي عبد الله ابن مسعود أنه قال: "السحت أن تطلب لأخيك الحاجة فتقضي فيهدى إليك هدية فتقبلها منه."^(١)

مما سبق نرى أن النظرة الإسلامية للكسب غير المشروع ولمرتكبيها محرمة نصاً وتطبيقاً.

فالكسب غير المشروع في الشريعة الإسلامية والمجتمع من مقتضياته أن يكون المواطن مخلصاً للخدمة العامة مضحياً من أجل المجموع ابتغاء مرضاة الله فإذا وجد من يريد أو يحاول استغلال مال الشعب فقد وجب إقصاؤه وعقابه.

ثانياً - الكسب غير المشروع في التشريعات الدولية والإقليمية:

فيما يلي سنسرد بعض النصوص التشريعية لتجريم الكسب غير المشروع في الاتفاقيات الدولية والمنظمات الدولية والإقليمية، والتشريعات العربية.

١ - الكسب غير المشروع في الاتفاقيات الدولية:

أ- نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٢) بتاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٣ في المادة (٢٠) منها على مكافحة الإثراء غير المشروع "تتظر كل دولة طرف، وفق دستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف في القطاع العام إثراءً غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع".

(١) أبو جعفر الطبري، تفسير الطبري المسمى جامع البيان في تأويل القرآن، المجلد الأول، الجزء الأول من القرآن الكريم (٨ / ٤٣٣)، لبنان، دار الكتب العلمية، ٢٠٠٩.

(٢) راجع موقع الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ب- مكافحة الإثراء غير المشروع في القانون العربي الاسترشادي لمكافحة الفساد
٢٠١١ (١):

نصت المادة (٢٤) : "كل موظف عمومي تعمد زيادة ممتلكاته زيادة كبيرة لا
يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع ، يعاقب بالـ من
.... إلى وبغرامة لا تقل عن ... ولا تزيد".

ج- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٩:

نصت المادة (٤) من هذه الاتفاقية على مايلي: "مع مراعاة أن وصف أفعال
الفساد المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية يخضع لقانون الدولة الطرف، تعتمد كل دولة وفقاً
لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية،
عندما ترتكب قصداً أو عمداً:

- ١- رشوة في الوظائف العمومية.
- ٢- الرشوة في شركات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات
المعتبرة قانوناً ذات نفع عام.
- ٣- الرشوة في القطاع الخاص.
- ٤- رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية
فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف.
- ٥- المتاجرة بالنفوذ.
- ٦- إساءة استغلال الوظائف العمومية.
- ٧- الإثراء غير المشروع.
- ٨- غسل العائدات الإجرامية.
- ٩- إخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الواردة في هذه المادة.
- ١٠- إعاقة سير العدالة.

(١) راجع الموقع الإلكتروني لجامعة الدول العربية.

١١- اختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق.

١٢- اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص.

١٣- المشاركة أو الشروع في الجرائم الواردة في هذه المادة."

٢- الكسب غير المشروع في المنظمات الدولية والإقليمية:

- ورد في تعريفات الأمم المتحدة القائلة بأن من يتعاطى الوظيفة العامة - مهما كانت رتبة هذه الوظيفة- يُعاقب إذا تبين أن لديه زيادة غير مبررة في الأموال المنقولة وغير المنقولة، أو أنه لم يستطع تبرير هذه الزيادة كاستفادة الموظف من موقعه لإجراء صفقات ما.

- لقد عرفت بوابة مكافحة الفساد في قطاع الأعمال الكسب غير المشروع على أنه "شكل من أشكال الفساد السياسي الذي يحصل فيه المسؤول مكاسب مالية بوسائل غير شريفة أو غير عادلة، و لاسيما من خلال سوء استخدام منصب المرء أو التأثير السياسي. وعلى عكس الرشوة، لا يقتضي الكسب غير المشروع تزويد المسؤول بالفعل بميزة لا مبرر لها؛ بل يكفي أن تحصل /يحصل شيئاً ذا قيمة بغض النظر عن مرتبتها /مرتبه الرسمي عند القيام بوظيفتها/ وظيفته"^(١).

٣- الكسب غير المشروع في بعض التشريعات العربية:

تأتي قوننة جريمة الكسب غير المشروع في إطار حماية الوظيفة العامة من خطر استغلالها واستثمارها لمصالح شخصية، ولذا توجب محاسبة الموظف العام ومعاقبته في حال استخدم صفته كستار يخفي من ورائه جرائم إجاره بالوظيفة العامة وتكسبه اللامشروع.

(١) التعريف حسب موقع بوابة مكافحة الفساد على الرابط التالي:

<http://www.ar.business-anti-corruption.com/about/about-corruption/vocabulary.aspx#253>.

ويعد تجريم الكسب غير المشروع في الوظيفة العامة مطلباً سياسياً، حيث تطرح الحكومات في برامجها السياسية محاربة الفساد والفاستين والقضاء على الكسب غير المشروع كجزء من برامج الإصلاح الموعود، وكذلك الأمر بالنسبة لمرشحي المجالس البرلمانية والشعبية المنتخبة الذين يضمنون برامجهم الانتخابية برامج إصلاحية تشمل القضاء على جرائم الفساد والكسب غير المشروع، لهذا اجتهد المشرعون في تجريم الكسب غير المشروع، ومنه ما سنستعرضه تالياً.

- نصّ المشرع المصري على تجريم الكسب غير المشروع في ويعتبر من أوائل المشرعين العرب الذين نصوا على تجريمه، فأصدر القانون رقم /١٩٣/ لسنة ١٩٥١ ثم عدله بعد ذلك عدة مرات فأصدر القانون رقم /٣٥/ لسنة ١٩٥٢ ومن ثم القانون رقم /١٩١/ لسنة ١٩٥٢ وعدله أخيراً بقانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ وقد استقى هذا التشريع وتعديلاته في معظمها من القانون الفرنسي الصادر في ٦ يناير من عام ١٩٤٥.

وأفرد المشرع قانوناً مفصلاً حول أحكام الكسب غير المشروع وسماه بقانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لعام ١٩٧٥ وحدد الكسب غير المشروع فيه بمادته الثانية: "يعد كسباً غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة.

وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولى الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها."

وفي أحد الشروحات^(١) لفكرة الكسب غير المشروع في نصوص الاجتهادات القضائية الصادرة عن المحاكم المصرية: ("أن المقصود بالكسب غير المشروع كل مال تملكه الموظف أو من في حكمه فصار ضمن ذمته المالية عنصراً من عناصرها باستغلال ما تسبغه عليه وظيفته أو يخوله مركزه من إمكانيات تطوع له الاجترار على محارم القانون مما يمس ما يفترض في الموظف العام أو من في حكمه من الأمانة والنزاهة."

وهذا هو المعنى الذى عناه الشارع و بينه سواء فيما أورده من نصه أو فيما أفصح عنه من استمداده لقانون الكسب غير المشروع من نظيره القانون الفرنسى أو فى الأعمال التحضيرية استهدافاً للقضاء على الشره إلى المال و قلة الأمانة والإبقاء على سلامة أداة الحكم و سمعته و ذلك بإحكام الرقابة على الموظفين و من فى حكمهم من ذوى الصفة النيابية العامة).

- يعد العراق فقد نص على تجريم الكسب غير المشروع لأول مرة بموجب (قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب) رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقوانين (٣٦) لعام ١٩٥٨، والقانون رقم (٦٥) لعام ١٩٥٨، و (٦٥) لسنة ١٩٦٠، و (٢٠) لسنة ١٩٦٣ ، الذي نصت مادته (٤) على مايلي:

"يعد كسباً غير مشروع على حساب الشعب:

١- كل مال حصل عليه أي شخص من المذكورين بالمادة الأولى بسبب أعمال أو نفوذ أو ظروف وظيفته أو مركزه أو بسبب استغلال شيء من ذلك.

(١) الطعن رقم ١٣٥٦ لسنة ٣٥ مكتب فنى ١٦ صفحة رقم ٩٥٧ بتاريخ ٢٧-١٢-١٩٦٥. راجع نص الطعن كاملاً في موقع "دار العدالة والقانون العربية"، مرجع سابق.

٢- كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي او معنوي من طريق تواطؤه مع أي شخص آخر ممن ذكروا في المادة الأولى على استغلال وظيفته او مركزه.

٣- كل مال لم يورده شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى بالإقرار المقدم منه، أو أورده ولم يثبت مصدرًا مشروعًا له ، وكل زيادة ترد في إقراراته التالية للإقرار الأول يعجز عن إثبات مصدرها المشروع.

وعلى العموم يعتبر كسباً غير مشروع مال كل شخص مكلف بتقديم الاقرار طبقاً لهذا القانون ولم يقدمه ، ما لم يثبت حصوله عليه بالطرق المشروعة".

وقام **المشرع العراقي** فيما بعد بتعديل قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب بالقانون ٢٠ لعام ١٩٦٣ وحدد الأسباب الموجبة لتعديله في الملحق بما يلي: "لاحظت الحكومة أن قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته لم يطبق تطبيقاً دقيقاً بالنسبة لمن يجب عليه تقديم الإقرار المنصوص عليه في القانون أو أن بعض هذه الإقرارات قد جرى فحصها وتدقيقها بصورة شكلية بسبب ما ساد البلاد أبان العهد القاسمي الأسود من سيطرة شخصية وروح دكتاتورية كانت سبباً في ابتعاد اللجان عن الغاية المنشودة من القانون، وعليه وجد من الضروري إعادة النظر مرة أخرى في الإقرارات المقدمة من قبل الأشخاص الذين ذكروا في القانون اذا وجد ما يحمل على الاعتقاد ان هذه الإقرارات قد جرى تدقيقها خلافاً لروح المشرع ومن اجل ذلك شرع هذا القانون".

- وقونن **المشرع اللبناني** هذه الجريمة من خلال وضع قانون الإثراء غير المشروع الصادر بالمرسوم الاشتراعي الرقم ٣٨ بتاريخ ١٨/٢/١٩٥٣، والقانون الصادر بتاريخ ١٤/٤/١٩٥٤ المتعلق بالتصاريح المطلوب تقديمها من الموظفين والقائمين بخدمة عامة عن ثروتهم، ثم ألغى هذين القانونين وأقرَّ قانون الإثراء غير

المشروع الرقم ١٥٤ ذو الصادر بتاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٩، وعرف الإثراء غير المشروع في مادته الأولى بأنه:

"١- الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي أو كل شريك لأي من هؤلاء أو من يعبرونه اسمهم، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو العمل الموكول اليهم أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرماً جزائياً.

٢- الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي وغيرهم من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، سواء عن طريق الاستملاك أو عن طريق نيل رخص التصدير والاستيراد أو المنافع الأخرى على اختلاف أنواعها، إذا حصل خلافاً للقانون.

٣- نيل أو سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة من أحد أشخاص القانون العام جلباً للمنفعة، إذا حصلت خلافاً للقانون."

كما نص في المادة الثالثة منه على مايلي:

- "لا يشترط أن يحصل الإثراء غير المشروع مباشرة او حالاً، بل يمكن أن ينشأ عن الاستفادة من المشاريع المنوي تنفيذها، وبنوع خاص:
- استخدام أموال الخزينة ووسائل الدولة خلافاً للقانون بقصد تحسين قيمة عقارات يملكها الأشخاص المذكورون أعلاه.
- الاستحصال على أموال منقولة أو غير منقولة من قبل أحد الموظفين أو أحد القائمين بخدمة عامة أو أحد القضاة أو من ينتسب إليهم، مع علمهم بأن قيمتها سترتفع بسبب أنظمة أو قوانين منوي إصدارها أو مشاريع منوي القيام بها، إذا حصل ذلك بناء على معلومات سابقة للشراء اتصلت بهؤلاء بحكم وظيفتهم وكانت غير متوافرة لدى العامة".

- أما **المشروع الفلسطيني** فقد ضمن في قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ تعريفاً للكسب غير المشروع فهو "كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

ويدخل في حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته".

وأصدر رئيس السلطة الفلسطينية فيما بعد قراراً بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠م لتعديل قانون الكسب غير المشروع يتضمن في مادته الأولى: "يستبدل مسمى قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م بمسمى "قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م". ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى أنّ رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاريه يخضع لهذا القانون.

- وعزّف **المشروع اليمني** في قانون الإقرار بالذمة المالية رقم (٣٠) الصادر في سنة ٢٠٠٦ وتحديداً في المادة الخامسة منه الكسب غير المشروع بأنه " كل مال منقول أو غير منقول أو حق منفعة في داخل اليمن أو خارجه يحصل عليه أي شخص يسري عليه أحكام هذا القانون سواءً لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة العامة أو الصفة".

والمادة السادسة منه "تتحقق واقعة الثراء غير المشروع على أحد المشمولين بهذا القانون من شاغلي وظائف السلطة العليا للدولة إذا تبين قيام أي منهم بممارسة أي من

الأعمال المحظور عليهم ممارستها وفقاً لحكم المادة /١٢٦/ من الدستور والقوانين النافذة سواء بطريق مباشرة أو غير مبا*شرة."

المطلب الثاني: الكسب غير المشروع في التشريع السوري وأسباب عدم تفعيله.

كنا قد فصلنا سابقاً في المطلب الثالث من الفصل الثاني عن أهمية مكافحة الكسب غير المشروع كجريمة من خلال استعراض النص التشريعي الحالي والمعمول به منذ عام ١٩٥٨، وكنا قد بينا أن المشرع السوري قد نص صراحةً على معاقبة كل من له صلة بجريمة الكسب غير المشروع إلا أن هذا النص القانوني ولأسباب عديدة لم يفعل، وربما عُطلّ من قبل المستفيدين من ذلك، وكنا نعلم أن القانون يفقد هيئته من قبل المواطنين عند تعطيله، وبالإضافة إلى ذلك فمع مرور الوقت والتطور التكنولوجي والتقدم التقني الذي يشهده العالم على جميع الأصعدة مؤخراً أصبح لهذه الجريمة أذرع جديدة وابتكر الفاسدون عبر الزمن طرق متعددة لتعقب ثغرات القانون وتجاوزه والاستفادة من العيوب التشريعية فيه، من أجل ذلك كله كان لزاماً على المشرع إعادة النظر في سياسة تجريم الكسب غير المشروع.

أولاً: تقويم النص الحالي وتحديد نقاط الضعف فيه لتلافيها في المشروع الجديد.

كان الفساد ولا يزال حتى اليوم سبباً أساسياً في انتفاضات الشعوب على حكوماتها، حيث يعتبر نتيجة منطقية وحتمية لغياب أسس الشفافية والمساءلة وسيادة القانون، لذا كانت الحكومات تسعى دوماً لإرضاء مواطنيها من خلال إتباع سياسات لرفع مستوى معيشتهم واستصدار قوانين تعزز من الشفافية والمساءلة ومعاقبة كل من يثبت تورطه في ثروات البلاد ومقدرات الشعوب.

تجدر الإشارة إلى أن مكافحة الكسب غير المشروع أمر معقد ولا يمكن القضاء عليه في يوم وليلة، ومع ذلك فينبغي علينا إيجاد خطوات آنية تحد من انتشار الفساد في مؤسسات الدولة وتقوض آثاره ريثما يتم اعتماد منظومة متكاملة، حيث يظهر

مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٤ أن النمو الاقتصادي يتقوض وأن جهود وقف الفساد تتراجع عندما يسيء القادة وكبار المسؤولين استخدام الأموال العامة لتحقيق مكاسب شخصية^(١)، من أجل ذلك يجب علينا مراجعة النص الحالي والإضاءة على بعض الجوانب التي يتوجب على المشرع لحظها عند إعداد تشريعات جديدة.

هذه الجوانب تشمل الإرادة السياسية لمكافحة الفساد عموماً والكسب غير المشروع خصوصاً من خلال تبني خطة فعالة شاملة لمنع الكسب غير المشروع وتصحيح الصياغة التشريعية لتكون بعيدة عن أي نقص أو غموض في نصوصه ولتقادي تهرب البعض من العقاب وتميرهم لصفات كسب غير مشروع، وأيضاً بعض الجوانب العملية التي تواجهنا عند تطبيق القانون، وسنأتي على ذكرها بشي من التفصيل:

١- الإرادة السياسية:

ونقصد هنا مقاومة التغيير من خلال الممانعة أو الإبطاء في استصدار مشروع جديد أو حتى مقاومة تعديل القانون الحالي، ومع أن الحديث عن الفساد في تزايد مؤخراً إلا أنه من الملاحظ أيضاً أن الفساد يتضخم ويستشري. من أجل ذلك فإن محاربة الفساد تستدعي بلورة رأي عام مناهض للفساد بجميع صورته وتبني إرادة تشف عن نية صادقة لمواجهته تُترجم على أرض الواقع من خلال وضع سياسات واتخاذ إجراءات وقائية وعقابية تجاه الفساد عموماً والكسب غير المشروع.

فكثيراً ما نجد دولاً تتغنى بأنظمتها الديمقراطية وتبنيها سياسات المساءلة والشفافية ومحاربة الفساد من جهة، ومن جهة أخرى يكون الفساد مستشرياً بكياناتها وينخر مؤسساتها، فالجعجة بإتباع سياسات وخطط حكومية للقضاء على الفساد لا يدل بالضرورة على وجود إرادة حقيقية نحو التغيير ومحاربة الفساد طالما لم يقترن بخطوات فعالة أو جدية في هذا المجال.

(١) مقال على موقع منظمة الشفافية العالمية "مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤، النمو النظيف في خطر"، مرجع سابق.

وجاء في متن تقرير للمنظمة العربية لمكافحة الفساد بعنوان ثلث الدخل القومي العربي ضحية للفساد "أما في خصوص حملات مكافحة الفساد التي يطلقها الحكومات بين الفينة والأخرى، فهي تأتي دائماً متأخرة، ناهيك عن أن مفعولها قصير الأجل. فهذه الحملات تبدأ بالكشف عن فاسدين وإعفائهم من مناصبهم أما محاكماتهم فتُجرى بعيداً عن الشفافية وأعين الإعلام والرأي العام، ويندر ألاً تنتهي بعقوبات طفيفة لا تتناسب وحجم الإساءة إلى المال العام واستغلال المنصب لتحقيق مكاسب شخصية بسبب المحسوبيات والرشاوى التي تُدفع من وراء الكواليس. ومع غياب نظام فاعل للمحاسبة، يتشجع مسؤولون جدد على سلوك طريق من سبقهم ذاتها، وهكذا ما أن تتخلص إدارة من فاسديها حتى تتكاثر مجموعة جديدة من الفاسدين الذين يتصرفون بأموال الدولة والثروات الطبيعية للبلد وكأنها ملك خاص لهم".

فالتقليل من أهمية الإرادة السياسية لمكافحة الفساد عموماً والكسب غير المشروع خصوصاً أمر خطير، وإنّ أي خطط أو جهود في هذا المجال دون وجود نية وإرادة صادقة سيبقى أثرها هامشي، فإن صدق النية شرط لازم وضروري (وغير كافي) لتحقيق نتائج حقيقية ملموسة في القضاء على الفساد والكسب غير المشروع، وبالمقابل فإذا غابت النية الصادقة في مكافحة الفساد فإن كل السياسات المتبعة لإيقاف الفساد مهما بلغت فاعليتها وكفايتها ستحقق أهداف متواضعة إذا ما قورنت بالأهداف المأمولة لها.

وتستغل بعض الحكومات وبعض رجال السياسة قضية محاربة الفساد للقضاء على منافس سياسي أو تشويه صورته لدى المواطنين، حيث من الممكن استخدام هذا الموضوع كسلاح سياسي في مواجهة الخصوم وتبادل الاتهامات بالفساد أو التستر عليه، أو تسييس الخصومات لتثبيت لسيطرة حكومة ما في مواجهة المعارضة السياسية أو على العكس لكسب المعارضة السياسية تأييداً شعبياً ضد الحكومة.

وتشير لذلك بعض تقارير البنك الدولي^(١) والتي تنص على أنه: "قام بعض السياسيين باختطاف أجندة مكافحة الفساد واستخدموها لمهاجمة خصومهم وأنه لا يمكن فرض برنامج مكافحة الفساد بشكل جدي من الخارج، ولكنه يتطلب قيادة ملتزمة من الداخل، على أن تكون في أفضل الأحوال من أعلى المستويات في الدولة."

فكثيراً ما تشدد الحكومات في بداية تشكيلها على تبنيتها خطة متكاملة لمكافحة الفساد، لكن سرعان ما تتناقص حماسة التصريحات مع مرور الوقت، الأمر الذي يتناسب طردياً مع فقدان ثقة المواطنين بقدرة الحكومة على تنفيذ خطتها.

ويتجلى ضعف الإرادة بالتساهل في المحاسبة والمساءلة والتستر الضمني على جرائم الفساد وعدم اتخاذ أي إجراءات وقائية أو ملاحقات قانونية جادة في مواجهة الفاسدين، أو كشفهم والتشهير بهم كما يجب. فالكثير من حالات الفساد المسكوت عنها قام بها أصحاب المناصب الذين استغلوا الوظيفة العامة للحصول على منافع لهم أو لغيرهم أو لتعزيز مراكز نفوذهم بطرق لا شرعية.

لا بد لنا من الإشارة إلى افتقار المؤسسات الحكومية في سورية إلى تقارير رسمية عن أرقام الفساد في القطاع العام، الأمر الذي يدل على غياب الجدية في التعاطي مع ملفات الفساد. ويجدر بالحكومة أن تقوم بإصدار تقرير سنوي حول حجم الفساد الحقيقي في مؤسسات القطاع العام لمواجهة بشكل فعلي. وربما يعتقد البعض أن كشف الفساد يقلل من هيبه الحكومة، بينما الأمر على العكس من ذلك فالتستر الضمني على هذه الجرائم وتجنب الحديث عنها يؤدي إلى استئراء هذا الظاهرة بالخفاء، وبالمقابل فإن إفصاح الحكومات عن حجم الفساد في مفاصل الدولة من خلال تقارير رسمية يشكل الخطوة الأولى لحل هذه المشكلة المتفاقمة، كما يعبر عن مصداقية الحكومة تجاه المواطنين.

(١) ورقة عمل بعنوان "بناء القدرات في سبيل تحقيق الديمقراطية والسلام والتقدم الاجتماعي"، المؤتمر الدولي السادس للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة، قطر، ٢٠٠٦.

لا بد من الإشارة إلى أن الإرادة السياسية لا تقتصر على أعلى هرم السلطة التنفيذية بل تتسع لتشمل جميع المسؤولين وأصحاب المناصب الذين يسعون لتعطيل النصوص التشريعية القائمة من جهة، وعرقلة استصدار تشريعات أخرى أو تحديث القوانين الحالية أو تعديلها.

وبالتالي فينبغي توافر إرادة سياسية حقيقية لتغيير البيئة القانونية وإحداث تغييرات في النصوص التشريعية وإقرار سياسات إدارية فعالة بما يكفي لاحتواء الفساد، وتمكين القضاء من ممارسة دوره المطلوب في ملاحقة الفاسدين، والعمل على استرداد الأموال المنهوبة وإعادتها للخزينة العامة.

فإذا كانت الحكومة جادة في مكافحة الفساد وتريد أن لا تبقى خططها حبراً على ورق فينبغي عليها أن تتبنى نية صادقة لمحاربة الفساد تترجم من خلال خطة مدروسة قابلة للتطبيق ومتابعتها وتقييمها ونشر نتائجها، فمما لا شك فيه أن القضاء على الفساد لا يمكن أن يُنجز في يوم وليلة، بل يتطلب الأمر إعداد سياسة شاملة تعكس إرادة حقيقية لمواجهة ظاهرة الفساد على جميع المستويات (الحكومة والمؤسسات والناشطين والمشاركة المجتمعية والشعبية) ومشاركة الجميع في خطة مكافحة الفساد من خلال استطلاع الآراء والاستفادة من الأفكار الخلاقة والتعاون من أجل متابعة تنفيذ الخطط الحكومية وتقييمها.

٢- جوانب تشريعية:

كلنا نعلم أن وضوح النصوص التشريعية وشفافية القوانين أمر مطلوب ليتمكن القائم على تطبيقها من تفعيل النص، فكلما زادت الشفافية والمباشرة في قراءة النص القانوني كلما قل التهرب من تطبيقه والتقلت من الالتزامات التي يفرضها. لذا كان لا بد من مواكبة التطورات وتعديل قانون الكسب ليتكيف مع كل هذه التغييرات من حولنا من خلال إعادة النظر في الثغرات المتضمنة في مواده، والعمل على إعداد نصوص أكثر دقة وصرامة لكبح مساوئ الفساد.

إنّ قصور النص القانوني الذي يعالج هذه الجريمة بشكل عام وغموضه في بعض الأحيان يسول للبعض الاستفادة من هذه الثغرات التشريعية لتكسب غير مشروع لسنوات طويلة دون أي محاسبة، الأمر الذي يشجع على تداول الأفعال التي تكون هذا الجرم على أنها أفعال مشروعة ولا يطالها القانون أو القضاء، ويجعل من الفساد أمراً شائعاً وعرفاً في بعض الأحيان، والذي يؤدي بدوره إلى تغذية منظومة الفساد القائمة والموجودة مسبقاً في مفاصل الدولة.

فالمادة (١٥) من قانون الكسب تتضمن ثغرة تشريعية خطيرة حيث تنص على مايلي: "يعاقب على عدم تقديم الإقرارات والبيانات المشار إليها في المواد ١ و ٢ في المواعيد المقررة بغرامة لاتزيد عن ألف ليرة سورية، ويعاقب بالحبس مدة لاتزيد عن سنة وغرامة لاتزيد عن خمسة آلاف ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين في حال تعمدهم تضمين الإقرارات والبيانات معلومات كاذبة". فالعقوبات المنصوص عليها في هذه المواد عقوبات غير ذات جدوى ولا تتناسب مع عوائد الكسب غير المشروع فيما لو تحققت. فكلنا يعلم القاعدة القانونية "مَنْ أَمِنَ الْعُقُوبَةَ أَسَاءَ الْأَدَبُ" فحين لا نضع مؤيداً أو جزاءً جدياً لأحد الالتزامات نكون بذلك قد تركنا الباب موارباً لمخالفة هذا الالتزام.

وسنوضح فيما بعد العيوب التشريعية التي نص عليها قانون الكسب غير المشروع بمقارنة مواد قانون الكسب رقم (٦٤) لعام ١٩٥٨ مع نص مشروع قانون الكسب والذي عرض سابقاً على مجلس الشعب ويتم حالياً استكمال بعض التعديلات على مواده.

٣ - جوانب تطبيقية وعملية:

أ. إن تعليق مواد القانون على تشكيل لجان يعد تعطيلاً لنصوص هذه المواد بشكل غير مباشر ولمدة مفتوحة، فعندما يصدر تشريع ما ويعلق تنفيذ بعض مواده على استصدار لوائح تنفيذية أو قرارات لاحقة تصدر لتفسر أو تكمل مواد التشريع، نكون وكأننا علقنا تنفيذ وتطبيق التشريع على توفر إرادات أخرى غير إرادة المشرع، فقد أناط المشرع في المادة الخامسة من قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٤) لعام ١٩٥٨ فحص إقرارات الذمة المالية في الوزارات والهيئات العامة بلجنة أو أكثر يصدر قرار من رئيس الجمهورية ببيان تشكيلها ونظامها واختصاصاتها، ومع أنّ المشرع أوكل هذه المهمة فيما بعد إلى هيئة الرقابة والتفتيش في مرسوم إحداثها عام ١٩٨١ وحتى يومنا هذا، إلا أنه كان من الأفضل تحديد الجهة الموكلة بتطبيق هذا القانون بشكل صريح ومباشر.

ب. إنّ تفعيل النص في مواجهة الموظفين الصغار دون ذوي المناصب الذي وجد التشريع لمحاسبتهم هو أمر يجمّد القانون والغاية التي وجد من أجلها، فعلى الرغم من أنّ القانون قد وجد من أجل محاسبة جميع الفاسدين، إلا أن المساءلة عموماً تبدأ وتنتهي عند صغار الموظفين.

ج. تساهم أيضاً الحصانات الوظيفية الممنوحة لكبار الموظفين في تعطيل تطبيق النص القانوني، حيث يتطلب أداء بعض الوظائف منح شاغليها حصانة من الملاحقة الجزائية أثناء توليهم مناصبهم حرصاً على أداء وظيفتهم بالشكل المطلوب دون أن يتعرضوا لضغوط كالعزل أو ملاحقات كيدية، وعلى الرغم من أهمية هذا الأمر إلا أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أكدت في مادتها (٣٠) ف/٢ "أن تتخذ كل دولة طرف وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة

فعالة في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية"، ومفاد هذه المادة أن هذه الحصانات تعتبر أمراً ضرورياً ولازماً في بعض الوظائف إلا أنها ينبغي أن تبقى في حدود مقتضيات أداء الوظيفة العامة، وبالقدر الكافي لحماية الموظفين من الادعاءات الكيدية ضدهم^(١).

ثانياً: تشكيل لجنة مكافحة الفساد والتقرير ونتائجه فيها.

بعد تعالي الأصوات والنداءات لتعديل القوانين وتحديثها وتلافي القصور التشريعي في موادها، استجابت الحكومة وشكلت لجنة لإعداد مشروعين أحدهما عن الكسب غير المشروع والآخر عن إنشاء هيئة لمكافحة الفساد تتولى متابعة قضايا الكسب غير المشروع وباقي قضايا الفساد الأخرى.

فمن ضمن الإنجازات التي تتغنى بها الحكومة إقرار مشروع قانون الكسب غير المشروع وقانون إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، اللذين كانا قد عرضا أمام مجلس الشعب السوري، إلا أن المشروعين وبعد مداولتهما لم يلقيا قبول المجلس، وأعيدا لمجلس الوزراء للحظ بعض التعديلات.

فقد تم تشكيل لجنة لوضع مسودتي قانونين للكسب غير المشروع وإحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القرار رقم (٦٠٨٠) و تاريخ ٥/٥/٢٠١١، بعد الانتهاء من إعداد المشروعين تم عرضهما على رئاسة مجلس الوزراء وتم إقرارهما من قبل المجلس في شهر آب من عام ٢٠١٣، وأحيلتا من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية للمناقشة والإقرار فيما بعد.

تم عرض المشروعين على المجلس وبعد مناقشته أعيد إلى رئاسة مجلس الوزراء لتكليف المعنيين بتعديل المشروعين، وحتى لحظات كتابة هذا السطور لم ينته العمل على تلك التعديلات.

(١) تجدر الإشارة إلى أن التشريع الفرنسي لا يمنح الوزراء أية حصانات بشأن الجرائم التي تقع منهم أثناء أدائهم لوظائفهم.

تجدر الإشارة إلى أن السؤال حول متابعة هذا المشروع يواجه دوماً بأن الوقت ليس مناسباً للحديث عن الفساد، وأن الأولوية حالياً لمحاربة الإرهاب، فقد غاب عن الحكومة العتيدة أنّ محاربة الفساد وإيقاف الفاسدين لا يقل أهمية عن محاربة الفساد، وخصوصاً أن رقعة الفساد اتسعت وباتت أكثر انتشاراً في ظل الظروف الحالية.

يُشار إلى أن المشروع قد منح محكمة الجنايات اختصاص النظر في هذه الجرائم جنحاً كانت أم جنايات، ونص على عقوبة جريمة الكسب الغير المشروع بالاعتقال المؤقت والغرامة، وألزم الخاضعين لهذا القانون بتقديم إقرارات عن ذممهم المالية في بداية توليهم مهامهم وعند انتهاء خدمتهم وبشكل دوري خلال عملهم، وسنفضل لاحقاً أهم النقاط الواردة في مشروع القانون ومقارنتها مع قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٤/ لعام ١٩٥٨، والجديد الذي تضمنه نص المشروع، وأيضاً إضاءة على بعض النقاط التي أغفلها هذا المشروع.

المطلب الثالث: مناقشة نص مشروع قانون الكسب غير المشروع^(١)

إن تضمين السياسة التشريعية في سورية نصوصاً متجددة لتجريم جميع الأفعال التي تدخل في منظومة محاربة الفساد وعلى رأسها الكسب غير المشروع والاستعداد لتعديلها حين الحاجة، هو أمر تحتاجه الوظيفة العامة ويعبر عن سياسة وطنية تكافح الفساد وتصنف على أنها دولة قانون ومؤسسات من خلال تعزيز قيم الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد.

ويبقى التساؤل الأهم حول الجديد الذي أضافه مشروع قانون الكسب من مواد وصياغة تشريعية قادرة على تلافي القصور والعيوب في تشريعات سابقة؟

(١) تجدر الإشارة إلى أن مشروع قانون الكسب غير المشروع لا يزال في إطار المناقشة والتعديل، ولم يقر حتى لحظات كتابة الأطروحة.

سنين فيما يلي بعض الملاحظات على مشروع قانون الكسب غير المشروع والذي تعرض على مجلس الشعب وحالياً يتم تعديل بعض مواده، من خلال إجراء مقارنة بين نصوص قانون الكسب غير المشروع رقم /٦٤/ لعام ١٩٥٨ ومشروع قانون الكسب.

يُشار إلى أن هذه المقارنة تهدف إلى تسليط الضوء على العيوب التشريعية في قانون الكسب المعمول به حالياً، والإضاءة أيضاً على تجاوب المشرع أو عدم تجاوبه مع التغيير الحاصل في العقود الماضية تجاه نصوص التشريع.

أولاً: نص قانون الكسب غير المشروع على تحديد الخاضعين لأحكام هذا القانون في مادته الأولى^(١): "على كل موظف عام ... وعلى العموم كل مكلف بخدمة عامة...."، يقابل هذا النص في مشروع القانون الجديد البند العاشر من المادة الأولى "شاغلوا الوظائف العامة التي يصدر مرسوم بتحديدتها".

حيث يتضمن النص الحالي بشكل صريح إخضاع جميع الموظفين العموميين لقانون الكسب غير المشروع، إلا أنه من الصعوبة بمكان تقديم هذا الكم الهائل من إقرارات الذمة المالية ومعالجتها من قبل الجهة المكلفة بذلك (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش)، بينما كان من الأجدر أن يستهدف القانون أصحاب المناصب وشاغلي القيادات بشكل خاص، دون الموظفين العموميين الذين يشغلون وظائف تنفيذية أو متوسطة في الإدارة، حيث إمكانية التكسب غير المشروع في وظائفهم تكون أقل وغير ذات فائدة.

(١) بالإضافة إلى نواب رئيس الجمهورية، رئيس وأعضاء مجلس الشعب، رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ومن يعامل معاملتهم، المحافظون، رؤساء وأعضاء المجالس المحلية، رؤساء وأعضاء المكاتب التنفيذية للمنظمات الشعبية، رؤساء وأعضاء مجالس النقابات المهنية وفروعها، رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات والمؤسسات الخاصة عليها في التشريع الناظم لها، رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات التعاونية السكنية، ورؤساء وأعضاء كل من المكاتب التنفيذية للاتحادات التعاونية السكنية والاتحاد العام للتعاون السكني.

بالمقابل خصص نص المشروع في البند العاشر من مادته الأولى شاغلي الوظائف التي يصدر مرسوم بتحديدھا، الأمر الذي يحدد بشكل أكثر دقة الموظفين الواجب مراقبة ذممھم المالية لإمكانية استفادتهم من وظائفهم ويخرج عن كاهل الجهة الكلفة استلام الإقرارات ومعالجتها وحفظھا.

وهنا لابد من الإضاءة على نقطتين هامتين في مشروع القانون:

١- علقّ المشرع النص الجديد على استصدار مرسوم بتحديد الوظائف العامة المشمولة بالمادة الأولى وتحديدًا البند العاشر منها، وهنا تجدر الإشارة إلى أنه ينبغي بعد صدور قانون الكسب بشكل نهائي عدم الإبطاء باستصدار المرسوم المنصوص عليه في البند العاشر من المادة الأولى كي لا يبقى النص معلقاً الأمر الذي يعني تعطيله إلى ما شاء الله.

٢- أهمية أن يستصدر تشريع لاحق لتجريم الكسب غير المشروع لشاغلي الوظائف العامة من غير أصحاب المناصب، أي يخص كل موظف عام لا ينضوي ضمن أحكام المادة الأولى، ويحدد التزامات وجزاءات تتناسب مع الجرائم والمخالفات التي يرتكبها الخاضعون له. فمن غير المنطقي إخضاعهم لنفس العقوبات التي يخضع لها أصحاب المناصب في قانون الكسب غير المشروع، وكما نعلم أن المساءلة تتناسب طردياً مع المسؤولية ومن غير المنطقي إخضاع الفاسد الكبير لنفس العقوبات المفروضة بحق الفاسدين الصغار، وبالتالي ينبغي استصدار قانون خاص بالكسب غير المشروع يخضع له الموظفين العموميين من غير شاغلي المناصب العليا، وهو ما يعرف بسياسة التفريد الجزائي ومفادھا ألا يتضمن التشريع تسعيرة عقابية موحدة لعدة أوجه لنفس الجريمة، فالنص على عقوبة واحدة لجميع جرائم الكسب غير المشروع بغض النظر عن مقدار الضرر الحاصل (المبالغ المنهوبة) أو حجم مسؤولية مرتكبھا هو أمر غير عادل، ففساد الموظفين الصغار فعلياً يختلف عن فساد أصحاب المناصب.

فلا يعقل أن تتساوى عقوبتي الموظف المرتشي الذي يتقاضى رشوة ضئيلة (إن صح التعبير) مع موظف آخر فاسد لكنه يرتشي بملايين الليرات. وحبذا أيضاً لو يتبنى المشرع سياسة التفريد الجزائي من خلال الأخذ بتخفيف العقوبة تارةً و تشديدها تارةً أخرى، بحسب حجم مسؤولية الموظف الفاسد ومقدار الفائدة التي اكتسبها مادياً ومعنوياً من جهة، ومقدار الضرر الذي لحق بالوظيفة العامة من جهة أخرى.

ثانياً: تنص المادة (١٥) من قانون الكسب على عقوبة عدم تقديم الإقرارات والبيانات في المواعيد المقررة بدفع غرامة لاتزيد عن ألف ليرة سورية، ويقابلها المادة (٤) من مشروع القانون الجديد والتي تنص على "إذا تخلف المكلف بتقديم الإقرارات المطلوبة عن تقديم أحدها، وَجَبَ إخطاره، ويعتبر مستقبلاً إذا لم يقدم الإقرار المطلوب في مهلة شهرين من تاريخ تبليغه الإخطار".

نلاحظ أن المشرع عندما وضع النص القانوني قد ترك المشرع الباب موارباً أمام الموظف الفاسد ليستفيد من هذه الثغرة التشريعية، وذلك بعدم تقديم الإقرار اللازم وإخفاء ذمته المالية عن الرقابة وإمكانية دفع غرامة تعتبر ضئيلة أمام ما يمكن أن يحصله من كسب غير مشروع، وكأن المشرع بذلك يخفف من وطأة التشريع الذي وضعه بنفسه.

فبإمكان الموظف تحمل دفع غرامة تعتبر ضئيلة كعقوبة لمخالفة التزامه بتقديم الإقرارات والبيانات في المواعيد المقررة بغرامة لاتزيد على ألف ليرة.

فكثير من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون من الفاسدين يقوم بتجاوزات ويتكسبون من خلالها بعشرات بل مئات الملايين وهم يعلمون أن الجرائم التي يرتكبونها لن تكتشف لأنهم يعطلون النص بعدم تقديم إقرارات الذمة المالية، وأنّ جزاء المخالفة التي يرتكبونها في أقصى الحالات دفع غرامة مالية تكون غير ذات قيمة (مقارنة بالأموال التي حصلوا عليها أثناء توليهم مناصبهم وبشكل غير مشروع).

والمرشح في النص الجديد تلافى هذا العيب التشريعي الخطير ونص في مادته الرابعة على إخطار المكلف المتخلف بتقديم الإقرار المطلوب واعتبار الموظف مستقيلاً إذا لم يقدم الإقرار خلال شهرين من تاريخ تبلغه الإخطار.

فالمشرع في هذه المادة قد أعاد الروح للمادة القانونية بوضعه نصاً يقضي باعتبار المتخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية مستقيلاً، وبالتالي فالإزام الخاضعين لهذا القانون بتقديم الإقرارات أصبح أكثر جدية وأكثر بعداً عن الثغرات التشريعية السابقة.

ثالثاً: نص قانون الكسب في تنمة المادة (١٥) على عقوبة تقديم بيانات مالية غير صحيحة في تلك الإقرارات والبيانات، حيث نص على معاقبة المخالفين بالحبس مدة لاتزيد عن سنة وغرامة لاتزيد عن خمسة آلاف ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين في حال تعمدهم تضمين الإقرارات والبيانات معلومات كاذبة، وهنا أيضاً قام المشرع بتميعب الجزاء أمام المكلفين وتساهل مع الفاسدين المخالفين لتجاوز القانون عندما نص على تخيير القاضي بإحدى العقوبتين.

فالموظف الفاسد الذي ينكسب بشكل غير مشروع من وظيفته يستطيع أن يقدم إقرارات كاذبة وهو يعلم أنه في حال تم اكتشاف كذب البيانات سيدفع غرامة مالية غير ذات قيمة مقارنة بالأموال حصلها بطريق غير مشروع أثناء خدمته في الوظيفة العامة. وحيث كان من الصعوبة إثبات التكبسب غير المشروع بدون وثائق وأدلة، ولهذه الغاية أوجد المشرع فكرة إقرارات الذمة المالية وأجب على المكلفين ذكر مصدر ثروتهم أو دخولهم وبيان أي طارئ قد يستجد لاحقاً ومصدره، وبعدم تقديم الإقرارات أو تقديم إقرارات كاذبة يكون الأمر شبه مستحيلًا وتنتفي الفائدة من فكرة تقديم إقرارات الذمة المالية.

إلا أن المشرع تنبه إلى هذه الثغرة في نص المشروع وذهب إلى تشديد العقوبة، فقد نص في المادة (١٧) على "يعاقب بالحبس بمدة لا تقل عن سنة وغرامة لا تقل عن خمسين ألف ليرة سورية ولا تزيد عن مائة ألف ليرة سورية، كل من ذكر قصداً بيانات غير صحيحة في إقرار الذمة المالية.

ومع التحفظ على ضآلة قيمة الغرامة، إلا أن المشرع قد شدد الجزاء تجاه هذه المخالفة من خلال الجمع بين العقوبتين ورفع القيمة المادية للغرامة وأيضاً مدة الحبس للمخالف فجعل الحد الأدنى لها سنة، وهي خطة جيدة نسبياً نحو تفعيل النص القانوني عند صدوره لاحقاً بشكل نهائي.

رابعاً: نص المشرع في المادة (٥) من قانون الكسب على الجهة التي تتولى فحص الإقرارات والبيانات المطلوبة وفق هذا القانون وهي لجنة أو أكثر ويصدر قرار رئيس الجمهورية بيان طريقة تشكيلها ونظامها واختصاصاتها، حيث تقوم اللجنة بفحص الإقرارات عند تقديمها وعند انتهاء الخدمة، وفي حال ورود إخبار عن جريمة كسب غير مشروع أثناء الخدمة، وإحالة الأوراق للنيابة العامة في حال وجود شبهات عن كسب غير مشروع، بينما أوكل المشرع هذه المهمة في المواد (٦-٧-٨) من نص المشروع بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتي ستحدث بقانون يصدر مع قانون الكسب غير المشروع الجديد، وأناط بها كل ما يتعلق بالإقرارات وحفظها ومن ذلك تنظيم نموذج إقرار الذمة المالية وكيفية التعامل مع الإقرارات من حيث الفحص والتحقيق والسرية.

فالمشرع أوكل هذه المهمة بشكل صريح ومباشر إلى هيئة رقابية تختص بفحص الإقرارات مجهزة بكوادر بشرية مؤهلة للرقابة والتحقيق، وهذه نقطة إيجابية في نص المشروع الجديد، خصوصاً بعد أن كانت المادة سابقاً معلقة على صدور قرار من رئيس الجمهورية لتشكيل لجان فحص إقرارات الذمة المالية، والتي أوكلت فيما بعد لهيئة الرقابة والتفتيش بحسب المادة الخامسة من قانون الهيئة.

خامساً: نص المشرع في المادة (١٤) على سرية الإقرارات فلا يجوز الإطلاع عليها وما يجري في شأنها من فحص وتحقيق ومحاكمة إلا للجهات التي تتولى ذلك، ويجوز للنيابة العامة أن تصرح لغير هذه الجهات بالإطلاع على الإقرار في حدود ما تقتضيه المصلحة العامة، وعاقبت في المادة (١٨) كل موظف له شأن في تنفيذ هذا القانون يعمل على إفشاء شيء مما ورد في الإقرارات أو ما أجري في شأنها بالحبس مدة سنة على الأكثر وبغرامة لا تتجاوز مائتي ليرة سورية.

بينما نص في المادة (١٦) من المشروع على عقوبة الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر لكل عامل له شأن بالحفاظ على سرية الإقرارات المالية وما يجري في شأنها من فحص وتحقيق.

وهنا نتساءل لماذا أبقى المشرع طابع السرية على هذه الإقرارات وما الفائدة منها

!!!

ويرى البعض^(١) إن مثل هذا الإجراء يعد قصوراً في مفهوم إشهار الذمة المالية ومن شأنه أن يلغي الغاية من الإفصاح عن أموال وممتلكات المكلفين التي لن تتحقق مع بقاء كشوفات الذم المالية في ظروف مغلقة تحفظ في خزائن خاصة في دائرة إشهار الذمة المالية واعتبارها من الأسرار التي يحظر نشرها أو إفشاءها. لذا فقد كان الأجدر بمشروع قانون الكسب غير المشروع أن يتصدى لذلك العيب التشريعي من خلال التخلي عن مبدأ قدسية كشوفات إقرارات الذمة المالية واستبدال مبدأ السرية غير المبرر لتلك الإقرارات بمبدأي العلانية والشفافية، بحيث تكون الإقرارات متاحة للرقابة الشعبية، وأن يكون لكل فرد حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالذمة المالية للمكلفين ومراقبة أي تغيير أو زيادة عليها أثناء توليه الوظيفة العامة.

(١) د. ليث نصرأوين: مقال بعنوان "ما الجديد في مشروع قانون مشروع الكسب غير المشروع"، منشور

بتاريخ منشور بتاريخ ٢٠١٣/١/٢١ على شبكة قانوني الأردن.

سادساً: نص قانون الكسب في المادة (٨) على اختصاص محكمة الجنايات: تختص محكمة الجنايات بالنظر في دعاوى الكسب غير المشروع"، وأبقى المشرع في المادة (١٠) من المشروع الاختصاص لمحكمة الجنايات للنظر في الدعاوى العامة المنصوص عليها في هذا القانون والجرائم الملازمة لها. وأعطى الحق لقاضي التحقيق أو بناءً على الطلب بإمكانية إصدار قرار معجل النفاذ بإلقاء الحجز الاحتياطي على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لمن أقيمت بحقه الدعوى العامة وكذلك أموال زوجه وأولاده القصر وأموال أي شخص طبيعي أو اعتباري إن رأى موجباً لذلك حسب الفقرة (ب) المادة (٩) من مشروع القانون، في حين قيد المشرع في قانون الكسب المطبق حالياً إصدار قرار الحجز الاحتياطي من رئيس المحكمة بطلب من النيابة العامة فقط.

سابعاً: تنص المادة (٩) من قانون الكسب على مصادرة الكسب غير المشروع ولو كان الحصول عليه قبل نفاذ هذا القانون متى كان لاحقاً ليوم أول كانون الثاني سنة ١٩٤٦م، وإدخال أي شخص حقيق فائدة جدية من كسب غير مشروع ومحاكمته، وإدخال أي شخص طبيعي أو اعتباري في الدعوى يكون قد اشترك مع المدعى عليه في جريمة الكسب غير المشروع بأية صورة كانت، أو تواطأ معه على إخفاء المال المتحصل منه وإصدار الحكم بالتضامن عليهم. ورتب على الحكم بالمصادرة في المادة (١٠) من نص القانون عزل الموظف من وظيفته، وأجاز للمحكمة الحكم بحرمان المحكوم عليه من حقه في التعويض أو المعاش كله أو بعضه، ومنح المعاش أو التعويض لمستحقه (في حال وجودهم) كما لو أنه توفي.

وذكر المشرع في المادة (١٣) من نص المشروع نفس الأحكام المترتبة على الحكم بالمصادرة فيما يخص عزل المحكوم عليه واستحقاق ورثته المعاش أو التعويض في حال وجودهم.

إلا أنه في الفقرة (أ) فقد نص على الحكم بمصادرة الكسب غير المشروع إذا كان قد تم ضبطه وإلا فبرد قيمته. فالمشرع في القانون الحالي أغفل هذا الجانب تماماً ولم يأت على ذكر "رد قيمة المال المتحصل من الكسب غير المشروع"!!!!

وهذا يعني في حال الحكم على موظف جنى مالاً من كسب غير المشروع أن يواجه عقوبتي الغرامة والحبس والحكم عليه بمصادرة المال إن وجد دون أن يحكم عليه برد المال المكتسب. أي أن الموظف المحكوم عليه بجريمة كسب غير مشروع يستطيع أن يدفع غرامة تصل في حدها الأعلى لعشرة آلاف ليرة سورية ويقضي عقوبة الحبس المقررة ثم بعد أن ينهي عقوبته يخرج ليستمتع بالأموال التي سرقها من كسب غير مشروع، وهذه الثغرة التشريعية تركت الباب موارباً أمام الفاسدين لنهب المال العام في وقت كان على المشرع أن يكون أشد حرصاً فيه على المال العام.

ثامناً: نص المشرع في المادة (١٢) من قانون الكسب " لا يمنع العزل أو اعتزال الخدمة ولا زوال الصفة النيابية من إقامة الدعوى العامة عن كسب غير المشروع. ولا تمنع الوفاة من مطالبة ورثة المدعى عليه بأداء قيمة الكسب غير المشروع في حدود ما آل إليهم من تركة مورثهم "

توسع المشرع في المادة (١١) من نص المشروع وأضاف على الأحكام السابقة مطالبة الورثة من قبل الجهة التي كان يتبع لها المتوفى بصفته مدعياً شخصياً وذلك بإقامة دعوى مدنية في حال وفاة المورث قبل تحريك الدعوى العامة أو قبل إصدار قاضي الإحالة قرار الاتهام، وأمن خلال الدعوى الجزائية في حال وفاة المورث أثناء المحاكمة وذلك بعد إدخال الورثة في الدعوى بصفتهم هذه، وتطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات بشأن هذه المطالبة، ومطالبة أي من الورثة أو أي شخص آخر من كسب غير مشروع بدفع ما يعادل الفائدة التي حصلوا عليها من هذا الكسب غير المشروع، وتراعى في مطالبة هؤلاء أحكام قانون أصول المحاكمات أيضاً وهذه خطوة إيجابية.

تاسعاً: نص القانون في المادة (١٣) من قانون الكسب على تنفيذ الحكم الصادر في دعاوى الكسب غير المشروع بناء على طلب النيابة العامة بالطرق المقررة لتحصيل الأموال العامة، بينما أضاف المشرع في نص المشروع المادة (١٢) إمكانية طلب ذلك من قبل المدعي الشخصي (الجهة التي يتبع لها الموظف المحكوم عليه).

عاشراً: نصت المادة (٢٢) من قانون الكسب على سقوط الدعاوى الجزائية المنصوص عليها بخصوص الموظف الذي ذكر بيانات غير صحيحة في إقرارات الذمة المالية و من كسب كسباً غير مشروع أو أخفاه وهو يعلم بحقيقة أمره في اليوم الذي تعتبر ذمة الموظف أو من في حكمه بريئة!!، وأضاف المشرع أنه يطبق على سريان التقادم القواعد المقررة في قانون أصول المحاكمات الجزائية في حال جرى تحقيق بناء على إخبار أو شكوى أو مما كشف أثناء أي تحقيق ويبدأ التقادم من تاريخ تقديم الإخبار أو الشكوى أو الكشف عن الواقعة.

يقابل هذه المادة في نص المشروع المادة (٢٣) والتي وردت بصياغة مراوغة "لاتسقط بالتقادم الدعاوى العامة والعقوبات المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في المادتين (١٣) و (١٥) من هذا القانون، وكذلك دعاوى الاسترداد والتعويض المتعلقة بها، إلا بانقضاء عشرين سنة من تاريخ وقوع الجريمة أو صدور حكم مكتسب الدرجة القطعية بالعقوبة المفروضة حسب الحال".

هنا ينبغي التفريق بين الدعوى الجزائية والدعوى المدنية، حيث ينص قانون أصول المحاكمات الجزائية على مدد التقادم وهي عشر سنوات بالنسبة للجنايات، وحسب النص الحالي فتطبق هذه المدة على الدعاوى الجزائية المتعلقة بجرائم الكسب غير المشروع، أما بخصوص الدعاوى المدنية فلم ينص المشرع على تقادم الدعاوى المتعلقة بها وبهذا نعود لأحكام القانون المدني، الذي ينص في مادته (٩٠) "لا يجوز التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

وشدد المشرع في النص الجديد من أحكام التقادم فرفع المدة اللازم انقضاؤها لتقادم الدعوى الجزائية في الكسب غير المشروع بجعلها عشرين سنة، إلا أنه نص على ثغرة تشريعية فنص على انقضاء دعاوى الاسترداد والتعويض المتعلقة بالدعاوى والعقوبات المتعلقة بها بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، علماً أن قواعد التقادم من النظام العام، وهنا يكون المشرع قد أعطى المسؤول الفاسد الذي لم تكتشف جريمته بمرور عشرين عام ضماناً بعدم مطالبته بالأموال المسروقة من خزينة الدولة.

ونتساءل هنا هل يسقط التقادم في الدعاوى المتعلقة في المال العام ؟!!! حيث تنص المادة (٩٠) من القانون المدني السوري على أنه تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم. وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم".

من جهة أخرى إن كان ولا بد من الحديث عن التقادم فينبغي الإشارة إلى أن للتقادم قواعد قانونية تنظمه من حيث مدته وتاريخ بدء سريانه ووقفه وانقطاعه ومفاد ذلك أن من يستفيد من أحكام التقادم يستطيع أن يوقف إقامة دعوى جنائية ضده مستقبلاً، في حال انقضت المدة التي يجب اتهامه بها دون اتخاذ أي إجراءات ضده.

الجدير بالذكر أن معظم الفاسدين وخصوصاً ذوي المناصب يستغلون وظائفهم لإخفاء جرائمهم طول مدة بقائهم في الوظيفة العامة، وفي بعض الأحيان يكون بعض هؤلاء متمتعين بحصانات تمنع إقامة دعاوى ضدهم، وبذلك يتمكن الفاسدون من ارتكاب جرائمهم دون أن يطالهم العقاب.

كما أن إطالة مدة التقادم لوحدها لا تكفي، بل يجب تعديل بدء سريان مدة التقادم والأخذ بأسباب تجيز وقف هذا التقادم إلى ما بعد انتهاء الخدمة أو زوال الصفة أو ترك المنصب حتى لا يتمكن مرتكبو هذه الجرائم من إخفاء جرائمهم وطمس معالمها والتكتم عليها وإسقاط الدعاوى العامة فيها بفعل التقادم.

تجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات^(١) قد نصت على أن يبدأ سريان مدة التقادم من تاريخ ترك الموظف لوظيفته، حتى لا يستفيد من تواجده في الوظيفة العامة لطمس معالم جريمته والتكتم عليها.

حادي عشر: نصت المادة (١٧) من قانون الكسب على عقوبة الموظف المحكوم عليه بالكسب غير المشروع بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسمائة ولا تزيد عن عشرة آلاف ليرة سورية. بينما نص المشروع في المادة (١٣) على عقوبة الاعتقال المؤقت وغرامة تعادل قيمة الكسب غير المشروع والحكم بمصادرة الكسب غير المشروع إذا كان قد تم ضبطه وإلا فيرد قيمته.

نلاحظ أن المشرع لم يحدد مدة عقوبة الاعتقال المؤقت بشكل صريح!!، ونلاحظ أيضاً أن المشرع قد تنبه لتشديد العقوبة على هذا النوع الجرائم لاسيما أنه استبدل الحبس بالاعتقال المؤقت وأضاف غرامة تعادل قيمة الكسب غير المشروع وهذه إضافة مهمة، كما أضاف مادة تقضي بمصادرة الكسب غير المشروع أو رد قيمته وهذه أيضاً نقطة هامة أغفلها المشرع في قانون الكسب الحالي.

كما أضاف في الفقرة (ج) أنه إذا كان الكسب غير المشروع ناجماً عن جرم جزائي منصوص عليه في قانون آخر فتطبق العقوبة الأشد.

ثاني عشر: نصت المادة (١٦) من قانون الكسب "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن عشرة آلاف ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أخفى بأي طريقة كانت مالاً متحصلاً من كسب غير مشروع أو محكوم بمصادرته وفقاً لأحكام هذا القانون متى كان يعلم بحقيقة أمره أو كان له ما

(١) نص المشرع المصري في المادة (١٥) الفقرة الثالثة من قانون الإجراءات الجنائية "ومع عدم الإخلال بأحكام الفقرتين السابقتين لا تبدأ المدة المسقطه للدعوى الجنائية المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والتي تقع من موظف عام إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة ما لكم تبدأ التحقيق فيها قبل ذلك".

يحملة على الاعتقاد بذلك"، وهنا يكون المشرع قد ساوى بين عقوبة الفاعل في جريمة الكسب غير المشروع ألا وهو الموظف الفاسد وبين عقوبة المخفي لمال غير مشروع من حيث الحد الأعلى لمدة الحبس والحد الأعلى للغرامة المقررة عليها!! وأضاف المشرع إمكانية إعفاء المتهم من العقوبة إذا بادر إلى إبلاغ الجهات المختصة أو في حال قدم مساعدة أثناء البحث أو التحقيق لكشف حقيقة المال المتحصل من كسب غير مشروع.

بينما نص المشروع في المادة (١٥) على "كل من أخفى مالا متحصلاً عن كسب غير مشروع أو محكوماً بمصادرته، بأي طريقة كانت، يعاقب بالحبس مدة سنتين على الأقل، وغرامة لا تقل عن ربع المال المخفي، متى كان يعلم بحقيقة أمره أو كان له ما يحمله على الاعتقاد بذلك، ويقضي الحكم أيضاً برد المال المخفي". وقد أحسن المشرع عندما نص صراحةً على رد المال المخفي حيث ظهر حرصه على المال العام أيضاً من خلال إلزام المخفي لأموال عامة برد هذه الأموال للخزينة العامة.

ثالث عشر: نصت المادة (١٦) من قانون الكسب أنه يجوز للمحكمة إعفاء المتهم من العقوبة إذا كان قد بادر إلى إبلاغ الجهات المختصة عن جريمة الكسب غير المشروع أو إذا تبين للمحكمة أنه أعان أثناء البحث أو التحقيق على كشف الحقيقة عن ذلك المال أو عن أي أموال أخرى حصل عليها أحد من هؤلاء بطريقة غير مشروعة. ويقابلها المادة (١٤) من مشروع القانون والتي تنص على "يعفى من العقوبة في جرائم الكسب غير المشروع كل من بادر من الفاعلين أو الشركاء أو المتدخلين أو المخفين إلى إعلام السلطة عنها، قبل كشفها إذا تم رد المال الناجم عنها فعلاً"، والفقرة (ب) "يعتبر عذراً مخففاً رد المال المنكسب بطريقة غير مشروعة، أو رد قيمته".

هنا ربط المشرع الإعفاء من العقوبة بالتبليغ عن الجريمة وكشفها ورد المال الناجم عنها، وأيضاً اعتبر رد المال المتحصل عن كسب غير مشروع عذراً مخففاً، ونلاحظ

أن سياسة المشرع التخفيفية تهدف لاستعادة الأموال العامة المسروقة وردها لخزينة الدولة.

رابع عشر: نص المشرع في المادة (١٩) من قانون الكسب على مكافأة لكل من يبلغ عن كسب غير مشروع وتؤدي معلوماته للحكم بمصادرة هذا الكسب بمقدار خمس المال المحكوم بمصادرته. في حين نص المشرع في المادة (١٨) على الحكم ب (٢٠%) من المبلغ المصادر فعلاً لكل من يبلغ عن كسب غير مشروع وتؤدي معلوماته للحكم بمصادرته.

نلاحظ أن جملة "المال المحكوم بمصادرته" تحتل معنى أوسع من جملة "المال المصادر فعلاً"، فالمشرع قد أصاب بتحديد النص القانوني بشكل أكثر دقة.

خامس عشر: نص المشرع في المادة (٢٠) من قانون الكسب على معاقبة كل من أبلغ أحد السلطات العامة كذباً بأمر يستوجب تطبيق أحكام هذا القانون بالعقوبات المقررة للافتراء في قانون العقوبات، ونص عليها مجدداً في مشروع القانون في المادة (١٩). وهنا تجدر الإشارة إلى أن بعض القوانين العربية^(١) تشترط إيداع كفالة لضمان جدية المبلغ، الأمر الذي يناقض التشجيع على الإبلاغ عن جرائم الكسب غير المشروع واستعادة المال المنهوب، إذ كيف يمكن لمواطن لا يملك هذه الكفالة التبليغ عن جريمة كسب غير مشروع. ولا يخفى على أحد أن مثل هذا الشرط يشعر المواطن بالخوف بدلاً من إيقاظ حس المسؤولية في المواطن لكشف الفساد وإيقافه، سيحمل أي مواطن على التفكير مراراً وتكراراً قبل التبليغ عن أي جريمة فساد خوفاً من ملاحقته بتهمة الافتراء في حال لم يتم تكملة الأدلة لإدانة الفاعلين، وهنا لا بد من إيجاد موازنة بين تشجيع المواطنين والموظفين على الإبلاغ عن جرائم الفساد من جهة، ومنع البلاغات الكيدية من جهة أخرى.

(١) المشرع اللبناني نص على وجوب تقديم كفالة بقيمة خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.

سادس عشر: نصّ مشروع قانون الكسب على نقطة جديدة لم تكن موجودة في النص المطبق حالياً، وفي حال إقراره على ما هو عليه فستشكل هذه المادة ثغرة تشريعية حقيقة تعطل نفاذ القانون بعد إصداره، فقد نص في المادة (٢٢) على استثناءات من تطبيق أحكام القانون "تراعى في تطبيق أحكام هذه القانون، الحصانات والأذن المنصوص عليها في الدستور والتشريعات النافذة الأخرى". فغالباً ما تكون هذه الحصانات والأذن لذوي المناصب أي الفئة المستهدفة بهذا القانون!

أخيراً سابع عشر: لم يتضمن نص المشروع الإشارة إلى مفعول رجعي لمواده، حيث لم ينص على أحكام صريحة تشير إلى إمكانية تطبيقه بشكل رجعي على جرائم الفساد المرتكبة قبل صدوره، والتي لم تكتشف سابقاً، ولا سيما منها الجرائم التي يتهم بها مسؤولون حكوميون وتكون الهيئة هي المسؤولة عن تلقي المعلومات بخصوصها والتحقيق بها، وكأن هذا المشروع وعند صدوره يرسل لفاستي الوطن وناهي خيراتة السابقين رسالة مفادها عفا الله عما مضى.

إنّ مبدأ رجعية القوانين كأحد المبادئ القانونية المتعارف عليها، شديد الحساسية ولا يجوز الأخذ به على إطلاقه وخصوصاً في المواضيع التي تمس حريات الأفراد، وبالمقابل فإن الأخذ بمبدأ رجعية القانون في بعض الأحيان من شأنه الحفاظ على الأموال العامة واسترجاعها لرفد الاقتصاد الوطني بها، ناهيك عن الحفاظ على هيئة الحكومة وسمعتها وتحملها لمسؤوليتها أمام المواطنين ونرى أنّه لا بد من التشدد هنا لزرع الثقة بين المواطنين مستقبلاً عند تعديل وتحديث القوانين وعدم تشكيكهم من جدوى النصوص المحدثّة وجدية الحكومة في محاربة الفساد، فإغفال المشرع للنص على رجعية القانون سوف يعفي الفاسدين السابقين من إقامة دعاوى مستقبلية ضدّهم وإلزامهم بإعادة الأموال المنهوبة، الأمر الذي يفرغ فكرة الردع العام في هذه الجزئية من القانون، ومنعاً للانتباس فيجب التفريق بين الرجعية والتقدم، فالتقدم يكون موضوعه جرائم مكتشفة سابقاً أو جرى التحقيق فيها أو صدر حكم بحق مرتكبها،

بينما الرجعية عن جرائم حدثت فيما سبق وتم اكتشافها بعد صدور مشروع قانون الكسب غير المشروع بشكل نهائي.

فالمشروع وإن لم ينص على مفعول رجعي لأحكامه إلا أنه نص صراحة على تقادم دعاوى الفساد في المادة (٢٣) منه والتي تحدثنا عنها سابقاً.

تجدر الإشارة إلى أن التقادم المنصوص عليه في المادة الأخيرة هو تقادم بالنسبة للدعاوى الجزائية دون المدنية.

مما سبق نرى أن لجريمة الكسب غير المشروع وأخواتها ألوان وصفات وأشكال تتخفى من خلالها لتقتحم جميع الدول والمجتمعات (حتى أكثرها ديمقراطية) لذا كان لا بد من اتخاذ كل ما يلزم للشفاء من هذا الداء الخطير على الإدارة وفيما يلي بعض التوصيات التي من الممكن أن تحد من خطر الكسب غير المشروع:

١- وضع سياسات وخطط لاستنباط آليات جديدة للوقاية من جرائم الكسب غير المشروع.

٢- ينبغي على الحكومة أن توائم أنظمتها القانونية الحالية للتماشي مع الاستراتيجيات الدولية لمكافحة الفساد بجميع جرائمه بما في ذلك جرائم الكسب غير المشروع وغسيل الأموال.

٣- دراسة أماكن النقص في التشريعات الحالية للعمل على صدور قوانين أكثر دقة في معالجة هذه المشكلة، وتحديد سبب المشكلة في النص أو القائمين على تطبيق النص أو بكيفية تطبيق النص.

٤- وضوح وشفافية النصوص القانونية يضيق هامش الفساد، ويحد أيضاً من ظاهرة الرشوة المتفشية لذلك لا بد من إعادة النظر في الثغرات الموجودة في بعض النصوص القانونية التي من شأنها أن تكون منفذاً للفساد.

٥- اعتماد معايير شفافة في الوظيفة العامة تقوم على أسس النزاهة وتعتمد معايير الكفاءة في تولي الوظائف العامة.

٦- تفعيل دور الأجهزة الرقابية والإشرافية على المؤسسات العامة والأجهزة الحكومية، وتوسيع تعاملات الحكومة الإلكترونية في المجتمع لمكافحة الكسب غير المشروع، وتفعيل العقوبة بالمحاسبة والتشهير وتفعيل ركني الثواب والعقاب، ومتابعة الموظف في القطاع الحكومي بشكل دوري من خلال إقرارات الذمة والتحقق من مطابقتها للواقع، والتأكد من أنه لم يحقق أي ثراء من هذه الوظيفة فالمجتمع يرفض زيادة ثروة الفرد إذا كان مصدرها غير مشروع خاصة وإذا استشعر أن تلك الزيادة في الثروة تتصل بالعمل العام وقد استغلها الموظف تحقيقاً للكسب غير المشروع.

٧- تصدي أفراد المجتمع (مواطنين وموظفين) وتكاتف جهودهم والتعاون مع الجهات الرقابية المختصة لمكافحة هذا الداء الخطير، وتشجيعهم على الإبلاغ عن جرائم الفساد العام دون أن يضطروا للإفصاح عن أسمائهم أو صفاتهم الوظيفية.

وبالرغم مع تعالي أصوات المشككين بقدرة أي تشريع جديد على إيقاف استنزاف الأموال العامة ومعاينة الفاسدين، وقدرته على الضرب بيد من حديد في مواجهة الفاسدين في الوظيفة العامة، إلا أن البقاء على تطبيق النص الحالي هو أسوأ ما يمكن أن يحدث، علماً أن استبدال القانون الحالي بقانون جديد يكرر نفس العيوب في النص التشريعي دون معالجة الخلل التشريعي يشكل فقاعة إعلامية لتلميع صورة الحكومة أمام المواطنين وإيهامهم بأنها تحارب الفساد في الوظيفة العامة. وحبذا لو قام المشرع السوري بالعمل على دراسة جديدة لجوانب هذه الجريمة وأن يتعامل معها بحكمة وحذر وأن يبقي الباب مفتوحاً أمام أي تحديث أو تعديل في نص القانون يتناسب مع تطور أساليب الجريمة والفكر الإجرامي عموماً.

الخاتمة:

يمثل موضوع مكافحة الفساد الإداري أمراً بالغ الأهمية شغل فقهاء القانون والإدارة على السواء والباحثين والعاملين في هذين المجالين ولا يزال. حيث يمثل الفساد تهديداً رئيسياً لخطط التنمية والعدالة الاجتماعية ويقوض المناخ الاستثماري ويضعف من ثقة المواطن بالحكومة وبقراراتها الإدارية وأسلوبها في إدارة ملف مكافحة الفساد. وفي الواقع فإن الفساد قد شكل أحد العوامل الرئيسية للإطاحة بالعديد من الحكومات في السنوات السابقة، كما أنه يشكل فرصة تستغلها الأحزاب السياسية لمحاربة بعضها البعض وإزاحة بعضها بعيداً عن الحكم.

ومن النتائج التي توصل إليها هذا البحث:

- يشكل الفساد الإداري ظاهرة بالغة التعقيد، بسبب قصور التشريعات ذات الصلة وعدم كفايتها، وضعف المخرجات الرقابية، وغياب حرية الصحافة والإعلام وإعاقة حصولهم على المعلومات، وتغييب الدور الرقابي للمواطن ومؤسسات المجتمع المدني على السواء، وضعف استقلالية القضاء. ومحاربة هذه الظاهرة تحتاج إلى إدارة صارمة ونية صادقة، وتضافر جهود المواطنين والمجتمع المدني ووسائل الإعلام.
- صعوبة محاربة هذه الظاهرة المستشرية في جميع مفاصل الدولة، فكشف النقاب عن هذه الظاهرة المعيقة لخطط التنمية والاعتراف بها يشكل أول خطوة في طريق الحل، وعلى العكس من ذلك فإن إنكار المشكلة أو إخفاؤها خوفاً من التشكيك في قدرة الحكومة على تنفيذ خططها وبرامجها يصعب حلها فدراسة هذه الظاهرة يستوجب تحديد حجمها وأبعادها الحقيقية ونتائجها المباشرة وغير المباشرة على المجتمع وتحديد أسباب انتشارها وصولاً لوضع حلول لتجاوزها.
- هناك علاقة عكسية بين أعداد المؤتمرات والندوات المهمة بمناقشة ملفات مكافحة الفساد وبين النتائج التي من المفترض أن تنعكس على أرض الواقع،

وعلاقة طردية مع حجم الثروات المنهوية، فكل يوم يزداد الفاسدون فساداً وجشعاً، فتكون معظم هذه المؤتمرات بمثابة فقااعات إعلامية ومحطة تفرغ شحنات الكراهية ضد الفساد، وتصرف جهود الباحثين عن إعداد برامج فاعلة تكافح الفساد وآثاره السلبية.

- يلاحظ أن معظم خطط مكافحة الفساد تكون علاجية وتركز على نتائج الفساد، بدلاً من التركيز على الخطط الوقائية ومعالجة الأسباب المؤدية إليه.
- لاتزال الأجهزة الرقابية تعاني من ضغوط خارجية وضعف في الإمكانيات المادية والبشرية، الأمر الذي ينعكس على نتائج أعمالها.
- لاتزال رقابة المؤسسات الإعلامية غائبة، ويُرَاد لها التهميش.
- لاتزال الأيدي الخفية فاعلة في مقاومة التغيير ومحاربة خطط الإصلاح ومكافحة الفساد، ويظهر ذلك من خلال إعاقة استصدار قانوني الكسب غير المشروع وهيئة مكافحة الفساد وأي محاولة لتحديث تشريعات تكافح الفساد .

وقد حاول البحث طرح إشكالية مكافحة الفساد في الوظيفة العامة في ضوء التشريعات السورية من خلال ثلاثة فصول، تحدث الفصل الأول فيها عن مفهوم الفساد في الإدارة العامة وصوره وأسبابه ونتائجه على المجتمع من خلال الإشارة إلى وضع سورية بالنسبة لمؤشرات الفساد العالمية وترتيبها على الصعيد العالمي، وتطرق الفصل الثاني إلى القوانين والتشريعات الناظمة لعمل الأجهزة الرقابية المتخصصة والصعوبات التي تواجه عملها وأيضاً التشريعات الأخرى المرتبطة بمكافحة الفساد كقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وقانون الكسب غير المشروع وقانون الإعلام الذي منح وسائل الإعلام دوراً رقابياً على العمل الحكومي، منوهين إلى مكانم القصور التشريعي (إن صح التعبير) في بعض مواد هذه التشريعات، والصعوبات التي واجهت تطبيق النص القانوني، وأخيراً تضمن الفصل الثالث السياسة التشريعية والحكومية التي تنتهجها الدولة لمكافحة الفساد مؤخراً من خلال إعداد لإحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وأيضاً مشروع قانون جديد لتجريم الكسب غير المشروع، وبناءً

عليه تضمن البحث رؤية متكاملة إلى حد ما للإحاطة بجوانب هذه الظاهرة، من خلال وصف الوضع الراهن وتحديد الصعوبات التي تواجه محاربة الفساد ومناقشتها وصولاً لاقتراح بعض الحلول التي ارتأينا أنها قد تكون صالحة لمواجهة هذه الظاهرة وتجاوزها، لعلها تصل إلى مسامع القيادات العليا فتستفيد منها مستقبلاً، أملاً في الوصول إلى دولة نظيفة من الفساد.

إن الرؤية المقترحة تالياً قد تشكل خطة فاعلة لإيجاد منظومة متكاملة لمكافحة الفساد، إذا توفرت لها الإرادة الصادقة والمتابعة الجدية لتفاصيلها بشكل مستمر.

استراتيجية تشريعية:

- متابعة أحدث القوانين والتشريعات التي تتناول الفساد الإداري والاستفادة منها، والمراجعة المستمرة للقوانين والتشريعات المناهضة للفساد.
- القيام بدراسة أماكن النقص في التشريعات الحالية، والإسراع في استصدار قوانين أكثر دقة في معالجة هذه المشكلة، والابتعاد عن الصياغات الفضفاضة أو المراوغة والتي تحتمل التأويلات والتفسيرات، والتي قد يُستفاد منها لتبرير الفهم الخاطئ أو للتهرب من تطبيق نصوص التشريع.
- توحيد القواعد والإجراءات والتعاميم ومراجعتها من أجل تبسيطها بعيداً عن الممارسات الروتينية التي تشكل مدخلاً للفساد.
- تشجيع المواطنين على الإبلاغ عن جرائم الفساد من خلال النص التشريعي على محفزات وجزاء مرتبطة بالكشف عن قضايا الفساد، من خلال سياسي الترغيب والترهيب: ترغيباً من خلال النص على تقدير جهود المشاركين في كشف الفساد ومنحهم مكافآت عند المساعد في كشف جرائم فساد، وربط المكافأة المادية برد الأموال العامة إلى الخزينة العامة، بالإضافة لذلك تجريم جميع الأفعال التي ترتكب ضد كاشفي الفساد وأزواجهم وأقاربهم بنص تشريعي

واضح ومباشر، وترهيباً من خلال النص على معاقبة كل من يعلم بقضية فساد ولا يقوم بإبلاغ السلطات المعنية بها، واعتبارها جريمة لا يمكن التغاضي عنها.

- إنشاء مكتبة تشريعية الكترونية وطنية تحتوي القوانين واللوائح والقرارات والأنظمة والتعليمات التي لها علاقة بمكافحة الفساد، على غرار الكومبنديوم القانوني^(١)

استراتيجية سياسية:

تقتضي تبني نظام ديمقراطي، قائم على أسس الشفافية والمساءلة يضمن الفصل بين السلطات، ويعمل على تعزيز مشاركة المواطنين في الرقابة الشعبية، ومتابعة تقييم أداء المسؤولين ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند إساءة استعمال السلطة، ولتحقق ذلك لا بد من:

- وضع خطة إصلاحية متكاملة تشمل جميع أجهزة القطاع العام، تتضمن آليات فعالة لمكافحة الفساد، ومتابعة مدى فاعليتها وخلق جو من التنافس بين المؤسسات على المستوى الوطني لتحصل على أعلى أداء، وبذلك تعزز ثقافة محاربة الفساد بين العاملين والمواطنين على حد سواء.
- تبني إرادة حقيقية ونية صادقة للإسراع في استصدار التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وتفعيلها وخصوصاً قانوني الكسب غير المشروع وهيئة مكافحة الفساد، ومتابعة تنفيذ برامج مكافحة الفساد، حيث يعتمد نجاح هذه البرامج على جدية الحكومة ونجاح أو فشل أي من هذه الخطط والبرامج يرتبط بإرادة القيادات السياسية والإدارية العليا ورغبتها الفعلية في القضاء على الفساد.
- جعل محاربة الفساد أولوية وطنية، والانتقال من مجرد الحديث وانتقاد الفساد بخطابات رسمية وفي البرامج العامة وبإجراءات سطحية إلى العمل الحقيقي

(١) الكومبنديوم القانوني: حسب تعريف المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية هو مجموعة من القوانين العربية الرئيسية التي ترتبط مباشرة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويوفر للمستخدمين فرصة الوصول السهل إلى هذه القوانين الوطنية وصكوك دولية رئيسية ذات صلة.

- لمواجهته من خلال تحديد الأسماء والأرقام والمناصب والأماكن والأزمان للكشف عن الفاسدين ومن يتعاون معهم أياً كانت صفتهم أو مناصبهم معاقبتهم.
- ضمان استقلالية القضاء وخصوصاً في فصل دعاوى الفساد وتطبيق القوانين بحق المفسدين دون استثناء ومهما كان موقعهم، بعيداً تدخل السلطتين.
 - العمل على دراسة تبني نظام فعال لتلقي شكاوى المواطنين وتوفير آلية لمتابعتها مع الجهات الحكومية، على غرار نظام الأمبودسمان أو ما يسمى المفوض البرلماني، وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الإدارة والحكومة وحماية حقوق الأفراد وحرياته، ويعتبر من الوسائل التي أثبتت نجاحها في ممارسة مهمة الرقابة على أعمال الإدارة في السويد وفرنسا وغيرهما.
 - الإسراع في تطبيق الحكومة الالكترونية في الإدارة العامة لتقليل الاحتكاك قدر الإمكان بين المواطن والموظف وما قد ينجم عنه من إجراءات ممكن أن تقدم لتسهيل المعاملات.
 - تبني سياسة تدوير المناصب: فبقاء المسؤول الإداري لفترة طويلة في موقعه يقود إلى بناء شبكات فساد إداري، كما أن شعور المسؤول أن وجوده سيكون مؤقتاً في المنصب، وأن من سيخلفه قد يكتشف فساد، يجعله يبتعد عن الممارسات الفاسدة.
 - التوجه إلى ملاحقة الفاسدين، ومتابعة محاكمتهم حتى تنفيذ العقوبات المفروضة بحقهم على الجميع ودون استثناء، والتشهير بالفاسدين والمتعاونين معهم من خلال نشر قضايا الفساد بعد ثبوتها بحكم قضائي، وإطلاع العموم على النتائج المبذولة في معرض مكافحة الحكومة للفساد لإعادة بناء الثقة بين المواطن والحكومة فيما يخص ملفات محاربة الفساد.

استراتيجية إدارية:

إن نجاح برامج مكافحة الفساد داخل الوظيفة العامة يعتمد بشكل أساسي على كفاءة القائمين على إدارة المنشأة الإدارية ومدى جديتهم في متابعة تنفيذ الخطط الإصلاحية، من أجل ذلك لابد من:

- وضع معايير وضوابط للصلاحيات والسلطات المخولة لأصحاب المناصب والعاملين في مجال الإجراءات الحكومية الأكثر عرضة للفساد (كالمناقصات والمشتريات والتعاقدات الحكومية ومنح التراخيص الحكومية) ومراجعتها باستمرار.
- اختيار القيادات الإدارية على أسس الكفاءة والمهنية والنزاهة، ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب من حيث الاختصاص والخبرة والكفاءة لتأدية المهام المكلف بها.
- اعتماد معايير واضحة وتعليل القرارات الإدارية العليا بقصد تعزيز شفافية القرارات والممارسات الحكومية، وعرضها للمواطنين (كلما أمكن) بقصد تعزيز مشاركتهم كجزء من الرقابة الشعبية.
- تحديث النظام الإداري بما يتفق وروح العصر وتطويع التقدم التقني والمعلوماتي في مكافحة الفساد.
- التركيز على الرقابة الوقائية قبل وأثناء تأدية الأعمال، مما يساعد على اكتشاف الأخطاء في الوقت المناسب ومعالجتها بالسرعة الممكنة، والحد من التجاوزات والانحرافات التي قد يؤدي تأخير اكتشافها إلى إهدار الأموال العامة.
- اتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بتبسيط الإجراءات الحكومية والإدارية، بعيداً عن الممارسات البيروقراطية والروتينية التي تتخذ على أساسها القرارات الإدارية والتي تشكل مناخاً خصباً لتفشي الفساد.
- وضع معايير تقويم للمؤسسات كمدونة سلوك للمؤسسة تشمل الأسس والممارسات التي يجب إتباعها مهما تبدل القائمون على المؤسسة، وآلية قياس

مؤشرات الأداء فيها، تبين مدى التزامها بالمعايير الموضوعية والممارسات الإدارية.

- سحب التعاميم التي لا تتفق مع حق الإعلام في تداول المعلومات (التي لاتضر بالمصلحة العامة)، ووضع معايير محددة للمعلومات لها طابع السرية أو المعلومات غير المتاحة لإطلاع العامة عليها، كي لايعتمد الأمر على مزاجية أصحاب القرار في تفسير "المصلحة العامة".

استراتيجية اقتصادية:

في ظل الفقر وسوء الأوضاع المعيشية والإغراءات المادية التي تقدم في سبيل تجاوز القانون، أصبح البعض يتقبل الفساد دون حتى الشعور بالذنب. من أجل ذلك لابد من:

- تحقيق عدالة اجتماعية في توزيع الدخل قدر الإمكان، وتقليل معدلات الفقر.
- ربط قرار رفع الأجور بسياسة مكافحة الفساد ليكون أحد أدواته، وذلك من خلال ربط الحوافز والمكافآت بالممارسات الإدارية الصحيحة وبشكل يتناسب مع التزام الموظف بأخلاقيات العمل وابتعاده عن الممارسات الفاسدة.

استراتيجية ثقافية وتوعوية:

لايمكن أن يكافح الفساد بالقانون لوحده، بل لابد أن تتكاتف جهود المجتمع لمحاصرته والحد من تجاوزاته، وهذا لن يحدث دون مشاركة المواطنين والمجتمع المدني والإعلام كشركاء حقيقيين في التخلص من الفساد.

- إن مكافحة الفساد لا يمكن أن تثمر ما لم يتم توسيع هامش الحرية للمؤسسات الإعلامية الشريك الأساسي في الرقابة على أعمال الحكومة ومتابعتها وتوجيه النقد إليها عند الضرورة.
- التأكيد على تضمين المناهج التربوية مواضيع تساهم في نشر ثقافة النزاهة والمحافظة على المال العام.

- توعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم تجاه مكافحة الفساد، من خلال إطلاعهم على مدونات سلوك، والتركيز على أهمية دورهم في تعزيز المساءلة والرقابة على القطاع العام، وتوعيتهم بحقوقهم وواجباتهم تجاه المرافق العامة، فكثير من المواطنين لا يدركون حقيقة أن من مهام تأمين الخدمات لمواطنيها من خلال مرافقها العامة ووفق معايير محددة وفي وقت معقول وبغير مقابل، غير ما يؤديه المواطن من ضرائب ورسوم منصوص عليها مسبقاً.
- نشر الوعي حول تحفيز المواطنين والموظفين تجاه المشاركة في الإبلاغ عن مواطن الفساد والانحرافات، وتشجيعهم على ذلك من خلال سياستي الترغيب والترهيب التي ذكرناها سابقاً.
- تخصيص أنشطة إعلامية بشكل دائم يكون فيها الإعلام صلة الوصل بين المواطن والحكومة.
- إنشاء مركز وطني لجمع ورصد معلومات حول الفساد، وتطوير قاعدة بيانات وطنية تكون بنك معلومات لأجهزة الرقابة ومكافحة الفساد، والباحثين فيه. وإعداد دراسات وتقارير تتضمن إحصائيات وبيانات ومعلومات عن الواقع الحقيقي للفساد، للكشف عن مدى نقشي هذي الآفة وتغلغلها في المجتمع بغرض التمكن من دراسة الحلول لتقويضها والقضاء عليها، والاستفادة من جميع الدراسات والأبحاث حول هذه الظاهرة بما تحمله من مقترحات.

في تفعيل دور الأجهزة الرقابية:

- قد تسهم التوصيات التالية في دعم عمل أجهزة الرقابة في تأدية مهامها:
- إزالة الازدواج والتضارب في الاختصاصات فيما بين مع الأجهزة الرقابية، وتعاونها وضرورة تنسيق جهودها لضمان حسن سير العمل وزيادة كفاءة وفاعلية هذه الأجهزة.

- إعطاء الأجهزة الرقابية الاستقلالية والحصانات اللازمة لأداء عملها على أكمل وجه، بعيداً عن الضغوط الخارجية، وربط الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إدارياً برئيس الجمهورية مباشرة، والجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب، لضمان الاستقلالية التامة لهذه الأجهزة عن الحكومة.
- تدريب الكوادر البشرية في أجهزة الرقابة بما يتناسب مع معايير الرقابة الدولية لإكسابهم الخبرة المطلوبة في تأدية أعمالهم، ليتماشوا مع التقدم التقني والمعلوماتي وتطور وسائل وأدوات الفساد.
- النص صراحة على وجوب نشر التقارير الدورية لهيئات الرقابة المتخصصة في وسائل الإعلام، وإتاحتها للإطلاع من قبل العموم.
- إصدار كل ما يلزم من قرارات وتعاميم ضرورية لتسهيل عمل الأجهزة الرقابية، وتذليل الصعوبات أمامهم بالإضافة إلى الإيعاز إلى كافة الجهات العامة الخاضعة لرقابتهم للتعاون المثمر معها، وبسرعة فائقة.

في مجال التعاون الدولي:

- لابد من تنمية وتطوير العلاقات مع الهيئات والمؤسسات الدولية المهتمة بجهود مكافحة الفساد، وخصوصاً فيما يتعلق باسترداد الأموال العامة.

أخيراً، لا أنشد لبحثي هذا الكمال، بل أرجو أن يكون خطوة باتجاهه، وأن يشكل مساهمة في إثراء أدبيات مكافحة الفساد. اجتهدت ما استطعت... فأرجو أن يكون لي أجران.

المراجع

أولاً: باللغة العربية

- بعد القرآن الكريم.

(١). الكتب والمؤلفات العامة والخاصة:

- ١- أحمد بن محمد علي الفيومي المقرئ: المصباح المنير، معجم عربي عربي، القاهرة، دار الحديث، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.
- ٢- أحمد إبراهيم أحمد: الإدارة المؤسسية في مطلع القرن الحادي والعشرين، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
- ٣- أحمد رشيد: الفساد الإداري الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، دار الشعب، ١٩٨٦، مشار إليه في صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية للتدريب، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.
- ٤- أبو جعفر الطبري: تفسير الطبري المسمى جامع البيان في تأويل القرآن، المجلد الأول، الجزء الأول من القرآن الكريم، لبنان، دار الكتب العلمية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩.
- ٥- الأصفهاني أبو القاسم الحسين: مفردات ألفاظ القرآن الكريم، تحقيق صفوان داودي، دمشق، دار القلم، الطبعة الأولى، ١٩٩٢.
- ٦- "المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية"، بحوث ومناقشات الندوة التي أعتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٧- حمد الجنيدل: جريمة الرشوة وأثرها في إعاقة التنمية الاقتصادية وجريمة الكسب غير المشروع في الإسلام، الرياض، دار معاذ للنشر والتوزيع، بلا رقم طبعة، ١٩٨٩.

- ٨- روبرت كليتجارد: السيطرة على الفساد، ترجمة علي حجاج، عمان، دار البشير، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.
- ٩- د.سام سليمان دلة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، حلب، منشورات جامعة حلب، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.
- ١٠- سليمان الطبراني: المعجم الأوسط للطبراني، المحقق طارق بن عوض الله محسن الحسيني، القاهرة، دار الحرمين، بلا رقم طبعة، ١٩٩٥.
- ١١- صلاح الدين فهمي محمود: الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية للتدريب، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.
- ١٢- د.عبد المجيد عبد المجيد: الفساد تعريفه صورته علاقته بالأنشطة الإجرامية الأخرى، القاهرة، دار نهضة مصر للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
- ١٣- محمد المدني بوساق: التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، القاهرة، دار الكلمة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.
- ١٤- د.محمد رسول العموري و د.مي محرزي: الرقابة المالية، منشورات جامعة دمشق، مطبعة جامعة دمشق، بلا طبعة، ٢٠١٣.
- ١٥- مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري: صحيح مسلم، كتاب "الإمارة"، الجزء الثالث، باب تحريم هدايا العمال، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، بيروت، دار إحياء الكتب العربية، ٢٠١٠.
- ١٦- د.محسن أحمد الخضيرى: "غسيل الأموال - الظاهرة، الأسباب، العلاج"، القاهرة، مجموعة النيل العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
- ١٧- مهدي إبراهيم محمد مجبر: الأمانة في الأداء الإداري، جدة، مكتبة الخدمات الحديثة، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.
- ١٨- ميخائيل جونستون: ترجمة محمد البهنسي، تعريفات حيوية السياسة وقضية الفساد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية اليونسكو، العدد ١٤٩. مشار إليه في

آدم نوح علي معاودة، مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي،
مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٢، العدد الثاني،
٢٠٠٥.

١٩- (Microsoft Encarta 97, CD ROOM, 1997) مشار إليه في د. عبد الحليم بن مشري،
د. عمر فرحاتي: الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، جامعة محمد خيضر بسكرة،
بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، ٢٠١٢.

(٢). الرسائل العلمية:

- ١- راضية بوزيان: ظاهرة الفساد في المجتمع العربي الجزائري نموذجاً، مقارنة
سياسيولوجية تحليلية للفساد واستراتيجيات الإصلاح في ظل العولمة، المركز
الجامعي بالطارف، قسم علم الاجتماع، الجزائر، ٢٠٠٨.
- ٢- صقر المطيري، جريمة غسل الأموال رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم
الأمنية، الرياض، ٢٠٠٤.
- ٣- غادة الشمراني: "الشفافية والمساءلة في الدول العربية"، رسالة ماجستير، كلية إدارة
الأعمال، جامعة الملك سعود، السعودية، ٢٠٠٧.
- ٤- ماجد محمد سليم أبو هدف: تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية
والإدارية. رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية - غزة، كلية التجارة، ٢٠٠٦.
- ٥- محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، رسالة دكتوراه، منشورات الحلبي
الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٦- ناصر كريمش خضر الجوراني و وليد خشان الموسوي: الفساد الإداري وآليات
معالجته في العراق، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠١٢، منشور بتاريخ
٢٠١٢/٩/١٨ على الرابط التالي:

http://www.4shared.com/office/VgAmNezT/____.html

٧- ناصر المهدي: المراكز المالية خارج الحدود وظاهرة غسل الأموال، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة، الجزائر، ٢٠٠٥.

(٣). مقالات ودوريات ودراسات وتقارير:

١- أحمد أبو دية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة _ أمان، رام الله، الطبعة الأولى، شباط ٢٠٠٤. منشور على الموقع التالي:

www.aman-palestine.org

٢- أحمد أبو زيد: مقال بعنوان "تقرير مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٢"، منشور على موقع منظمة أوتاد لمكافحة الفساد.

٣- أحمد الأصفر: الضوابط الأخلاقية والفساد في المؤسسات العامة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ١٦، العدد ٣٢، تشرين الأول ٢٠٠١.

http://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2014_clean_growth_arabic

٤- أحمد براك: مقال بعنوان "قانون الكسب غير المشروع ومدى دستوريته"، على موقع الدكتور أحمد براك منشور بتاريخ ١٩/١/٢٠١٥ على الرابط التالي:

<http://www.ahmadbarak.com/Category/ArticleDetails/1033>

٥- أحمد عبد الرحمن الشمري: مظاهر الانحراف الوظيفي، مجلة التدريب والتقنية، الرياض، العدد ٥٧، ٢٠٠٤. منشور على الرابط التالي:

<http://altadreeb.net/index.php?issueNo=40>

٦- أحمد هاشم الصقال: بحث بعنوان "ظاهرة الفساد الإداري هل أصبحت جزء من ثقافة المجتمع"، موثق على موقع هيئة النزاهة، العراق، ٢٠١٠، على الرابط التالي:

www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1028%5Cp2.pdf

٧- أسار فخري عبد اللطيف: أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بابل، العدد ٢٩، السنة الرابعة يوليو، ٢٠٠٦.

٨- آدم نوح علي معاينة: مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد ٢١، العدد ٢، ٢٠٠٥. منشور على الرابط التالي:

http://nauss.edu.sa/Ar/CollegesAndCenters/ResearchesCenter/centeractivities/Conferences/act_06102003/Documents/18.pdf

٩- أديب ميالة و مي محرزى: الإطار التشريعى لجريمة غسل الأموال فى سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٥/ العدد الثانى ٢٠٠٩.

١٠- بلاسم جميل خلف: أبعاد جريمة غسل الأموال وانعكاساتها على الاقتصاد العراقى"، منشورات كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

١١- حسن أبو حمود: الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، جامعة دمشق، المجلد ١٨، العدد ١، ٢٠٠٢.

١٢- حمود صادق سليمان: الفساد الواقع والدوافع والانعكاسات السلبية، مجلة الفكر الشرطى، مركز بحوث شرطة الشارقة، المجلد ١٤، العدد ٥٤ تموز، ٢٠٠٥.

١٣- حميد الجميلى: عمليات غسل الأموال القذرة تجتاح الاقتصاد العالمى، مجلة الحكمة، العدد ١٩، السنة ٤، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١.

١٤- داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، بيروت، مجلة المستقبل العربى، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد ٣٠٩، السنة السابعة والعشرون، ٢٠٠٤.

١٥- رحيم حسن العكيلى: بحث "الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٢٣، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩.

١٦- سامر أبو سعيد: مقال بعنوان "قانون الإثراء غير المشروع: رفع عتب، وحبر على ورق"، ٢٠١١. منشور على جريدة النهار بتاريخ ١٨/٧/٢٠١١ على الرابط التالى:

<http://www.annahar.com/content.php?priority=٥&table=minbar&type=minbar&day=Mon>

١٧- سمير عباس و صباح عباس: دراسة بعنوان الفساد الإدارى والمالى فى العراق، مظاهره وأسبابه ووسائل علاجه، معهد الإدارة، موثق على موقع هيئة النزاهة، العراق، ٢٠٠٨، على الرابط التالى:

www.nazaha.iq/search_web/edare/7.doc.

١٨- سيف راشد الجابري و كامل صكر القيسي: " كيف واجه الإسلام الفساد الإداري"، دبي، طباعة دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥. منشور على الرابط التالي:

<http://dar.bibalex.org/webpages/mainpage.jsf?PID=DAF-Job:162911&q>

١٩- طارق الساطي و صادق الحسني: "استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا- دراسة مقارنة"، بحث منشور في المجلة العربية للإدارة تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، المجلد ١٤، العدد ٤، ١٩٩٠.

٢٠- طعن في دعوى الكسب غير المشروع في محكمة النقض في جمهورية مصر العربية، رقم الطعن رقم ١٣٥٦ لسنة ٣٥ مكتب فني ١٦ صفحة رقم ٩٥٧، بتاريخ ٢٧-١٢-١٩٦٥، موقع "دار العدالة والقانون العربية. راجع نص الطعن كاملاً على موقع "دار العدالة والقانون العربية" على الرابط التالي:

<http://www.justice-lawhome.com/vb/archive/index.php/t-3890.html>

٢١- عبد الرحمن هيجان، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، المجلد ١٢، العدد ٢٣، ١٩٩٧.

٢٢- عبد القادر غالب: السمات الأساسية لقانون غسيل الأموال في السودان، مجلة اتحاد المصارف العربية، العدد /٢٧٧/، الأردن، ٢٠٠٣.

٢٣- عبد القادر جبريل وفرج جبريل: بحث بعنوان الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، ٢٠١٠، موثق على الرابط التالي:

<http://www.abahe.co.uk/Research-Papers/Administrative-corruption-an-obstacle-of-management-development-and-democracy.pdf>

٢٤- عبد الله عزت: ظاهرة غسيل الأموال وآثارها الاقتصادية والاجتماعية على المستوى العالمي، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا العدد الرابع، الجزائر، ٢٠٠٦.

٢٥- فوزي نصر: "الإعلام- السلطة الرابعة"، منشور بتاريخ ٧/٥/٢٠٠٦ في الصحيفة الإلكترونية الحوار المتمدن، العدد ١٥٤٣. منشور على الرابط التالي:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=64124>

٢٦- فياض القضاة: مقال بعنوان " قانون الكسب غير المشروع، أو قانون من أين لك هذا؟ هل من الممكن إصداره؟" منشور بتاريخ ٢٠١١/١٢/٨ على الموقع الإلكتروني لصحيفة الرأي الأردنية على الرابط التالي:

<http://alrai.com/article/7869.html>

٢٧- ليث نصرأوين: "ما الجديد في مشروع قانون مشروع الكسب غير المشروع"، منشور بتاريخ منشور بتاريخ ٢٠١٣/١/٢١ على شبكة قانوني الأردن.

<http://www.lawjo.net/?q=node/199>

٢٨- محمد الجناتي: "الصحافة: السلطة الرابعة"، منشور بتاريخ ٢٠١٢/٤/١٣ على موقع مغرس الإخباري على الرابط التالي:

<http://www.maghress.com/hibapress/82>

٢٩- محمد الحارثي: " قراءة في نتائج مؤشر مدركات الفساد"، صحيفة الوطن، عمان، منشور في ٢٠١٤/١٢/٩ .

<http://alwatan.com/details/41335>

٣٠- محمد قيراط: الرقابة والرقابة الذاتية وحرية الصحافة، منشور بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٩ على موقع الشروق على الرابط التالي:

<http://www.al-sharq.com/news/details/184180>

٣١- محمود عبد الفضيل: مفهوم الفساد ومعاييره، مجلة المستقبل العربي العدد ٣٠٩، تشرين الثاني ٢٠٠٤ .

٣٢- مريم سالم: بحث بعنوان "الكشف عن الذمم المالية للقياديين"، منشور على موقع مجلس الأمة الكويتي بتاريخ أيار ٢٠٠٤ على الرابط التالي :

<http://www.kna.kw/clt-html5/run.asp?id=1174>

٣٣- مقال بعنوان "مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤، النمو النظيف في خطر"، منظمة الشفافية العالمية. منشور على الرابط التالي:

http://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2014_clean_growth_arabic

٣٤- مقال بعنوان "دور الإعلام في الشفافية وفي الوصول إلى المعلومات" منشور بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٣ على موقع المركز اللبناني لتعزيز المواطنة LCAC على الرابط التالي:

<http://lcacbanon.wordpress.com/2012/12/23/mediaati>

٣٥- مقال بعنوان "السلطة الرابعة مسعورة أم مذعورة؟" منشور بتاريخ ٢٠١٣/٨/٣٠ على موقع فكرة الإسلام، على الرابط التالي:

<http://www.islammemo.cc/Tahkikat/2013/08/30/180786.html>

٣٦- مناهل مصطفى و افتخار محمد الرفيعي : "دور المصارف لمواجهة عمليات الاحتيال المالي وغسيل الأموال"، منشورات كلية الاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.

٣٧- ناصر أبو عون: "الصحافة العربية من وهم السلطة إلى سلطة الوهم!"، منشور بتاريخ ٢٠١٥/٤/٢٨ على موقع وكالة ضوء الأخبارية الدولية على الرابط التالي:

<http://point-light.com/?p=1866>

٣٨- نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي أسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العدد ٣٣ كانون الثاني، ٢٠٠٨.

٣٩- نوفان العجارمة: محاضرة "نظرات حول دستورية بعض مواد مشروع قانون الكسب غير المشروع"، كلية الحقوق الجامعة الأردنية، منشور على موقع عمون بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٤ على الرابط التالي:

<http://www.ammonnews.net/article/152804>

٤٠- يحيى النجار: ورقة بحث بعنوان "الآثار الاقتصادية للفساد الإداري"، مجلة التحدي، مجلة اقتصادية محكمة، العدد الأول ٢٠١٣/٨/٣١، منشور على الموقع:

www.ELTAHADI-SY.WEBS.COM

(٤). ندوات ومؤتمرات:

١- عبد الرحمن هيجان: ورقة عمل بعنوان الفساد وأثره على الجهاز الحكومي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، ٢٠٠٣. موثقة على الرابط التالي:

<http://www.nauss.edu.sa/Ar/DigitalLibrary/Books/Pages/Corruption.aspx?BookId=784>

٢- عز الدين بن تركي و منصف شرفي: ورقة عمل بعنوان "الفساد الإداري أسبابه آثاره وطرق مكافحته إشارة لتجارب بعض الدول" في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، الجزائر، ٢٠١٢. موثق على الرابط التالي:

<http://iqtissad.blogspot.com/2012/09/2012.html>

٣- فايزة الباشا: ندوة بعنوان "الفساد الإداري وآليات محاكمته"، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، ١٧ تشرين الأول، ٢٠٠٥، منشور على الرابط التالي:

<http://www.hrdiscussion.com/hr26230.html#sthash.HzSq0AYD.dpuf>

٤- محمد سهيل دروبي: جرائم غسل الأموال ومكافحتها، محاضرة في جامعة دمشق، ٢٠١٠، ص ١٨، موثقة على الرابط التالي:

<http://kt-b.com/?p=1903>

٥- محمد بن أحمد صالح الصالح: "غسل الأموال في النظم الوضعية رؤية إسلامية"، المؤتمر العالمي الثالث للإقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، ٢٠٠٥، ص ٩، منشور على رابط جمعية الشفافية الكويتية:

<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/ar/index.php/books/money-laundering/315>

٦- منقذ محمد داغر: جرائم الفساد الإداري في الإدارة العامة العراقية وعلاقتها بالخصائص الفردية والتنظيمية لمرتكبيها ومنظماتهم للفترة (١٩٩٢ - ١٩٩٦)، جامعة بغداد، المؤتمر العلمي السادس لكلية الإدارة والاقتصاد، ١٩٩٧.

٧- نادر أحمد أبو شيخه: الفساد في الحكومة (corruption in government)، تقرير الندوة الإقليمية حول الفساد في الحكومة، عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٤.

٨- نقماري سفيان: "الإطار الفلسفي والتنظيمي للفساد الإداري والمالي"، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، ٢٠١٢. موثق على الرابط التالي:

<http://iqtissad.blogspot.com/2012/09/2012.html>

٩- ورقة عمل بعنوان "بناء القدرات في سبيل تحقيق الديمقراطية والسلام والتقدم الاجتماعي"، المؤتمر الدولي السادس للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة، قطر، ٢٠٠٦. موثقة على الرابط التالي:

<http://www.qatarconferences.org/icnrd6/arabic/background/2ar.doc>

(٥). التشريعات:

- ١- الدستور السوري ١٩٣٠.
 - ٢- الدستور السوري ١٩٥٠.
 - ٣- الدستور السوري ١٩٧٣.
 - ٤- الدستور السوري ٢٠١٢.
 - ٥- قانون العقوبات العام ١٤٨ لعام ١٩٤٩.
 - ٦- قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٤) لعام ١٩٥٨.
 - ٧- قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١.
 - ٨- قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣.
 - ٩- قانون مكافحة غسيل الأموال رقم /٣٣/ لعام ٢٠٠٥.
 - ١٠- قانون الإعلام رقم /١٠٨/ لعام ٢٠١١.
 - ١١- قانون العقوبات الاقتصادية رقم (٣) لعام ٢٠١٣.
- بالإضافة لمشروع قانون الكسب غير المشروع وقانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

(٦) . الاتفاقيات والإعلانات الدولية:

- ١- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمدها الجمعية العامة بموجب قرارها رقم ٥٥-٢٥ بتاريخ ١٥ تشرين الثاني لعام ٢٠٠٠.
- ٢- اتفاقية باليرمو (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية) لعام ٢٠٠٠. منشور على الرابط التالي:

<http://www.menafatf.org/images/UploadFiles/UNConventionAgainstTransnationalOrgCrimeA.pdf>

- ٣- اتفاقية فيينا (الاتفاقية الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع في العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية) لعام ١٩٨٨.
- ٤- إعلان ستاسبورغ لعام ١٩٩٠.
- ٥- إعلان ليما: المبادئ الأساسية للرقابة المالية، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، ١٩٩٧. موثق على الرابط التالي:
<http://www.nauss.edu.sa/Ar/DigitalLibrary/Books/Pages/Corruption.aspx?BookId=784>
- ٦- "بيان القاهرة": المؤتمر الدولي الخامس عشر للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة انتوساي، القاهرة، ١٩٩٥. موثق على رابط المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة:
<http://www.intosai.org/ar/events/congresses-incosai/bibliography-of-congress-themes/xv-incosai.html>

(٧) . تقارير رسمية

- ١- تقرير الفساد العالمي ٢٠٠٧، موقع منظمة: الشفافية الدولية.
- ٢- تقرير مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٣، موقع منظمة الشفافية العالمية.
- ٣- تقرير مؤشر مدركات الفساد ٢٠١٤، موقع منظمة الشفافية العالمية.
- ٤- تقرير مؤشر التنافسية العالمية ٢٠١٤، المنتدى الاقتصادي العالمي.
- ٥- تقرير مؤشر التنافسية العالمي ٢٠١٠-٢٠١١، المنتدى الاقتصادي العالمي. منشور على الموقع التالي:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

- ٦- تقرير مؤشر التنافسية العالمي ٢٠٠٩-٢٠١٠، المنتدى الاقتصادي العالمي.
- ٧- تقرير التنافسية العربية لعام ٢٠١٢، المعهد العربي للتخطيط، مكتبة الكويت الوطنية، الإصدار الرابع، الكويت.
- ٨- تقرير لجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، الإصدار ١.١، مصر، ٢٠٠٧.
- ٩- تقرير بعنوان "أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها"، وزارة تطوير القطاع العام، الأردن، ٢٠١٥، منشور على الرابط التالي:
<http://www.mopsd.gov.jo/ar/PDF%20Files/%D9%85%D8%A4%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%8A%D8%A9.pdf>
- ١٠- تقرير الشبكة العربية لحرية المعلومات ضمن برنامج الحق في الوصول للمعلومات في المنطقة العربية مركز حرية الإعلام بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إعداد سعيد السلمي، كانون الأول ٢٠٠٩، موثق على موقع منظمة اليونسكو
<http://portal.unesco.org>

(٨). مواقع الكترونية:

- ١- المنظمة الدولية للشفافية الدولية: www.transparency.org
- ٢- بوابة مكافحة الفساد: www.ar.business-anti-corruption.com
- ٣- ويكيبيديا الموسوعة الحرة: <https://ar.wikipedia.org/>
- ٤- لجنة بازل على الرابط التالي: www.bis.org/bcbs
- ٥- مجموعة اغمونت على الرابط التالي: www.egmont.org
- ٦- هيئة مكافحة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب: www.bcs.gov.sy
- ٧- المنظمة العربية لمكافحة الفساد: <http://arabanticorruption.org>
- ٨- منظمة اليونسكو <http://ar.unesco.org>

٩- مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/unodc/index.html?ref=menutop>

<http://www.nazaha.iq>

١٠- هيئة النزاهة العراقية

<https://lcaclebanon.com>

١١- المركز اللبناني لتعزيز المواطنة

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. Samuel. P. Huntington: Modernization and corruption , article in the book of: Political corruption: Concepts and contexts, by Arnold. J. Heidenheimer and Michael Johnston, (Transaction publishers, 3rd edition, 2001).
2. Block :American corruption and the decline of progressive ethics ,(Journal of Law and Society), vol 23, (1996).
3. Paolo Mauro; corruption and growth(quarterly journal of Economic, Vol. 110, No. 3 August 1995).

الفهرس

الصفحة	العنوان
١	المقدمة
٧	الفصل الأول: الفساد في الإدارة العامة
٧	المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري وتعريفاته
٨	المطلب الأول: تعريف الفساد في اللغة والشرع والفقہ القانوني والتشريعات
١٦	المطلب الثاني: مفهوم الفساد الإداري في علم الإدارة المعاصر
٢٠	المطلب الثالث: المؤشرات الدولية لقياس الفساد
٤٨	المبحث الثاني: أسباب الفساد الإداري
٤٨	المطلب الأول: أسباب فردية
٤٩	المطلب الثاني: أسباب تنظيمية وإدارية
٥٣	المطلب الثالث: أسباب قانونية
٥٤	المطلب الرابع: أسباب بيئية
٥٧	المطلب الخامس: أسباب أخرى
٥٩	المبحث الثالث: أنواع وأشكال الفساد الإداري
٦٠	المطلب الأول: أنواع الفساد الإداري
٦٧	المطلب الثاني: صور من الفساد الإداري
٧٢	المبحث الرابع: آثار الفساد الإداري
٧٢	المطلب الأول: تأثير الفساد على الحياة الاجتماعية
٧٣	المطلب الثاني: تأثير الفساد على الاقتصاد
٧٤	المطلب الثالث: تأثير الفساد على المواطن وحقوقه
٧٦	المطلب الرابع: تأثير الفساد على الحياة السياسية

٧٩	الفصل الثاني: تقنين مكافحة الفساد الإداري في سورية
٨٠	المبحث الأول: القوانين الناظمة لعمل أجهزة الرقابة الخارجية المتخصصة
٨٠	المطلب الأول: مهام واختصاصات الأجهزة الرقابية
٨٤	المطلب الثاني: تقويم أداء أجهزة الرقابة المتخصصة من خلال التشريعات الناظمة لعملها
١٠٠	المطلب الثالث: صعوبات العمل التي تواجه الأجهزة الرقابية
١٠٤	المطلب الرابع: مقترحات تطوير العمل في الأجهزة الرقابية
١٠٧	المبحث الثاني: تشريعات متعلقة بالفساد الإداري
١٠٧	المطلب الأول: مكافحة غسيل الأموال
١٣٠	المطلب الثاني: الدور الرقابي للإعلام على الإدارة العامة
١٥٤	المطلب الثالث: الكسب غير المشروع في التشريع السوري
١٦٩	الفصل الثالث: السياسة التشريعية والحكومية لمكافحة الفساد الإداري
١٧٠	المبحث الأول: إحداث هيئة مكافحة الفساد
١٧٠	المطلب الأول: لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة
١٨٣	المطلب الثاني: مشروع قانون إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
١٩٥	المبحث الثاني: تفعيل مكافحة الكسب غير المشروع من خلال طرح مشروع قانون جديد
١٩٦	المطلب الأول: مفهوم الكسب غير المشروع
٢٠٩	المطلب الثاني: الكسب غير المشروع في التشريع السوري وأسباب عدم تفعيله
٢١٧	المطلب الثالث: مناقشة نص مشروع قانون الكسب غير المشروع
٢٣٥	الخاتمة
٢٤٥	المراجع
٢٥٩	الفهرس

Abstract

The fight against corruption is a challenge to public administration because of its negative effects on institutions, society and individuals, it is more appropriate to study this phenomenon and legislation on combating administrative corruption, and try to find proposals to address this endemic cancer to stop its destructive effects on society .

The abuse or misuse of public power for private benefit can take many forms—bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud or embezzlement. Not only does corruption undermine investment and economic growth, it also erodes public trust in government, contributes to social instability and aggravates poverty. Actually, Corruption undermines sustainable development and affects us all. It threatens sustainable economic development, ethical values and justice; it destabilizes our society and endangers the rule of law.

Discuss anti-corruption problems through three main chapters :

The first chapter is talking about the concept of corruption in public administration, its types, its causes and its consequences for society by referring to the status of Syria with regard to the indicators of global corruption and its impact on the world wide .

The second chapter is talking about the regulations governing the operation of specialized equipment and the difficulties encountered in its work and also the other agencies associated with anti-corruption as the law against Money laundering and terrorism, law of illegal earnings and the media law that gave the media the right to watch work of the Government (the forth authority), which is based on the shortcomings of the legislation in some of these articles, and the difficulties that have been encountered in the legal text .

The third chapter guarantees the identity and the opinion of the state to combat corruption recently through the preparation of the events of the anti-corruption institution, and the draft law.

Keywords: Corruption, public administration, anti-corruption, illegal earnings.

**Syrian Arab Republic
Damascus University
Faculty of Law
Department of Public Law**



**Combating Corruption in Public Administration
in the Light of Syrian Legislation**

Doctoral Thesis in Public Law

Prepared by the Student

Hadeel Yousef Al Akrabani

Under the supervision of

Dr. Mohammad Alhalak

Professor in the Department of Public Law

Faculty of Law/University of Damascus

2017 A.D

1438 A.H