



YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĐİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

KARŞILAŞTIRMALI MEVZUAT İŞİĞİNDA İDARİ YOLSUZLUKLA MÜCADELE YOLLARI

POLA AHMED ADHEM TOGHRAMACHI

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOŞA
2021



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

وسائل مواجهة الفساد الاداري في ضوء التشريعات المقارنة

بولا أحمد أدهم طوغرمجي

رسالة ماجستير

KARŞILAŞTIRMALI MEVZUAT İŞİĞİNDA İDARİ YOLSUZLUKLA MÜCADELE YOLLARI

POLA AHMED ADHEM TOGHRAMACHI

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

YRD.DOÇ.DR. YOUSİF MOSTAFA RASUL

NICOSIA
2021

وسائل مواجهة الفساد الاداري في ضوء التشريعات المقارنة

بولا أحمد أدهم طوغرمجي

جامعة الشرق الأدنى
الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول

نيقوسيا
2021

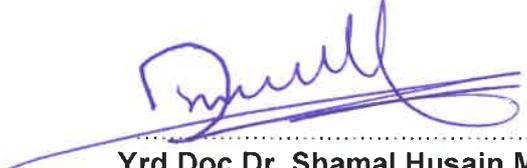
KABUL VE ONAY

Pola Ahmed Adhem Toghramachi tarafından hazırlanan "Karşılaştırmalı mevzuat ışığında idari yolsuzlukla mücadele yolları" başlıklı bu çalışma, 01/ 02 /2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Sanatta Yeterlik Tezi olarak kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ


.....
Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü


.....
Prof. Dr. Weadi Sulaiman Ali (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü


.....
Yrd.Doç.Dr. Shamal Husain Mustafa
Yakın Doğu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

.....
Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

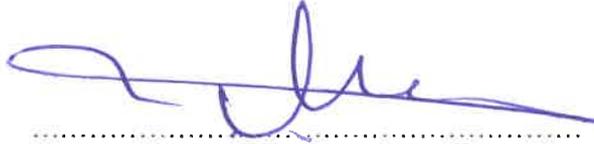
قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير بولا أحمد أدهم تغراماشي في رسالته الموسومة بـ " وسائل مواجهة الفساد الإداري في ضوء التشريعات المقارنة " نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021/02/01، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير.

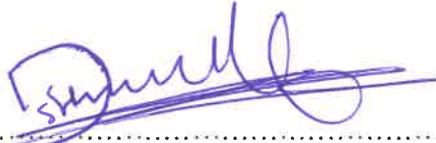
أعضاء لجنة المناقشة



.....
الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق , قسم القانون العام



.....
الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق , قسم القانون العام



.....
الاستاذ المساعد الدكتور شمال حسين مصطفى
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والإدارية، قسم العلاقات الدولية

.....
الاستاذ الدكتور ك. حسنو جان باشير
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **POLA AHMED ADHEM TOGHRAMACHI** olarak beyan ederim ki **Karşılaştırmalı mevzuat ışığında idari yolsuzlukla mücadele yolları**, başlıklı tezi 'Yrd.Doç.Dr. **Yousif Mostafa Rasul**' nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı, tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.
- Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Tarih : 01/02/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: POLA AHMED ADHEM TOGHRAMACHI

الاعلان

أنا بولا أحمد أدهم طوغرمجي، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان وسائل مواجهة الفساد الاداري في ضوء التشريعات المقارنة، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول، ولقد أعددتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول اليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/02/01

التوقيع:

الاسم واللقب: بولا أحمد أدهم طوغرمجي

TEŞEKKÜR

Her şeyi söyleyen ve Âdem oğullarını bütün mahlûkatına tercih eden (ve biz Âdem oğullarını şereflendirdik) Allah'a hamd olsun ve salât ve selâm insanların en hayırlısı, elçilerin efendisi ve peygamberlerin mührü üzerine olsun. Nurlu kandille gelenlere, ailesine, ashabına ve bugüne kadar iyilik içinde onlara uyanlara.

En içten teşekkürlerimi ve takdirlerimi sunarım:

Yüksek lisans tezimin danışmanlığını kabul eden sayın hocam Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul 'a, daimi sağlığı için dua ediyorum.

Tartışma komitesine teşekkür ve takdir.

Sevgili kuzenim ve kardeşime (Ali Kani).

Ve adı geçmeyen, olumlu tavır sergileyen herkese tek kelimeyle bile teşekkür ve takdirlerimi sunuyorum.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي انطق كل شيء وفضل بنى آدم على سائر مخلوقاته (ولقد كرّمنا بني آدم) والصلاة والسلام على خير الانام سيد المرسلين وخاتم الانبياء الذي جاء بالسراج المنير، وعلى اله و صحبه ومن تبعهم باحسان الى اليوم الدين.

اتقدم بخالص شكري وتقديري:

- الى استاذي الفاضل الدكتور (يوسف مصطفى) على تفضله بقبول الإشراف على رسالتي الماجستير، وأدعوا له بالصحة الدائمة.
- الشكر وتقدير الى لجنة المناقشة.
- الى ابن عمي وأخي العزيز (على كاني).
- والى كل من لم يرد اسمه وكان له موقف ايجابي ولو بكلمة واحدة فله شكري وتقديري.

ÖZ

KARŞILAŞTIRMALI MEVZUAT IŞIĞINDA İDARİ YOLSUZLUKLA MÜCADELE YOLLARI

Bu araştırma, resmi ve gayri resmi kurumların idari yolsuzlukla mücadeledeki rolünden oluşmaktadır. Araştırma, hayatımızı etkileyen idari yolsuzluğun ekonomik, sosyal, idari ve politik alanlarda yayılmasıyla ilgilenmektedir. İdari yolsuzluk her toplumda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve en az gelişmiş ülkelerde yaygındır ve hala yürürlükte olmasına rağmen, bununla mücadele etmek için mevzuat çıkarılmıştır. İdari yolsuzlukla mücadele, uluslararası ve ulusal çabaları ve işbirliğini gerektirir. Bunlarla yüzleşmek için çok sayıda uluslararası anlaşma imzalanmıştır, özellikle de Birleşmiş Milletler İdari Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi. Ve yerel düzeyde, bununla yüzleşmek için ileri yasaların çıkarılması. Yapılan tüm çabalara rağmen, dünya çapında çeşitli toplumlarda idari yolsuzluk hala mevcuttur.

Araştırmanın en önemli bulgusu, ülkede idari yolsuzlukla mücadele ile ilgilenen makam ve kurumların önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Ve kamu parasına saldıranın devlete ve topluma yönelik bir saldırı olduğunun farkında olmalarını sağlayın.

Anahtar kelimeler: İdari yolsuzluk, resmi kurumlar, resmi olmayan kurumlar ve kamu yararı.

ABSTRACT

MEANS OF FACİNG ADMINISTRATIVE CORRUPTION IN LIGHT OF COMPARATIVE LEGİSLATION

The Research on the role of formal and informal institutions in combating administrative corruption, search is about 'the role of Formal institutions, and In Formal institutions bodies in Combating Administrative Corruption' deals with the spread of administrative corruption, which is effect on our life in the field of economic, social, administrative and politics. administrative corruption is existing in every society especially in developing countries and least developed countries, and legislations was issued to confront it.

combating administrative corruption requires international and national effort and cooperation. at the global age treaties are signed to face it especially UN treaty regarding combating administrative corruption. and at the domestic level requires developed legislation to confront it. despite all of the efforts administrative corruption still exist in the different society around the world.

The most important finding of the research is the removal of obstacles and barriers facing the authorities and agencies concerned with combating administrative corruption in the country, and make them aware that whoever attacks public interest is an attack on the state and society.

Key words: administrative Corruption, Formal institutions, In Formal institutions, public Interest.

الملخص

وسائل مواجهة الفساد الاداري في ضوء التشريعات المقارنة

يدور البحث حول دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في مكافحة الفساد الاداري، ويتناول البحث انتشار الفساد الإداري الذي يؤثر على حياتنا في المجال الاقتصادي والاجتماعي والإداري والسياسي. الفساد الإداري منتشر في كل مجتمع وخاصة في الدول النامية والدول الأقل نمواً، وصدرت التشريعات لمواجهته وإن كان لا يزال قائماً. تتطلب مكافحة الفساد الإداري جهوداً وتعاوناً دوليين ووطنيين. ويتم التوقيع على معاهدات الدولية عديدة لمواجهتها خاصة معاهدة الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري. وعلى المستوى المحلي يتطلب إصدار تشريعات متطورة لمواجهتها. على الرغم من كل الجهود المبذولة، لا يزال الفساد الإداري موجوداً في مختلف المجتمعات حول العالم.

من أهم مقترحات البحث إزالة المعوقات التي تواجه الجهات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد الإداري في الدولة. وتوعيتهم بأن من يعتدي على المال العام هو اعتداء على الدولة والمجتمع.

الكلمات المفتاحية: الفساد الاداري، المؤسسات الرسمية، المؤسسات غير الرسمية، المصلحة العامة.

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|-----|
| KABUL VE ONAY | |
| BİLDİRİM | |
| TEŞEKKÜR | iii |
| ÖZ | iv |
| ABSTRACT | v |
| İÇİNDEKİLER | vi |
| GİRİŞ | 1 |
| | |
| BÖLÜM 1 | 5 |
| İdari yolsuzluk nedir? | 5 |
| 1.1: İdari yolsuzluğun tanımı, özellikleri ve türleri | 7 |
| 1.1.1: İdari yolsuzluğun tanımı | 8 |
| 1.1.1.1: dilde yolsuzluk..... | 8 |
| 1.1.1.2: deyimsel bozulma | 9 |
| 1.1.2: idari yolsuzluğun özellikleri..... | 13 |
| 1.1.2.1: İdari yolsuzluk sapık ve gizli bir davranıştır | 13 |
| 1.1.2.2: Kamu görevlisi, yetkisini kendi çıkarı için kötüye kullanır..... | 15 |
| 1.1.2.3: İdari yolsuzluğa birden fazla taraf..... | 15 |
| 1.1.2.4: İdari yolsuzluk olumsuz ve hızla yayılan bir sosyal olgudur. | 16 |
| 1.1.2.5: İdari geri kalmışlık | 17 |
| 1.1.3: İdari yolsuzluk türleri | 17 |
| 1.1.3.1: Organizasyon derecesine göre yolsuzluk | 17 |
| 1.1.3.2: İlgili kişilerin üyeliğine göre yolsuzluk | 18 |
| 1.1.3.3: Boyuta göre yolsuzluk | 19 |
| 1.1.3.4: Yaygınlığa göre yolsuzluk | 19 |
| 1.1.3.5: Faaliyetlerine göre yolsuzluk | 20 |
| 1.2: İdari yolsuzluğun tezahürleri, biçimleri ve nedenleri | 22 |
| 1.2.1: İdari yolsuzluğun tezahürleri ve biçimleri..... | 22 |
| 1.2.1.1: rüşvet..... | 23 |

| | |
|---|-----------|
| 1.2.1.2: kalpazanlık..... | 23 |
| 1.2.1.3: Kamu görevinin kötüye kullanılması | 23 |
| 1.2.1.4: zimmete para geçirme..... | 23 |
| 1.2.1.5: Kara para aklama..... | 24 |
| 1.2.1.6: Kamu parasının kötüye kullanılması..... | 24 |
| 1.2.1.7: nepotizm | 24 |
| 1.2.1.8: Vergi ve gümrük kaçakçılığı | 25 |
| 1.2.1.9: aldatmak | 25 |
| 1.2.1.10: şantaj | 25 |
| 1.2.2: İdari yolsuzluğun nedenleri | 25 |
| 1.2.2.1: politik nedenler | 26 |
| 1.2.2.2: şeffaflık eksikliği | 28 |
| 1.2.2.3: Ekonomik nedenler | 28 |
| 1.2.2.4: sosyal sebepler | 31 |
| 1.2.2.5: Yasal nedenler | 33 |
| 1.2.2.6: İdari (örgütsel) nedenler | 35 |
| BÖLÜM 2 | 38 |
| İdari yolsuzlukla mücadelede kurumların rolü..... | 38 |
| 2.1: İdari yolsuzlukla mücadelede resmi kurumların rolü | 39 |
| 2.1.1: İdari yolsuzlukla mücadelede yasama organının rolü | 39 |
| 2.1.1.1: sorgulama hakkı..... | 42 |
| 2.1.1.2: sorgulama | 44 |
| 2.1.1.3: Tartışma için genel bir konuyu gündeme getirme talebi..... | 46 |
| 2.1.1.4: Meclis Soruşturma Komisyonu..... | 47 |
| 2.1.1.5: Bakanlık Sorumluluğu | 49 |
| 2.1.2: İdari yolsuzlukla mücadelede yürütme makamının rolü | 49 |
| 2.1.2.1: Muhasebe | 50 |
| 2.1.2.2: Hesap verebilirlik..... | 51 |
| 2.1.2.3: şeffaflık | 52 |
| 2.1.2.4: bütünlük | 53 |

| | |
|---|----|
| 2.1.2.5: genel müfettiş..... | 54 |
| 2.1.2.6: elektronik hükümet | 55 |
| 2.1.3: İdari yolsuzlukla mücadelede yargının rolü..... | 57 |
| 2.1.3.1: Yargıda yolsuzluğun kolaylaştırılması | 59 |
| 2.1.3.2: İdari yolsuzlukla mücadele mekanizması olarak yargının bağımsızlığı | 60 |
| 2.1.3.3: Yargı sistemlerinde yolsuzlukla mücadelede Şeffaflık Örgütü'nün rolü | 63 |
| 2.2: İdari yolsuzlukla mücadelede kayıt dışı kurumların rolü | 64 |
| 2.2.1: İdari yolsuzlukla mücadelede medyanın rolü..... | 64 |
| 2.2.1.1: Yolsuzlukla mücadelede medyanın amaçları | 66 |
| 2.2.1.2: Yolsuzluğun ortaya çıkarılmasında medyanın önemi | 66 |
| 2.2.1.3: Medyanın toplum üzerindeki etkisi ve yolsuzlukla mücadeledeki rolü..... | 68 |
| 2.2.2: İdari yolsuzlukla mücadelede sivil toplum kuruluşlarının rolü..... | 70 |
| 2.2.2.1: sosyal farkındalık | 73 |
| 2.2.2.2: Çalışma ve araştırma hazırlamak..... | 73 |
| 2.2.2.3: Sıkıştırma, doldurma ve efekt..... | 74 |
| 2.2.2.4: Karşılıklı işbirliği | 74 |
| 2.2.2.5: Adli yardım sağlanması ve yargıya başvurulması..... | 74 |
| 2.2.2.6: Sivil işlerde idari yolsuzlukla mücadele | 75 |
| SON | 76 |
| KAYNAKÇA | 78 |
| İNTİHAL RAPORU | 85 |
| BİLİMSEL ARAŞTIRMA ETİK KURULU | 86 |

قائمة المحتويات

| | |
|---------|--|
| | قرار لجنة المناقشة |
| | الإعلان |
| ج..... | شكر وتقدير |
| د..... | الملخص |
| ه..... | قائمة المحتويات |
| 1..... | المقدمة |
| 5..... | الفصل الاول |
| 5..... | ماهية الفساد الإداري |
| 7..... | 1.1: تعريف وخصائص وأنواع الفساد الإداري |
| 8..... | 1.1.1: تعريف الفساد الإداري |
| 8..... | 1.1.1.1: الفساد في اللغة: |
| 9..... | 2.1.1.1: الفساد في الاصطلاح |
| 13..... | 2.1.1: خصائص الفساد الإداري |
| 13..... | 1.2.1.1: الفساد الإداري سلوك منحرف وسري: |
| 15..... | 2.2.1.1: استغلال الموظف العام سلطته لمصلحته الخاصة |
| 15..... | 3.2.1.1: تعدد أطراف الفساد الإداري |
| 16..... | 4.2.1.1: الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية سلبية وسريعة الانتشار |
| 17..... | 5.2.1.1: التخلف الإداري |
| 17..... | 3.1.1: أنواع الفساد الإداري |

- 17.....1.3.1.1: الفساد حسب درجة التنظيم
- 18.....2.3.1.1: الفساد حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه:
- 19.....3.3.1.1: الفساد حسب الحجم:
- 19.....4.3.1.1: الفساد حسب الانتشار
- 20.....5.3.1.1: الفساد حسب نشاطاته
- 22.....2.1: مظاهر وأشكال وأسباب الفساد الإداري
- 22.....1.2.1: مظاهر وأشكال الفساد الإداري
- 23.....1.1.2.1: الرشوة
- 23.....2.1.2.1: التزوير
- 23.....3.1.2.1: استغلال المنصب العام
- 23.....4.1.2.1: الاختلاس
- 24.....5.1.2.1: غسل الأموال
- 24.....6.1.2.1: الاعتداء على المال العام
- 24.....7.1.2.1: المحسوبية
- 25.....8.1.2.1: التهرب الضريبي والجمركي
- 25.....9.1.2.1: الغش
- 25.....10.1.2.1: الابتزاز
- 25.....2.2.1: أسباب الفساد الإداري
- 26.....1.2.2.1: الأسباب السياسية
- 28.....2.2.2.1: غياب الشفافية
- 28.....3.2.2.1: الأسباب الاقتصادية

- 31.....4.2.2.1: الأسباب الاجتماعية
- 33.....5.2.2.1: الأسباب القانونية
- 35.....6.2.2.1: الأسباب الإدارية (التنظيمية)
- 38.....الفصل الثاني**
- 38.....دور المؤسسات في مكافحة الفساد الإداري**
- 39.....1.2: دور المؤسسات الرسمية في مكافحة الفساد الإداري
- 39.....1.1.2: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الإداري
- 42.....1.1.1.2: حق السؤال
- 44.....2.1.1.2: الاستجواب
- 46.....3.1.1.2: طلب طرح موضوع عام للمناقشة
- 47.....4.1.1.2: لجنة التحقيق البرلماني
- 49.....5.1.1.2: المسؤولية الوزارية
- 49.....2.1.2: دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد الإداري
- 50.....1.2.1.2: المحاسبة
- 51.....2.2.1.2: المساءلة
- 52.....3.2.1.2: الشفافية
- 53.....4.2.1.2: النزاهة
- 54.....5.2.1.2: المفتش العام
- 55.....6.2.1.2: الحكومة الإلكترونية
- 57.....3.1.2: دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد الإداري
- 59.....1.3.1.2: تسهيل الفساد من قبل القضاء

| | |
|---------|--|
| 60..... | 2.3.1.2: استقلالية القضاء كآلية لمكافحة الفساد الإداري |
| 63..... | 3.3.1.2: دور منظمة الشفافية في مكافحة الفساد في النظم القضائية |
| 64..... | 2.2: دور المؤسسات غير الرسمية في مكافحة الفساد الإداري |
| 64..... | 1.2.2: دور وسائل الاعلام في مكافحة الفساد الإداري |
| 66..... | 1.1.2.2: أهداف الإعلام في مكافحة الفساد |
| 66..... | 2.1.2.2: أهمية وسائل الإعلام في كشف الفساد |
| 68..... | 3.1.2.2: تأثير الإعلام على المجتمع ودورها في مكافحة الفساد |
| 70..... | 2.2.2: دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري |
| 73..... | 1.2.2.2: التوعية الاجتماعية |
| 73..... | 2.2.2.2: إعداد الدراسات والبحوث |
| 74..... | 3.2.2.2: الضغط والتعبئة والتأثير |
| 74..... | 4.2.2.2: التعاون المتبادل |
| 74..... | 5.2.2.2: تقديم المساعدة القانونية واللجوء إلى القضاء |
| 75..... | 6.2.2.2: مكافحة الفساد الإداري داخل العمل الأهلي |
| 76..... | الخاتمة |
| 78..... | قائمة المصادر والمراجع |
| 85..... | تقرير الاستيلاء |
| 86..... | لجنة اخلاقيات البحث العلمي |

المقدمة

تعتبر ظاهرة الفساد، ظاهرة عالمية شديدة الانتشار موجود في كافة القطاعات الحكومية وغير الحكومية ولايكاد يخلو أي مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من الظواهر الخطيرة التي تواجه المجتمعات والبلدان وعلى الأخص الدول النامية من ناحية الاقتصادية والإدارية والأخلاقية والاجتماعية وتنطوي الفساد على آثار سلبية واسعة النطاق و تدمير و عجز مواجهة تحديات وإعادة الإعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنمو المجتمع وقد اهتم الكثير من الباحثين لمشكلة الفساد وأتفقت الآراء على ضرورة وضع تأسيس لمنع الفساد ولا شك إن مكافحة الفساد في عصر العولمة وتداعياته اضراراً الخطيرة تستدعي ضرورة تبادل المعلومات لحماية التنمية الإنسانية و الإدارية والأمن الاجتماعي وثقافي والإعلامي و لإعادة بنائه وتأهيل مؤسساته المختلفة التي ينبغي ان تبدأ بتأهيل الانسان وجعله يشعر بمسؤوليته الوطنية تجاه حاضرة ومستقبله و الغرض من هذا المؤسس هي تطوير المشكلة و علاجها من خلال خطوات جديّة ومحددة لمكافحة ظاهرة الفساد الخطيرة بكل صورته ومظاهره في كافة مجالات الحياة لتحرير المجتمع منها ولتعجيل عملية تنمية الإدارية والاقتصادية والمالية.

وأن الفساد يزداد في الدول العربية في المعاملات اليومية إلى درجة لم يسبق لها مثيل مما يهدد مستقبل المجتمع العربي في الصميم ويدعو إلى الفلق، وطبيعة الفساد أنه يتغير من حالات إنحراف الفردي إلى حالة الإنحراف الجماعي، وهو ظاهرة محلية يتحول إلى ظاهرة عالمية، حيث تتكون مجموعات من كبار السياسيين والمسؤولون التي تمارس الفساد و تقضي على كل من يحاول الإصلاح أو المساس بمكتسباتها غير مشروعة. ونظراً لخطورة الفساد ورد في القرآن الكريم خمسون آية في مناسبات مختلفة، تندّد بالفساد وتلوم المفسدين، و تبين خطورة الفساد و عاقبته الوخيمة، كما ورد أربع و عشرون آية في تحريم الأذى أو الأذى للآخرين كما قال الله تعالى {ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمَلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ}(روم 41).

من أسباب ظهور الفساد هو فقدان العدالة و الديمقراطية في المجتمعات، الديمقراطية في احدى اسسها هو افساح المجال للرأي الآخر كي يقول كلمته ويراقب خطوات السلطة التنفيذية، ومما لاشك فيه أن العدالة ترتبط بالإرث الفلسفي والخلقي لدى الشعوب، ولذلك نجد أن كلمة العدالة والعدل والحق الذي يتصدر في خطب ومناقشات رجال سياسية والقانون ورجال الدين وكافة الفئات المجتمع، ولذلك كل منا يعرف أن تحقيق العدالة هو الهدف الاساس في الحياة، وغالباً مايربط الإنسان بين العدالة الواقعية التي يسعى إليها، وأما فقدان العدالة يؤدي إلى فقدان الثقة بين أبناء المجتمع وشيوع الرذيلة وانهيار المجتمع وتحوله إلى مجموعة من

العصابات التي تتطالم فيها لاعتقادها إنها تحقق العدالة، ومن هنا نقول إن ظهور الفساد له علاقة كبيرة في عدم تحقيق العدالة داخل أية مجتمع وبهذا يؤدي إلى تدمير المجتمع وانهياره مادياً ومعنوياً .

الفساد الإداري يشبه الوباء و المرض، ولا بد أن يخضع هذا الوباء أي(الفساد الإداري) للعلاج سريع وناجح وبتكاليف قليلة، لأنه عندما يتأخر العلاج وتتفاقم الامور هنا تزداد صعوبة العلاج لهذا الفساد الإداري، وعندما يعالج في بداياته يكون أسهل لأن علاج اليوم افضل من الغد. وتهدف هذه الدراسة إلى كشف الأساليب القديمة و المحدثه التي يتبعها الفاسدون و المفسدون و كيفية كشفها و مواجهتها.

سبب إختيار موضوع البحث

بما أن يترك الفساد الإداري اثار وملامح واضحة على الساحة العراقية لعل ابرزها الفقر الذي سوف يظهر جليا بسبب عدم قدرة الدولة القيام باجراء تنمية الحقيقية، تلك التنمية التي تقوم على تهيئة كل الامكانيات البشرية والمادية والتخطيطية فاذا كان الفساد هو احد العوامل الاساسية المعرقله لاجراج هذه الامكانيات الى الواقع وجعلها تلامس حاجات الناس لاسيما وان مفاصل تنفيذ الخطة التنموية يعتمد في الدرجة الاولي الهيكل الإداري التنفيذي، فان هذا الهيكل قد اصابه الفساد من حيث ضعف الاداء وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب. وعلى الرغم ان البطالة هي مشكلة عالمية كما هي مشكلة الفقر، الا ان انهيار الدولة بمؤسساتها الانتاجية والإدارية وغيرها قد جعل عملية ضبط البطالة في غاية الصعوبة، فضلاً عن تزايد اعداد الخريجين من الجامعات و المعاهد دون ان يجدو لهم مكانا مناسباً وفق اختصاصاتهم العلمية(1).

أهداف البحث:

- يهدف البحث الى دراسة عوامل الانتشار الفساد الاداري في الدولة، ودور السلطات المختلفة في الدولة كالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية في مواجهة الفساد الاداري كهيئة الرقابية والتشريعية، ودور منظمات المجتمع المدني في مواجهة ومكافحة الفساد الاداري.
- يهدف البحث أيضاً الى دراسة دور المؤسسات غير الرسمية في مكافحة الفساد الإداري كما يهدف البحث إلى بيان الثغرات والنواقص الموجودة في التشريعات المقارنة في مجال مكافحة الفساد الإداري، وذلك تمهيداً لطرح المقترحات المناسبة لمعالجتها.

(1) الباحث: د.عبدالواحد مشعل، قسم الاجتماع – كلية الأدب، بأشراف: أ.د.جمال إبراهيم الحيدري، مشرف قسم الدراسات القانونية، الفساد الإداري (أبعاده القانونية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية)، وقائع الندوات العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية خلال عام 2008، بيت الحكمة العراق -بغداد، ط1، 2009م، ص13-14.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث الى دراسة الفساد الاداري ويحدد الاسباب انتشار الفساد الاداري في الدولة واثاره على الاداء الحكومة وانتماء المواطنين تجاه الدولة.

واهمية الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد الاداري خصوصا السلطة التشريعية التي لها دور الكبير لمكافحة الفساد الاداري والرقابة على الاداء الحكومة وحسن سير المرافق العامة في الدولة.

أشكالية البحث:

تكمن مشكلة البحث في وجود معوقات كثيرة امام تنفيذ القوانين الصادرة في سلطات الدولة التي تلعب دورا مهما في ازدياد وتسهيل عملية الفساد الاداري، وعمل على حث المشرع لإعادة صياغتها بالطريقة التي تمنع الحكومة من استغلال السلطة. كما وتكمن الاشكالية أيضاً في وجود ثغرات تشريعية بخصوص التنظيم القانوني السليم لمكافحة الفساد الإداري في التشريعات المقارنة .

منهجية البحث:

سيتم دراسة البحث من خلال المنهج الوصفي التحليلي المقارن، حيث يتم وصف مشكلة البحث من خلال تحليل نصوص القوانين الصادرة لمكافحة الفساد الاداري في الدولة، والاتفاقيات الدولية بشأن الفساد الاداري. وتناول اثر الفساد الاداري على البناء المجتمع.

خطة البحث:

يتم تقسيم البحث على الفصلين كالتالي:

الفصل الاول: ماهية الفساد الإداري

سنتناول في شقه الأول تعريف الفساد الإداري من ناحية اللغوية و الإصطلاحية (الشرعي و القانوني)، ومن ثم تحديد خصائص الفساد الإداري و بيان أنواعه.

وفي الشق الثاني من هذا الفصل فنخصصه للمظاهر و أشكال الفساد الإداري و تحديد أسباب الفساد الإداري.

الفصل الثاني: دور المؤسسات في مكافحة الفساد الإداري

وفي هذا الفصل نعرض دور المؤسسات في محورين رئيسيين ونتناول في الأول دور المؤسسات الرسمية في مكافحة الفساد الإداري، ونبينه في ثلاث السلطات: أولها السلطة التشريعية (البرلمان) والسلطة الثانية السلطة التنفيذية (الوزراء) و السلطة الثالثة والأخيرة هي السلطة القضائية (المحاكم) وهي السلطة المستقلة. و أما في محور الثاني و الأخير فنخصه لدور المؤسسات غير الرسمية في مكافحة الفساد الإداري و نحدده في فقرتين، الفقرة الأولى نتكلم فيها على دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد الإداري والفقرة الأخيرة نتحدث عن دور المنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري.

الفصل الاول

ماهية الفساد الإداري

التمهيد:

إن الفساد (Corruption) مصطلح يتضمن معاني عديدة في طبيته. و الفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها و الخاصة فهو موجود في أي تنضمي يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار و تكون هناك حرية تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة(2).

ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها و حديثها من مظاهر الفساد الإداري بما فيها المجتمع الإسلامي على الرغم من طهر و العفاف و العفة و النقاء التي ميزت الفكر الإسلامي على مر العصور و الأزمنة، إن الحديث عن الفساد لا يخص مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها، و إنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي و النمو الاقتصادي والأداء الإداري، ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كل المجتمعات وكل الدول وتعاليت النداءات إلى إدانتها والحد من انتشارها ووضع الصيغ الملائمة لذلك(3).

(2) راجع د. محمد العبادي، د.اسماعيل البديري – الفساد الإداري و الاقتصادي (تقصيد الوظائف العامة) أسبابه و آثاره و علاجه – بحث مقدم إلى المؤتمر القانوني في كلة القانون جامعة كربلاء في 2008/5/10 – ص4-6. في: د. أحمد مصطفى صبيح، مدير عام بمصلحة الجمارك المصرية، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية، طريفك الى المعرفة للنشر و التوزيع، مصر، ط1، 2016م، ص21.

(3) انظر:

3. Revert Klitgaard, International Cooperation Against Corruption, Finance and Development, March 1998, p.3. في: د. عصام عبدالفتاح مطر، دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، الفساد الإداري ماهيته ، أسبابه ،مظاهره،لبوثائق العالمية و الوطنية المعنية بمكافحته دور الهيئات و المؤسسات الحكومية و غير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الازارطة – الاسكندرية، 2015، ص11.

إن مفهوم الفساد مركب و مطاط، وذلك لأنه يختلف من عصر لآخر ومن مكان لآخر حيث تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد طبقاً لدلالته، ومن أمثلة الممارسات الفاسدة الرشوة و الاحتيال و التهرب من الضرائب و غسل الأموال و سوء تقدير السلع التجارية، فهي جرائم متنوعة إلى حد عدم إمكانية سردها على سبيل الحصر(4).

ويعتبر الفساد الإداري Administrative corruption من أبرز و أهم المشاكل ذات الخطورة العالية التي يمكن أن تهدد استقرار المجتمعات و أمنها، و تقوض قيم الديمقراطية و الأخلاق، و تعرض التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للخطر. و يرتبط الفساد بصلات وثيقة بأشكال الإجرام الأخرى، و خاصة الجريمة المنظمة و الجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال(5).

فيعد الفساد الإداري ظاهرة عالمية سريعة الانتشار و التوزيع عبر الحدود الدولية ذات آثار سلبية رئيسية تتركز في جميع أجهزة الدولة و آثار سلبية أفقية تتوزع بين مجموعة من الدول لذا أدرك المجتمع الدولي خطورة هذه الظاهرة فبذل المزيد من الجهود الإقليمية و العالمية و التي تحول بعضها إلى صيغ موثيق دولية. لم تكف بعض الدول لمواجهة ظاهرة الفساد عبر قوانينها الوطنية فقط بل انتظمت باتفاقيات دولية و شاركت بمؤتمرات دولية و إقليمية للوقوف على أسباب و دوافع ظاهرة الفساد و الوسائل الكفيلة بمعالجتها.

وإن أول اتفاقية عالمية لمكافحة الفساد هي اتفاقية الأمم المتحدة وهي وثيقة ملزمة شاملة ضد الفساد، حيث كثرت أفعال مكافحة الفساد إلى الساحة الدولية، وإن الدول الأطراف في هذه اتفاقية تعتمد تدابير تشريعية وغيرها من التدابير، وتتضمن الاتفاقية تدابير وقائية واسعة و تطلب وضع مجموعة من الجرائم ومنها تجريم أشكال الفساد الأساسية (الرشوة، و غسل الأموال، و إختلاس الأموال العامة) ولكن أيضاً لتجريم استغلال النفوذ، و إخفاء و غسل عائدات الفساد، وإن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية، إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل و مخاطر على استقرار المجتمعات و أمنها، مما يقوض مؤسسات الديمقراطية و قيمها و القيم الأخلاقية و العدالة، و يعرض التنمية المستدامة و سيادة القانون للخطر، و إذ تقلقها أيضاً الصلاة القائمة بين الفساد و سائر أشكال الجريمة، و خصوصاً الجريمة المنظمة و الجريمة الاقتصادية.

(4) د. عبدالعال الديربي، عضو الجمعية المصرية للقانون الدولي، أ.محمد صادق إسماعيل، خبير في مجال مكافحة الفساد، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية و الدولية، ط1، 2012، المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة، ص11.

(5) د. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، مصدر سابق، ص22.

وبالنتيجة تيقنًا بأن الفساد ظاهرة مرفوضة ومع هذا الرفض فإنها حالة موجودة ومنتشرة في جميع دول العالم وتشمل جميع المؤسسات مهما كانت طبيعتها. وأن الفساد وباءٌ خطير يسري في المجتمع كسريان النار في الهشيم مما يؤدي مؤدياً إلى الخراب و الضرر إذا علينا التصدي له بكل حسمٍ ومكافحته و القضاء عليه. وذلك بتعريف الأفراد بخطورته، و آثاره، وأسبابه و وسائل مكافحته و القضاء عليه(6).

وبناءً على ماتقدم سوف نتناول هذا الفصل ماهية الفساد الإداري في شقين، شق الأول تعريف وخصائص وأنواع الفساد الإداري. وشق الثاني مظاهر وأشكال وأسباب الفساد الإداري.

1.1: تعريف وخصائص وأنواع الفساد الإداري

احتل الفساد الإداري كظاهرة قديمة وجدت في مختلف العصور وكافة المجتمعات بدرجات متفاوتة و معطيات متعددة، أولوية بين المشاكل التي تحظى بالعناية و الاهتمام في العقد الاخير من القرن العشرين. ويقصد بالفساد في اللغة العربية التلف و العطب و الاضطراب و إلحاق الضرر بالأخرين. ويعني في اللغة الإنجليزية تدهور التكامل و الفضيلة و المبادئ الأخلاق(7).

وقد يكون الانزلاق إلى أعماق جديدة من المتاعب الاقتصادية، والآثار الاجتماعية الواسعة التي أنتجها الفساد الإداري، والتي لاقت صعوبة في تحاشيها أو تلمس الأعذار لها، فتركت بصماتها واضحة على البنى الأساسية في المجتمعات. قد يكون هذا من الأسباب الرئيسة لتعاظم الاعتراف الدولي بخطورة هذه الظاهرة و ضرورة معالجتها و القضاء عليها(8).

ليس هناك تعريف محدد للفساد الإداري بالفهوم الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بشكل غير مشروع أو لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية. الفساد مصطلح يشير إلى حالات انتهاك مبدأ النزاهة، كذلك يشير المصطلح إلى معاني أخرى كالشر، المرض، و فقدان البراءة أو الطهارة(9)

(6) لواء د. محمد حافظ الرهوان، مكافحة الفساد شر لازم لتحقيق الأمن و التنمية، مجلة كلية الدراسات العليا، العدد الخامس، يوليه 2001، ص89. في: د. أحمد مصطفى صبيح، المصدر السابق، ص25.

(7) د. حسنين المحمدى بوادى، كتاب الفساد الإداري "لغة المصالح". في: د. عبدالعال الديربي، و أحمد صادق اسماعيل، جرائم الفساد بين الكفاح الوطنية و الدولية، مصدر سابق، ص11.

(8) د. ديبالا الحج عارف، الإصلاح الإداري الفكر و الممارسة، سلسلة الرضا للتنمية الإدارية، 2002، ص77.

(9) د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري (ماهيته - أسبابه - مظاهره)، مصدر السابق، ص12.

1.1.1: تعريف الفساد الإداري

1.1.1.1: الفساد في اللغة:

العطب و التلف و خروج شيء عن كونه منتفعاً به، ونقيضه الصلاح. و قال ابن منصور في "لسان العرب" الفساد نقيض الصلاح، فَسَدَ يَفْسُدُ و يَفْسِدُ، وَفَسَدَ فَسَاداً و فُسُوداً، المفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، والفساد هنا الجذب في البر، و القحط في البحر أي في المدن التي على الأنهار(10). وجاء في المفردات (الراغب الأصفهاني): أن الفساد خروج الشيء عن الاعتدال، قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً و يضاذه الصلاح و يستعمل ذلك في النفس و البدن و الأشياء الخارجة عن الإستقامة(11). و جاء ايضاً في قاموس المحيط (فسد كعصر، والفساد: أخذ المال ظلماً، والمفسدة ضد المصلحة، و تفسد القوم يعني تقاطعوا الأرحام(12). وفساد الشيء يعني تلفه و عدم صلاحيته(13).

وإن الأشياء لها وظائف تؤديها و مهام تقوم بها و ادوار متوقعة منها، وهذا هو صلاحها، فعند وجود خلل او نقص في اداء الشيء لهذه الوظيفة او المهمة او الدور يمكن ان نقول عنه انه فسد، وهذا الخلل ناتج عن خروج الشيء نفسه عن وضعه المتعارف عليه، فهو الخلل او الخروج عن الاعتدال، ففساد الآلة بخرابها، والجسم بمرضه و ضعفه و التمررة بفقدان طعمها و القطاع الخاص بتحوله عن أداء مهمته(14).

وعرفه موسوعة العلوم الاجتماعية بأنه: (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة) ولذلك كان تعريف شاملاً لرشاوي المسؤولين المحليين أو الوطنيين، أو السياسيين مستبعدة رشاوي القطاع الخاص(15).

للفساد عدة معاني في اللغة:

الفساد العضوي: الذي ينصرف إلى فساد الأشياء المادية

(10) ابن منظور، لسان العرب، ج10، ص261.

(11) الراغب الاصفهاني، المفردات، ص379.

(12) انظر: د.البشير علي حمد الترابي، مفهوم الفساد و أنواعه في ضوء نصوص القرآن الكريم و السنة المطهرة، شبكة المعلومات، آخر إطلاع 2009/9/2. في: د.عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص12.

(13) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت 1994، ص503. في: جمعة قادر صالح، الفساد الإداري و أثره على الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة و القانون، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ط1، 2016م، ص15.

(14) أ.د.لحسن بونعمان عبدالله، الفساد وأثره في القطاع الخاص. في: مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، و الأكاديميون للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، ط1، 2014م، ج2، ص585.

(15) د.عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص14.

الفساد الأخلاقي: فإنه يشير إلى الانحراف عن الفضيلة أو مبادئ الأخلاقية بصفة عامة.

الفساد القانوني أو فساد في الوظيفة العامة: وهو فساد القانوني المعبر عن الأداء غير السليم و المنحرف للوظيفة العامة(16).

2.1.1.1: الفساد في الاصطلاح

أولاً: الفساد في الاصطلاح الشرعي :

يراد به الفساد في الأرض، وهو إظهار معصية الله تعالى و انحراف عن هديه، ويقترن بالحاق ضرر بالآخرين في أنفسهم و أموالهم(17). وكثير من موارد القرآن الكريم ذكر الفساد في مقابل الإصلاح، و ذكر الإيمان و العمل الصالح في مقابل الفساد كقول تعالى ﴿الَّذِينَ يَنْفُسُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ هُمُ الْخَاسِرُونَ﴾(18)، و ذكر الفساد مع كلمة (الأرض) في كثير من آيات وهي توضيح الجوانب الإجتماعية للمسألة، ومن جانب آخر ذكر الفساد مع ذنوب الأخرى كالسرقة أو المحاربة و هلك و نقض العهد و القلة في البيع، كما في هذه الآية قد إستعمل فساد في الارض تعبيراً عن السرقة كما في قصة يوسف (عليه السلام) ﴿تَاللَّهِ لَقَدْ عَلِمْتُمْ مَاجُنَا لِنَفْسِدَ فِي الْأَرْضِ وَمَا كُنَّا سَارِقِينَ﴾(19). و ايضاً استخدم الفساد في التعبير عن اضطراب النضام الكوني ﴿لَوْ كَانَ فِيهِمَا آلِهَةٌ إِلَّا اللَّهُ لَفَسَدَتَا﴾(20).

ولذا مفهوم الفساد معاني واسعة جداً بحيث يشمل أكبر الجرائم و خروج عن الاعتدال ومرض من نفس الانسان بما أن خير الناس انفعهم للناس وشر الناس يكون اضرهم للناس ، واعتقد أن الفساد هو كل ما يضر الانسان والانسانية .

وجاء في حديث النبي (ﷺ) عن معاوية بن أبي سفيان (رضي الله عنها) قال سمعت رسول الله (ﷺ) يقول: "إنما الأعمال كالأوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه و إذا فسد أسفله فسد أعلاه"(21). و القصد بالفساد له مدلول عام يشمل كل ما يباشره الإنسان من تصرفات مخالفة لمقتضى الأوامر الشرعية ظاهرة كانت أو باطنة.

(16) صباح عبدالكاظم شبيب الساعدي، نور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتورا فلسفة في القانون العام، جامعة بغداد، 2008م، ص52-53.

(17) أ.د. وهبة مصطفى الزحيلي، التعريف بالفساد و صورته من الوجهة الشرعية. في: مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، ج1، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، و الأكاديميون للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، ط1، 2014م، ص11.

(18) سورة البقرة آية 27.

(19) يوسف 73

(20) الانبياء 22

(21) محمد بن يزيد بن ماجه القزويني: سنن ابن ماجه، (تحقيق محمد صبحي بن حسن حلاق)، ج12، دار ابن الكثير بيروت، ص833، باب، التوقي على العمل، رقم الحديث4199.

ويطلق جمهور الفقهاء لفظ الفساد على البطلان في المعاملة الفاسدة عندهم هي تلك التي اشتملت على تخلف ركن من أركانها أو شرط من شروطها، وينبني على هذا الحكم عدم ترتب أي من الآثار الشرعية على المعاملة التي وصفت بأنها فاسدة، وكما ذهبوا إلى أن الفساد مراد منه البطلان، فهما بمعنى واحد سواء كان في المعاملات أو العبادات فكل فاسد باطل والعكس صحيح منها سواء في المعنى أو الحكم(22).

ثانياً : الفساد في الاصطلاح القانوني:

ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستعمل فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص(23).

ولحظت ان هناك ليس تعريف محدد للفساد وكل الباحثين عدها تصوير معين للفساد يعبر عن الفساد بتعبيرها الخاص و بطريقة مختلفة عن بعضهم البعض، وسبب في ذلك عدة أسباب. ومنها:

أولاً: عدم وجود منهج موحد، وتعدد مجالات النشاط الإنساني مثل (السياسة و الاقتصادية، الادارية، والعلوم الاجتماعية والشرعية...) و الباحثون يعبرون في مجالهم فإن كل جهة تبحث من خلال مجالها الخاص.

ثانياً: اختلاف مفهومه و مضمونه بين ما يراه الباحثون و بين ما يراه عامة الناس، واختلاف مفهومه بين بيئة ثقافية و بين بيئة شعبية، ما يراه من بيئة فساداً و قد يراه آخر غير مفسيدا و عكس ذلك. وكما هو الحال في المجتمعات و دول و الأديان أيضاً.

ثالثاً: اختلاف الأسلوب و صياغة في التعريف، فبعض الباحثون يعبرون بالعلم المنطق في صياغتهم و بعض الاخر يعبرون بلغتهم المعتادة بعيداً عن الشروط. وبعض الباحثون يكثر من الأمثلة في تعبيراتهم، و إلى غير ذلك.

ولكن أوضح تعريف للفساد هو تعريفه بمعناه الواسع وهو: استغلال الموظف العام لموقع عمله و صلاحياته للحصول على كسب غير مشروع أو منافع شخصية يتعذر تحقيقها بطريقة مشروعة، أو أنه سلوك غير رسمي

(22) بدر الدين محمد بن عبدالله الزركشي: البحر المحيط في أصول الفقه، (تحقيق: محمد محمد تامر) ج1، ناشر دار الكتب العلمية، لبنان، بيروت، سنة 2000م، ص257. في: جمعة قادر صالح، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص22.

(23) علي أحمد فارس: حل الأزمات (الفساد الإداري نموذجاً)، مركز المستقبل للدراسات والبحوث 2005، ص2. في: جمعة قادر صالح، مصدر نفسه، ص17.

و شرعي تفرضه ظروف معينة وتساعد عليه، ويقتضيه التحول الاجتماعي و الاقتصادي وسياسي وثقافي و غيرها(24).

أو هو استغلال منصب ما، من أجل القيام بأعمال و خدمات لمجموعة من الأشخاص، بشرط الحصول على مقابل مادي لذلك، ويعرف أيضاً بأنه: الاستخدام السيئ للوظيفة، وعدم تطبيقها بأسلوب مناسب، ولا يعتمد الفساد الإداري على وظيفة معينة، بل على طبيعة الشخص الذي يقبل الحافز نحو الفساد، ويرتبط عادةً بقبول الرشوة، وهي عبارة عن مقابل يحصل عليه الشخص لإتمام عمل ما دوننه وجه حق، اي بالاحتيال على قوانين العمل من أجل تمرير شيء ما، يحقق مصلحة لفرد، أو مجموعة من الأفراد، على حساب أفراد آخرين(25).

ويمكن تعريف الفساد على أنه أعمال غير نزيهة يقوم بها الأشخاص الذين يشغلون مناصب في السلطة، مثل المديرين، والمسؤولين الحكوميين وغيرهم، وذلك لتحقيق مكاسب خاصة، ومن الأمثلة عل ظواهر الفساد إعطاء و قبول الرشاوي و الهدايا غير الملائمة، و المعاملات السياسية غير القانونية، والغش أو الخداع، والتلاعب في نتائج الانتخابات، و تحويل الأموال، والاحتيال، وغسيل الأموال وغيرها(26).

ويعرف الآخرين بأنه: محاولة شخص تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف و الكسب الحرام غير مشروعة لمصالحه الخاصة فوق المصلحة العامة وقد يكون الفساد في القطاعين الخاص والعام وغالباً ما يحدث في القطاعين في آن معاً، وفي بعض دول العالم أصبح الفساد يتم بصورة منظمة(27).

و عرفت منظمة الأمم المتحدة بأن الفساد (أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية لسنة 2000 إلى الفساد، غير أن معناه جاء مرادفاً للرشوة تماماً، و ذلك بموجب المادة 08 منها.

أما مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 فقد عرف الفساد بأنه " القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية أو سعياً للحصول

(24) محمد صالح أمدي، الفساد في إقليم كردستان العراق، دراسة قانونية و ادارية تحليلية لظاهرة الفساد السياسي و المالي و الإداري في مؤسسات حكومة إقليم كردستان، مطبعة أربيل، ط1، 2010م، ج1، ص56.

(25) مجد خضر، تعريف فساد الاداري ، موقع موضوع، 24 يناير 2016.

(26) بدون ذكر اسم الكاتب، تعريف الفساد، موقع الموضوع، 2 أغسطس 2018.

(27) روبرت كلينجارد الفساد في كتابه "السيطرة على الفساد" مشار الية لدى د.صخر عبدالله الجندي مكافحة الفساد الضريبي. في د.عصام أحمد البيهجي، دور الشفافية في تحقيق العدالة و النزاهة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2016م، ص379.

على مزية يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو إثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر (28).

ويعرف قانون الهندي بأنه: كل موظف يقبل أو يحصل أو يوافق على استلام أو يحاول الحصول من أي شخص لنفسه أو لأي شخص آخر، أي نوع من المكافآت غير المشروعة كدافع للقيام بأداء خدمة نفعية، أو بإجراء مضايقة لشخص ما أثناء ممارسته لنشاطاته الرسمية (29).

وعرف الباحثة "سوزان روز أكرمان" بأن الفساد: السلوك الذي يمارسه المسؤولون في قطاع العام أو القطاع الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم (30).

و ايضاً جوزيف ناي عرف الفساد بأنه " سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز، و مخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ و التأثير الشخصي، و يدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدلة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، و كذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة (31).

و عرف "مانهايم" الفساد بأنه "سلوك منحرف عن الواجبات و القواعد الرسمية للدور العام، نتيجة للمكاسب ذات الاعتبار الخاص (سواء شخصية أو عائلية أو الجماعات الخصوصية)، والتي تتعلق بالثروة أو المكانة. أو السلوك الذي ينتهك الأحكام و القواعد المانعة لممارسة أنماط معينة من التأثير و النفوذ ذي الطابع الشخصي الخاص (32). أو هو "سلوك الموظف العام الذي ينحرف عن القواعد القانونية السائدة، بهدف تحقيق منفعة ذاتية" (33).

(28) د. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، مكتبة كتب علوم سياسية و قانونية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، ط1، 2011، ص73.

(29) الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، وثائق الدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مكافحة الفساد الإداري، تونس من 1-3/12/1987، ص4. في: د. عصام أحمد البهجي، دور الشفافية في تحقيق العدالة و النزاهة، مصدر سابق، ص384.

(30) د. عبدالعال الديري، و أ. محمد صادق اسماعيل، جرائم الفساد، مصدر سابق، ص12.

(31) د.صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب سابقاً و حالياً أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 1414 هـ (موافق 1994م)، ص39-40. في: د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر السابق، ص17.

(32) موسوعة (مقاتل من الصحراء): Muqatel Al، "الفساد الإداري، ب.ت.نشر. WWW.muqatel.COM، تاريخ النشر 20/1/2012، ص2.

(33) مصدر نفسه، ص2.

2.1.1: خصائص الفساد الإداري

تحول الفساد، الذي هو في جوهره سوء استعمال للسلطة العامة، لتحقيق مكسب خاص، عبر عمليات تندرج من الرشوة و غسيل الأموال إلى أنشطة الجريمة المنظمة، على ظاهرة عالمية أخذت تهدد في العمق التنمية لاسيما في بلدان العلم الثالث(34).

إن الفساد هو سعي و بذلك يكون فعلاً عمدياً و ليس خطأ عمدياً، فالشخص الفاسد يتصرف بكامل إرادته وبما أن الفساد الإداري مقترن بالإرادة فهذا يعني ارتباطه بالوظيفة الإدارية، رغم وجود أطراف في بعض الحالات ليسوا موظفين إلا إن احد الأطراف فيه دائماً موظف، علماً إن هناك آراء تشير إلى وجود الفساد في القطاع الخاص حينما يرتبط العمل بالإدارة بشكل أو بآخر ويصبح طرفاً في معادلة الفساد الإداري(35).

و ليس كل فعل مخالف للأحكام الشرعية أو القانونين و الأنظمة الوضعية يعد فساداً، إلا إذا كان عن قصد و إرادة مع التكرار و إلا عدّ مخالفة إدارية و هذا يعني أن هناك جملة من الخصائص إذا اتصف بها التصرف كلاً أو جزءاً عد فساداً إدارياً(36).

ونبين أهم خصائص الفساد الإداري فيما يلي:-

1.2.1.1: الفساد الإداري سلوك منحرف وسري:

إن الفساد سلوك منحرف وعمل غير سوي، وله علاقة بالجانب الأخلاقي ، مهما كانت صورة ذلك الفساد سواء كانت جريمة رشوة، أو مخالفة وظيفية، والسلوك من المصطلحات الغامضة لوجود المصطلحات قريبة منه وواسعة الانتشار كالنشاط والتصرف، كما أنه ليس ظاهراً في أغلب الاحوال بحيث يخضع للملاحظة المباشرة بل يكون خفياً، وإن السلوك الإنساني كمفهوم خاص يعبر عنه بأنه تلك النشاطات أو الاستجابات الصادرة عن الفرد خلال تفاعله مع الآخرين، سواء كان ذلك السلوك ظاهراً يمكن مشاهدته من قبل الغير، أو غير ظاهر يتعذر مشاهدته وملاحظته من قبل الغير. ويستدل على حصوله من خلال ملاحظة نتائجه، ومن أمثلة الأنشطة الظاهرة : العمل، التعبير اللفظي، الكتابة، الأكل والشرب، وكل أنواع النشاط الفسيولوجي، أما

(34) مقال منشور للأستاذ: خالد محسين العموشي، بجريدة صوت الحرية، بتاريخ 5. 4. 2011، قسم البحوث و الدراسات. في: د.محمد علي العزيري، الفساد مالي في منظور القانون الدولي، مصدر سابق، ص32.

(35) صباح عبدالكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري، مصدر سابق، ص62.

(36) جمعة قادر صالح، الفساد الإداري و أثره على الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص24.

السلوك الباطني غير ظاهر فهو: النشاط العقلي-التفكير، التذكر، التأمل، الإدراك، والنشاط الوجداني، -الفرح والحزن واللذة والألم، والنشاط الإنفعالي -الخوف والقلق والغضب....الخ(37).

و يتمثل الفساد في الحياة العامة في استخدام السلطة العامة من اجل كسب او ربح شخص او من اجل تحقيق هيبية أو مكانة اجتماعية، و ان السلوك المنحرف من الوجهة القانونية هو انتهاك للقوانين و الأنظمة و القيم الاجتماعية التي تحكم علاقة الأفراد ببعضهم أو علاقتهم بالدولة أو بالمجتمع، وان جميع أنواع الانحراف تواجه بالرفض من قبل المجتمع، و ان شدة الرفض متفاوتة تبدأ بأبسطها و تنتهي بأشدها حسب أشكال و صور الانحراف(38).

و لما فيه من إخلال بالواجبات و المسؤوليات المتعلقة بأداء الأعمال الوظيفية بدقة و الإضرار بالمصالح السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، إذ يلحق هذه الظاهرة أضراراً بالغة بالاقتصادية القومي و العملة الوطنية و بموازنة الدولة مما ينتج عنه عجز الهيئات الاقتصادية عن أداء أعمالها، كما و أن الأضرار السياسية تتمثل في زعزعة الأمن الدولي و الداخلي و الاستقرار السياسي الداخلي و ذلك من خلال تمويل عمليات الارهاب و بث الفرع في نفوس المواطنين أو من خلال تمويل الانقلابات العسكرية و التسلح العشوائي للدول بصورة غير منظمة و تمويل عمليات تزوير الانتخابات البرلمانية أو المحلية أو النقابية أو الحزبية ... إلخ، أما الأضرار الاجتماعية بسبب السلوك المنحرف المتمثل في الفساد يتمثل في ارتكاب جرائم القتل و الإدمان على المخدرات و ما يرتبط بها من جرائم السرقة و الجرائم الجنسية كالاغتصاب أو العنف الاجتماعي(39).

و قد يكون ظاهرة الفساد بشكل سرية في عناصرها و أدواتها و كتمان في جميع ترتيباته و إجراءاته و مفاوضاته و اتفقاته، و تتم بصورة جداً سرية بدرجة يكون كشف عنها أمر في غاية الصعوبة، و إنما غايتها اللبس و التزوير و عند محاولة الكشف عن الحالات الفساد فإنه لا يتم الكشف. فالقيادات غالباً ما تستر فسادها باسم المصلحة العامة، و تغلفه باعتبارات أمنية. كما قال تعالى في كتابه الكريم { وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي

(37) د.صباح عبدالكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري، مصدر سابق، ص63.

(38) د.احمد محمد عبدالهادي، الانحراف الإداري في دول النامية، الإسكندرية مركز الإسكندرية للكتاب، 1997، ص9. في: عمر موسى جعفر القريشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، رسالة تقدم بها إلى مجلس كلية الحقوق في جامعة النهرين و هي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام، جمهورية العراق، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2012م، ص 67.

(39) د.حسين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص14. في: د.أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، مصدر سابق، ص146.

الأرض قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ(40). وفي هذه الآية الكريمة تدل على أنه لا يحصل في أمرهم قوة من العزة والمنعة ويستخرجوا نوعاً من المكر والكيد على سبيل الخفية(41).

وعادةً ما تتم إجراءات وعمليات الفساد الإداري في إطار من السرية والخوف، و غالباً ما تؤدي عمليات الكشف عن الفساد الإداري إلى كشف جزئي عن الحقيقة دون معرفتها كاملة، ففي هذا السياق أثبتت الدراسات أن الصفقات الكبيرة محل الفساد تكون معقدة و غير مباشرة، تغري كبار الموظفين، على الاقبال على الفساد و المغامرة، لأنّ احتمالات الشكوك حولها تكون ضعيفة(42).

2.2.1.1: استغلال الموظف العام سلطته لمصلحته الخاصة

إن الفساد الإداري يرتكب من قبل الموظف عام مستغلاً سلطته لمصلحته الخاصة، وهذا لا يعني أن الأفراد من غير الموظفين لا يرتكبون جرائم فساد إداري، ولكن لا بد أن يكون أحد الأطراف موظفاً و إلا لما قيل فساد إداري بل جريمة عادية(43).

يلجأ كثير من المسؤولين الذين يتمتعون بمناصب في أجهزة الدولة إلى استغلالها من أجل تحقيق مكاسب مادية، و بطبيعة الحال فإن هؤلاء يتحولون مع مرور الوقت إلى شركاء أو رجال أعمال إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين، ومن ثم يتحول اهتمامهم إلى البحث عن طريق و أساليب تمكنهم من زيادة أموالهم و ثروتهم الخاصة بهم على حساب الاهتمام بتحقيق متطلبات مواطني بلدانهم، وربما يتحول المسؤول بعد تركه الوظيفة إلى مفسد كبير من أجل زيادة أمواله و قيامه بغسل هذه الأموال بطريقة أو بأخرى(44).

3.2.1.1: تعدد أطراف الفساد الإداري

قد يكون الفساد فردياً في حالة الأعمال المحضورة و التي يستطيع الشخص القيام به بمفرده و من بينها الاحتيال، النصب، الاختلاس، الابتزاز و المحسوبية... إلخ، إلا أنه من الممكن أيضاً أن يمارس الفساد من قبل أطراف عدة بجانب الأفراد كالجماعات الإجرامية المنظمة(45)، حيث يشارك في أغلب الأحيان في هذه النوع من الفساد

(40) سورة البقرة، الآية 11.

(41) جمعة قادر صالح، الفساد الإداري و أثره الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص32-33.

(42) أ.د.مفتاح صالح، و أ.معارفي فريدة، الفساد الإداري و المالي، أسبابه، مظاهره و مؤشرات قياسه، ملتقى وطني حول : حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر بيسكرة، يومي 6 و 7 ماي 2012، ص8.

(43) أنظر د. ناصر عبيد الناصر، الفساد الإداري ماله و ماعليه، مقال منشور على الموقع: WWW.thisissyria.net.

(44) د.محمد عبد صالح حسن، د.عماد صلاح، الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للفساد في العراق، هيئة النزاهة، ص4، ب، ت، نشر، تاريخ زيارة الموقع : 2020/11/12.

(45) انظر: د.عبدالرحمن محمد العيسوي، سيكولوجية الفساد و الأخلاق و الشفافية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011م، ص54. في أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية، مصدر سابق، ص143.

الجماعي أكثر من شخص في سلوك الفاسد مما يعني أن الفساد لم يعد فردياً حيث باتت المشاركة فيه من قبل عدة أطراف منهم أصليين، ومنهم ثانويين، إذ أنّ الأطراف الأصليين يتمثلون بالمستفيدين و المستغلين، أما الأطراف الثانويين فهم الوكلاء حيث يتدخلون لتسهيل عملية الفساد للأطراف الأصليين، بصورة باتت أعمالهم مخططة و منظمة، مما يصعب معه إدراك كافة جوانبه و تحركاته، و ذلك بسبب تعدد أطرافه، مما يجعل منه عملية معقدة و صعبة المكافحة(46).

4.2.1.1: الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية سلبية وسريعة الانتشار

الفساد ظاهرة إجتماعية ذات تأثير سلبي تتعدى إلى جميع نواحي الحياة، فتوضع آثارها على مستويين، وهما المستوى الداخلي و المستوى الخارجي، فعلى المستوى الداخلي، تنطوي هذه الظاهرة على الانحراف في السلوك الإنساني عن المسار الطبيعي وما يرافقه من تصدع للقيم الاجتماعية و الأخلاقية، و التفاوت الاقتصادي بين الأفراد المجتمع، و تمكين أصحاب النفوذ السياسي من الإثراء غير المشروع على حساب المصلحة العامة، أما على المستوى الدولي فهذه الظاهرة تمتد للنيل من ثقة الدول بالدولة في المحيط الدولي، كما أنها تضعف إمكانياتها الاقتصادية و مركزها السياسي في الداخل و الخارج، و بذلك تتوزع آثارها بين الفرد و الدولة(47).

وإن الفساد ظاهرة إجتماعية بأنه التصرف ينتشر بحيث يصبح جزءاً من حياتهم اليومية دون شعور بالحرَج في تطبيقه أو إتباعه ولو كان سيئاً. و الظواهر الاجتماعية برأيهم كثيرة و متعددة منها السليم و منها السيء خصوصاً اذا تحول إلى مرض مثل النفاق، الغش، الفساد... و غير ذلك. أما كيف تتحول هذه الظاهرة إلى مرض فالجواب: حينما يفقد المواطن الشعور بالمسؤولية و لا يتقيد بالقوانين و التعليمات التي تضعها الدولة، و عندما لا يسعى إلى تثقيف نفسه و توعيتها و انما يسكت على ما يراه من الخطأ بل يساهم فيه(48).

وإن خاصية انتشار الفساد لا يقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة، بل إن الفساد قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصاً في ظل العولمة و السوق المفتوحة. و يتميز الفساد بسرعة الإنتشار و خاصة

(46) دنوف سالم كنعان، الفساد الإداري و المالي، أسبابه، آثاره و سبل مكافحته، مجلة الشريعة و القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، عدد 33 يناير 2008، ص85-86؛ د. عطية حسين الأفندي، اتجاهات جديدة في الإدارة العامة، القاهرة، 2001، ص119. في: أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، مصدر سابق، ص143.

(47) د. عبد الرسول عبد الرضا جابر الأسد، الفساد المالي و الإداري، شبكة جامعة بابل، 2011/9/20، تاريخ زيارة الموقع 2012/1/15، ص1. في: جمعة قادر صالح، الفساد الإداري و أثره على الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص28.

(48) أنظر: نزار ترجمان، مقال منشور في جريدة الثورة السورية العدد 29/4/2007. في: د. صباح عبدالكاظم شبيب السعادي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، مصدر السابق، ص68.

عندما يكون الفساد ناتجاً عن المسؤولين، فتزداد سلطة الفاسدين و نفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً(49).

وقد بين في القرآن الكريم في قصة يوسف (عليه السلام) أن الفساد سريع الانتشار بين الناس حينما تحدث عن خبر امرأة العزيز مع يوسف (عليه السلام)، إذ أخبرنا الله تعالى أن خبر يوسف و امرأة العزيز قد شاع في المدينة ولم يكتف حتى تحدث به الناس وذلك لأن النفس البشري يميل الى الانحراف أكثر مما يميل الى الإصلاح(50).

5.2.1.1: التخلف الإداري

يترافق الفساد الإداري أحياناً كثيرة ببعض مظاهر التخلف الإداري مثل: تأخير المعاملات و التغييب عن العمل و سوء استغلال الوقت و العصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري و غيرها من المشاكل الإدارية، مما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى العناصر الصالحة في النظام أو الجهاز الإداري بعدم الراحة و فقدان الحافز على العمل الجاد و خدمتهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة إذا كانوا من أصحاب القرار في الجهاز الإداري، مما يؤثر ذلك على مصلحة المجتمع بأكمله(51).

3.1.1: أنواع الفساد الإداري

ليس هناك تعريف شامل و متفق عليه للفساد و ذلك راجع لعدة أسباب لذلك وجود أنواع مختلفة و متنوعة للفساد و انواع الفساد متغيرة و متطورة باستمرار:

1.3.1.1: الفساد حسب درجة التنظيم

هناك ثلاث انواع رئيسية للفساد:

(49) عبدالمجيد حمد حراشة، الفساد الإداري، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، اردن، الأردن، 2003م، ص41. في: د. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، مكتبة كتب علوم سياسية و قانونية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، ط1، 2011، ص102.

(50) الطبري، الجامع البيان، ج16، ص62.

(51) حراشة، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص41. في: د. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية، مصدر سابق، ص103.

أ. **الفساد العرضي:** وهي تعبير الى كافة أشكال الفساد الصغيرة و العرضية التي تعبر عن سلوك الشخصي اكثر مما تعبر عن نظام عام بالادارة(52)، مثل: سرقة أدوات الدوائر الحكومية أو غير الحكومية، و الاختلاس والمحسوبية أو بعض المبالغ الصغيرة..

ب. **الفساد المنتظم أو النظامي:** هو الفساد الذي يحدث حين تتحول إدارة المنظمة الى إدارة فاسدة بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة للفساد يستفيد و يعتمد كل عنصر منها على الآخر مثال ذلك شبكة الفساد التي تضم مدير الدائرة و مدراء المشاريع و المدير المالي و التجاري(53).

ت. **الفساد الشامل:** هو نهب واسع النطاق للأموال و الممتلكات الحكومية عن طريق صفقات وهمية، أو تسديد أثمان سلع صورية، تحويل ممتلكات عامة إلى مصالح خاصة و بحجم كبير ويمارس هذا النوع من قبل القمة المترتبة على رأس الهرم ومنح الإمتيازات الاقتصادية الخاصة و تقديم الهبات و الرشاوي السياسية الكبيرة لتحقيق أغراض سياسية(54).

1.1.3.2: الفساد حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه:

أ. **الفساد في القطاع العام:** هو استغلال مناصب العام للمصالح الشخصية، وهو من أكبر معوقات التنمية، و أن بقائه مرهون بأدائه و فعاليته، و تحقيق أهداف التي وجد من أجلها أصلاً لخدمة المجتمع و أفراد. ولكن الشكوى كانت و مازالت من الفساد و الهدر الغالب على مؤسسات الدولة، حتى أن منهم في السلطة يعانون من هذه الظاهرة و هذا ما يظهر واضحاً في خطبهم و تصريحاتهم الداعية للإصلاح و محاربة الفساد(55).

ب. **الفساد في القطاع الخاص:** هو الفساد في الكثير من الدول النامية في كافة انحاء البلد و الفساد يمكن الثقة الجمهور في المؤسسات الاقتصادية الخاصة، كما يؤدي الى انتهاك سيادة القانون و يهدد التنمية

(52) عطاء الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي، مكافحة الفساد في الوطن العربي المظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009، ص342. في: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري، في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2012 – 2013، ص 26.

(53) علي أحمد فارس، حل الأزمات، الفساد الإداري نموذجاً، مركز المستقبل، مركز المستقبل للدراسات و البحوث، <http://mcsr.net/activities/032.html>، في: سامر مؤيد عبد اللطيف، و منى محمد عبدالرزاق، و صفاء محمد عبد، دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكية القانون، pdf.102842-170427، جامعة أهل البيت.

(54) الدليل الإرشاد حول أدوات تشخيص الفساد الإداري، برنامج المجتمع المدني العراقي، 2006. في: د. عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية، مصدر السابق، ص401.

(55) محمود صادق سليمان، الفساد: الواقع و الدوافع و الانعكاسات السلبية، مجلة الفكر، العدد 54، (الشارقة، مركز بحوث الشرطة الشارقة)، 2005، ص148. في: مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، العدد الثالث/ السنة الثامنة 2016. ظاهرة الفساد المالي و الإداري و دورها في تحجيم أداء الاقتصاد العراقي بعد العام 2003، ص750. A.Lec. Hamad.j.

والديمقراطية وتشمل هذه الممارسات الفاسدة في القطاع الخاص، الرشوة، الوساطة، والمحسوبية، وإساءة استخدام المعلومات في عمليات بيع وشراء الأسهم⁽⁵⁶⁾.
استغلال نفوذ للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة، أو قيام أصحاب شركات الخاصة و عملائهم باستعمال مختلف الوسائل من الرشوة و هدايا إلى القطاع العام من أجل الحصول على عقود العمل و تنفيذ المشاريع و ذلك لتحقيق مصلحة شخصية كالإعفاء من الضريبة⁽⁵⁷⁾

3.3.1.1: الفساد حسب الحجم:

أ. **الفساد الكبير:** فساد درجات الوظيفة العليا من الموظفين و الذي يقوم به كبار المسؤولين و الموظفين للتحقيق مصالح المادية أو إجتماعية كبيرة و هو أهم و أشمل و أخطر لتكليفه الدولة بمبالغ ضخمة. هذا الفساد أطلق عليه الفقه العربي تسمية " جرائم الصفوة" و جرائم ذوي الياقات البيضاء. و هو فساد ينتشر في الدرجات الوظيفة العليا للإدارة، و يرتكبه رؤساء الدول و الوزراء و المسؤولين الكبار في الدولة، و يستخدم فيها الرشاوي الضخمة⁽⁵⁸⁾.

ب. **الفساد الصغير:** وهو الذي تقوم به طبقة الموظفين الذين يختصون بتقديم الخدمات العامة فينقضون مقابل هذه الخدمات الرشاوي من اصحاب المصالح و الفساد التي تستهدف منافع محدودة في قيمتها و ينتشر في المستويات الوظيفية الصغرى و يرتكب من قبل صغار الموظفين. مثل الرشاوي الطوعية بمقابل التعجيل في الحصول على تراخيص البناء، و أن أخطر اللصوص هم الذين يقفون في أعلى مراكز الدولة، و يستغلون سلطتها في نهب أموالها و الاستيلاء على العطاءات للمشاريع الكبيرة، أما صغار اللصوص فإن قدراتهم ليس لها نفس الخطورة على اقتصاد الدولة و دعائم النظام⁽⁵⁹⁾.

4.3.1.1: الفساد حسب الانتشار

أ. **الفساد الدولي:** هناك الفساد يأخذ مكاناً واسعاً عالمياً يعبر حدود الدول و حتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولمة) بفتح الحدود و المعابر بين البلاد و تحت مظلة و نظام الاقتصاد الحر. ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل و خارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل

(56) أ.د.لحسن بونعامة عبدالله، الفساد وأثره في القطاع الخاص. في: مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، مصدر سابق، ج2، ص601.

(57) عطاء الله خليل، منخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي، مكافحة الفساد في الوطن العربي المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009، ص342.

حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري، مصدر سابق، ص27.

(58) د.عبدالعال الديري، و أ.محمد صادق اسماعيل، جرائم الفساد، مصدر السابق، ص14.

(59) فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، مؤسسة دار الرسالة العلمية، ط1، 2011م، ص22.

بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات و اقتصادات على مدى واسع و يعتبر الأخطر نوعاً لأنه يمس كيان الدولة لذا جريمة كبيرة بحق الدولة ولا يغفر لمثل هذه الجريمة(60).

ب. الفساد المحلي: الفساد هناك في حدود معين لا يتجاوز الاقليم، وهو ينتشر داخل بلد واحد في منشآت الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة و من الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود ويكون فساداً صغيراً و جنوده صغار الموظفين و الأفراد عاديين(61).

5.3.1.1: الفساد حسب نشاطاته

أ. الفساد الأخلاقي: هو من أخطر انواع الفساد ومن صعب إصلاحها لأنه يتعلق بالشخص ذاته وبأخلاقه وقيمه، وهو من مظاهر الفساد التي تنتشر في المجتمعات المختلفة بسبب السلوكيات الخاطئة، والاخلاق السيئة، ومن أشكاله العلاقات غير الشرعية بين الجنسين، والفحش في الكلام، وسوء الادب في التعامل و المتمثل في مجمل الانحرافات الأخلاقية و السلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي و تصرفاته، أو استغلال السلطة لتحقيق مآرب شخصية على حساب المصلحة العامة أو ممارسة المحسوبية بصورتها الاجتماعية (المحاباة الشخصي) دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة و الجدارة(62).

ب. الفساد الثقافي: ان الفساد الثقافي هو أخطر أنواع الفساد على الاطلاق وان الثقافة وقيم لا تبنى بين يوم أو يومين بل تحتاج الى اجيال من اجل ان تجمع في منظومة اجتماعية سليمة ويستخدم مصطلح الفساد الثقافي لتوصيف حالة أي جماعة ثقافية تخرج عن الثوابت العامة لدى الأمة، مما يفكك هويتها و إرثها الثقافي، وهو عكس الأنواع الأخرى من الفساد يصعب الإجماع على إدانته او سن تشريعات تجرّمه، لتحصنة وراء حرية الرأي و التعبير و الإبداع(63).

ت. الفساد الاجتماعي: السلوك الذي ينحرف على المعايير و القواعد التي تنظم ممارسة وظيفة عامة، أو أداء دور جماعي للحصول على نفع شخصي أو جماهير مستحق، أو التهاون في الالتزام بمعبر الأداء السليم للواجبات، أو تسهيل ذلك للآخرين(64). ومن غير شك فإن أسبابه كثيرة و أخطرها التفكيك الأسري و انحراف

(60) د. عبدالعال الديري، و أحمد صادق اسماعيل، جرائم الفساد، مصدر سابق، ص14. و ذكر تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2005 أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تشتغل الفساد في دول النامية للحصول على المشاريع، تليها الشركات الفرنسية ثم الصينية و الألمانية، كما يضيف ذات التقرير أن عدد كبير من الموظفين السامين في أكثر من 136 دولة يتقاضون مرتبات منتظمة (رشاوي) مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات.

(61) مصدر نفسه.

(62) د.أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية، مصدر سابق، ص136.

(63) سعيد بن محمد بن فهد الزهيرى الفحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص68.

(64) عبدالكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص22.

الاحداث، وكثرة البطالة و شيوع المهيجات الجنسية و غير ذلك. فالمجتمع الذي يسيطر عليه الفساد يظل مسكوناً بالفكر الراكد المنحرف و لا تؤثر فيه الصدمات التي تهب عليه بين حين و آخر فيبقى الخلل قائماً و الانحراف عاماً⁽⁶⁵⁾.

ث. **الفساد القضائي:** إن الفساد القضائي يتسبب في هدم المجتمعات الديمقراطية و يحرم المواطنين من الوصول إلى العدالة و التمتع بحق الإنسان في محاكمة العادلة و نزيهة، وهو انحراف الذي يصيب الهيئات القضائية، مما يؤدي إلى ضياع الحقوق و تفشي الظلم، و من أبرز صورة: المحسوبة و الواسطة، و قبول الهدايا و الرشاوي، و شهادة الزور، و الفساد القضائي بهذا الشكل هو من أخطر ما يهلك الحكومات و الشعوب، لأن القضاء هو السلطة التي يعول عليها الناس لإعادة حقوقهم المهضومة⁽⁶⁶⁾.

ج. **الفساد السياسي:** هو متعلقة بمختلف المخالفات و الإنحرافات التي ترتبط بفساد المؤسسات السياسية في الدولة كغياب الديمقراطية و الشفافية، و انعدام المشاركة السياسية، و هذا النوع من الفساد يسود في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً بيروقراطياً يتسم بعدم الاستقرار السياسي و سلب حرية إبداء الرأي من المواطنين و حرمانهم من المشاركة في رسم السياسات العامة⁽⁶⁷⁾. و هذا الفساد يصدر من كبار رجال الحكم و الوزراء و قادة الأحزاب السياسية و كبار مسؤولي التشريع و القضاء. و إن هذا النوع من الفساد هو أساس كل أنواع الفساد الأخرى، لأن السلطة القائمة بحسناتها و عيوبها تؤثر في جميع مجالات الحياة في المجتمع، لذلك إذا كانت السلطة السياسية فاسدة فإنها تنتج مجتمعاً فاسداً و مريضاً من الناحية الاجتماعية فتفرض حضورها على المشهد السلوكي العام⁽⁶⁸⁾.

ح. **الفساد الاقتصادي:** هو سوء استخدام الوظيفة أو المنصب عموماً لتحقيق منفعة خاصة، و يتعلق هذا النوع من الفساد بالممارسات المنحرفة و الاستغلالية للاحتكارات الاقتصادية التي تقع بالاعتداء مباشرة المتعلقة بالمعاملات المصرفية و التجارة العملة، و الاستيراد و التصدير، و المنافسة غير المشروعة، و الغش التجاري، و الاختلاس المال العام و الاستيلاء عليه و التهريب الجمركي و قطعات الأعمال، التي تستهدف تحقيق منافع اقتصادية خاصة على حساب مصلحة المجتمع، و تحدث هذه الممارسات نتيجة غياب الرقابة أو نتيجة ضعف الضوابط و القواعد الحاكمة⁽⁶⁹⁾.

(65) فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، مصدر سابق، ص25.

(66) محمد الأمين البشري، الفساد و الجريمة المنظمة، ص48. في: حاحة عبدالعالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في جزائر، مصدر سابق، ص29.

(67) عبدالله كريم السالم، الفساد الإداري في الدول النامية مجلة البحوث الإدارية العدد21 أبريل، ص36.

(68) د.خالد محمد صافي، هل انتشار الفساد يعبر عن انقسام ديني و وطني، الغزوة، 2005/2/1، Donia Al-Raai تاريخ زيارة الموقع 2012/4/15، ص2.

(69) أ.د.سيد شوريجي عبدالمولي، مواجهة الجرائم الاقتصادية في دول العربية، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأكاديميون للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، ط1، 2014م، ص12.

خ. **الفساد المالي:** هو ظاهرة سلبية تنفشي داخل الأجهزة الإدارية لها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال نتيجة للثقافة السائدة في المجتمع و المنظمة و النظام القيمي و تقترن بمظاهر متنوعة كالرشوة و علاقات القرابة والوساطة و الصداقة تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساسي و غايتها الرئيسية إحداث انحراف في المسار الصحيح للجهاز للإداري لتحقيق أهدافا غير مشروعة فردية أو جماعية(70).

د. **الفساد الإداري:** هو تعبير عن مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين و عدم الانتماء والمسئولية تجاه العمل العام. ويتعلق بمظاهر الفساد و الانحراف الإداري أو الوظيفي من خلال المنظمة و التي تصدر من الموظف العام إثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني و ضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم و صلاحياتهم للحصول على مكاسب و منافع بطريق غير مشروعة(71).

2.1: مظاهر وأشكال وأسباب الفساد الإداري

من هنا يتبين أشكال و مظاهر الفساد الإداري ك(الرشوة، التزوير، استغلال منصب العام، الاختلاس، غسل أموال، الإعتداء على المال العام، المحسوبية، التهرب الضريبي و الجمركي، الغش، و الأبتزاز) ومن بعدهم نتحدث عن أسباب الفساد الإداري و هي ستة أسباب كالتالي(السياسية و غياب الشفافية و الإقتصادية و الإجتماعية والقانونية و الإداري

1.2.1: مظاهر وأشكال الفساد الإداري

ينشأ الفساد و ينتشر نتيجة عوامل عديدة اقتصادية واجتماعية و ثقافية و سياسية يمر بها المجتمع، وهناك أشكال عديدة للفساد نذكر منها على سبيل المثال الرشوة وقبول هدايا ومحابة الأقارب والتهرب الضريبي واستغلال السلطة والكسب غير المشروع واعتماد التشريعات التي تخدم مصالح من هم في السلطة واختلاس الأموال العامة، و غسل الاموال والابتزاز والغش و التزوير وتجاوز القوانين و التساهل والتميز، و تتنوع مظاهر الفساد و تصنيفاته بحسب تلك العوامل:

(70) د.محمد علي العزيري، الفساد المالي في منظور القانون الدولي (دراسة مقارنة)، اربيل-2016، ص29.

(71) د.عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية في تحقيق العدالة و النزاهة، مصدر سابق، ص421.

1.1.2.1: الرشوة

إن السبب الرئيسي للفساد هي الرشوة، وبوجه عام تعرف الرشوة بأنها مبلغ ثابت أو نسبة معينة من قيمة صفقة ما، أو شكل من أشكال المنافع (النقدية أو غير النقدية) يقدم إلى احد موظفي الحكومة الذي يتمتع بسلطة معينة تمكنه من منع إجراء المخالفة للقانون للفرد أو الجهة التي تقدم الرشوة.

أو الرشوة تعني قيام الموظف العام بأعمال الوظيفة لتحقيق مصلحته الشخصية ، فهي انحراف الموظف في أدائه لوظيفته عن تحقيق المصلحة العامة بعمل أو امتناع عن عمل من أعمال وظيفته مقابل منفعة خاصة. ويتم الإتفاق بين الموظف و بين الراشي والذي يحصل الموظف بموجبه على فائدة أو كسب غير مشروع من الوظيفة يكون سابقاً على قيام موظف بالعمل المطلوب منه أو الإمتناع عنه(72).

2.1.2.1: التزوير

التزوير هو تحريف متعمد للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يثبتها صك أو مخطوط يشكل مستنداً بدافع إحداث ضرر مادي أو معنوي. وهو فن تقليد الوثائق والبطاقات والشهادات وإصدارات تؤكد مشروعية أنشطتها وكذلك مع العملة الورقية (النقدية)، عادة ما يمارس هذا الفن شخص ذكي و بارع في التقليد والتزييف لتحقيق حاجة بعض الناس لتلك الوثائق والأوراق(73).

3.1.2.1: استغلال المنصب العام

يتوجه أصحاب المناصب العامة وبخاصة في الدول النامية إلى استغلال مناصبهم لتحقيق المكاسب المادية الشخصية سواء لهم وهي التي حملها الشعب لهؤلاء، وبمرور الوقت يتحول هؤلاء إلى رجال أعمال أو شركاء في تجارة إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين، وهم بذلك يقومون بإساءة استخدام السلطة من خلال الاحتيال والغش والإضرار بالثقة التي منحتها الدولة(74).

4.1.2.1: الاختلاس

يعتبر الاختلاس السلوك الاجرامي أيضاً مشتركاً مع جريمتي السرقة وخيانة الأمانة هو تصرف الموظف العام أو من في حكمه في المال المسلم إليه بسبب وظيفته تصرف المالك بتغيير حيازته الناقصة له الى حيازة

(72) فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، مصدر السابق، ص174.

(73) م.الفقي عيسى عمرو، جرائم التزييف و التزوير، المكتب الفني للإصدارات القانونية، لاذكر لدار النشر، طبعة عام 2000، ص13 وما يليها. في: د.فاديا قاسم بيضون، دكتوراه في الحقوق، الفساد أبرز الجرائم الأثار و سبل المعالجة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ط1، 2013م، ص285.

(74) أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية، مصدر سابق، ص60.

الكاملة فإذا كانت حيازة الموظف للمال (عارضة) فإنه إذا استولي عليه لا يكون مختلساً. فالاختلاس يقتضي استيلاء الموظف على المال المسلم إليه أو الذي هو بحفظه وإضافته إلى ملكه، بقصد الإضرار بملكه، فنية التملك هي ركن أساسي في الاختلاس بمباشرة الفاعل مظاهر السيطرة على المال محال الاختلاس مع اقتران نيته بحرمان صاحب منه(75).

5.1.2.1: غسل الأموال

تعني أنشطة غسل الأموال (أوتبييضها) هي عملية التي تتم بموجبها إعادة تدوير الأرباح المتولدة عن العمليات ذات نشاط الاجرامي، والأنشطة غير المشروعة، لتمكينها من الدخول بشكل مشروع داخل النظام المالي العالمي، بحيث يصبح من الصعب التعرف إلى المصادر الأصلية لهذه الأموال، ومن ثم يمكن إنفاقها واستثمارها في أغراض مشروعة(76).

6.1.2.1: الاعتداء على المال العام

غالباً مايقوم بهذا السلوك الفاسد كبار السياسيين والمسؤولين الحكوميين، وذلك من خلال استخدام نفوذهم لتحقيق مكاسب شخصية على حساب المصلحة العامة، مثل كسحب قروض من البنوك المملوكة للدولة بفوائد منخفضة وتسهيل حصول رجال الأعمال من القطاع الخاص على قروض بفوائد منخفضة وبدون ضمانات مقابل الحصول على جزء من القرض على سبيل الرشوة أو عمولة. والإستيلاء على بعض الممتلكات العامة عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية أو استئجارها لفترة زمنية طويلة بمبالغ زهيدة(77).

7.1.2.1: المحسوبية

تعني هذه الظاهرة من خلال الوساطة والمحابة كما يطلق عليها البعض وفي البعض الدول تسمى (الاستثنائات) والتي تعني الخروج على القوانين والأنظمة والتعليمات لصالح آخرين تربطهم بالموظفين رابطة القرابة أو النسب أو الصداقة و يمكن التمييز بين النوعين من الصور المحسوبية الأولى: (المحسوبية الاجتماعية) وهي تعني محابة الأقارب و الأصهار و الأصدقاء و المعارف و أقاربهم في التعيين مثلاً: (دون النظر لاعتبارات الكفاءة و الجدارة) و أما صورة الثانية فهي (المحسوبية السياسية) والتي تعني مكافأة

(75) فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، مصدر السابق، ص293.

(76) إعداد الإنتلاف من أجل النزاهة و المساءلة (أمان)، النزاهة و الشفافية و المساءلة في مواجهة الفساد، ط4، 2016، ص22.

(77) انظر: زياد عربية بن علي، الفساد، أشكاله، أسبابه، و دوافعه، آثاره، مكافحته و استراتيجيات الحد من تناميته، معالجته، مجلة دراسات استراتيجية، جامعة دمشق، العدد 16، 2005،

ص3. في: د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص316.

الحزب الحاكم و مؤيده بالتعيين و الترقية، و عقاب الخصوم بالحرمان أو الفصل دون النظر لإعتبارات الكفاءة و الجدارة، و لا يقتصر ذلك على تعيين كبار الموظفين بل يشمل الصغار أيضاً، و من ثم تستخدم المحسوبية كدعاية الحزبية و هذا يؤدي إلى فساد الحياة السياسية بوجه العام و الحياة الإدارية بوجه خاص (78).

8.1.2.1: التهرب الضريبي والجمركي

هذا السلوك الفاسد قيام سياسيون و المسؤولين الحكوميين بالحصول على مبالغ مادية أو هدايا من رجال الأعمال بغية منحهم تخفيض ضريبي و جمركي و هي بذلك تعني ضياع جزء من أموال الدولة.

9.1.2.1: الغش

و هي الوسيلة غير سليمة من أجل التحقيق الكسب السريع التي تقوم بها المؤسسات التجارية و الشركات و المصانع بقصد الإبهام و إخفاء الرداءة و إظهار جودة زائفة حيث تتم الإخفاء أو الخلط في المكابيل أو المقاييس المستخدمة في عمليات البيع و الشراء عند الاستيراد و التصدير (79).

10.1.2.1: الابتزاز

هو ممارسة نوع من السلوك لبعض الموظفين من العاملين في الوظائف السيادية أو الأمنية و غيرها، فغالباً ما يتوجه بعض هؤلاء إلى ابتزاز المواطنين عن طريق إرهابهم و تهديدهم و إجبارهم على دفع الأموال، و الذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة تدفع طواعية من قبل مقدمها و بإرادته الكاملة لكونها تحقق مصلحة شخصية له، بينما ينطوي الابتزاز على عنصر الجبر و الإكراه حيث يتعرض الشخص للتهديد و الوعيد من أجل دفع تلك الأموال لمن يمارس الابتزاز عليه (80).

2.2.1: أسباب الفساد الإداري

الفساد يأتي على رأس قائمة الأسباب لإعاقة نمو الاقتصاد و مسيرة التنمية و قصور الخدمات التي تقدم للمواطنين و زيادة نسبة الفقراء و تأثر رفاههم و انعدام التوازن في مستوى دخول الأفراد، ما ينتج عنه عدم

(78) نبوية علي محمود الجندي، الفساد السياسي الدول النامية مع الدراسة تطبيقية للنظام الإيراني حتى قيام الثورة الإسلامية (1941 – 1979)، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1983، ص35. في: عمر موسى جعفر القريشي، أثر الحكومة الإلكترونية، مصدر سابق، ص79.

(79) Russia's economy of favours Blat, Networking & informal exchange by Allena V.Ledeneva, Cambridge University, Press 1998, P.29. في: دفايا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، مصدر السابق، ص285.

(80) الندوة الإقليمية بدائرة التعاون الفني للتنمية التابعة للأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة: نادر أبو شيخة، إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1989م، ص30-31. في: د.أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية، مصدر سابق، ص64.

ملاءمة حاجاتهم، فلا بد من استراتيجيات المدروسة و الشفافية تطبق المفهوم الحقيقي لرقابة المالية و الإدارية و القضائية على من يعتدون على مال العام و يمثلون بؤرة الفساد و الرشوة(81).

الفساد الإداري، سواء كان ذا طبيعة مالية أو غيرها، له أسباب ذاتية و أخرى موضوعية، أما الذاتية فهي مرتبطة بطبيعة الشخص نفسه، مثل غياب القيم الأخلاقية و انعدام ثقافة المواطنة لديه بما أن وراء كل سلوك نية إيجابية فمثلاً ميله إلى الكسب السريع و الثراء بأيسر السبل و أعجلها، واستهانتته بقيم المجتمع و قوانينه في سبيل تحقيق رغباته و إشباع شهواته(82).

و من المؤكد ان هناك أسباب تساهم في خلق و إيجاد الفساد و هذه الأسباب تتنوع و تختلف من أسباب السياسية و غياب الشفافية و أسباب اجتماعية و أسباب اقتصادية و أسباب قانونية و أسباب الإدارية و على هذا يمكن تقسيم أسباب الفساد الإداري إلى:

1.2.2.1: الأسباب السياسية

ويقصد بالأسباب السياسية غياب الحريات و النظام الديمقراطي، ضمن مؤسسات المجتمع المدني، وضعف الإعلام و الرقابة، ويرى البعض إن محدودية قنوات التأثير غير الرسمية على القرارات الإدارية إضافة إلى ضعف العلاقات ما بين الإدارة و الجمهور وانتشار أُلّوالات الجزئية، كل هذه الحالات من شأنها أن تؤدي إلى بروز الفساد الإداري، وقد تواجه بعض الدول و خصوصاً في الدول النامية تغييرات في الحكومات و النظم الحاكمة فتتقلّب من الديمقراطية إلى ديكتاتورية و العكس، الأمر الذي يخلق جواً من عدم الإستقرار السياسي مما يهيئ الجو للفساد الإداري و المالي(83).

إن ارتباط أداء الأعمال بنوعيتها العام و الخاص، بأنظمة الدولة و سياساتها يؤدي دوراً في مدى تأثير البيئة السياسية بمكوناتها على تعظيم حجم الفساد الإداري أو تقليصه و الحد منه.

ويكاد الإجماع يتم على أن مساحة الفساد تتسع كلما افتقدت الأنظمة الحاكمة في إستراتيجياتها السياسية و خططها و برامجها إلى(84):

(81) د.فانديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، مصدر سابق، ص 245.

(82) د. عصام أحمد البيهي، دور الشفافية في تحقيق العدالة و النزاهة، مصدر سابق، ص 431.

(83) أ. ساهر عبدالكاظم مهدي، الفساد الإداري أسبابه و آثاره و أهم أساليب المعالجة، شبكة المعلومات، ص 7. في: د. محمد علي العزيزي، الفساد المالي في منظور القانون الدولي، مصدر سابق، ص 59.

(84) د. القريوني: محمد قاسم، التطوير الإداري، المؤسسة العربية للدراسات و النشر، بيروت، 1996، ص 96. في: د. ديبالا الحج عارف، الإصلاح الإداري، الفكر و الممارسة، مصدر سابق، ص 92.

- مناخ التنافس السياسي و الانتخابات الحرة و النزيهة للحكام، و تداول السلطة بين الأحزاب.
 - آليات عمل مؤسسات المجتمع المدني، وفق هامش غير مقيد أو معطل من الحريات، و عبر المشاركة الفعالة للرأي العام.
 - سلطة تشريعية تتمتع بالكفاءة و القدرة و النزاهة – منتخبة ديمقراطياً و ممثلة لفئات الشعب – و تمارس دورها في الفعالية و التأثير من خلال ضمان قوننة السياسات و التصرفات وفق نصوص و لوائح موضوعية عادلة و واضحة، و ممارسة المساءلة و الرقابة على سير الأعمال وفقها.
 - سلطة تنفيذية تتمتع بالجدارة و الإمكانية و الولاء للمصلحة العامة، و تمتلك صلاحيات واسعة لتحقيق الأهداف، و تلبية حاجات و متطلبات المواطنين في إطار أحكام النظام و القانون.
 - سلطة قضائية مستقلة – عن النظام السياسي – مطلقة الصلاحية في تطبيق القانون و التحقق من سلامة تنفيذه، و محاسبة مرتكبي الفساد – من مفسدين أو مفسدين – بصرف النظر عن موقعهم أو مكانتهم أو دورهم.
 - سلطة إعلامية – رابعة – تمارس الرقابة و المساءلة الشعبية على أعمال و تصرفات أفراد الجهاز الإداري العام و الخاص، و تكشف المطالب و الاحتياجات غير المشبعة للمواطنين، و تبرز شكواهم و معاناتهم، و تطرح المقترحات، و تعبئ الرأي العام في إطار حيادي نزيه.
- و أن السياسة غير الرشيدة تعد من أخطر أسباب الفساد الإداري، لاسيما استغلال السلطة و النفوذ، لان استغلال المنصب لا يشمل المناصب العليا فقط، بل يشمل جميع المستويات الإدارية العليا و الوسطى و الدنيا، و السياسة غير الناجحة تعد وباءً يفكك المجتمع بأسره، و تعرقل سير العدالة و المساءلة و يؤدي إلى تدهور الأوضاع و عدم الاستقرار في المجتمع⁽⁸⁵⁾. بل أن استغلال المنصب يؤدي إلى هلاك الشخص نفسه، كما بين ذلك الرسول (ﷺ) بقوله حينما تشفعوا في المرأة المخزومية التي سرقت "إنما أهلك الذين قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد، وإيم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها"⁽⁸⁶⁾.

(85) جمعة قادر صالح، مصدر سابق، ص84.

(86) صحيح البخاري: ج8، ص32، رقم الحديث: 4304.

2.2.2.1: غياب الشفافية

الشفافية هي إحدى المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد في العالم معبرة عن ضرورة إطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة و كيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول و حكومات ووزراء وكافة المعنيين في مؤسسات الدولة بغية الحد من السياسات غير المعلنة التي تتسم بالغموض، و عدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح.

لذا تعرف الشفافية على أنها آلية الكشف و الإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط و التنفيذ(87).

وتعرف هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات و العمل بطريقة مفتوحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم و اتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء.

ونستخلص مما سبق أن الشفافية هي نقيض الغموض أو السرية في العمل، و تعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العاملة للصحافة و الرأي العام و المواطنين الراغبين في الإطلاع على أعمال الحكومة و ما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء، و كذلك يتضح أن الشفافية تتعلق بجانبين الأول، يتعلق بوضوح الإجراءات وصحة مصداقية عرض المعلومات و البيانات الخاصة بالوحدات و المؤسسات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية الخاصة و العامة ووضوح العلاقات فيما بينها من حيث (التخطيط – و التمويل – و التنفيذ) للوصول للغايات و الأهداف المعلنة مسبقاً، في حين يتعلق الجانب الثاني بعلاقة ذوي العلاقة من الخدمات التي يقدمها الجانب الأول و حقهم في الحصول و الوصول للمعلومات الصحيحة و الحقيقة في الوقت المناسب(88).

3.2.2.1: الأسباب الاقتصادية

لقد أدى تدني المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية من تواضع معدلات الادخار والاستثمار، ومن معدلات النمو الاقتصادي ، وهجرة الأموال العربية و أيضاً الكردية تزايد معدلات البطالة، وظهور الفقر بمعدلات عالية، وتزايد الفوارق الطبقيّة، وتزايد المديونية الخارجية العربية، مع ضعف التوجيه الديني وأساليب التنشئة

(87) . محمد خضر السعدى، الشفافية في مواجهة الفساد المالي، جريدة المدى العراقية، شبكة المعلومات العالمية، آخر إطلاع 2010/3/20. في: د. عصام عبدالفتاح المطر، الفساد الإداري، مصدر السابق، ص229.

(88) أ. محمد خضر السعدى، الشفافية في مواجهة الفساد المالي، مصدر سابق في: د. عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية، مصدر سابق، ص432.

الاجتماعية والاقتصادية والسياسية⁽⁸⁹⁾. ويقصد بالأسباب الاقتصادية (ضعف الاستثمار و هروب رؤوس الأموال إلى الخارج وقلة فرص العمل وزيادة مستويات البطالة و الفقر).

وترتبط بالتمييز في المرتبات و الحوافز في وقت تعجز فيه معظم المرتبات عن التعامل مع أسعار السلع و الخدمات في السوق، و الدعم، و عدم عدالة الأوعية الضريبية... إلخ⁽⁹⁰⁾.

تتدخل الدولة في الاقتصاد لترسم إطار للنشاط الإقتصادي و الإجتماعي فتحدد الحقوق العينية و الحقوق الشخصية، و توفر الحماية عن طريق الشرطة، و تصدر القوانين التي تحكم المعاملات بين الخواص من قبيل العقود، و تنظيم الشركات و الأحوال الشخصية. و تنفيذ القانون و تنشئ المحاكم لحل المنازعات القضائية التي تنشأ بين الخواص. وقد تصحح الدولة اختلالات السوق و توفر الخدمات العامة التي لا توفرها أسواق الخواص. وقد تعيد الدولة توزيع الدخل؛ و تضمن المساواة في فرص الحصول على التعليم و الصحة و العمل؛ و تحد من المخاطر بتوفير المعاشات التقاعدية و التعويضات عن البطالة و التأمين على العجز. وقد تعمل على تعزيز بعض القيم الأخلاقية أو الدينية أو الثقافية⁽⁹¹⁾.

وتتعدد الأسباب الاقتصادية و تنقسم إلى أسباب عديدة منها تدنى الرواتب و سوء توزيع الدخل القومي و على هذا فسوف نعرض تدنى الرواتب ثم نعرض لسوء توزيع الدخل القومي.

1. إن تدنى الرواتب من الأسباب التي تدفع العاملين بالجهاز الإداري إلى الفساد تدنى الرواتب و ارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة⁽⁹²⁾. في حين جانب من الفقه ضرورة رفع و دفع رواتب و مكافآت عالية لموظفي الضرائب و الجمارك و منحهم إعفاءات ضريبية لدرجة تكفي لأن يصبح ابتزاز النقود السريعة أمر غير ضروري و على العكس من ذلك فإن ضعف الرواتب و الحوافز و عدم وجود إعفاءات ضريبية و جمركية إلى حدود لا تضمن لهم حد معيشة لائق و لا تتناسب مع الدور الهام الذي يقومون به و مع الخبرات التي يتطلبها عملهم يجعل مقاومة هؤلاء الموظفين للفساد ضعيفة "المائدة لا يحرسها جاع"⁽⁹³⁾.

(89) أ.د.سيد شوربجي عبد المولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن - عمان؛ الأكاديميون للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2014م، ط1، ص42.

(90) د. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية، مصدر سابق، ص65.

(91) د. عصام عبدالفتاح المطر، الفساد الإداري، مصدر السابق، ص269-270.

(92) د. أحمد ابو دية، الفساد، سبله و آليات مكافحته، ط1، شباط 2004، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة - أمان 2004. في: د.عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية، مصدر سابق، ص443.

(93) د.صخر عبدالله الجندي، مكافحة الفساد الضريبي بحث منشور على الشبكة الدولية للمعلومات، ص5. في: د.عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية، مصدر سابق، ص444.

2. أما سوء توزيع الدخل القومي يحتاج الحكم الصالح و الرشيد يبني على العدل و الإنصاف و توزيع خيرات البلاد توزيعاً عادلاً يشمل كافة الطبقات الاجتماعية لا يحرم منه أحد و لا يستثنى منه فرد باعتبار أن الوطن للجميع بدون تمييز أو استثناء. وعلى هذا يصبح سوء توزيع الدخل القومي بجعل الأموال تتمركز لدى حفنة من الأشخاص، يؤدي إلى زيادة حدة الانقسام الطبقي، حيث تصبح الطبقة الغنية أكثر غنى و الطبقة الفقيرة أكثر فقراً⁽⁹⁴⁾.

إن سوء الأحوال الاقتصادية بشكل عام التي تتمثل في محصلتها النهائية في عجز الدولة عن إشباع الحاجات الأساسية للفرد يعد سبباً رئيسياً وجوهرياً وراء السلوك المرضي الذي يسود بعض العاملين في معظم البلدان النامية، لذلك تتفرع مجموعة من الأسباب التي دفع الموظفين الحكوميين لممارسات لأخلاقية منها مثلاً: تفاقم الأزمات الاقتصادية التي تسبب في تردي الدخل الفردية فيضطر البعض للبحث عن مصادر غير قانونية إضافة لارتفاع معدلات البطالة و استمراريتها و تفشي الفقرة العوز و كلها عوامل محفزة لتقاضي الرشوة و ممارسة الفساد و كذلك إتباع سياسات تنموية غير مدروسة، و قصور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية و غياب الشفافية و الموضوعية في استخدام موارد الدولة، و كذلك من الأسباب الاقتصادية تشويه الهياكل الاقتصادية بتبني الدولة لمشاريع اقتصادية غير منتجة بل خاسرة على الأغلب التي تغلب النافع الفردية على حساب المصلحة العامة مع احتكار مراكز اتخاذ القرار الاقتصادي بيد فئة قليلة من المسؤولين الذين لا يهمهم إلا مصلحة الخاصة مع عدم وجود القوانين و أنظمة و نصوص مالية و إدارية واضحة وكثرة القيود و الاستثناءات⁽⁹⁵⁾. ويضاف إلى تلك العوامل و الأسباب السياسية متعلقة بظاهرة الفساد عوامل أخرى اقتصادية منها غياب الفعالية الاقتصادية في دولة ذلك أن أغلب العمليات الاقتصادية هي عبارة عن صفقات تجارية مشبوهة، أو ناتجة عن عمليات سمسرة يحتل الفساد المالي فيها حيزاً واسعاً و خير مثال واقعي على ذلك صفقة السلاح الروسية و الجيكية للعراق، و هذا سينعكس بصورة أو بأخرى على مستوى الاقتصاد الوطني وبنيتها، إذ ستؤثر هذه العمليات في مدى سير عملية تنفيذ المشاريع، و بالتالي تؤثر في عملية الإنتاج من جهة أخرى⁽⁹⁶⁾.

(94) د. عصام عبدالفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية و التشريعات الجنائية و قوانين مكافحة الفساد في الدول العربية و الأجنبية، ص297؛ د.سمير التتر، الفقر و الفساد في العالم العربي، دار الساقى للطباعة و النشر، 2009، ص1 وما بعدها. في: د.عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية، مصدر سابق، ص446.

(95) د. محمد رفعت مصطفى، دور الإعلام في مكافحة الفساد الإداري و انصب السبل لتفعيله، القيادة للجيش و القوات المسلحة الأكاديمية العسكرية العليا، دمشق، 2006، ص62. في: عمر موسى جعفر القرشي، أثر الحكومة الإلكترونية مصدر سابق، ص90.

(96) ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري مفهومه و مظاهره و أسبابه، مع إشارة إلى تجربة العراق في الفساد، رسالة ماجستير علاقات دولية اقتصادية، تموز 2005، مركز المستقبل للدراسات و البحوث، www.mcsr.net مجلة النبأ، العدد 80، كانون الثاني 2006.

وقد ينظم كبار المسؤولين الدولة بغرض الاثراء الشخصي. وحتى في الحالة التي تكون فيها أهداف الدولة ديمقراطية إلى حد بعيد، يمكن أن تنفذ السياسات العامة بطرق تتسم بالتبذير و انعدام الكفاءة، وقد يستغل صغار المسؤولين سلطتهم و يصرون على الانتشاء⁽⁹⁷⁾. وقد يتفشي قصور الأداء الحكومي بقدر لا يضاهيه غلا قصور آليات السوق. وقد يسعى الأفراد و المسؤولون الحكوميون إلى الكسب الشخصي باستغلال مناصبهم المرموقة في دوائر الاقتصادي أو السياسية.

4.2.2.1: الأسباب الاجتماعية

نلاحظ إن ظاهرة الفساد الاداري تتفشي و تتزايد بسبب العوامل الاجتماعية الضارة في بنية و تكوين المجتمعات البشرية و القيم السائدة فيها، إذ تؤدي العادات و التقاليد و الأعراف دورا مهما في نمو هذه الظاهرة أو اقتلاعها من جذورها و هذه القيم مرتبطة أيضاً بالعلاقات القبلية السائدة في المجتمع، فالأصل أن الفساد هو احد الأعراض التي تشير إلى وقوع خلل في النسق العام للمجتمع، وبالتالي حدوث خلل في منظومة السلوك و التصرفات التي تنتج عن تراجع قواعد الأخلاق و القيم لدى الفاسدين، و الأسباب الاجتماعية هي جميع الأسباب التي تنشأ نتيجة للتأثيرات البيئية و الاجتماعية⁽⁹⁸⁾.

والبيئة الاجتماعية بما تملكه من مجموعة كبيرة من الوسائل التي تمثل آليات الضغط الاجتماعي من عقيدة أو دين، لها أثرها الكبير في التأثير على الفرد. فالفرد يشكل جزءاً من النظام الاجتماعي. كما أن كل نظام اجتماعي له قيمته الموروثة و المنقولة إليه، و التي تبرز على شكل ظوابط سلوكية يخضع لها الفرد خشية تعارض رغباته و حاجاته مع الآخرين، و خشية تصدع بناء النظام الاجتماعي و حتى الخوف من عذاب الضمير. لذلك يعتبر علماء الاجتماع أن الفساد "علاقة اجتماعية" تتمثل في الخروج على القواعد المستقرة في المجتمع و المتعلقة بواجبات الفرد إزاء الآخرين، و قيل ان قوام الدنيا أربعة رجال، عالم يعمل بعلمه، و جاهل لا يستكف ان يتعلم، و غني لا يبخل بماله، و فقير لا يبيع اخرته بدنياه. و بما يعتبره المجتمع سلوكاً بصفة عامة⁽⁹⁹⁾.

و بمعنى آخر فالعامل الاجتماعي مجموعة من المؤثرات و الظروف تحيط بالجاني تجعله يتخذ سلوكاً مضاداً للمجتمع، فالمجتمع الذي تسود فيه الأمية و الجهل، و الفقر و انعدام الوعي القومي، و الواعظ الديني و الخلق

(97) شايبير شيما، الفساد و الحكم الرشيد، شعبة التطوير الإداري و إدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك تموز، يولييه 1997، ص11. في: د. محمد علي العزيري، مصدر السابق، ص63.

(98) د.محمد علي العزيري، الفساد المالي، مصدر سابق، ص75.

(99) M.Defleur, corruption, law and justice 23 journal of criminal justice 243 (1995). في: د.فانديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، مصدر سابق، ص254.

و الضمير المهني، و كذا انتشار ظاهرة الفوارق الطبقية، فإنه لا محالة سوف يعرف الرشوة بشكل حاد و كبير حتى تصبح شيئاً معاداً و أمراً لازماً لقضاء الحاجات(100)، و يعد من أهم الأسباب الاجتماعية للفساد ما يلي:

1. ضعف الوعي الإجتماعي:

و يعد من الأسباب الاجتماعية للفساد الحروب و أثارها و نتائجها في المجتمع و التدخلات الخارجية، و الانتماءات العشائرية و الطائفية و القبلية و الولاءات الطبقية و علاقات القرى و الدم سبب رئيسي في هذه الانحرافات الإدارية، بحيث يتم تغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة. و من ناحية أخرى نجد كثيراً من مجتمعات الدول النامية تضم أقليات ثقافية و عرقية ترى نفسها مظلومة و ليس لها حظوة فيما يتعلق بمجالات الإدارة العامة المختلفة، و ربما تلجأ إلى أساليب الفساد لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات من أجهزة الإدارة العامة(101).

2. تدنى المستوى التعليمي و الثقافي:

تدنى المستوى التعليمي و الثقافي للأفراد من أهم الأسباب الاجتماعية، حيث يستغل الموظف جهل المواطن ذلك أن شريحة كبيرة من أفراد المجتمع تفتقر إلى الثقافة العامة، ناهيك عن الثقافة القانونية، فجهل المواطن بالإجراءات الإدارية، و جهله بالقانون يجعل منه فريسة سهلة المنال بالنسبة للموظف الذي يحاول دائماً تعقيد الإجراءات للحصول على الرشوة(102).

3. ضعف إحساس الجمهورية بمدى منافاة الرشوة لنظم المجتمع:

فجد أن كان المرثشي يعد في نظر المجتمع مرتكباً للخطيئة، أصبح الأفراد يشعرون بأن دفع مقابل لإنجاز بعض أعمالهم لا يعتبر رشوة، بل يجتهدون لإسباغها بنوع من المشروعية، فلبعض يسميها إكرامية أو حلوان أو ثمن فنجان قهوة أو أتعاب... الخ. و بمعنى آخر الجهل بخطورة تعاطي الرشوة، مع ما فيها من أكل أموال الناس بالباطل، و الذي يجب أن يكون معلوماً من الدين بالضرورة، يعد سبباً من أهم أسباب تفشيها في المجتمع(103).

(100) د. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية و التشريع المقارن "مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، 2009، ص 120 وما بعدها". في: د. عصام عبدالفتاح المطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص 282.

(101) د. عصام عبدالفتاح المطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص 283.

(102) د. عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية، مصدر سابق، ص 460.

(103) انظر: أ. إبراهيم بن صالح بن حمد الرعوي، التدابير الواقية من جريمة الرشوة، في الشريعة الإسلامية، دراسة تطبيقية في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية معهد الدراسات العليا قسم العدالة الجنائية، 2003، ص 75. في: د. عصام عبدالفتاح المطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص 283.

4. ضعف الواعظ الديني والأخلاقي:

يعتبر الواعظ الديني هو الرادع الأقوى والأجدي من جميع العقوبات الوضعية، فهو يمثل رقابة ذاتية على سلوك الفرد ويوجهه نحو الخلق الحسن والسلوك القويم، والشريعة الإسلامية قد أكدت على وجوب أداء الأمانة، وحرمة الخيانة، وسدت كل الطرق المفضية إليها حتى أنها منعت ما هو مندوب في الأصل إذا أفضي إلى محرم تفسد به الذمم، وتقتطع الحقوق ويعطي من لا يستحق ويمنع المستحق كما حرمت الشريعة الهدية لذوي الولايات والوظائف، إذا بذلت لهم لأجل مناصبهم ووظائفهم وجعلتها رشوة، إذ (لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشى)، والرشوة ملعون دافعها وأخذها والساعي بينهما(104).

5.2.2.1: الأسباب القانونية

لا يقتصر الفساد الإداري على الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بل هناك أسباب قانونية وهي لا تقل أثراً عن غيرها من الأسباب الأخرى المؤدية إلى الفساد الإداري، إن لم تكن أعمق أثراً وأوسع ضرراً من الأسباب الأخرى، لأنها ناجمة عن التشريع الواجب التطبيق، ولعل من أهم هذه الأسباب:

1. سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل، وذلك نتيجة لغموض مواد بعض القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة التهرب من تنفيذ القانون، أو الذهاب في تفسيره إلى الذاتية التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين(105).
2. ضعف الجهاز القضائي إن استقلالية وفعالية أجهزة النيابة العامة التي تتولى التحقيق والملاحقة للكشف عن الجرائم وتقديمها إلى محاكم لا يتمتع قضائها بقدرتهم على تنفيذ الأحكام التي يصدرونها، يفتح المجال للإفلات من العقاب والمحاسبة والردع بما يشجع بعض المسؤولين على استسهال التطاول على المال العام، أو استغلال موقعه الوظيفي للحصول على مكاسب خاصة له أو لجماعته(106).
3. غياب أو ضعف المساءلة في الأجهزة القانونية بكل أو معظم صورها، وهو إما غيابي قانوني أي أن المنظومة القانونية لا تتضمن تنظيمات لآليات المساءلة ولا وجود للرقابة دستورية أو مساءلة برلمانية ولا وجود لمؤسسات للرقابة الداخلية. أو ضعف المساءلة قد تكون المساءلة منظمة قانوناً ولها وجود في المنظومة القانونية ولكنها غير فاعلة، حيث يكون لدى معظم العاملين بالأجهزة الإدارية في الدول النامية خاصة علاقة

(104) د.محمد علي العزيزي، الفساد المالي، مصدر سابق، ص77.

(105) أهنا يمانى، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، مكتبة نور لتحميل الكتب، ص6، بتاريخ 25/Dec/2019-2019. www.noor-book.com

(106) إعداد الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مصدر سابق، ص35.

شخصية قوية بالعاملين بالأجهزة المحاسبية و القانونية، ومن هذا المنطلق لا يكثرثون بما سوف تقوم به الأجهزة المعنية بمحاربة الفساد الإداري ولا تؤدي دورها المرجو منها فوجودها كعدمها(107).

4. سوء استخدام الميزانيات الحكومية ووجود حسابات خارج الموازنات العامة كالإنفاق العسكري و زيادته خاصة وأن ميزانيات الدفاع هي من الأسرار القومية التي لا ينبغي مناقشتها علنية، و الحديث عن تفصيلتها حتى مع الأجهزة الرقابية و المحاسبية، فهذا الوضع قد ينشئ بعض الفرص لبعض المسؤولين للحصول على الرشوة من موردي الأسلحة، و يحدث هذا الأمر بشكل صارخ إذا كان الموردون عبارة عن شركات خاصة أو وسطاء و ليسوا حكومات، الأمر الذي يوطد الفساد و يزيد من استفحاله في الدول النامية(108).

5. ضعف أو عجز أجهزة الرقابة الإدارية و المالية و نقصان في اختصاصاتها القانونية أو تعارض أو ازدواج في اختصاصات أكثر من جهاز حكومي للرقابة، إضافة إلى أن السلطة التنفيذية تملك حفظ أية قضية فساد يجريها جهاز رقابي رسمي(109).

6. عدم تفصيل مبدأ العقاب و تطبيق القانون على المخالفين أو المستغلين العمل لمصالحهم الشخصية و ضعف المسؤولية الإدارية عن الأعمال الموكلة أو المحاسبة عليها، و غياب قواعد العمل و الإجراءات المكتوبة في قطاعات العمل العام و الخاص، وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد. وإيضاً فقدان هيئة القانون في المجتمع لأن المفسدين يملكون تعطيل القانون و قتل القرارات في مهدها، و بالتالي يفقد المواطن العادي ثقته بهيبة القانون و تصبح حالة التجاوز على القانون هي الاصل و احترامه هو الإستثناء و زيادة فجوة عدم الثقة بين الجمهور و منظمات الدولة(110).

7. انخفاض أجور الموظفين الحكوميين ارتفاع مستوى المعيشة: وهو الأمر الذي يشكل دافعاً قوياً لقيام البعض بالبحث عن مصادر مالية أخرى، حتى لو كان ذلك من خلال الرشوة الصغيرة (البخشيش أو إكرامية) التي يتم تبريرها أحياناً من قبل البعض لحصوله على الخدمة بشكل أفضل دون الانتباه أن ذلك قد يكون على حساب الحق في القانون أو على حساب آخرين(111).

(107) د.أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية، مصدر السابق، ص67.

(108) د. عمار فوزي المياحي، الفساد الإداري وسبل علاجه وفقاً لتقديرات البيئة العراقية، شبكة معلومات، آخر إطلاع 2009/11/8، ص7. في: د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص301.

(109) عمر موسى جعفر القرشي، مصدر سابق، ص85.

(110) د. عصام عبدالفتاح مطر، مصدر السابق، ص302.

(111) المركز اللبناني للدراسات. (ب.ت). نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، برلين، منظمة الشفافية الدولية، ص35-37. في: إعداد الإنتلاف من أجل النزاهة و المساءلة (أمان)، النزاهة و الشفافية و المساءلة في مواجهة الفساد، مصدر سابق، ص38.

6.2.2.1: الأسباب الإدارية (التنظيمية)

تتعدد الأسباب الإدارية للفساد الإداري فنجد منها ضعف الإدارة و سوء التنظيم، وعدم تحديد المسؤوليات و ضعف الرقابة الإدارية، و كثرة القيود و الإجراءات الإدارية الرسمية و غير الرسمية ، و طول الزمن المستغرق لإنجاز المعاملات في جهاز الإداري، و الحصانة النسبية للمسؤولين فيه من المحاسبة و المساءلة، و تطبيق نظام العقوبات و شغل المناصب الوظيفية و موقع المسؤولية القيادية في الجهاز الإداري لفترة زمنية طويلة وفق معايير فردية و علاقات شخصية و عدم الأخذ بنظرية وضع الشخص المناسب في مكان المناسب، و تمركز السلطات و الصلاحيات الواسعة في قمة الهرم الإداري للجهاز العام و قصور التفويض للمستويات الأدنى، و تعدد أجهزة الرقابة و التفتيش الإداري في مقابل الضعف دورها في ممارساته الرقابة الداخلية أو الرقابة الوقائية لاكتشاف الانحراف و تصحيح الخطأ، و تحول صغار الموظفين إلى عملاء لأصحاب السطوة و النفوذ من داخل الجهاز الإداري للدولة و من خارجها، تُكون في مجموعها الإدارة الفاشلة التي تؤدي بدورها إلى الفساد الإداري(112).

و هناك عوامل أخرى توفر البيئة المناسبة للفساد، ومنها عدم الشفافية و ضعف التدريب الإداري و ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، و انتشار الفقر و نقص المعرفة بالحقوق الفردية، و عدم الثقافة الاجتماعية و غياب حرية الإعلام و صحافة و عدم السماح لهم أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات و السجلات العامة، و ضعف دور أجهزة الرقابة و مؤسسات المجتمع المدني و المؤسسات الخاصة بالرقابة على الأداء الحكومي.

عدم المشاركة الإدارة البيروقراطية و المركزية في الإدارة و وجود هياكل قديمة للأجهزة الإدارية لم تتغير على الرغم من التطور الكبير و التغيير في قيم و طموحات الأفراد، و هذا له أثره الكبير في دفع العاملين إلى اتخاذ مسالك و طرق تعمل تحت ستار الفساد الإداري بغية تجاوز محدوديات الهياكل القديمة و ما ينشأ عنها من مشاكل تتعلق بالإجراءات و تضخم الأجهزة الإدارية المركزية(113).

(112) الشباني، الخدمة المدنية، ص80؛ عارف، الإصلاح الإداري، ص95. في: د.محمود محمد معابرة، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية، مصدر سابق، ص117.
(113) أنظر: أ.عبدالرحمن تيشوري، الفساد الإداري صور و تجليات أسباب و حلول، الحوار المتمن، العدد 1454، في تاريخ 2006/2/7؛ أ.ساهر عبدالكاظم مهدي، الفساد الإداري أسبابه و آثاره و أهم أساليب المعالجة، شبكة المعلومات، آخر إطلاع 2009/8/31، ص7. في: د.عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص304.

نشر ثقافات فاسدة تصبح بمرور الوقت جزءاً من قيام العمل الخاطئة و يحقق مصالحه الشخصية و سوء استغلال الموظف العام للسلطة الممنوحة له من الأسباب الهامة للفساد الإداري و بما يؤدي الى زيادة الفساد و بما يؤدي الى انحرافات(114) منها:

1- انحرافات ذاتية:

- عدم احترام العمل.
- امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه.
- التراخي.
- السلبية ومن صور ذلك: (اللامبالاة – عدم إبداء الرأي – عدم الميل إلى التجديد و التطوير و الابتكار – العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات – الانعزالية – عدم الرغبة في التعاون – عدم تشجيع العمل الجماعي – تجنب الاتصال بالأفراد....).
- عدم الالتزام بأوامر وتوجيهات الرؤساء.
- إفشاء أسرار العمل.
- الغش بإنجاز الأعمال.
- عدم تحمل المسؤولية.

2. الانحرافات السلوكية:

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.
- سوء استعمال السلطة.
- الوساطة و المحاباة والمحسوبية.
- عدم العدالة في التعامل مع الجمهور.

3. الانحرافات المالية:

- مخالفة القواعد و الأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة.
- فرض المغارم.

- الإسراف و إهدار المال العام.

4. الانحرافات الجنائية:

- الرشوة.

- الإختلاس للمال العام.

- التزوير.

الفصل الثاني

دور المؤسسات في مكافحة الفساد الإداري

بلاشك ان كل مجتمعات و الدول يعانون من فضائح الفساد و اضراره، يوجد الفساد في كل البلدان ولكن يختلف اشكال و صور الفساد من مجتمع إلى آخر، و يضر الفساد ببنية تحتية، و المالية، و الإقتصادية، و الإدارية، و الاجتماعية، و حتى الصحة و التعليم، و الفساد له تأثير سلبي على جهود تنمية البشرية، و يُلْتهم ثروات البلد، و يعوق الاستثمار، و يعطل حكم القانون، و يهدد استقرار المجتمعات و أمنها.

ومن كل البلدان العالم من الشرق و الغرب تتكون على قدر معين من الفساد، إذ لا يخلو تماماً من الفساد و المفسدين، ولكن القضية ليست حجم الفساد و قدره، بل أن القضية مواجهته و إصلاحه.

ولانستطيع نخلص الفساد تماماً، و لازم نعالج الفساد و إصلاحه في معاملتنا اليومية حتى لاتسع دائرته، و لاتشابهك حلقاته، و حتى لا يهدد مصيرنا و مستقبلنا في مجتمعنا الكردي و حتى المجتمع العربي و الغربي.

ولنجد مفتاح الحقيقي لمكافحة الفساد لازم نشترك كلنا لمحاربة هذه ظاهرة يداً بيد، و نبدأ في ذاتنا أولاً حتى نريح بها ضميرنا و نفوسينا، و نجب على كل واحد في المجتمع يحارب الفساد في مكانها.

ومن ثم دور المجتمع أن يحارب الفساد لتقلل الفساد و تكسر قيم الفساد و عدم ممارسته في كافة مناحي حياتنا المالية و الإدارية و الإقتصادية و الاجتماعية و الأخلاقية.

و يجب على المؤسسات الحكومية و غير الحكومية تعميق عملية التنمية فيها بأبعادها المختلفة، و لذا لا بد من إيجاد الحلول لحصار ظاهرة الفساد، و تقليص تداعياتها السلبية على عملية التنمية و مسيرة التقدم في مجتمعنا.

والمؤسسات الحكومية إذا لم تحصل نتائج لمكافحة الفساد تجبر على العقوبات لمحاربتها.

وقد حدد البنك الدولي World Bank مجموعة من الأسباب لظهور الفساد المالي و الإداري أبرزها ما يأتي(115):

- أ. تهميش دور المؤسسات الرقابية، وقد تكون تعاني من الفساد هي نفسها.
- ب. وجود البيروقراطية في مؤسسات الدولية.
- ت. وجود فراغ في السلطة السياسية ناتج عن الصراع من أجل السيطرة على مؤسسات الدولة.
- ث. ضعف مؤسسات المجتمع المدني و تهميش دورها.
- ج. توفر البيئة الاجتماعية و السياسية الملائمة لظهور الفساد.

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا الفصل دور المؤسسات في مكافحة الفساد الإداري في محورين: المحور الأول: دور المؤسسات الرسمية في مكافحة الفساد الإداري. و المحور الثاني: دور المؤسسات غير الرسمية في مكافحة الفساد الإداري.

1.2: دور المؤسسات الرسمية في مكافحة الفساد الإداري

تساهم المؤسسات الرسمية على اختلافها بدور كبير في مجال مكافحة الفساد الإدارية وتشمل هذه المساهمة السلطات الرسمية في الدول التشريعية و التنفيذية و القضائية، حيث إنه يتعين على هذه السلطات أن تؤدي دورها الدستوري و القانوني بكل موضوعية ونزاهة و شفافية.

ونعرض فيما يلي لدور و مساهمة كل سلطة من السلطات الرسمية في مكافحة الفساد الإداري : وهي دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الإداري، و دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد الإداري، و دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد الإداري.

1.1.2: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الإداري

إذا كانت للفساد مجموعة من الآثار الغير المرغوبة فيه على الوطن و المواطنين تصبح مكافحته مسؤولية وطنية و أخلاقية و إنسانية. ومن الواضح أن مكافحة ظاهرة يمثل هذا الإتساع و هذه الخطورة كظاهرة الفساد الإداري، لا يمكن أن تكون مسؤولية أحادية الطرف، بل أنها مسؤولية المجتمع بأسره مسؤولية يشارك فيها المواطنون و المنظمات الاجتماعية و الحكومات و القيادات السياسية. والنجاح في مكافحة الفساد يتطلب رسم استراتيجي واضحة تشتمل على إجراءات ذات طابع شامل و متكامل يجري العمل بمثابة و دأب لتنفيذها. إن

بإمكان البرلمانات أن تضرب المثل الأعلى في النزاهة و الإستقامة وهي تعتبر عاملاً مهماً في تعميم ثقافة مكافحة الفساد(116).

إن دور السلطات العامة في الدولة المتمثلة بالسلطات الثلاث في مجال مكافحة الفساد الإداري متكامل، وهي السلطة التشريعية المتمثلة بمجالس الشعب و السلطة التنفيذية المتمثلة بالوزراء و السلطة القضائية المتمثلة بالمحاكم. فكل واحدة تكمل دور الأخرى، فلا يمكن للسلطة التشريعية أن تكافح الفساد بمفردها من خلال التشريع، لأن التشريع يتطلب تنفيذاً وهو ما تقوم به السلطة التنفيذية، ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بدورها في هذا المجال بدون إطار تشريعي متكامل و برقابة عليها من السلطة التشريعية، كما أن القانون إذا لم ينفذ أو نفذ بطريقة خاطئة أو بتعسف أو ارتكب أفعال مخالفة له عندئذ يأتي دور القضاء الذي يفصل في القضايا المعروضة عليه وفق القانون(117).

ويعد البرلمان أحد السلطات الدولة الثلاث، كان من بين أجهزة الدولة التي تحارب الفساد الإداري و تتبع السلطة التشريعية (البرلمان)، ويتميز بمكانة رفيعة بين المؤسسات الدستورية فهو جهاز مهم من أجهزة الحكم الحديث بل أصبحت اليوم الهيئة الأساسية للتعبير عن إرادة الشعوب في الدولة والوجه الحقيقي للديمقراطية وتمارس الشعوب من خلال دورها السياسية في إختيار ممثلهم.

البرلمان و البرلمانين قادرين على أن يلزموا الحكومات بالشفافية. ومحاسبتها، و بإمكانهم تعزيز دور منظمات النزاهة الوطنية، في السيطرة على الفساد الإداري. وتعد الإرادة السياسية أحد أهم عناصر الشفافية و النزاهة الوطنية. وبدون توافر الإرادة السياسية يتعذر تطبيق هذه التشريعات على أرض الواقع، حتى و إن كانت السلطة التشريعية مستعدة على استصدار تشريعات قامعة للفساد(118).

يمكن القول أن العلاقة بين مكافحة الفساد من ناحية و نظرية الديمقراطية من ناحية أخرى هي "علاقة كامنة" لكنها تصبح "علاقة ظاهرة" عندما يبتعد الطرفان عن بعضهما البعض، حينئذ، نستدعي الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد، أي نصح نتحدث ليس فقط عن هدف أخلاقي ولكن عن الوسيلة لحماية الأخلاق العامة و مقدرات المجتمع، الاقتصادية و السياسية و الحضارية.. من مخاطر الفساد الإداري.

(116) بشار محيسن حسن الإمارة، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2012م، ص76.

(117) أ.م.د. هوزان عبدالمحسين عبدالله، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد في العراق، جامعة صلاح الدين-كلية القانون و العلوم السياسية، اربيل-العراق،

hozan.abdullah@su.edu.krd تاريخ زيارة الموقع، 2020/10/10

(118) راجع مذكرة الأمانة العامة حول "نور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد" الدورة التاسعة و الأربعين لمجلس للاتحاد البرلماني العربي العقبة/الأردن، 26-27/شباط - فبراير/

2007، البند الرابع. في: د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر السابق، ص354.

فالتداول السلمي للسلطة هو جوهر العملية الديمقراطية، والمعبر الحقيقي عن مصداقيتها، وهو يضم في مكوناته ومضامينه التعددية السياسية والتي تشكل التعددية الحزبية العمود الفقري لها⁽¹¹⁹⁾، وان النظام الديمقراطي هو أكثر بكثير من مجرد انتخابات دورية و نزيهة، وإقرار حكم الأغلبية، حيث ان الانتخابات البرلمانية ليست غاية بحد ذاتها، بل هي خطوة اساسية لمكافحة الفساد الإداري و مهمة على طريق إضفاء الطابع الديمقراطي على المجتمعات، إذن فهي آلية لتحقيق مقاصد أعلى⁽¹²⁰⁾. ولعل أبرز مقاصد أو وظائف أو أهداف الانتخابات الديمقراطية هي ما يلي:

1. التعبير عن مبدأ أن الشعب هو مصدر السلطة.
2. اختيار الحكام و محاسبتهم.
3. توفير الشرعية السياسية.
4. التجنيد السياسي.
5. التثقيف السياسي.
6. تسوية النزاعات السياسية بطرق سليمة.

ومن أولويات الديمقراطية البرلمانية أن يتقدم كبار المسؤولين بكشف حساب عن أفعالهم و أنشطتهم، وبما أن الفساد غالباً ما يمارس في الخفاء ومن تحت الطاولة، يفترض بالسلطة التشريعية أن تسن قوانين مرنة قابلة للحياة و للتطبيق واستخدام المحاسبة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن تقصيرها في تنفيذ السياسات الاقتصادية، وفي تقصيرها في إدارة الشأن العام، وفي إنفاق الأموال العامة، ويمكن التحكم بالفساد الإداري وتطويقه من خلال:

1. الاستفادة من الدعم و المساندة الجماهيرية في الضغط على الحكومة وكشف ممارساتها.
2. تأشير الأهداف و المعايير القابلة لمحاسبة مرتكبي الفساد.
3. وضع نظام فعال للمراقبة و التحقق من الممارسات الخاطئة.
4. تحصيل قاعدة معلومات تفضي إلى كشف الفساد الإداري و فضحه.
5. اعتماد نظام مالي متماسك غير قابل للاختراق من مرتكبي الفساد.

(119) د. فيصل شنتاوي، محاضرات في الديمقراطية، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، بلا سنة طبع، ص30-31. في: سرهنگ حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي و آليات المدافعة عنه، دراسة تحليلية نقدية مقارنة في ضوء المبادئ العامة للدساتير المعاصرة، أطروحة دكتوراه فلسفة في القانون العام، كلية القانون و السياسة في جامعة صلاح الدين – اربيل، 2007م، ص52.

(120) عبدالحسين شعبان، في الثقافة الانتخابية و المعايير الدولية، في: مجموعة باحثين، النزاهة في الانتخابات البرلمانية مقوماتها و آلياتها في الأقطار العربية، ص91. في: ياسين محمود عباكر، دور الانتخابات البرلمانية في عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد 2003، الحاج هاشم، اربيل-العراق، 2013، ص54.

6. تدقيق و تمحيص الاتفاقات المالية و الدولية و التحقق من سلامتها.
7. تطبيق السياسات الاقتصادية بشفافية.
8. ضمان أن تكون اجتماعات اللجان البرلمانية الدائمة مفتوحة أمام عامة الناس و أمام وسائل الإعلام، وإلزام الحكومة بتوصيات اللجان الدائمة و مقترحاتها.
9. التنسيق مع أجهزة الرقابية و التفتيش، ومنحها الاستقلالية الكاملة التي تؤمن لها ممارسة دورها على أتم وجه، و أن تعتمد البرلمانات إلى الاستفادة من تقارير لجنها في الكشف عن الحالات التي تنطوي على الفساد وسوء الإدارة(121).

إن وسائل الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري، والتي تشكل محوراً أساسياً في عملية أرساء الديمقراطية في دول بشكل عام و مظهر من مظاهر التعاون و التنسيق بين السلطتين التنفيذية و التشريعية تخفيفاً للفصل الجامد و المطلق بين السلطات، ولكي تستطيع الرقابة البرلمانية تحقيق هدفها المنشود هو مراقبة أداء النشاط الحكومي بشكل عام ومحاسبة الوزراء ومحاکمتهم لابد لها أن تستعين بوسائل عديدة أهمها: السؤال كوسيلة استفهامية ويليها الاستجواب كوسيلة محاسبية خطيرة، لأنها قد تؤدي في أغلب الأحيان إلى طرح الثقة بهيئة الوزارة "الحكومة" ثم يليها تشكيل للجان تحقيق برلمانية هدفها الأساسي كشف الأخطاء تمليها المسؤولية الوزارية بصورتها الفردية أو الجماعية، ولكن هذه الوسائل تتطابق من حيث استخدامها و شروطها و قيودها في النظام السياسية المختلفة(122).

1.1.1.2: حق السؤال

السؤال حق شخصي لعضو البرلمان، على أنه استفسار من عضو البرلمان موجه إلى الحكومة عن أمر من الامور المتعلقة بأعمال الوزارات أو المصالح أو المؤسسات الحكومية بما في ذلك الاستفهام عن أمر يجله العضو أو للتحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للاستفهام عن نية الحكومة في أمر من الأمور.

(121) راجع مذكرة الأمانة العامة حول "دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد" الدورة التاسعة و الأربعين لمجلس للاتحاد البرلماني العربي العقبه/ الأردن، 26-27/شباط - فبراير/

2007، البند الرابع. و في: د. عصام عبدالفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، مصدر السابق، ص303.

(122) د. سمير الأحمد، في: المحامي: وسيم حسام الدين الأحمد، ماجستير في الحقوق، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني و الرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ط1، 2008م، غلاف.

ووفق ما تقدم فإن السؤال البرلماني لا يجوز توجيهه إلى عضو المجلس النيابي، ومن ثم فإنه لا يجوز لأي مواطن أن يوجه السؤال البرلماني مباشرة إلى الوزير المختص، وإن كان من المتصور أن يطلب المواطنون من النائب الذي يمثلهم توجيه أسئلة إلى وزير بعينه(123).

وتبدأ إجراءات السؤال بتقديمه من قبل عضو مجلس النواب و اعلام هيئة الرئاسة. وان يكون السؤال محددًا ومقصوداً على الامور المستفسر وخالياً من التعليق، ويوجه السؤال خطياً و تكون الاجابة عنه بصورة تحريرية او شفوية. و يوصف السؤال بأنه مكتوب او شفهي وفقاً لطريقة الرد عليه. و تكون الاجابة كتابة إذا طلب النائب السائل ذلك. أما إذا طلب الاجابة عن السؤال شفاهاً فيجب على الوزير المختص الحضور في جلسة البرلمان للأجابة عن السؤال. و تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفاهاً في جدول اعمال اقرب جلسة مناسبة وذلك بعد اسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى الوزير المسؤول . ولكن لايجوز ان يتأخر الرد الوزير على السؤال اكثر من اسبوعين(124).

يجب أن يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة، و أن يوجه السؤال إلى الوزير المختص، وقد اوجبت المادة (50) من النظام الداخلي المجلس النواب، و إلى الوزير واحد لا أكثر، فإذا كان موجهاً إلى غير المختص، أو إلى أكثر من وزير، كان لرئيس المجلس رفضه، و جاز للوزير غير المختص الامتناع عن الإجابة عنه إذا لم يرفضه المجلس ، وأن لا يكون السؤال ضاراً بالمصلحة العامة.

ويعتبر السؤال من أكثر وسائل الرقابة التي يمارسها الأعضاء لمكافحة الفساد الإداري، وذلك من ناحيتين، الأولى هي الكثافة العددية و التنوع الكبير في موضوعات الأسئلة و بالتالي الوزراء الذين توجه إليهم، و الثانية التنوع الحزبي لمقدمي كل منهما، سواء بين حزب الحكومة أو المعارضة و المستقلين، بل إنه يلاحظ أن أعضاء حزب الحكومة أكثر ميلاً للأسئلة مقارنة بغيرها من الوسائل مثل تقصى الحقائق و الاستطلاع و المواجهة، فضلاً عن غياب الاستجابات تقريبا، على خلاف الوضع تماماً بالنسبة لأعضاء المعارضة و المستقلين، وهو ما يرمز في أحد دلالاته لظاهرة الالتزام الحزبي التي تمنع من توجيه اتهام لوزير في حكومة الحزب الحاكم، وقد يمكن التغلب على هذا من خلال التصويت الإلكتروني الذي يساعد في رفع الحرج عن الأعضاء(125).

(123) المحامي وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني و الرئاسي، مصدر سابق، ص308.

(124) ينظر: المادة (51) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(125) د.عصام عبدالفتاح المطر، جرائم الفساد الإداري، المصدر السابق، ص325.

2.1.1.2: الاستجواب

يعد الاستجواب وسيلة من وسائل المراقبة و المحاسبة في العمل البرلماني، يحمل معنى الاتهام إلى الحكومة أو أحد الوزراء حول موضوع محدد يقع في اختصاصاتهم، "حق العضو في أن يطلب من الوزير بيانات عن سياسية الدولة العامة أو أي نقطة فيها" و إن كان قد ذكر من له حق تقديم الاستجواب وهو عضو المجلس النيابي ، إلا أنه لم يُشر إلى مضمون الاستجواب الجوهرية وهو اتهام الحكومة و السعي إلى كشف الحقائق والتجاوزات والمخالفات للحكومة أو أحد الوزراء وليس مضمون الاستجواب مجرد طلب بيانات عن سياسة الدولة أو أي نقطة معينة فيها إضافة إلى أنه قد أغفل اشتراك أعضاء المجلس في مناقشة الاستجواب و كذلك أغفل هذا التعريف النتائج و الآثار التي قد يؤدي إليها الاستجواب وهي سحب الثقة من رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء(126).

هناك شروط الاستجواب لممارسته يمكن تصنيفها إلى صنفين وهي شروط الشكلية و شروط موضوعية.

* الشروط الشكلية:

1. يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس(127) أي إذا تقدم شفاهاً فلا يمكن قبولها اثناء الجلسة ويشترط أن يقدم الأستجواب مكتوباً وهذا الشرط الكتابة هو دليل إثبات، والكتابة شرط ضروري لقبول الإستجواب بإعتباره أداة رقابية ضد الحكومة، و أن يكون واضحاً و أن تكون وقائع وأسانيد ونقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرة بينة من ناحية أخرى بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذي ينسب للإستجواب إلى من وجه إليه الإستجواب من دفاع عن نفسه بسهولة ويسر.
2. أن يكون طلب الاستجواب موقفاً من قبل طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل(128). و هذا يعد مظهراً من مظاهر الرقابة البرلمانية التي شرعتها دساتير في النظم البرلمانية، فحق التقديم للإستجواب مكفول لكل عضو من أعضاء المجلس، ولكن يتم قبول طلب الإستجواب و إدراجه في الجدول أعمال المجلس يشترط موافقة خمسة و عشرين عضواً على الأقل.

(126) صادق احمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008، الإسكندرية، ص21.

(127) ينظر: المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(128) الفقرة (ج) من البند (سابعاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

3. شرط عدم تضمين الاستجواب من عبارات غير لائقة⁽¹²⁹⁾ يجب ان لا يتضمن الإستجواب عبارات غير لائقة إذا كان الدستور و اللائحة الداخلية للبرلمان قد أعطيا لأي عضو الحق في إتهام الوزير أو الحكومة عن طريق تقديم الإستجواب بمناسبة إرتكاب مخالفة سياسية، وأن لا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة وهو امر استقر عليه العرف البرلماني سواء كان بالنسبة للاستجواب أو السؤال.

* أما الشروط الموضوعية الواجب توافرها في طلب الأستجواب:

1. عدم مخالفة موضوع الأستجواب لأحكام الدستور و القانون⁽¹³⁰⁾: من الطبيعي و المعروف أن البرلمان حينما يمارس دور التشريعي والرقابي وفقاً لأحكام الدستور والقانون ومن اختصاصاته لايجوز له أن يخالف نصوصه لأحكام الدستور و القانون ومن ثم لايجوز أن يتضمن الاستجواب اموراً مخالفة للدستور أو القانون وإن الاستجواب في حقيقته اتهام للحكومة أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون . يكون الإستجواب مخالفاً للدستور لو تعرض لاستجواب رئيس الدولة. كما لايجوز أن تكون الحقوق و الحريات المكفولة بموجب الدستور موضوعاً لأستجواب⁽¹³¹⁾.

2. ان يتعلق الاستجواب بأمر من الامور الداخلية في اختصاص الحكومة، سواء اكان في مسألة داخلية ام خارجية عامة، أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة لعله من البدييات والمسلمات التي لا بد من التأكيد عليها . وبما ان الاستجواب ينطوي على معنى الاتهام و المحاسبة و تحريك المسؤولية السياسية لذلك يجب ان يكون موضوع الاستجواب على درجة كبيرة من الاهمية و الخطورة⁽¹³²⁾.

3. يجب ان لا يتعلق موضوع الاستجواب بمصلحة شخصية للنائب او بمصلحة خاصة موكول امرها اليه. فضلاً عن ذلك لايجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس ان فصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك⁽¹³³⁾.

وبصفة العامة فالاستجواب هو أداة للمحاسبة، يمارسها عضو البرلمان في مواجهة أعضاء السلطة التنفيذية. و المحاسبة يتبعها ثواب أو عقاب، ذلك لأنها تتضمن تقييماً للعمل و النشاط و تقرر مدى نهوض المسئول عن أعمال وظيفته، و الاستجواب بهذا المعنى المحاسبي (Interrogation/Interpellation) يؤكد علو سلطة

(129) ينظر: المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(130) ينظر: المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(131) ينظر في الحقوق و الحريات، الباب الثاني من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(132) ينظر: المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(133) ينظر: المادة (58) من نظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

البرلمان في مواجهة الحكومة. أما في الواقع السياسي في معظم الدول العربية فإن الاستجواب يمارس كوسيلة لمناقشة و ربما مراقبة (Oversight) الحكومة في أمور يراها مقدم الاستجواب مشوبة بالخلل، ولكنه لا يحمل في جوهره مطلب توقيع العقاب، بقدر ما يرمى الى التنبيه الى اختلال، إن ثبت وتم الإقرار به، يستوجب التصحيح(134).

وقد ينتهي الاستجواب اما بالتحقيق من قيام الحكومة او الوزير المختص بواجبها، بالاحرى يقتنع الاعضاء باجابات الحكومة او الوزير و بالبيانات المقدمة، حينئذ تعد المسألة منتهية، او ان هناك قصوراً في الجانب الحكومي يوجب الادانة، ففي هذه الحالة يجوز اتخاذ إجراءات سحب الثقة من الحكومة و تقرير مسؤوليتها(135).

3.1.1.2: طلب طرح موضوع عام للمناقشة

طلب طرح موضوع عام للمناقشة هو أحد الوسائل الرقابية البرلمانية على الحكومة التي بمقتضاها يجوز لعدد من أعضاء المجلس النيابي أن يطالبوا بإثارة موضوع عام مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للحكومة للمناقشة في المجلس ويسمح لمن يشاء من أعضاء المجلس الأشتراك في هذه المناقشة (136) وقد يكون الهدف من هذه المناقشة استيضاح سياسة الحكومة بشأن الموضوع المثار مناقشته(137) وتبادل الرأي حوله بينها وبين أعضاء المجلس.

إذ أنه من ناحية يحقق للبرلمان غايته في معرفة سياسة الحكومة في مواجهة مشكلة أنية أو حالة معاصرة. ومن ناحية أخرى يكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهتها، بشكل تستوفي من خلال المساءلة أمامه سياسياً بشأنها(138).

ان طرح موضوع للمناقشة كوسيلة رقابية يقف موقفاً وسطاً بين السؤال و الاستجواب فهو يفوق السؤال من حيث عدم إقتصاره في الحوار على طرفيه (السائل و المسؤول)، ان من الضروري تحديد سقف زمني يلزم الوزراء بالحضور في جلسة المناقشة وفي الحقيقة ليس هنالك اي الزام اوجزاء يوقع على رئيس مجلس

(134) د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر السابق، ص381.

(135) ينظر: المادة (61) من نظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(136) راجع: د. سليمان محمد الطمطاوي، (السلطات الثلاث)، ص478. و د. عبدالله ناصف (مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة)، ص86. في: صادق احمد علي يحيى، مرجع السابق، ص41.

(137) راجع: د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي الدستوري، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1996، ص143، و د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، 2003-2004، ص466. و في: صادق احمد علي يحيى، مصدر سابق، ص41.

(138) راجع: د. يحيى الجميل، النظام الدستوري المصري، ص226، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974. في: وسيم حسام الدين الأحمد، مصدر سابق، ص369.

الوزراء أو الوزراء غير ان يكون للنواب الحق في اللجوء الى وسيلة رقابية اكثر فعالية الا وهي الاستجواب(139).

مثلاً عندما تتقدم الحكومة بمقترحات لتعديل بعض التشريعات، أو استصدار تشريعات جديدة، فإن مثل هذه لأمر يعقبها مناقشات وحوار البرلمانية، فمثلاً عندما يتقدم وزير المالية ببيان الموازنة العامة والسياسات المالية، أو عندما يتقدم وزير الخارجية ببيان عن السياسة الخارجية، فإن البرلمان يقوم عادة بتشكيل لجان خاصة يعهد إليها دراسة ما تضمنته هذه البيانات، لكي تطرحه على الأعضاء، ليفتح بعد ذلك مجال المناقشة فيما احتوى هذه البيانات، وما يرد عليها من انتقادات أو تحفظات، ويقوم المجلس بالرد على هذه البيانات أو الاقتراحات التي تتقدم بها الحكومة(140).

4.1.1.2: لجنة التحقيق البرلماني

تعتبر لجان التحقيق البرلمانية من بين آليات المهمة والخطيرة تجاه أعمال الحكومة هناك التحقيق البرلماني الذي هو حق المقرر البرلمان في تفصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من اعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة او مخالفات سياسية لوضع اقتراحات المعينة، تعرض أعمالها على مجلس التشريعي في صورة التقرير(141).

إن تحقيق البرلماني يعتبر من الوسائل الفعالة التي يملكها البرلمان للوقوف بذاته على حقيقة الامور، وغالبا مايتعلق بأحد أنشطه الحكومة أو الإدارة في الدولة سواء من الناحية المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، وكذلك للتحقق من مدى التزام الإدارة بسيادة القانون أو بالخطة أو الموازنة العامة للدولة(142)، ويتضح من ذلك، أن سلطة البرلمان في إجراء التحقيق لا تقتصر على ناحية معينة، وإنما هي سلطة متشعبة النواحي، إذ أن له الحق في إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأي وزارة من الوزارات، و كذلك في حالة إتهام أحد الوزراء، أيضاً قد يكون موضوع التحقيق فضيحة مالية أو سياسية .

(139) : ددانا عبدالكريم سعيد، دكتوراة فلسفة في القانون العام مدرس في كلية القانون و السياسة، جامعة السليمانية، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي و الرقابي للبرلمان و هيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ط1، 2013، ص250.

(140) د.فتحى محمد محمد الأحوال، المحاضر بكلية الحقوق – جامعة الإسكندرية، الرقابة على أموال الدولة العامة، و دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة و التأثير في الإجراءات التأديبية، دراسة تطبيقية، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة – الاسكندرية، 2016، ص179.

(141) د.إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1983، ص188. في: ددانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مصدر سابق، ص250.

(142) د.محمد عبدالحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار نهضة العربية، سنة 1996/ 1997م، ص664. في د.فتحى محمد محمد الأحوال، الرقابة على أموال الدولة العامة، مصدر سابق، ص180.

إن حق البرلمان تأليف لجان خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة، للتعريف على المساوئ التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية، حتى يمكنه تقدير الوسائل اللازمة للقضاء على تلك المساوئ التي يكشف عنها التحقيق. و التحقيق يتخذ مظهرا جماعيا أكثر عمقا من الاستجواب، فقد يمتد الاستجواب لجلسة أو جلستين (وليوم أو يومين) بينما التحقيق قد يمتد لأكثر من ذلك بكثير، فقد يحتاج إلى شهر أو شهرين لإتمام العمل التحقيقي، بل في بعض البلدان قد يستغرق ستة أشهر (143).

وللتحقيق البرلماني أنواع عدة، منها(144):

1. **التحقيق الانتخابي:** ويقصد بها التحقيق الذي يجريه البرلمان للتأكد من صحة عضوية أحد الأعضاء أو أكثر و بهذا يكون دور البرلمان في الكشف عن حالات التلاعب و التزوير وهي من مظاهر الفساد الإداري، حيث تتولى لجنة التحقيق تقصي مدى شرعية إجراءات انتخابهم .

2. **التحقيق التشريعي:** ويقصد به الإجراء الذي تتخذه السلطة التشريعية لأجل وضع تشريعاتها من منطلقات السليمة، وهو حق مخول للسلطة التشريعية انطلاقا من اختصاصها التشريعي .

3. **التحقيق السياسي:** وهو ما تقوم به لجنة تقصي الحقائق ، أو لجنة التحقيق في شأن وضع من الأوضاع داخل أحد الأجهزة التنفيذية، أو هو شكل من أشكال الرقابة البرلمانية التي يمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة الخاضعة، للرقابة البرلمانية، ويقوم بها لجنة مؤلفة من أعضاء البرلمان سواء كانت لجنة دائمة أو لجنة خاصة، هدفها الكشف عن ما موجود فيه من مخالفات السياسية .

وتتميز هذه الوسيلة عن الوسائل الرقابية البرلمانية الأخرى أنها لاتعتمد على مايقدمه لها الوزراء من بيانات وإنما يسعى المجلس النيابي في تحري والحصول على المعلومات والبيانات بنفسه من مصادرها للوصول إلى الحقيقة (145).

وقد تنتهي لجان تقصي الحقائق من عملها إلى عدم وجود أي خطأ أو سوء تصرف وهذا يعني تجديد الثقة بالوزارة أو قد تنتهي إلى الكشف عن ثغرات و نقص في القوانين و للمجلس أن يقترح تشريعات جديدة لتلافي

(143) فارس محمد عبد الباقي علي عمران، التحقيق البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، غير منشورة، 1998م، ص34. في د.محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ط1، 2016، ص212.

(144) د. عمرو حسبو، اللجان البرلمانية، مطبعة الكتاب الجامعي، طنطا، بدون سنة نشر، ص23. في: بشار محيسن حسن الإمارة، دور السلطة التشريعية، مصدر سابق، ص128.

(145) د. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981، ص91. في: د. صادق أحمد علي يحيى، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، مصدر سابق، ص50.

النقص و سد القصور التشريعي، وقد تنتهي لجنة تقصي الحقائق إلى وجود أخطاء و مخالفات وقعت وهذا يؤدي إلى إثارة المسؤولية الوزارية في المجلس(146).

5.1.1.2: المسؤولية الوزارية

تُعد هذه الوسيلة الرقابية على أعمال الحكومة من اخطر و اهم مظاهر الرقابة البرلمانية، فللبرلمان صلاحية سحب الثقة من وزير أو مجلس الوزراء ككل، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو الحكومة مستوجباً المساءلة(147).

والسلطة التشريعية دوراً هاماً في الرقابة على الاداء المالي للدولة، وتعتبر الرقابة المالية من أهم الوسائل التي تستخدمها السلطة التشريعية في رقابتها على السلطة التنفيذية، لأنها توفر فرصة كبيرة لمكافحة الفساد لوضع حد والسيطرة عليه. وإن الحكومة ملزمة بتقديم الحسابات الختامية عن السنة المالية، وهناك فرصة أمام المجلس للتأكد من عدم وجود مخالفات لقانون الموازنة والتزام الحكومة ببندوها.

2.1.2: دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد الإداري

إن الفساد ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المغرض من قبل الموظف لأجهزة السلطة و الإدارة و صلاحياته الوظيفية بهدف الاغتناء الذاتي و بشكل غير مشروع. كما أنه محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة، بصورة محرّمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التي تعهد بخدمتها. وقد يكون الفساد في القطاعين الخاص و العام و غالباً ما يحدث في كلا القطاعين في آن معاً، وفي بعض دول العالم أصبح الفساد يتم بصورة منظمة(148).

السلطة التنفيذية هي الحكومة وتمارس تنفيذ القوانين، ومن بين ذلك الرقابة ، من جانب عدد هائل من الموظفين، يملك كل منهم اختصاصات معينة يمنحه إياها القانون، و يمتنع عليه التنازل عنها، أو تجاوزها، ويشكل هؤلاء الموظفون هراً رؤساء السلطة التنفيذية، (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، الوزراء) (149)، و في قاعدته أصحاب الدرجات، يكون في قمته الوظيفية الدنيا، و توجد بين كل هؤلاء خطوط اتصال،

(146) د.عثمان عبدالملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق، السنة الخامسة، العدد الرابع، 1981، ص21؛ د.فارس عبدالباقي عمران، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998، ص296. في: صادق احمد علي يحيى، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، مصدر سابق، ص52.

(147) د.محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي، جامعة الموصل، 1991، ص132، و د.محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص304. في: سرهنگ حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي و آليات المدافعة عنه، مصدر سابق، ص179.

(148) د.عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص384.

(149) أنظر: مادة 66 من دستور العراق لسنة 2005 التي نصت على أن: تتكون السلطة التنفيذية الإتحادية من رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور و القانون.

ترتبط الرؤساء بالمرؤوسين، و تتمثل في الأوامر الرئاسية، و في الإشراف و التوجيه، الذي يمارسه الرؤساء على تصرفات مرؤوسيهم، كما يملك الرؤساء حق التعقيب على التصرفات التي يقوم بها هؤلاء الأخيرون، فيقرون ما قاموا به من تصرفات، أو يلغونها، أو يسحبونها.

وللسلطة التنفيذية في مكافحة الفساد اختصاصاته واسعة وخطيرة فهي تختص أولاً بتنفيذ القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وهي في معرض ممارستها لهذا الاختصاص تقوم بإصدار الأنظمة والتعليمات المفسرة والمنفذة والمفصلة للقوانين، باعتبارها أقرب للواقع، والاکثر فهماً له من السلطة التشريعية، وكذلك تختص السلطة التنفيذية بمهام حفظ الأمن الداخلي، والدفاع الخارجي، والصحة والتعليم والتخطيط والإعلام والثقافة والصناعة والتجارة، وإضافة إلى بعض الاختصاصات الإستثنائية التي تمنحها صلاحيات واسعة جداً في حالة الضرورة⁽¹⁵⁰⁾.

يعتبر السلطة التنفيذية السلطة الفعالة في مكافحة الفساد و ذلك لقربها و تداخلها مع مصادر الفساد داخل المؤسسات الرسمية و من خلال الموظفين او قطاعات الاخرى في الوزارات أو الهيئات التابعة أن السلطة التنفيذية يمكن لها من خلال الوسائل و آليات التي تملكها أن يكون لها مساهمة فعالة في مكافحة الفساد و هذا ما سنتكلم عنه كالآتي:

1.2.1.2: المحاسبة

هي خضوع الأشخاص الذين يتلون المناصب العامة للمساءلة القانونية و الإدارية و الأخلاقية عن نتائج أعمالهم، أي أن يكون الموظفون الحكوميون مسؤولين أمام رؤسائهم (الذين هم في الغالب يشغلون قمة الهرم في المؤسسة أي الوزراء ومن هم في مراتبهم) الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية⁽¹⁵¹⁾.

ومن ضمنها الجهاز المركزي للمحاسبات وهو هيئة مستقلة تابعة لرئيس الجمهورية تقوم بمهمة الرقابية نيابة عن البرلمان، وبصدور القانون رقم 52 لسنة 1942م في أغسطس و الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تتولى أعمال الرقابة المالية معونةً في ذلك السلطة التشريعية على تأدية مهمتها

(150) القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفدرالية، السلطة التنفيذية، مكتبة القانونية، بغداد، 2004، ص21.

(151) انظر د.أحمد أبو دية، الفساد سبله و آليات مكافحته، الانتلاف من أجل النزاهة و المساءلة (أمان). 2007/11/13. في: د.عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق،

الدستورية، و بفرض رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة "مراقبة لاحقة" عرفت مصر الرقابة المالية المستقلة و المتحررة من التبعية الإدارية(152).

ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات بمثابة الجهاز الأعلى للرقابة المحاسبية و الكشف عن إهدار المال العام بكل اشكاله، وهو أقدم الأجهزة العاملة في الساحة الرقابية، وهو أكثرها تنوعا و تعددا سواء في اختصاصاته الرقابية (الرقابة المالية بشقيها المحاسبي و القانوني، و الرقابة على الأداء و متابعة تنفيذ الخطة، و الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية) أو في خضوع الجهات محل الرقابة أو في سلطاته الرقابية المتمثلة في حق طلب (المستندات، و الدفاتر، و السجلات، و المعلومات، و البيانات، و الإيضاحات) أو في محتوى مخرجاته النهائية و المتمثلة في التقارير و الدراسات (المالية، أو تقويم الأداء، أو القانونية) المقدمة لجهات متعددة (رئيس الجمهورية، أو البرلمان، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو رؤساء الجهات) و المعدة بمعرفة رقباء متعددي التخصصات (تجاريين، و قانونيين، و زراعيين، و مهندسين)(153).

2.2.1.2: المساءلة

هي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبيين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم و مدى نجاعتهم في تنفيذها، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة (أعمال النواب و الوزراء و الموظفين العموميين) حتى يتم التأكيد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية و مع تعريف القانون لوظائفهم و مهامهم، وهو ما يشكل أساسا لاستمرار اكتسابهم للشرعية و الدعم من الشعب(154).

المساءلة تعني العقاب الفوري لكل من أخطأ بغض النظر عن موقعه في السلم الوظيفي أو وضعه في المجتمع، و حتى توتي المحاسبة أثرها المرجو يجب أن تتسم بصفات ثلاثة(155):

- سرعة التحرك: حيث أن العدالة البطيئة ليست رادعة.

(152) دفتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة، مصدر سابق، ص240.

(153) د. عبدالعال النيربي، و أ. محمد صادق اسماعيل، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية و الدولية، مصدر سابق، ص72.

(154) د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص389.

(155) نظام المساءلة الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

UNDPaccountabilitySystemDP/2008 165//Rev/1

وأنظر: د. علي الصاوي، ماهية المساءلة و الشفافية و دورهما في تعزيز التنمية الإنسانية، المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مسقط 21-22 مارس 2009، ص4. في: أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، مصدر سابق، ص245.

- العننية: ويجب الأخذ في الاعتبار أن الردع نوعان: ردع خاص للشخص نفسه حتى لا يعود للفساد مرة أخرى، و ردع عام للمجتمع بأكمله حتى لا يقدم أحد على الفعل الذي قام به الجاني فيلحق بنفس مصيره، و لا شك أن إخفاء العقاب يعطل الردع العام.
 - المساوات و عدم التفرقة: فيجب عدم التفرقة بين المسؤل الكبير و الصغير مما يزيد من ثقة المواطنين في الحكومة بصفة عامة و يحقق مزيداً من الاستقرار.
- تعد آلية المساءلة إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد الإداري، فهي تعد معياراً ضابطاً للأداء الحكومي، وأداة تقييمية للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة، عندما تتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة بذلك رسمياً، للحد من الخروقات و الانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ما ضعفت أشكال المحاسبة، أو جرى الحد منها عمدًا(156).

3.2.1.2: الشفافية

و الشفافية هي إحدى المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد في العالم معبرة عن ضرورة إطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة و كيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول و حكومات ووزراء و كافة المعنيين في مؤسسات الدولة بغية الحد من السياسات غير المعلنة التي تتسم بالغموض، و عدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح(157).

إن عدم شفافية القوانين المتعلقة بالإدارات العامة مما يسهل عملية الفساد خلال تعامله مع الدوائر، على سبيل المثال من مشاكل الإنتظار و طول الإجراءات و مشاكل تنظيمية فضلاً عن مشاكل دفع الأموال إضافية لتسهيل سير المعاملات و وجود علاقات شخصية. و سبب في ذلك يعود إلى كثرة الإجراءات القانونية المطلوبة لإنجاز هذه المعاملة، فالقوانين الضريبية معقدة أصلاً و زادها الموظفون تعقيداً، في الإسطلاع أن الإجراءات بنسبة إلى المواطنين كثيرة و معقدة و نماذج المطلوب تعبئتها معقدة أيضاً.

ويستدعي مواجهة كل ماسبق استخدام وسائل شاملة و متواصلة و متنوعة سياسية وقانونية بأن تفعيل تطبيق الشفافية في العمل، وتبسيط الإجراءات و الروتين المعقد المتبع في دوائر الدولة و مؤسساتها وتسهيل انجاز المعاملات إدارياً، واستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في انجاز معاملات المواطنين والإبتعاد عن الوسائل التقليدية.

(156) الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة (أمان)، النزاهة و الشفافية و المساءلة، مصدر سابق، ص64.

(157) د. عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية، مصدر سابق، ص26.

فلا شك أن البيئة الشفافة لا ينمو فيها الفساد لأن المفسدون سرعان ما سيفضحون وهو ما يعنى أن الشفافية وسيلة منع للفساد و ليس فقط مكافحة، كما أن الشفافية تقطع الطريق على الإشاعات التي تزيد من عدم استقرار الحكومات و الدولة بأكملها، و بالتبعية فإن الشفافية في مصلحة الحكومات النزيهة كما أنها في مصلحة المواطن(158).

4.2.1.2: النزاهة

إن معالجة اسباب الفساد لا يكون فقط عن طريق النصوص القانونية لمعاقبة مرتكبي الفساد و إنما في الإجراء الوقائي من خلال تعزيز قيم النزاهة و تحمل المسؤولية بأمانة و إخلاص و احترام القانون و هذا هو الأساس، و ان لتعزيز تلك المفاهيم دور كبير في قمة الهرم السياسي وفي قاعدته. وكشفت إن هذه الموضوع متعلق بمكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة ببيان العمل تلك السلطات الثلاث التشريعية و تنفيذية و القضائية و دور الفعال يمارس من قبلها من خلال خلق منظومة قانونية تحكم عملها و تراقب أداؤها و تحاسب مفسديها وفق القانون(159).

و يجب على الموظف القيام بواجبات الأتية لتعزيز النزاهة(160):

1. أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة و الشعور بالمسؤولية، و يجب على كل الموظف أن يقوم بأداء وظيفته بكل صدق و إخلاص ، و قال الرسول (ﷺ): {كلكم راعٍ وكلكم مسؤول عن رعيته}.
2. التقيد بمواعيد العمل، و عدم التغيب عنه إلا بإذن، و تخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل.
3. احترام رؤسائه و التزام الأدب و اللياقة في مخاطبتهم و إطاعة أوامرهم المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين و الأنظمة و التعليمات.
4. معاملة المرؤوسين بالحسنى و بما يحفض كرامتهم، و احترام المواطنين و تسهيل انجاز معاملاتهم.

(158) عبدالفتاح الجبالي، هناء عبيد، دور الأجهزة الرقابة في مكافحة الفساد و تعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية، الأهرام، 2010. في: أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، مصدر سابق، ص244.

(159) دنوال طارق إبراهيم، المظاهر القانونية للفساد و استراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة، تاريخ نشر الالكترونيّة 12 يوليو 2019، <http://doi.org/10.5339/rolacc.2019.4>

(160) قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم 14 لسنة 1991م، واجبات الموظف، المادة 4، المنشور في الوقائع العراقية، العدد 3356، تاريخ: 1991/3/6، 87/1. في: دنوري حمه سعيد حيدر الهموندي، جرائم الأموال العامة و الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية و القانون العراقي، مكتبة زين الحقوقية و الأدبية، بيروت، 2014م، التفسير للنشر و الاعلان، اربيل-عراق، ص 275.

5. كتمان المعلومات و الوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته ، أو أثنائها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص، والامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره.

6. المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته، اوتحت تصرفه واستخدامها بصورة الرشيدة و منع عليه استخدام المواد والألات و المكائن و الأجهزة لأغراض الخاص(161).

وفي العراق يقوم بدور النزاهة مفوضية النزاهة العامة تتكون هيئة النزاهة من ست دوائر متمثلة بدائرة التحقيقات وهي من أهم دوائرهيئة النزاهة وتكون المسؤلة بالدرجة الأولى عن الكشف الفساد في الحكومة العراقية ، والتحقيق فيه بما فيها الشكاوى المغفلة ، والدائرة القانونية وهو اقتراح تشريعات للقضاء على الفساد المالي والإداري وتنمية ثقافة والنزاهة والشفافية ، ودائرة الوقاية، ودائرة التعليم والعلاقات العامة، ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية، والدائرة الإدارية والمالية، وبعد صدور قانون الهيئة النزاهة رقم(30) لسنة 2011، تم اضافة العديد من الدوائر منها دائرى البحوث والدراسات ودائرة الاسترداد، والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد(162).

5.2.1.2: المفتش العام

إن مفهوم المفتش العام يختلف حسب مهمة التفتيش التي يقوم بها، لذا فقد ذهب ادهم الى تعريفه استناداً الى عمله كمفتش تحقيقي بأنه (اجراء يتضمن القيام بأمر معين بقصد الكشف على كل شيء من شأنه ان يكون قد ساعد أو سهل على ارتكاب الجريمة).

كما عرفه اخرون من خلال الاستناد الى عمله كمفتش الإداري بأنه (اجراء يقوم به بمقتضى نص في القوانين و الأنظمة بقصد التحقق من تنفيذ ما تأمر به تلك السلطات وما تنهى عنه)

وإن تفتيش بكل أنواعه هو مهمة إدارية تستهدف التأكد من سير المرفق العام بصورة صحيحة ويتأتى هذا من خلال التزام الموظف بنصوص القوانين والتعليمات فضلاً عن كشف الفساد الإداري وتحديد الصعوبات

(161) د.ماهر صالح علوي الجبوري، أستاذ القانون العام، كلية القانون، جامعة بغداد، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص120.

(162) م.م.ميثم غانم جبر، دور هيئة النزاهة في تحريك الدعوى الجزائية (دراسة تحليلية مقارنة في قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011)، مجلة الأكاديمية العراقية، مجلة القانون للبحوث القانونية، 2018، العدد 16، ص143.

والمشاكل التي تعترض سير العمل بهذه الوزارات واقتراح الاجراءات الكفيلة واللازمة لضمان تحسين الأداء وتطويره في كافة وزارات الدولة ودوائرها.

ويمكن تحديد اختصاصات المفتش العام من خلال الرجوع الى الامر رقم (57) لسنة 2004 التي اجملها بالاتي (163) :

- 1- تفتيش كل سجلات الوزارة و مراجعتها وجميع ما تقوم به من نشاط توفق ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملها وبغية تخزين المعلومات لاتخاذ القرارات و تقديم المقترحات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة و سياستها وإجراءاتها.
- 2- إجراء التحقق الإداري وذلك وفق السلطات المنصوص عليها بموجب هذا الامر.
- 3- متابعة الأداء وفاء الاعمال التصحيحية المتخذة استجابة لملاحظات المفتش العام وتوصياته للأفراد تحقيقاً منها.
- 4- ممارسة نشاط الغرض منه منع اعمال الغش و التبذير و اساءة تصرف أو عدم كفاءة ويشمل هذا النشاط على سبيل مثال لا الحصر المراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات والإجراءات والمعاملات التقديم برامج التدريب والتثقيف.
- 5- نشر التقارير العامة و متابعة رصد ما يتم تنفيذه من التوصيات التي قدمها مكتب المفتش العمومي و هيئات المراجعة و التدقيق الاخرى فضلاً عن اصدار السياسات والإجراءات الخطية بغية توفير الإرشادات المتصلة بالمهام التي يقوم بها مكتب المفتش العام.

6.2.1.2: الحكومة الإلكترونية

تعد عملية التنمية أهم العمليات الضرورية للتغيير من واقع سيء إلى واقع أفضل، سواء من ناحية الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و الادارية، و يعد الجانب الاداري أحد أهم و ابرز جوانب التنمية لأنه الجهاز يقع عليه العبء الأكبر من المسؤوليات لتحقيق هذه التنمية، ويأتي في مقدمة المشكلات التي تواجه هذه العملية مشكلة الفساد الإداري فعلى الرغم من الاجماع الحاصل بشأن ضرورة مكافحة و الحد منه إلا أننا نلاحظ تفاوتاً في طرق مواجهته ومكافحته، فبينما تلجأ بعض الدول إلى تطويق الأفراد بحزمه من القوانين لأنظمة

واللوائح التي لم تثبت نجاحها في اغلب حالات، تلجأ دول اخرى إلى استخدام وسائل اخرى متطورة يأتي في مقدمتها الحكومة الإلكترونية(164).

يساهم تشكيل الحكومات الإلكترونية في عدم منح فرصة لأية محاولات للفساد، حيث يسمح بإدخال المعاملات التي تهم المواطنين إلى شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، بما يزيل تلقائياً أي تأخير في إنجاز الخدمات التي تهم الأفراد أو طالب الخدمة، بالإضافة إلى إزالة الأعباء الإدارية عن كاهل الجهاز الحكومي، و تفعيل استراتيجيات تعزيز الوعي المعلوماتي بين جميع فئات المجتمع، وأخيراً يحقق برنامج تشكيل حكومات الإلكترونية تطور العمل الرقابي بالجهاز ليواكب التطور التكنولوجي في تنفيذ الأعمال الحكومية في مجال تكنولوجيا المعلومات إلى جانب توفير البيانات المطلوبة بدقة في الوقت المناسب، و دون الدخول في تعقيدات إدارية أو بيروقراطية معقدة(165).

ومن الضروري أن يتم استثمار التطوير في تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات لتسريع عملية المعاملات الإدارية بهدف تخطي الروتين و البيروقراطية غير الفعالة، و للتقليل من التفاعل غير الضروري مع المواطنين الذين قد يقدمون على دفع الرشاوي لتسريع معاملاتهم ويسهل وجود الحكومة الإلكترونية على التقليل من السماسرة في الإدارة(166).

ومن فوائد الحكومة الإلكترونية ما يأتي (167):

- أ. تجميع كافة الأنشطة و الخدمات المعلوماتية و التفاعلية و التبادلية في موضع واحد هو موقع الحكومة الرسمي على شبكة الأنترنت في نشاط أشبه ما يكون بفكرة مجمعات الدوائر الحكومية.
- ب. تحقيق حالة إتصال دائم بالجمهور (24 ساعة في يوم طيلة أيام السنة)، مع القدرة على تأمين كافة الاحتياجات الاستعلامية و الخدمية للمواطن.
- ت. مشاركة الحكومة الإلكترونية في بناء الثقة بين الحكومات و المواطنين، وتقليل من تكاليف الإدارة للحكومة.

(164) محمد محمود الهادي، توجيهات امن و شفافية المعلومات في ظل الحكومة الإلكترونية، بحث مقدم في المؤتمر العربي الثالث، تكنولوجيا المعلومات و التنمية الإدارية، شرم شيخ، 2004، ص2. في: عمر موسى جعفر القرشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري، مصدر سابق، ص102.

(165) أ.د.سيد شوريجي عبد المولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في دول العربية، مصدر سابق، ص145.

Bolognia, Emil and Vinay K. Blargava <Making National anti-corruption policies and programs more effective an analytical frame (166) paper prepared for the world bank's global distance leavening program combating corruption in Asia-pacific region 2001. في: work>

د.فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، مصدر سابق، ص347.

(167) أ.د.سهيل حسين الفتلاوي، المحلل لدراسة علم القانون، دراسة مقارنة في نظريتي القانون و الحق، مكتبة الذاكرة، بغداد-العراق، ط2، 2009م، ص171.

ث. تحقيق سرعة و فعالية ربط و تنسيق و الأداء و الإنجاز بين دوائر الحكومة ذاتها وكل منها على حدة.

ج. تحقيق وفرة في الإنفاق في كافة العناصر بما فيها تحقيق عوائد أفضل من الأنشطة الحكومية ذات المحتوى التجاري (168).

ح. سيطرة الجهات العليا على سير الأعمال من خلال شبكة الإتصالات التي تسمع لمسؤول المؤسسة و الجهات الرقابية، بالاطلاع على ما يجري من خلال متابعته المعاملات التي تدار من قبل الموظفين و الاطلاع عليها شخصيا.

والحكومة الالكترونية تعاني من عدة إشكالات منها :

بالرغم من الإيجابيات استخدام الإدارة الألكترونية من قبل الحكومات المعاصرة هناك حالات انتشار الفساد الإلكتروني حيث يقوم قسم من الموظفين الذين يعملون في مراكز الدوائر الإلكترونية مثال على ذلك (169).

1. الموظفون العاملون بمراكز الكمبيوتر وهم يمثلون الغالبية العظمى من مرتكبي الفساد.
2. الموظفون الساخطون على مؤسساتهم فيقومون باستخدام اختراق الكمبيوتر لتدمير البرامج و البيانات الموجودة في الملفات المخزنة فيه وهي تضم الفيروسات الإلكترونية. أو مسح بعض المعلومات الخاصة بالشركة.
3. الهاكرز Hackers أو كراكرز Crackers الذين يستغلون الكمبيوتر من أجل التسلية ولكن بشكل غير قانوني.

وحسن فعل حكومة إقليم الكوردستان عندما قامت بتسجيل جميع موظفين في إقليم في نظام الإلكتروني موحد (بايومتري) مما ساهم في كشف حالات الفساد في قائمة الموظفين في الوزارات من خلال اكتشاف اصحاب الرواتب المزدوجة، وغيرها من اشكال الفساد في قائمة الموظفين.

3.1.2: دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد الإداري

والسلطة القضائية هي سلطة ثالثة في الدولة قائمة بذاتها والتي تفصل في القضايا المرفوعة أمامها سواء كانت جنائية او مدنية ونبين لنا بأن السلطة القضائية سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وهي السلطة

(168) المحامي: يونس عرب، البناء للحكومة الالكترونية، الإطار العام، مفهومها و نطاقها و عناصرها، www.iraqcenter.net، تاريخ نشر: 2009/2/9.
(169) د.عبدالعال الديري، تطوير النظام القضائي و استحقاقات العدالة الناجزة، دراسة نظرية حول بواعث الإصلاح و آلياته، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2012م، ص145.

التي تقوم بمزاولة تطبيق القوانين على المنازعات التي ترفع إليها، سواء وقعت هذه المنازعات بين الأفراد بعضهم البعض نتيجة لاصطدام حقوقهم و حرياتهم أم بين الأجهزة العامة و الأفراد نتيجة لمزاولة هذه الأجهزة لوظائفها. وإن مهمة القضاء الأساسية هي تحقيق العدل في المجتمع وتطبيق وتفسير القوانين على الحالات التي تعرض امامه وإن استقلال القضاء ركنا أساسيا في مبدأ الشرعية بوجه عام و ضمانا لسيادة القانون و إستقلال القضاء يعني تحرر سلطة من أي تدخل(170).

وإن للقضاء دوراً مهماً وأساسياً في مواجهة الفساد الإداري، لأن معظم مظاهر الفساد الإداري هي جرائم يعاقب عليها القانون، وهي إحدى طرق مكافحة الفساد. والسلطة القضائية وظيفتها في جميع الدول إقامة العدل والقضاء بين المتخاصمين بالحق ويميز هذه السلطة في جميع الدول العالم الإستقلالية .

لا يقوم استقرار الدول إلا على ثلاث قضاء عادل و مستقل و نظام تعليمي فاعل و رعاية صحية شاملة، و إن القضاء الناجح يتطلب توفر عدد من العناصر الأساسية الكامنة لتحقيق المصلحة العامة، و تغليب المصلحة العامة على المصالح الشخصية ومصالح الفئات المستفيدة و الحرص على الحكم بين الناس لإحقاق العدل لتسود المودة بينهم عوضاً عن الكراهية المقيتة و يحل مبداء الأيثار مكان الأنانية الهدامة... يتحقق بعدها(171).

وكما أمر الله في سورة النساء أية 58 { إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا }.

وأيضاً نظام القضاء في الإسلام هو: (مؤسسة إسلامية خالصة نبتت في الأمة العربية المسلمة ثم عمت العالم، لم يشبها شيء قل أو أكثر مما عند الأمم الأخرى وضعت الشريعة الإسلامية قواعدها ونظامها وقوانين الموضوع وقوانين الشكل فيها)(172) وهو أمر مطلوب في الإسلام لقوله تعالى مخاطباً رسوله (ﷺ): {وَأَنْ أَحْكَمْ بَيْنَهُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ{49} (المائدة).

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم في المدينة يتولى بنفسه القضاء بين الناس، فلم يكون للمسلمين قضاة سواه، يصدر عنه التشريع، ثم يشرف على تنفيذه، فكان يجمع بين التشريع والتنفيذ والقضاء، وكان قضاؤه اجتهاداً

(170) د.عبدالكريم علوان، أستاذ القانون الدولي المشارك جامعة عمان الأهلية سابقاً، النظم السياسية و القانون الدستوري، الكتاب علمي و محكم تنطبق عليه معايير البحث المنشور، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، 2009م، ص219.

(171) د.محمد الخصاونة، أهمية القضاء العادل و التحاكم النزوية في استقرار الدول، WWW.ammonnews.net ، تاريخ زيارة الموقع 2020/11/29.

(172) نظام الحكم في الشريعة و تاريخ الإسلامي السلطة القضائية، ص47. في: مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، مصدر سابق، ج1، ص255.

لا وحيًا، وبتوسع الدولة عهد الرسول (ﷺ) إلى بعض الصحابة بالقضاء، وسار الخلفاء الراشدون على هذا المنهج، وكان قضاء القضاة المستقلين عن الخليفة محصوراً في المنازعات المدنية والمالية (173).

وكان القضاء في عهد الرسول (ﷺ) وخلافة أبي بكر وجزء من خلافة عمر يقوم به الولاة الإداريون، ثم أمر عمر بفصل أعمال القضاة عن أعمال الولاة، فعين القضاة في المدينة وسائر المدن الإسلامية، وجعل سلطة القضاء تابعة له مباشرة، وبه تحقق فصل السلطة القضائية عن بقية سلطات الدولة (174). وحكم القاضي عند الجمهور العلماء يعتمد الظاهر في المال وغيره من الأحوال الشخصية، فلا يحرم الحلال ولا يحل الحرام، ولا ينشيء الحقوق وإنما يظهر ويكشف عنها في الواقع (175).

1.3.1.2: تسهيل الفساد من قبل القضاء

والفساد القضائي يتسبب في الهدم المجتمعات الديمقراطية والأسس التي بنيت عليها، حيث يحرم المواطنين من الوصول إلى العدالة، أم بمحاولة التأثير في القاضي لإصدار حكم على نحو خاص، أم منع صدوره في قضية ما، أو منع تنفيذه إذا صدر، وحتى إعاقة هذا التنفيذ من غير حاجة (176). ويمكن أن تحدث الرشوة في كل مرحلة من مراحل التقاضي، وقد يحصلون المحاميون على أتعاب إضافية لتعجيل أو تأخير القضايا أو توجيه عملائهم إلى القضاة الفاسدين المعروف عنهم قبول الرشاوي وإصدار أحكام مدفوعة.

والتدخل السياسي في الإجراءات القضائية حيث زادت القوى السياسية من نفوذها وتأثيرها على القضاء و يأتي التدخل السياسي عن الطريق، تهديد و ترهيب و رشوة القضاة.

تعرف منظمة الشفافية الفساد القضائي بأنه "إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مصلحة شخصية". وهذا سواء كانت المصلحة مكاسب مالية أو مادية أو غير مادية، مثل الأهداف السياسية أو الطموحات المهنية، و يتضمن الفساد القضائي أي تأثير سلبي على نزاهة عملية التقاضي من أي جهة داخل نظام المحاكم. فعلى سبيل المثال، يمكن القاضي أن يسمح أو يستبعد الأدلة بهدف تبرير و تبرئة متهم مذنب من رجال السياسة أو المجتمع، أو قد يتلاعب القضاة أو موظفي المحكمة في مواعيد القضايا لصالح هذا لطرف أو ذلك (177).

(173) الإسلام والحضارة العربية للأستاذ محمد كرد علي، 154/2. في: مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، مصدر سابق، ج1، ص256.

(174) الفقه الإسلامي وأدلته، ج6، ص743. في: مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، مصدر سابق، ج1، ص258.

(175) أ.د. محمد عبدالطيف الفرفور، تطبيقات الإدارة الإسلامية في مكافحة الفساد. في: مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، مصدر سابق، ج1، ص262.

(176) السلطة القضائية و نظام القضاء الإسلامي، نصر فريد واصل، ص255، مطبعة الأمانة؛ القضاء في الإسلام، محمد أبو فارس، ص175، ط1، 1978م، الناشر مكتبة الأقصى عمان-الأردن. في: مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، القضاء و العدالة، ط1، 2014م، الأكاديميون للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، ج1، ص10.

(177) د. عبدالعال الديربي، تطوير النظام القضائي، مصدر سابق، ص156.

وهناك أربعة شروط رئيسية يمكن أن تسهل الفساد في الجهاز القضائي:

- أ. عدم تعيين القضاة على أساس الجدارة، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى اختيار قضاة مرتشين.
- ب. ضعف المرتبات و ظروف العمل و انعدام التدريب جعل الأفراد عرضة للرشوة.
- ت. عمليات عزل القضاة غير العادلة بتهمة الفساد يمكن أن تؤدي الى تسييس عمليات العزل و النقل للقضاة.
- ث. إجراءات المحاكمة المبهمة تجعل من الصعب على وسائل الإعلام و المجتمع المدني أن يراقبوا أنشطة المحاكم.

وليس من المبالغة في شيء القول بأن التأثير السلبي لفساد القضاء يضعف قدرة المجتمع الدولي على التصدي للإرهاب و الجرائم الدولية، ويقلل التجارة و النمو الاقتصادي و التنمية البشرية؛ و الأهم من ذلك أنه يحرم المواطنين من تسوية عادلة للخلافات مع الجيران أو السلطات.

2.3.1.2: استقلالية القضاء كآلية لمكافحة الفساد الإداري

ويقصد باستقلال القضاء أن تقوم المحاكم بأداء عملها في استقلال عن الهيئات الحكومية الأخرى أو القوى الاجتماعية الضاغطة أو الأفراد أياً كانوا، فلا يملى على المحكمة ما تقتضي به في الدعاوي، ولا تنتزع منها الدعاوي الواقعة في اختصاصها، أو تتولى تعديل أحكامها هيئات غير قضائية فكل ذلك تتولاه السلطة القضائية بعيداً عن أي تأثير، بحيث لا يخضع القاضي فيما يقضي لغير أحكام الشرع والقوانين الشرعية و وحي ضميره، فلا نبالغ إذا قلنا إن استقلال القضاء هو أهم ركائز العدالة وأعظم ضمانه لقيام قضاء حر و عادل(178).

واستقلال القضاء هو استقلال وظيفي وعضوي في آن معاً، والاستقلال الوظيفي يفترض وحدانية السلطة القضائية، أي اعتبارها المرجع الوحيد لفض المنازعات، كما يفترض شموليتها أي اعتبارها المرجع العام لجميع المواطنين دون أي تمييز أو تحيز دون وجود هيئات متعددة لتطبيق القانون. واما الاستقلال العضوي يعني توفير الحرية الكاملة للقاضي لكي يؤدي وظيفته على أكمل وجه(179).

ويجب على القاضي ان يكون مثقفاً إضافة الى علمه بالقوانين ذا تفكير سليم وذهن صاف دقيق الملاحظة، صادقاً مع نفسه وصادقاً مع الآخرين، واميناً بعيداً عن الريبة، مأموناً في الرضا والغضب، متواضعاً، نزيهاً،

(178) أحمد علي الوادعي، النسخة اليمنية من القضاء الإسلامي شرح قانون السلطة القضائية اليمني مقارناً بأحكام القضاء الإسلامي، مكتبة اليمن الكبرى، صنعاء، ط1، 1989م، ص38،

في: مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، القضاء و العدالة، مصدر سابق، ج1، ص161.

(179) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان [واهم النظم الدستورية و السياسية في العالم] بيروت، 2002، ص371-372. في: د. خليل حميد عبد الحميد، مبدأ

استقلال القضاء بين النظرية و التطبيق، مجلة كلية المأمون الجامعة، العدد 16، 2010 ص126. تاريخ زيارة الموقع 2020/11/20.

مستقيماً ذا قدرة على مقاومة اهوائه⁽¹⁸⁰⁾. والقاضي هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون و يتوقف عليه احترامه بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد المجرد بالنصوص إلى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته لحقوق الإنسان، فإذا عجز القانون عن توفير الحماية لم يصبح جديراً بان تكون له السيادة⁽¹⁸¹⁾.

وأهمية استقلال القضاء نجد انه قد حظي باعتراف عالمي كمبدأ عام يجب على دول احترامه وعدم خرقه. وقد دون هذا الإقرار في العديد من الوثائق والمعاهدات والإعلانات الدولية، فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان ينص بهذا الصدد في المادة العاشرة منه على أنه لكل إنسان، على قدم المساوات التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحيدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجهه إليه⁽¹⁸²⁾.

ولضمان الاستقلالية الأكيدة للقضاة، يجب توفير عدة شروط⁽¹⁸³⁾:

أ. أن يركز تعيين القاضي و ترقيته على ضوابط موضوعية واضحة بالاعتماد على مؤهلاته و نزاهته و قدراته.

ب. أن يرتبط تعيين القاضي و مستقبله الوظيفي بسلطة مستقلة و مضمونة حتى لايفتح الباب للتدخلات على غير الأسس الموضوعية المذكورة آنفاً.

ت. أن تتكون هذه السلطة أساساً من قضاة وقع اختيارهم بصفة ديمقراطية من بين قضاة آخرين.

ث. أن يضمن القانون الأساسي للقاضي عدم إمكانية عزله كمبدأ من مبادئ الاستقلالية على المستوى الداخلي الأعلى (الدستور أو المبادئ الأساسية للدولة).

ج. أن يمكن نظام (القاضي أو القضاة) من أن يكونا بمنأى عن التأثيرات الخارجية غير المناسبة ومن خطر الرشوة.

ومبدأ استقلال القضاء يعني تحصين السلطة القضائية من التدخل، فهل هذا المبدأ يعني الانفصال التام للقضاء أو التحرر المطلق له عن باقي السلطات؟ ربما تسهل الإجابة إذا ما حددنا فيما إذا كان استقلال القضاء وسيلة أم غاية بحد ذاتها، فإذا ما قلنا إنها غاية – جديلاً - فإننا قد نسمح بالتحرر المطلق أو الانفصال التام للقضاء

(180) ابراهيم المشاهدي، نائب رئيس محكمة التمييز سابقاً، السلطات القضائية، المخولة للاداريين، مطبعة الجاحظ، بغداد، 1994م، ص7.

(181) د.مازن ليلو راضي، استاذ القانون العام المساعد كلية القانون جامعة دهوك، القضاء الإداري، من منشورات جامعة دهوك، ط2، 2010، ص7.

(182) اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول / ديسمبر 1948. في: درزكار محمد قانر، استاذ القانون الجنائي المساعد، كلية القانون و السياسة، جامعة صلاح الدين، استقلال القضاء كونه ركيزة من ركائز المحاكمات العادلة دراسة مقارنة في القانون الوضعي و الشريعة الإسلامية، مجلة الرافيين للحقوق، المجلد 11، العدد 39، السنة 2009، ص218.

(183) أ. كريستيان ري سوجور، سلوكيات رجال العدالة. في: مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، القضاء و العدالة، مصدر سابق، ج2، ص476.

مما يندر باستبداد محتمل للقضاء أو ما يعرف بنشوء حكومة القضاة، أما إذا قلنا أن الاستقلال وسيلة توصل لتحقيق أهداف أخرى من أبرزها سيادة القانون و حماية الحقوق و الحريات فإن استقلال القضاء بهذا الوصف لا يتعدى حدود عدم التدخل بشؤونه من قبل باقي السلطات من دون ان يصل إلى الانفصال أو الإنعزال (184).

ويمكن لدعم هذا الإصلاح نذكر العوامل الأتية(185):

- أ- على القاضي عدم البقاء لسنين طويلة في نفس القضاء.
- ب- لرؤساء القضاء فإن تطور وظيفتهم ومسؤولياتهم و مساهمتهم النشطة في الحياة العامة قد تطرح مشاكل بالنظر للاستقلالية و مظهر الحياد في صورة استمرارهم طويلا في نفس القضاء.
- ت- وفيما يتعلق بحل مسألة تعويض رؤساء القضاء و الذي قد يتعارض مع حسن سير المصلحة العامة للعدالة، وبخلاف الحالات التي قد تؤدي لإجراءات تأديبية، فيبدو أن استحداث قاعدة عامة تتعلق بمدى الوظيفة يعتبر الحل الأمثلة مراعات لاحترام مبدأ عدم عزل قضاة المقر.

و هناك مقومات فعالية أجهزة القضاء المختصة بقضايا الفساد تتمثل فيما يلي(186):

أولاً / نزاهة القضاء و رجال النيابة العامة، وقد أولى المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا العنصر اهتماما خاصاً، فأكد فيما أورده نص المادة (9مكرراً) منه أهمية اتخاذ تدابير لتدعيم النزاهة و درء فرص الفساد بين القضاة و رجال النيابة العامة، و جواز وضع قواعد بشأن سلوكهم، تأسيساً على أهمية استقلال القضاء و النيابة العامة، وما لهما من دور حاسم في مكافحة الفساد.

ويلزم لتوافر هذا العنصر بالغ الأهمية، التدقيق في اختيار القضاة و رجال النيابة العامة، من أصفى المنابع و أنقاها، ممن يتصفون بكريم الأخلاق و حميد الصفات، والالتزام بالمبادئ و القيم الدينية، و بالخلو من العلل و الآفات النفسية، و بالشموخ و الاعتزاز بالنفس، و التأبي على الترغيب أو التهريب، حتى يكون كل منهم عصياً على الفساد أو الإفساد، لا يخضع إلا لضميره و للقانون.

ثانياً / كفالة استقلال القضاء و النيابة العامة عن سائر سلطات الدولة وحيده و موضوعيته، بحيث لا تجوز ممارسة أية سلطة من شأنه التدخل في الإجراءات القضائية، لدى التحقيق أو المحاكمة في جرائم الفساد أيّاً كانت مواقع المتهمين أو مناصبهم.

(184) د. عصام عبدالفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، مصدر سابق، ص346.

(185) أ. كريستيان ري سوجور، سلوكيات رجال العدالة. في: مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، القضاء و العدالة، مصدر سابق، ج2، ص481-482.

(186) أنظر المستشار الدكتور. سري محمود صيام، دور أجهزة القضاء و تنفيذ في مكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض 6-8/10/2003، ص14. تاريخ

ثالثاً / الصلاحية المهنية الخاصة للقضاة و رجال النيابة العامة، وفي هذا النطاق، فقد حرص المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 39 منه، على إلزام كل دولة طرف بأن تتخذ ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود متخصصين في إنفاذ قوانين مكافحة الفساد يستطيعون أداء وظائفهم بفعالية، مع وجوب حصولهم على التدريب المناسب لأداء مهامهم.

رابعاً / إنشاء هيئات تحقيق و محاكم متخصصة تتولى إجراءات الملاحقة القضائية في قضايا الفساد. وذلك حتى ت تمكن من مواجهة جده أشكال و أبعاد الإجرام المعاصر، والتي تمثلت في ظهور صور حديثة تماماً للأنشطة الإجرامية في مجال الفساد و تطوراً هائلاً في أدوات ارتكابها باستخدام أوجه التقدم العلمي و التقني، ولاسيما في العمليات المالية و المصرفية والتي جعلت القيام بإجراءات التحقيق و المحاكمة و جمع الأدلة و الوصول إلى الحقيقة للحكم بالإدانة أو بالبراءة أمراً بالغ الصعوبة.

3.3.1.2: دور منظمة الشفافية في مكافحة الفساد في النظم القضائية

وينبغي التأكيد على أن منظمة الشفافية الدولية، تلعب دوراً مهماً في مكافحة الفساد في النظم القضائية المتنوعة، حيث تقوم المنظمة بالآتي (187):

1. مراقبة القضاة و حضور المحاكمات و تقييم جودة الأحكام.
 2. المساعدة في فرز المرشحين لمناصب القضاة، وتأكيد شفافية التعيين على أساس الجدارة.
 3. تقديم المشورة القانونية المجانية لضحايا الفساد من خلال 16 مركز للمشورة القانونية في 12 دولة.
 4. تعتمد المنظمة في عملها لمكافحة التدخل السياسي و الرشوة في القضاء على العديد من حلفائها داخل النظم القضائية، من القضائيين الملتزمين بالأهداف المشتركة للشفافية و العدالة و المساواة بموجب القانون. والمسؤولية القضائية لا تمارس في فراغ ، فالقضاة يجب أن يعملوا ضمن حدود القواعد و القوانين، وبما يتفق مع اليمين التي أقسموها وهي التي تردعهم عن التفكير في أنهم يستطيعون فعل ما يشاؤون. ولكن كيف يمكن محاسبة القضاة من دون تقويض المفهوم الأساسي و المركزي لاستقلال القضاء. حيث تتم محاسبة القضاة من خلال الطريقة الخاصة التي يمارسون بها سلطاتهم القضائية و البيئية التي يعملون فيها و ذلك من خلال أن (188).
- القضاة يجلسون في المحاكم مكشوفين للجمهور.

(187) د. عبدالعال الديري، تطوير النظام القضائي، مصدر سابق، ص300-301.

(188) منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، ص68-69. في: الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة (أمان)، النزاهة و الشفافية و المساءلة، مصدر سابق، ص118.

- من الممكن ان يجرأ عليه استئناف أحكامهم و الطعن فيها.
- يخضعون للمراجعة القضائية.
- القضاة مجبرون على تعليل قراراتهم و نشرها.
- يخضعون في عملهم لقواعد سلوك يلتزمون من خلالها بالإفصاح عن ممتلكاتهم و تقديم إقرارات بذمتهم المالية.
- لا يتم عزلهم إلا وفق قواعد و إجراءات مشددة.

2.2: دور المؤسسات غير الرسمية في مكافحة الفساد الإداري

إن التسمية المنظمات غير الرسمية بقيت الأكثر شيوعاً بعد أن تم تعريفها تعريفاً أوضح. ويبرز اليوم إجماع عام على أنّ المنظمات غير الرسمية هي مجموعة متفرّعة حصراً عن منظمات المجتمع المدني والإعلام . و تفيد هذه التسمية أن تلك المنظمات غير الربحية وغير الحكومية الرسمية تُنشد تحقيق التنمية أو إرسال الحكم الرشيد، ومن تُعرف المنظمات غير الرسمية عادة على أنها منظمات تعمل في خدمة المصلحة العامة(189).

يعتبر الفساد الإداري آفة تهدد كيان المجتمعات و نموها وهو أسهل طريق للانهايار، ولم يعد الفساد مشكلة خاصة بمجتمع أو دولة معينة بل أصبح هما دولياً مشتركا تتضافر ومن أجل مكافحة الفساد نحتاج إلى جهود كل الشرفاء في كل انحاء العالم، وعليه فقد ظهرت العديد من المنظمات و الهيئات الدولية المعينة بمكافحة الفساد الإداري،(190).

ويتم تقسيم هذا المحور إلى فقرتين تشمل أولاً دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد الإداري وثانياً دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري.

1.2.2: دور وسائل الاعلام في مكافحة الفساد الإداري

تعتبر وسائل الإعلام من المصادر الأساسية التي تتعرف و تستكشف من خلالها المجتمع على ظاهرة الفساد، والتي يبني عليها مواقفهم، ولا بد أن يكون لوسائل الإعلام دوراً مهماً في مكافحة هذه الظاهرة و توعية المجتمع بها، و ذلك باستخدام الوسائل مناسبة التي يمتلكها ضد ظاهرة الفساد.

(189) زر الموقع الإلكتروني www.un.org/cardoso. ريتشارد هولواي، الكتاب المرجع للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد، كيف توظف المنظمات غير الحكومية جهود المراقبة و المدافعة في خدمة مكافحة الفساد، النسخة العربية، المعهد الديمقراطي الوطني، بيروت- لبنان، ص10.

(190) انظر د.ناصر عبيد ناصر، مجلة النباء، العدد 80، 2006، ص2. د.عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، المصدر السابق، ص418.

وتتحمل وسائل الإعلام المقرء و المسموعة و المرئية مسؤولية تاريخية في مكافحة الفساد بكافة أشكاله، على إعتبار أنها تمثل السلطة الرابعة في المجتمع بعد السلطات التنفيذية و التشريعية و القضائية، و بالتالي فهي تشكل سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع و تحافظ على مصالحه الوطنية(191).

الإعلام هو العلم الذي يدرس إتصال الناس ببعضهم البعض بكل وعي و إدراك لإنتاج أفكار و أداء لتحقيق أهداف منشودة(192). و تعتبر محطات الاذاعة وقنوات التلفزيون والقنوات الفضائية الاوسع انتشاراً والأسهل لوصول قطاعات الجماهير في أماكن عديدة ومتباعدة في آن واحد.

ومعنى كلمة الإعلام تقديم الإخبار و المعلومات و إرسالها إلى طرف آخر هو المتلقي أو المخبر أو المعلم، ويتضح في هذه العملية عملية الإخبار وجود رسالة إعلامية من أخبار و معلومات و أفكار تنتقل من مرسل إلى مستقبل. دلالة على نقل الأخبار و الأفكار و الآراء بوسائل مختلفة من إشارات و أصوات و كل ما يمكن تلقيه أو اختزانه، إذاً فالإعلام يعني إرسال الأفكار المرسله إذا خطط لها تكون نتيجهتها إعلام الجماهير الذين يتلقون الرسالة الإعلامية بالحقائق و المعلومات الدقيقة وما تنظمه من دلالات تربوية و تثقيفية و سياسية و غيرها(193).

ويجب أن يكون الإعلام مطابقاً و مماثلاً للحقيقة و أن يكون واضحاً و كافياً لفظ الإعلام هو لفظ رحب واسع المغزي يشمل الكثير من المعاني و المصطلحات، فيدخل في معناه ما يقدمه المدين من بيانات و معلومات بسيطة، كما يندرج تحته معنى المشورة أو النصيحة، و ذلك عندما يكون للإعلام المقدم للدائن أثر كبير في توجيهه إلى اتخاذ قرار معين بشأن العقد، هذا فضلاً عن شمولية الإعلام للفظ التحذير أو لفت الانتباه، و ذلك عندما يتضمن الإعلام قدراً من المعلومات الخاصة بشيء ما يتسم بالخطورة(194).

ولا يمكن الحديث عن مكافحة الفساد دون وجود صحافة حرة، حيث إن تمتع وسائل الإعلام بحرية التعبير يمكنها من المشاركة بفاعلية في عملية المحاسبة و المساءلة و نشر الشفافية و تمثيل مصالح المواطنين و الدفاع عنها، إضافة إلى فضح حالات الفساد التي تهدد مصير أبناء المجتمع و مستقبل التنمية في بلدانهم(195).

(191) د. فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم الأثار و سبل المعالجة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2013، بيروت - لبنان، ص398.
 (192) د.محمد عبد حسين أبو سمرة، يوسف عبد أبو سمرة، الإعلام و السلطات الثلاث، دار الزاوية للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، 2012، ص49.
 (193) الحجار: عدي جواد علي، الأسس المنهجية لتوظيف الإعلام التربوي في نشر ثقافة النزاهة، 2008م، ص4. في: د.عمر إسماعيل حسين، دور وسائل الإعلام في كشف الفساد الإداري و المالي، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة، جمهورية العراق، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، 2013م، ص4.
 (194) د.عصام أحمد البهجي، المصدر السابق، ص109.
 (195) د.عادل عبدالعزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة، ورشة عمل، شرم الشيخ، 3-7 ديسمبر 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص31. في: د.عصام عبدالفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، مصدر سابق، ص390.

1.1.2.2: أهداف الإعلام في مكافحة الفساد

1. توعية المجتمع من خلال وسائل الإعلام ضد الفساد و توعيتهم من خلال المدارس و الجامعات و المراكز الدينية والجمعيات و المؤسسات المجتمع المدني و المؤتمرات و المهرجانات و المعارض... الخ.
2. إعراض ما يدور في المجتمع من حال إلى آخر، لذلك فإن دور الإعلام في العصر الحديث قد تجاوز كونه ناقلاً فحسب المعلومات و الأنباء و الأوامر و تعليمات و القصص و شؤون الناس و دول إلى وسيلة تطوير و تنمية و إدارة سياسية توجيهية و ثقافية و تربوية و تعليمية(196).
3. تعزيز الأجهزة الرقابية والقضائية لمنع الفساد.
4. التوعية بأهمية تعزيز النزاهة و المساءلة و الشفافية.
5. التنسيق مع المجتمع الدولي في مكافحة الفساد .
6. خلق الوعي الحقيقي بين جميع الطبقات و إستقرار الأمن الذاتي أو الإجتماعي للفرد، وإختراع في رأي عام يتفهم معني الحياة الإجتماعية العامة و ما تتطلب من توافق مع القواعد السلوكية التي يجب أن تراعي علاقات الناس حتى تتميز بالاستقرار و الإنسجام و الأمان.
7. التوعية بتنفيذ الاستراتيجيات و الاتفاقيات و التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد(197).

2.1.2.2: أهمية وسائل الإعلام في كشف الفساد

من أهم المفاتيح الرئيسية للكشف عن الفساد هو وسائل الإعلام التي تعمل على استكشاف الحقائق و ينبغي على هذه الوسائل أن لا تكنفي بالتذمر، و تعد السلبيات أو إستلاك، بل يجب أن توظف للكشف عن مواطن وجود أي شكل من أشكال الفساد الإداري مهما كان صغيراً خشية انتشاره و نموه.

وتعزيز الانفتاح في المجتمع و لكشف الفساد، يجب على مالكي وسائل الإعلام و الناشرين و المحررين و الصحفيين مقاومة الضغوطات لكتابة تقارير مفيدة للمصالح السياسية و الخاصة، كما عليهم أيضاً التغلب على المشاكل التي تعيق الصحافة الحرة خاصة في غياب قوانين تدعم حرية الوصول إلى المعلومات(198).

إن وسائل الإعلام دور مهم في كشف وفضح عمليات الفساد و النشر الشفافية و تقييم العمل المؤسسات العامة ولكن يتوجب استعماله بطريق مناسبة لا تأتي بنتائج عكسية مدمرة، بما يجعل الناس يفقدون ثيقتهم بالقطاع

(196) هاشم: عامر نعمة، دور الإعلام و الإعلام التربوي في مكافحة الفساد، 2008م، ص144. في: د.عمر إسماعيل حسين، دور وسائل الإعلام في كشف الفساد الإداري و المالي، مصدر سابق، ص5.

(197) العميد د.علي بن فايز الجحني، مكافحة الفساد من منظور إعلامي. في: مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربي للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، مصدر سابق، ج2، ص532.

(198) www.freedomhouse.org/pfs2002/pfs2002.pdf في: د.فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، مصدر سابق، ص398.

العام و موظفه ، فإخفاء الفساد أهم و أخطر من الفساد نفسه، بل هو أبشع أنواع الفساد فيتوجب كشف الفساد و تقييم عمل المؤسسات و الإشارة إلى عمليات الفساد فيها، دون التعريض بأسماء الموظفين و فضحهم على مجرد التهمة، أو لأغراض التصفيات السياسية و من أجل كسب و بعض الفرقاء من السياسيين(199).

و أجهزة الإعلام تؤثر إلى حد كبير على اتجاهات الرأي العام، فالصحافة و أجهزة الإعلام يمكن لها أن تكون عين الشعوب بحق على الأداء الحكومي ترصد كل تقصير و تهتك كل تستر و تساعد في كشف الحقائق التي تؤدي بالمسؤول عن التقصير إلى المساءلة، و الصحافة تعد رقيباً أميناً على الأداء الحكومي عن طريق التصدي للمعوقات الإدارية و الجمود البيروقراطي في أجهزة التنفيذ، ويتم ذلك عن طريق توعية المواطنين بحقوقهم و التزاماتهم قبل الحكومة ووسيلتها في ذلك نشر المقالات و التحقيقات التي تصحح الأفكار الخاطئة التي قد تروجها أجهزة الحكومة للتستر على الفساد، ولما كان الرأي العام لا يباشر دوره البناء في الدولة ما إلا إذا توافرت فيها للأفراد حرياتهم الأساسية من حرية شخصية و حرية الرأي و حرية الاجتماعات و حرية الصحافة ووسائل الإعلام(200).

و الصحافة تعد من المفردات المهمة في عملية كشف و المراقبة، حيث يمكن لبعض وسائل الإعلام إن تصبح من الآليات المهمة للمشاركة الشعبية و النزاهة و المساءلة و تمثيل مصالح الناس، كما يمكنها جمع المعلومات و رصد الانتهاكات المتعلقة بالفساد في قضايا بعينها. و في كثير من البلدان العربية تعمل الأحزاب و السياسات على احتكار الإعلام و الحد من حرية الصحافة و دورها في غرس قيم الثقافة المدنية و تطويرها للمساهمة في تكوين رأي عام مقاوم للفساد.

وهناك الكثير من الأمثلة التي تبرز دور وسائل الإعلام في محاسبة المسؤولين الحكوميين و إخضاعهم للمحاسبة ومنها على سبيل المثال: فضيحة ((ووتر غيت)) التي أدت في النهاية إلى استقالة الرئيس الأمريكي ((ريتشارد نيكسون)) عام 1974⁽²⁰¹⁾، وفي جورجيا ما بعد العهد السوفيتي، بثت محطة التلفزة (روستافي2) تقارير تحقيقية مثبتة عن مجالات الفساد الحكومي، وعندما حاولت الحكومة إقفال محطة التلفزيون بدلاً من تصحيح المشاكل، احتشد المواطنون بإعداد كبيرة احتجاجاً على موقف الحكومة، فأجبرت تظاهراتهم دفاعاً عن وسائلهم الإعلامية المستقلة الحكومة على إقالة أعضاء الحكومة الفاسدين و سمحت (لروستافي2)

(199) د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر السابق، ص456.

(200) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1982، 1985، ص205. في: د. فحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة، مصدر سابق، ص200.

(201) أشار إليه د. كمال سعدي، دقة لاتي ضوارقم ، ضائخاتةي وقزة راتي روشنبييري، هاتولير، 1998، لا29-30 في: سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي و آليات المدافعة عنه، مصدر سابق، ص200.

باستئناف البث. و في الهند عندما ضُبط (بانغار و لاکسمان) رئيس حزب بهارتيا جاناتا، في شريط فيديو صورته صحفي مثقف يعمل في (internet tehelka.com.) وهو يتلقى المال عما كان يعتقد انه صفقة سلاح. وقد أسفر الغضب الشعبي بعد وقوعه في شرك القضية، عن طرد عدد من كبار الوزراء (202).

ولأسف الشديد لم يكون الإعلام العراقي بمستوى المرتقب من قبل المختصين وعلى صعيد المجتمع بصورة العامة و ذلك بدلاً من أن يكون عاملاً في بناء الشخصية الناضجة و مجتمع ناوي التقدم و الإزدهار بل على عكس ذلك تخبط الإعلام في أكثر الأحيان بأجندات حزبية ضيقة أو طائفية أو مذهبية غير هادفة على مستوى العراق، وشاركت في تعميق جذور الأختلافات بين الأحزاب الكردستانية و العراقية و تعميق جذور شتان بين مكونات الشعب العراق و الكردستاني حيث كان يجب أن يكون الدور الفعال المشرف في توحيد الصفوف و تنمية الأفكار نحو الأمام، ومانراه الآن الإعلام العراقي و الكردستاني ليس جديراً بالمصداقية من قبل كافة الأفراد المجتمع.

ومن الأدوار المهمة التي تقوم بها وسائل الاعلام في دعم العملية السياسية بصورة عامة، و العملية الانتخابية على وجه الخصوص، هو قيامها بتبني جملة من البرامج السياسية التي توضح فيها حقوق الإنسان السياسية. وتعد وسائل الإعلام من الأطراف المعنية الرئيسية في العملية الانتخابية، وتضطلع بدور مزدوج يتمثل في تثقيف جمهور الناخبين و رصد العملية الانتخابية لكشف الأخطاء و لإجبار الشخصيات العامة على تحمل المسؤولية تجاه أولئك الذين يسعون إلى تمثيلهم (203).

3.1.2.2: تأثير الإعلام على المجتمع ودورها في مكافحة الفساد

للأعلام الدور الفاعل المباشر على افراد المجتمع حيث له صلة متينة بثقافة المجتمع وإن خطورة الفساد في الجانب الاجتماعي تكمن في انتشار هذه الظاهرة الاجتماعية و تفاعل الناس معها و اعتبارها مسألة طبيعية حيث لايمكن تضادها حين ذلك يظهر دور الاعلام عليه لكي يلعب دوراً هاماً في عملية ازدياد الفساد و المفسدين و إشاعة ثقافة المقاومة لهذه الظاهرة و أن المجتمع يمتلك قوة الردع لها و ذلك باستخدام الوسائل المناسبة التي يتواجد في سقوف افراد المجتمع.

(202) البين هيوم، حرية الصحافة، مقالة منشورة في أسس الديمقراطية، مجلة الكترونية تصدرها وزارة الخارجية الأمريكية، كانون الأول/ ديسمبر، 2005، ص2، المقالة متاحة على موقع مجلة الأسس الديمقراطية الالكترونية الصادرة عن وزارة الخارجية الأمريكية: www.Usinfo.state.gov/Journals/itdhr/1205/itdhr/1205/ijda/ijda.1205.htm في:

سرهنگ حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي و آليات المدافعة عنه، مصدر سابق، ص200.

(203) منذر سليمان، الاعلام - السلطة - المال، مثلث النفوذ و طاب الصورة، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 383، بيروت، 2011، ص90. في ياسين

محمود عيايكر، دور الانتخابات البرلمانية، مصدر السابق، ص136.

و إن وسائل الإعلام له تأثيره الكبير دون شك في التلاعب باتجاهات الناس و قيمهم وفي التأثير في سلوكهم. فالإعلام بالأخص التلفاز يؤثر في السلوك و الأفكار و اللغة و حتى الأزياء، وهو يسمد تأثيره من قوته على الإيحاء بما هو طبيعي و مرغوب ومهم، و أحياناً ما تكون هذه التأثيرات إيجابية، و أحياناً تكون سلبية، إنه الأداة الأساسية الآن في الحرب وفي السلام، وفي البناء وفي الهدم أيضاً⁽²⁰⁴⁾.

و تأثير الإعلام على افراد المجتمع يتضح لنا قوة و خطورة الدور الذي تلعبه وسائل الإعلام في محاربة الفساد و التصدي له وتلعب دورها في مكافحة الفساد⁽²⁰⁵⁾ على نحو الآتي:

- نشر الوعي الوقائي و الأخلاقي بين الأفراد المجتمع بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد.
- تنظيم حملات توعية لرأي العام لدعم مكافحة الفساد.
- متابعة الإجراءات الحكومية الخاصة بمحاربة الفساد.
- نشر تجارب الدول الأخرى التي نجحت من هذه الظاهرة و محاولة تسليط الضوء عليها.
- تسليط الضوء على مشكلات الجهاز الحكومي.
- متابعة الندوات و المؤتمرات التي تختص بموضوع الفساد ونشر التقارير عنها وإعطاءها أهمية خاصة.
- التوعية بأهمية تحقيق الإصلاح الإداري و الحاجة للإصلاح و بيان ضرورة تكاتف الجميع للوصول للإصلاح الإداري المنشود.
- الشفافية في كشف كل ممارسات الإدارات الفاشلة و إثارة قضايا الفساد وإيلاءها الأهمية القصوى بوضعها على سلم أولوياتها و اعتبارها من الأهداف الأساسية للإعلام.

وساعدت وسائل الإعلام العالمية منظمة الشفافية على نحو كبير في زيادة الوعي العام بمخاطر الفساد و آثاره الضارة، و كذلك في مطاردة الفساد و المفسدين، و أصبح هناك تقرير سنوي أو مؤشر يصنف دول العالم من مرتبة الأكثر فساداً إلى الأقل فساداً، ينشر عالمياً، على الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية، بل إن هذا

(204) عبدالحليم حمود، الإجرام الإعلامي، تأثير مشاهدة العنف على السلوك الاجتماعي، إعداد مركز الدراسات و الترجمة، إشراف نجلاء أبو جهج، ط1 2010م، دار المؤلف، بيروت – لبنان، ص96.

(205) د.مصطفى يوسف كافي، الإعلام و الفساد الإداري و المالي، وتداعياته على العمل الحكومي، مكتبة طريق العلم، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن-عمان، ط1، 2016، ص47-

الموقع يسهل للراغبين كل المعلومات المتاحة حول الفساد في دولهم بضغطة على الجهاز لا غير في أي وقت يشاءون(206).

ويجب على وسائل الإعلام تبني قوانين مكافحة الفساد يجب ايضاً دفع رواتب جيدة للصحافيين، كما يجب ترسيخ التمييز بين الدوائر التحرير و دوائر الإعلام. كذلك يجب التشهير بإذلال الزملاء الذين يتعاطون الرشوة و يعملون مستشارين لشركات يغطون نشاطاتها، مما يؤدي إلى تقليل نسبة الفساد. المجتمع الدولي من الحكومات إلى مجتمع المدني، يجب عليه بذل الجهود لتدريب الصحافيين لإعداد تقارير تلجم الفساد داخل مؤسساتهم و خارجها(207).

2.2.2: دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري

يعتبر مؤسسات المجتمع المدني السلطة الخامسة من السلطات المدنية التي انتجها العقل البشري، لتنظيم شؤون الحياة والمجتمع، فقد جاءت بعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية و السلطة القضائية، ووجد الإنسان إن هذه السلطات لا يمكن وحدها ان تقوم ببناء المؤسسات الدولة، وجاءت الحاجة إلى إيجاد مؤسسات جديدة فكانت السلطة الرابعة وهي الصحافة والإعلام ثم السلطة الخامسة مؤسسات المجتمع المدني(208).

وأن تسمية منظمات المجتمع المدني جديدة، و هو عبارة عن مجموعة من المؤسسات والهياكل و الشبكات التي تقع خارجة عن السلطات الثلاث للدولة، ولكنها تتفاعل مع هذه السلطات بطرق متعددة، لأن المجتمع المدني يشتمل على الخبرات و المهارات و شبكات العمل اللازمة لتناول القضايا ذات الاهتمام المشترك بما فيها قضية الفساد ولدى المجتمع المدني مصلحة ذاتية في القيام بذلك، و تقتضي غالبية أشكال الفساد توفر جهتين اثنتين هما الحكومة و القطاع الخاص، بينما يكون المجتمع المدني في الغالب هو الضحية، و بنفس الوقت يعتبر جزءاً من الحل(209).

و جهود المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري يكاد لا يذكر في المجتمع، حيث لا يوجد أي منظمة أو مؤسسة عمل أهلية مختصة بمواجهة الفساد، حيث أن موضوع مكافحة الفساد من الموضوعات المطروحة حديثاً على أجندة العمل العام، و بالتالي يغيب عنها محاربة الفساد بطريقة مباشرة، و هذا لا ينفى بعض الجهود

(206) شملت قائمة منظمة الشفافية الدولية 163 دولة صنفت وفقاً لمستوى الفساد بين مسؤولي القطاع العام و رجال السياسة في تقرير عن مؤشر مفاهيم الفساد لعام 2009، ولإطلاع على التقرير و قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم، و قائمة الدول الأكثر نزاهة في العالم، أنظر الموقع الإلكتروني: www.ransparency.org/ger في: د.أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، مصدر سابق، ص716.

(207) فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، مصدر سابق، ص402.

(208) دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد، Issue 6 2010 volume 2، ص367-404، مجلة الأكاديمية العراقية.

(209) www.transparency.com . في: فاديا قاسم بيضون، المصدر السابق، ص388.

أو الإجراءات أو السياسات التي تتبعها أو تتبناها بعض المنظمات بهدف مكافحة الفساد ولكن بطريق غير مباشر(210).

ومنظمات المجتمع المدني لم تترك مؤسسات الدولة و حكوماتها تشق طريق القضاء على الفساد لوحدها ، بل قامت بدور فعال من خلال توعية الناس و إقامة ندوات و مؤتمرات تبين من خلالها خطورة الفساد و أثره على الناس، ويسعى بدوره إلى دعم من أجل تحسين السياسات و الأنظمة الإدارية بهدف توعية الناس و تشجيعهم على رفض الفساد و محاربهه(211). باعتبار أن الفساد الإداري أحد عراقيل الأساسية أمام التنمية، وتعتبر مؤشرات الفساد في الدول العربية الأعلى في العالم بحسب منظمة الشفافية الدولية، كما تعتبر معدلات النمو فيها من أدنى معدلات النمو في الدول النامية، لا شك فيه أن البيئة العربية بيئة ينتشر فيها الفساد، و البيئة المهينة لانتشار الظاهرة الفساد في ظل التغيب المستمر للمساءلة و الشفافية، و حكم القانون، و في ظل الأطر القانونية و المؤسسية الحالية إنّ الفساد الذي يعيق التنمية، ويلتهم عوائدها عقبة أيضا أمام التمكين الحقوق المدنية و السياسية و الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية(212).

وهذه التجمعات المدنية (المجتمع الجمعيات الأهلية) تملك دورا هاما في كشف الفساد، و تعبئة الرأي العام ضده، و محاسبة مقترفيه، ولكن يشترط أن يتوافر في هذه الجمعيات بطبيعة الحال بالإضافة إلى تمتعها بالنزاهة و الشفافية ألا تكون ذات توجهات سياسية كما يشترط استقلالها المادي حتى لا تستغل من قبل جهات أجنبية في تحقيق مآربها، ومنها: جمعيات حماية المستهلك و جمعيات النزاهة و الشفافية، و النقابات و التجمعات، و الصحافة، و مجالس حقوق الإنسان، و منظمة مراسلون بلا حدود(213).

ويجب على المنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري مشاركة في السيطرة على الفساد في المدى الطويل و يتمثل ذلك في جهودات الجمعيات الأهلية في مختلف المجالات الاجتماعية و الإدارية و الإقتصادية، و دورها في رقابة الأداء الحكومي و الحماية المواطنين من تسلط و انحراف بعض الموظفين المرتشين. و تفعيل دور هيئات الخاصة "ورش النزاهة أو الشفافية" و النقابات المهنية، و دور رجال الدين في الوعظ و

(210) د. عبدالعال الديري، أ. محمد صادق اسماعيل، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية و الدولية، مصدر سابق، ص83.

(211) د. فاديا قاسم بيضون، المصدر السابق، ص352.

(212) - Jean-Pierre Paulet le, Developpement durable, Ttransversal Debats collection dirigee par Alain Nonjon, edition ELLIPSES., 2005, PP78.

في: د. سمير شوقي، أستاذ محاضر جامعة سطيف 2- الجزائر، نحو تفعيل دور المجتمع المدني لمكافحة الفساد في الدول المغاربية، مجلة الحقوق و الحريات، العدد الثاني، مارس 2016، ص129.

(213) راجع لواء - دكتور. حافظ الرهوان. في: د. محمد علي العزيزي، مصدر السابق، ص248.

الأرشاد، وخلق مؤسسات دائمين لرعاية و حماية النزاهة في الحياة العامة، وتفعيل دور الصحافة في كشف الفساد بشرط أن تكون المعلومات التي يتم نشرها سليمة و مؤكدة، و إلا و جب محاسبة الصحافة، لأن القول بغير ذلك يجعلها أداة ووسيلة للتهديد و الابتزاز، و بدلاً من أن تكون وسيلة لكشف الفساد تصبح سبباً من أسباب الفساد ووسيلة فوق المحاسبة و الرقابة القانونية و الشعبية و النيابية(214).

غير إننا نرى بأن الجانب الآخر لعمل هذه المنظمات و المتمثل في رقابة الحكومة و التأثير على سياساتها العامة لايزال غائباً أو انه لم ينطج لحد الآن، و يعود سبب ذلك في إعتقادنا إلى جملة من العوامل منه، الفلتان الأمني العائق الأكبر أمام نشاطات هذه المنظمات و خاصة في العراق، و الفساد الإداري المتفشيان و بدرجة كبيرة في داخل هذه المنظمات مما أدت بها أن تبتعد عن الغايات التي أنشئت من أجلها. و إضافة إلى عدم وجود الخبرة العلمية و الميدانية لأغلبية كوادر هذه المنظمات العاملة في المجالات المختلفة(215).

إن عدم استقلالية منظمات المجتمع المدني يضر بأي نظام أو توجه وطني جاد في مكافحة الفساد لأنها لا تجد العين الأخرى التي تنظر إلى ما يحدث في مجريات السلطة من منظار خارج عنها يساعد على الرؤية بوضوح و الكشف عن الفساد و مواطنة. و أيضاً ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني و تهميش دور هذه المؤسسات المتمثلة في الأحزاب السياسية، و جماعات المصالح و التنظيمات الاجتماعية إلى غياب قوة الموازنة المهمة في هذه الدول، و يؤدي إلى تفشي جريمة الفساد و تزايد حجمها إذ إن للعلاقات الشخصية في الحياة الاجتماعية أثر كبيراً في الفساد(216).

فالمجتمع المدني القوي و الفاعل و المستقل لا يوجد إلا في دول قوية. إن مبدأ المساءلة و الشفافية يعد الأساس لعلاقة سليمة ما بين الدولة و المجتمع المدني، فالدولة مسؤولة أمام مواطنيها و عليها تقديم البيانات و التقارير الموثوق عن أعمالها(217).

تتأسس الشفافية على حرية في تعامل الشعب مع الحكومة و المنظمات و الأحزاب تتدفق المعلومات فالعمليات و المؤسسات يجب أن تكون متاحة بصورة مباشرة لأولئك المهتمين بها، و يجب توفير معلومات الكافية لفهم تلك العمليات و المؤسسات و رصدها. و أن الشفافية هي إحدى المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد في العالم معبرة عن ضرورة إطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة و كيفية إدارة

(214) أنظر د.محمد علي العزيري، مصدر السابق، ص249.

(215) سرهنگ حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديموقراطي و آليات المدافعة عنه، مصدر سابق، ص206.

(216) أ.د.سيد شوريجي عبدالمولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في دول العربية، مصدر سابق، ص55.

(217) د.عصام عبدالفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، مصدر السابق، ص361-362.

الدولة، و إن الشفافية هي نقيض الغموض أو السرية في العمل ، و تعني توفير المعلومات الكاملة عن الانشطة العاملة للصحافة و الرأي العام و المواطنين الراغبين في الإطلاع على أعمال الحكومة ومؤسسات وما يتعلق بها من جوانب إجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء(218).

دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد يتمثل فيما يأتي:-

1.2.2.2: التوعية الاجتماعية

تفشيت في أوساط المجتمع مفاهيم ناتجة عن تفشي الفساد و تغلغله حتى في البنية الثقافية للمجتمع فقد أصبح ينظر للفساد و المرتشي بأنه شخص قوي يفهم الأوضاع جيدا و قادر على استغلال سلطة في تحقيق مكاسب شخصية له ولأقربائه. فإن المجتمع المدني دوراً أساسياً في توعية المجتمع بخطورة انتشار ظاهرة الفساد وخلق ثقافة مناهضة للفساد و معززة لقيم النزاهة بين كافة شرائح المجتمع باستغلال كافة الوسائل و الفعاليات الممكنة و باستخدام لغة سهلة قادرة على وصول إلى و عي و عقلية المواطن البسيط و قادرة على تحفيزه من أجل القيام بدوره في مكافحة الفساد الإداري و أهمية بذل كافة الجهود لإكتشافه والحد منه، و إن لا يتم التركيز فقط على الطبقة المثقفة و القادرة على التحليل و النقاش في صالات مغلقة بعيداً عن المواطن العادي(219).

وتيقناً بدور منظمات المجتمع المدني في بناء المجتمع الديمقراطي من خلال التوعية ونشر ثقافة حقوق الإنسان و المدافعة عن الحقوق و مراقبة الحكومة و التأثير على سياساتها، فقد نص الدستور العراقي لسنة 2005 في (المادة 45/ الفقرة أولاً) على أن: (تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعمها و تطويرها و استقلاليتها، بما ينسجم مع الوسائل السليمة لتحقيق الأهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون)(220).

2.2.2.2: إعداد الدراسات والبحوث

عدم الاعتماد والأهتمام بمراكز البحوث والدراسات المستقبلية والاستشارية في صياغة القرارات وتحديد السياسات العامة للبلاد بالإضافة إلى الجهد الحكومي الروتيني، لابد على أي باحث قبل إعداد بحثه اللجوء إلى مسح الواقع المعاش، من أجل أخذ الفكرة عنه و بالتالي النظري قبل تطبيقي، وهو ما تسعى إليه منظمات المجتمع المدني في مكافحتها للفساد الإداري، ويقتصر دور المنظمات المجتمعات المدني على تنفيذ

(218) د.عصام أحمد البهجي، مصدر السابق، ص 26-27.

(219) د.عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر السابق، ص420.

(220) المادة 45 الفقرة الأولى.

الاستطلاعات و البحوث و الدراسات، مما يعزز دور المجتمع المدني في إعداد الدراسات والأبحاث، وتجميع المعلومات المتعلقة بظاهرة الفساد محلياً وإقليمياً ودولياً، هذا راجع إلى اعتمادها على أسس علمية و منطقية في رصد الفساد و تقديم المعالجات للمفاصل الضعيفة في المؤسسات الحكومية(221).

3.2.2.2: الضغط والتعبئة والتأثير

يؤدي المجتمع الأهلي دوراً مهماً وحيوياً في المقاومة الفساد بالضغط من أجل إقرار قرارا أو قوانين أو الأنظمة من خلال الضغط على الحكومة و مطالبتها بنشر المعلومات حول قضايا الفساد و إقرار قوانين مشددة أو المبادرة إلى عرض تدابير و برامج إصلاحية على الحكومات و الضغط من أجل تنفيذ برامج للإصلاح الحكومي في الأداء المؤسساتي أو في الخدمات العامة و المشاريع(222).

4.2.2.2: التعاون المتبادل

منظمات المجتمع المدني لا بد أن تعمل على تنسيق جهودها و تكاملية أعمالها من خلال إنشاء الشبكات المحلية والانضمام إلى الشبكات الإقليمية و الدولية التي تهدف إلى مكافحة الفساد، وتعزيز علاقة المؤسسات الأهلية مع السلطات التشريعية و التنفيذية في الدولة و المتابعة القضائية، حيث تتمكن من خلال التشبيك القيام بتبادل المعلومات و التجارب و الخبرات و رسم الخطط و تنفيذ البرامج المشتركة مما يعمل على تكريس الجهود بصورة سليمة و يمكنها من البناء التراكمي من أجل تحقيق الأهداف المنشودة(223).

5.2.2.2: تقديم المساعدة القانونية واللجوء إلى القضاء

تقديم المساعدة القانونية نوع من الحماية للمواطنين سواءً أولئك الذين يقعون ضحايا للفساد أو الذين يقومون بفضح الفساد و المفسدين الذين قد يتعرضون للأذى، و ذلك إما بتقديم المشورات القانونية لهم أو رفع الدعاوى لهم أو الترافع عنهم أمام المحاكم، كما يجب أن ترفع منظمات المجتمع المدني الدعاوى للقضاء ضد الجهات التي تتأكد من فسادها باعتبارها معينة بالحفاظ على حقوق المجتمع و مصالحه(224).

(221) سعيد موسى ياسين، دور المنظمات المدني في تعزيز النزاهة و مكافحة الفساد. تم تصفح موقع يوم 17 مارس 2015.

<http://www.alhewar.org/debat/show.art.asp?aid=405928>.

انظر، نور الهدى بوقرة، دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة الماجستير، جامعة العربي بن مهيدي -أم البواقي- كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم العلوم السياسية، 2015، ص46.

(222) ارجع، رنا غانم، "تصور أمثال لتفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، أنظر الموقع الإلكتروني، على رابط: www.yemeress.com/nabanews/13528 ، في: دسمير شوقي، نحو تفعيل دور المجتمع المدني لمكافحة الفساد في دول المغرب، مصدر سابق، ص 133.

(223) د. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري، مصدر سابق، ص 430.

(224) د. دسمير شوقي، المصدر السابق، ص 134.

6.2.2.2: مكافحة الفساد الإداري داخل العمل الأهلي

من الضروري النظام الأساسي للمؤسسات الأهلية شاملاً ويعكس مفهوم الحكم الصالح، بحيث يتسم بالوضوح التام للأهداف، وطريقة الحكم، وتوزيع الأدوار، وتداول السلطة، وفتح باب العضوية وشروطها، وأنظمة اتخاذ قرارات وآلياته، وتبادل المعلومات وانسيابها باتجاه الهيئة العامة للمؤسسة، وباتجاه الجهات ذات العلاقة كافة، إضافة إلى تحديد آليات التعيينات، والشراء، ونظم المخالفات والعقوبات، والأنظمة المحاسبية و المالية، وسياسات استعمال موارد المؤسسة، وشروط قبول المنح وصرفها، وسياسات التقارير والتقويمات، وفض النزاعات، وسلم الرواتب والمكافآت، وحقوق العاملين(225).

(225) النزاهة و الشفافية و المساءلة في مواجهة الفساد، مصدر سابق، ص142.

الخاتمة

تبين لنا من خلال البحث أهم النتائج والاستنتاجات التي تم استخلاصها من هذا الدراسة والمقترحات، وذلك كالآتي:

أولاً: الاستنتاجات

1. نشأ الفساد الإداري مع وجود الانسان على سطح الارض، واهم اسباب الانتشار الفساد الإداري في الدولة.
2. الفساد الإداري له اثار سلبية على جوانب عديدة في حياتنا الاجتماعية والاقتصادية والادارية والسياسية، ومن أهم هذه الاثار هو فقدان الثقة بين الشعب والادارة.
3. انتشر الفساد الإداري في الدولة والهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية والمجتمع الدولي تلعب دوراً بارزاً لمكافحة الفساد الاداري خصوصا الاتفاقيات الواردة في نطاق الامم المتحدة والدول العربية بصدد مواجهة ومكافحة الفساد الاداري على الصعيدين الداخلي والدولي.
4. إن المصطلح الفساد الإداري يشير بصورة عامة الى سوء استخدام أو استغلال السلطة العامة لتحقيق منافع خاصة، الفساد الاداري لا يقع الا من الحكومة له سلطة مستغلا أياها لتحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة، وأهم السبب الانتشار الفساد الإداري في الوحدات الادارية هو تقصير الرقابة الادارية أو كما يسمى بالرقابة الداخلية في هذه الوحدات وعدم فعاليتها.
5. لابد للسلطة التشريعية وضع القوانين المتطورة لمكافحة الفساد الإداري أو تحد منه، أو تلغي او تعدل التشريعات النافذة، حتى لا يترك مجال للفساد للتسلل من خلال هذه التشريعات. أما دورها الرقابي فهو الاخر مهم وحساس، ذلك أنها تراقب أداء السلطة التنفيذية.
6. الحكومة هي الجهة المختصة بتنفيذ القوانين وسير مرفق العامة بانتظام. ويتم ذلك من خلال الرقابة الادارية على موظفيها، أو رقابة الجهات المتخصصة.
7. تقع على السلطة القضائية معاقبة المفسدين الذين يرتكبون جرائم الفساد الإداري.
8. الفساد الاداري يكلف الدولة تكلفة عالية جدا ويؤدي الى ارتفاع الخدمات التي تحتاجها الدولة بالإضافة إلى إعاقة عملية النمو والتنمية الاقتصادية، ويؤدي الى عجز الموازنة العامة للدولة.
9. مسؤولية مواجهة الفساد الاداري يقع على عاتق الجميع في الدولة، وعلى كل فرد الذي يعيش في الدولة ان يشترك سواء كانوا حكام أو محكومين حسب موقعهم في المجتمع.

ثانيا: التوصيات

1. اشتراك السلطات الدولة التي يتمثل السلطات الثلاث (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية) في عملية مكافحة الفساد كجسد الواحد.
2. ضرورة تشجيع المواطنين والافراد في المجتمع لمكافحة الفساد الاداري وإهدار أموال العامة ونشر الوعي القانونية بشكل عامة عن طريق سمينارات والبحوث وجهات الاكاديمية الاخرى.
3. إزالة عوائق والحواجز أمام السلطات والجهات المختصة بمكافحة الفساد الاداري في الدولة. وتوعيتهم بأن من يعتدى على مال العام كأن يعتدي على الدولة والمجتمع.
4. الإعتماد على مبدأ الشفافية في العمل الاداري و تنفيذ مبدأ الشفافية بين المؤسسات الادارية نفسها وبينها وبين المجتمع.
5. تنشيط ودعم الهيئات والمؤسسات غير الحكومية وهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد الاداري.
6. عدم التدخل في شؤون السلطة القضائية الذي يؤثر على دورهم في حسم الدعاوي الخاصة بالفساد الاداري. وحماية القضاة من أي اعتداء بسبب عملهم القضائية.
7. ضرورة التنسيق بين جهات والمنظمات الدولية لمكافحة الفساد الاداري.
8. الأخذ بنظر الاعتبار في التشريعات الداخلية القواعد القانونية في الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد الاداري و خصوصا إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري.

قائمة المصادر والمراجع

- بعد القرآن الكريم

أولاً / الكتب

1. ابراهيم المشاهدي، نائب رئيس محكمة التمييز سابقاً، السلطات القضائية، المخولة للإداريين، مطبعة الجاحظ، بغداد، 1994.
2. ابن منظور (630 – 711هـ)، لسان العرب، تصحيح: أمين محمد عبدالوهاب، محمد الصادق العبيدي، دار احياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت – لبنان، طبعة ملونة، ط3،
3. أبي القاسم الحسين بن محمد بن المفضل المعروف بالراغب الاصفهاني، المتوفي سنة 502هـ، المفردات في غريب القرآن، الناشر الكتاب دفتر نشر الكتاب، ط2، في خدمات جابي سنته 1404هـ.
4. أحمد بن علي بن حجر العسقلاني، الإمام الحافظ، فتح الباري شرح صحيح البخاري، دار السلام، الرياض، دار الفيحاء، دمشق، ط3، 2000م.
5. د. أحمد مصطفى صبيح، مدير عام بمصلحة الجمارك المصرية، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية، طريقك الى المعرفة للنشر و التوزيع، مصر، ط1، 2016م.
6. الأنتلاف من أجل النزاهة و المساءلة (أمان) النزاهة و الشفافية و المساءلة في مواجهة الفساد، الإئتلاف من أجل النزاهة و المساءلة – أمان، رام الله – القدس، تم إعداد هذا الكتاب بدعم مشكور من حكومات النرويج و هولندا و لوكسمبورغ، و التصميم و الإشراف على الطبعة: كولاج للأنتاج الفني، ط4، 2016م.
7. جمعة قادر صالح، الفساد الإداري و أثره على الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة و القانون، منشورات زين الحقوقية، بيروت – لبنان، ط1، 2016.
8. ديدانا عبدالكريم سعيد، دكتورة فلسفة في القانون العام مدرس في كلية القانون و السياسة، جامعة السليمانية، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي و الرقابي للبرلمان و هيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ط1، 2013م.
9. د. ديبالا الحج عارف، الإصلاح الإداري "الفكر و الممارسة" ط1، دار الرضا، دمشق - سوريا، ط1، 2003م.

10. ريتشارد هولواي، الكتاب المرجع للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد، كيف توظف المنظمات غير الحكومية جهود المراقبة و المدافعة في خدمة مكافحة الفساد، النسخة العربية ، المعهد الديمقراطي الوطني، بيروت- لبنان. زر الموقع الإلكتروني www.un.org/cardoso.
11. أ.د.سهيل حسين الفتلاوي، المدخل لدراسة علم القانون، دراسة مقارنة في نظريتي القانون و الحق، مكتبة الذاكرة، بغداد-العراق، ط2، 2009م.
12. أ.د.سيد شوربجي عبدالمولي، مواجهة الجرائم الاقتصادية في دول العربية، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأكاديميون لنشر و التوزيع، عمان -الأردن، ط1، 2014م.
13. صادق احمد علي يحيى، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الأزاريطة- الإسكندرية، 2008.
14. عبدالحليم حمود، الإجرام الإعلامي، تأثير مشاهدة العنف على السلوك الإجتماعي، إشراف: نجلاء أبو جهج، إعداد مركز الدراسات و الترجمة، ط1 2010م، دار المؤلف، بيروت – لبنان.
15. د.عبدالكريم علوان، أستاذ القانون الدولي المشارك جامعة عمان الأهلية سابقا، النظم السياسية و القانون الدستوري، الكتاب علمي و محكم تنطبق عليه معايير البحث المنشور، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009م، عمان – الأردن.
16. د.عبدالعال الديربي، تطوير النظام القضائي و استحقاقات العدالة الناجزة، دراسة نظرية حول بواعث الإصلاح و آلياته، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2012م.
17. د. عبدالعال الديربي، عضو الجمعية المصرية للقانون الدولي، أ.محمد صادق إسماعيل، خبير في مجال مكافحة الفساد، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية و الدولية، ط1، 2012، المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة.
18. د.عصام أحمد البهيجي، دور الشفافية في تحقيق العدالة و النزاهة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2016م.
19. د.عصام عبدالفتاح مطر، دكتوراه في القانون، كلية الحقوق -جامعة المنوفية، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الإتفاقيات الدولية و التشريعات الجنائية و قوانين مكافحة الفساد في الدول العربية و الأجنبية، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة – الإسكندرية، 2015.
20. د.عصام عبدالفتاح مطر، دكتوراه في القانون، كلية الحقوق -جامعة المنوفية، الفساد الإداري ماهيته – أسبابه – مظاهره، الوثائق العلمية و الوطنية المعنية بمكافحته دور الهيئات و المؤسسات الحكومية و غير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة – الإسكندرية، 2015.

21. د.فاديا قاسم بيضون، دكتوراه في الحقوق، الفساد أبرز الجرائم الأثار و سبل المعالجة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ط1، 2013م.
22. فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، دار الرسالة العلمية، ط1، 2011م.
23. د.فتحى محمد محمد الأحوال، المحاضر بكلية الحقوق – جامعة الإسكندرية، الرقابة على أموال الدولة العامة، ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة و التأثير في الإجراءات التأديبية، دراسة تطبيقية، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة – الاسكندرية، 2016.
24. د.مازن ليلو راضي، استاذ القانون العام المساعد كلية القانون جامعة دهوك، القضاء الإداري، من منشورات جامعة دهوك، ط2، 2010، ص7.
25. د.ماهر صالح علاوي الجبوري، أستاذ القانون العام، كلية القانون، جامعة بغداد، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون ذكر سنة الطبع.
26. مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، القضاء و العدالة، الأكاديميون للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، ط1، 2014م.
27. مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان – الأردن، و الأكاديميون للنشر و التوزيع، عمان – الأردن، ط1، 2014م.
28. محمد بن جرير، 1392هـ، الطبري، جامع البيان في تفسير القرآن، طبعة ثانية، بيروت، دار المعرفة.
29. محمد بن يزيد بن ماجه القزويني، محمد صبحي بن حسن حلاق، سنن ابن ماجه، دار ابن كثير، بيروت – لبنان، ط1، 2016م.
30. محمد صالح آمدي، الفساد في إقليم كردستان العراق، دراسة قانونية و ادارية تحليلية لظاهرة الفساد السياسي و المالي و الإداري في مؤسسات حكومة إقليم كردستان، مطبعة أربيل، ط1، 2010م.
31. د.محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت – لبنان، ط1، 2016.
32. د.محمد عبد حسين أبو سمرة، يوسف عبد أبو سمرة، الإعلام و السلطات الثلاث، دار الزايرة للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، 2012.
33. د.محمد علي العزيري، الفساد المالي في منظور القانون الدولي (دراسة مقارنة)، الناشر سلسلة سام للبحوث و الدراسات القانونية و الاقتصادية، مطبعة وزارة الثقافة و الشباب، اربيل، ط1، 2016م.
34. د. محمود محمد معابرة، دكتوراه في الفقه و أصوله، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، عمان، دار الثقافة، 2011 ط1.

35. د.مصطفى يوسف كافي، الإعلام و الفساد الإداري و المالي، وتداعياته على العمل الحكومي، مكتبة طريق العلم، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن-عمان، ط1، 2016.
36. القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفدرالية، السلطة التنفيذية، مكتبة القانونية، بغداد، ط1، 2004.
37. دنوري حمه سعيد حيدر الهموندي، جرائم الأموال العامة و الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية و القانون العراقي، مكتبة زين الحقوقية و الأدبية، بيروت، 2014م، التفسير للنشر و الاعلان، اربيل-عراق.
38. المحامي وسيم حسام الدين الأحمد، ماجستير في الحقوق، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني و الرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، الطبعة الاولى، 2008.
39. ياسين محمود عباكر، دور الانتخابات البرلمانية في عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد 2003، الحاج هاشم، اربيل- العراق، 2013م.

ثانياً / الرسائل و الاطاريح

1. بشار محيسن حسن الإمارة، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2012م.
2. حاحة عبدالعالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي جامعة محمد خيضر بسكرة كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2012 – 2013.
3. سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي و آليات المدافعة عنه، دراسة تحليلية نقدية مقارنة في ضوء المبادئ العامة للدساتير المعاصرة، أطروحة دكتوراه فلسفة في القانون العام، كلية القانون و السياسة في جامعة صلاح الدين – اربيل، 2007م.
4. سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005.
5. صباح عبدالكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه فلسفة في القانون العام، جامعة بغداد، 2008م.
6. عبدالكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.

7. عمر موسى جعفر القرشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، رسالة تقدم بها إلى مجلس كلية الحقوق في جامعة النهرين و هي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام، جمهورية العراق، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2012م.
8. نور الهدى بوقرة، دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة الماجستير، جامعة العربي بن مهيدي -أم البواقي- كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم العلوم السياسية، 2015.
9. ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري مفهومه و مظاهره و أسبابه، مع إشارة إلى تجربة العراق في الفساد، رسالة ماجستير علاقات دولية اقتصادية، تموز 2005، مركز المستقبل للدراسات و البحوث، www.mcsr.net مجلة النبأ، العدد 80، كانون الثاني 2006.

ثالثاً / البحوث و الدوريات

1. د.إسراء علاء الدين نوري، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد، دراسة حالة العراق، مجلة الأكاديمية العراقية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية و السياسية، سنة 2010، مجلد 2، العدد 6.
2. د.خليل حميد عبدالحميد، مبدأ استقلال القضاء بين النظرية و التطبيق، مجلة كلية المأمون الجامعة، العدد 16، 2010.
3. ذوالفقار علي رسن، الرقابة الإدارية و المالية لمكتب المفتش العام على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، مجلة المفتش العام 2015، مجلد 1، العدد 17، مجلة الأكاديمية العراقية.
4. د.رزكار محمد قادر، أستاذ القانون الجنائي المساعد، كلية القانون و السياسة، جامعة صلاح الدين، استقلال القضاء كونه ركيزة من ركائز المحاكمات العادلة دراسة مقارنة في القانون الوضعي و الشريعة الإسلامية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 11، العدد 39، السنة 2009.
5. سامر مؤيد عبد اللطيف، و منى محمد عبدالرزاق، و صفاء محمد عبد، دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكية القانون، pdf.102842-170427، جامعة أهل البيت.
6. المستشار الدكتور. سرى محمود صيام، دور أجهزة القضاء و تنفيذ في مكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض 6-8/10/2003، ص14. تاريخ زيارة الموقع 2020/12/20.

7. سعيد موسى ياسين، دور المظمات المجتمع المدني في تعزيز النزاهة و مكافحة الفساد. البحث المقدم الى مؤتمر تعضيد الشراكة بين هيئة النزاهة والمنظمات غير الحكومية-بغداد تم تصفح موقع يوم 17 مارس 2015 <http://www.alhewar.org/debat/show.art.asp?aid=405928>
8. د.سمير شوقي، أستاذ محاضر جامعة سطيف 2- الجزائر، نحو تفعيل دور المجتمع المدني لمكافحة الفساد في الدول المغاربية، مجلة الحقوق و الحريات، العدد الثاني، مارس 2016.
9. د. عباس محمود علي ، و د. حمد محمود، ظاهرة الفساد المالي و الإداري و دورها في تحجيم أداء الاقتصاد العراقي بعد العام 2003، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، العدد الثالث/ السنة الثامنة 2016، A.Lec. Hamad.j. Mohammed& A.Lec.Abbas S. Mohammed Ali.
10. عبدالله كريم السالم، الفساد الإداري في الدول النامية، مجلة البحوث الإدارية العدد 21 أبريل.
11. الباحث: د.عبدالواحد مشعل، قسم الاجتماع – كلية الاداب، بإشراف: أ.د.جمال إبراهيم الحيدري، مشرف قسم الدراسات القانونية، الفساد الإداري (أبعاده القانونية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية)، وقائع الندوات العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية خلال عام 2008، بيت الحكمة العراق -بغداد، ط1، 2009م.
12. د.عمر إسماعيل حسين، دور وسائل الإعلام في كشف الفساد الإداري و المالي، ، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة، جمهورية العراق، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، 2013م.
13. أ.د.مفتاح صالح، و أ.معارفي فريدة، الفساد الإداري و المالي، أسبابه، مظاهره و مؤشرات قياسه، ملتقى وطني حول : حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر ببسكرة، يومي 6 و 7 ماي 2012.
14. م.م.ميثم غانم جبر، دور هيئة النزاهة في تحريك الدعوى الجزائية (دراسة تحليلية مقارنة في قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011)، مجلة الأكاديمية العراقية ، مجلة القانون للبحوث القانونية، 2018، العدد 16.
15. أ.م.د.هوزان عبدالمحسين عبدالله، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد في العراق، جامعة صلاح الدين-كلية القانون و العلوم السياسية، اربيل-العراق، hozan.abdullah@su.edu.krd

رابعاً / التشريعات

1. النظام الداخلي لمجلس نواب العراقي الصادر في 2006/6/15.
 2. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
 3. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2005
- خامساً / المصادر الالكترونية
1. د.خالد محمد صافي، هل انتشار الفساد يعبر عن انفصام ديني و وطني، الغزة، 2005/2/1، Donia Al-Raai تاريخ زيارة الموقع 2012/4/15.
 2. مجد خضر، تعريف فساد الاداري، موقع موضوع، 24 يناير 2016.
 3. د.محمد الخصاونة، أهمية القضاء العادل و التحاكم النزوية في استقرار الدول، WWW.ammonnews.net ، تاريخ زيارة الموقع 2020/11/29.
 4. د.محمد عبد صالح حسن، د.عماد صلاح، الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للفساد في العراق، هيئة النزاهة، ب، ت، نشر، تاريخ زيارة الموقع : 2020/11/12.
 5. موسوعة (مقاتل من الصحراء): Muqatel Al ، "الفساد الإداري، ب.ت.نشر WWW.muqatel.COM، تاريخ النشر 2012/1/20.
 6. بدون ذكر الأسم الكاتب، تعريف الفساد، موقع الموضوع، 2 أغسطس 2018.
 7. د. ناصر عبيد الناصر، الفساد الإداري ماله وماعليه، مقال منشور على الموقع: WWW.thisissyria.net. تاريخ زيارة الموقع 2020/11/27.
 8. د.نوال طارق إبراهيم، المظاهر القانونية للفساد واستراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة، تاريخ نشر الالكترونية 12 يوليو 2019، <http://doi.org/10.5339/rolacc.2019.4>
 9. هناء يمانى، الفساد الإداري و علاجه من منظور إسلامي، مكتبة نور لتحميل الكتب، www.noor-book.com، بتاريخ 2019/Dec/25
 10. المحامي: يونس عرب، البناء للحكومة الالكترونية، الإطار العام، مفهومها و نطاقها و عناصرها، www.iraqcenter.net، تاريخ نشر: 2009/2/9.

idari yolsuzluk ve bununla mücadelede kurumların rolü

ORIGINALITY REPORT

18%

SIMILARITY INDEX

17%

INTERNET SOURCES

0%

PUBLICATIONS

5%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

| | | |
|---|---|-----|
| 1 | dahmane16.ahlamontada.net Internet Source | <1% |
| 2 | nashre3lamy.blogspot.com Internet Source | <1% |
| 3 | Submitted to Cyprus International University Student Paper | <1% |
| 4 | www.kantakji.com Internet Source | <1% |
| 5 | Submitted to Al Akhawayn University in Ifrane Student Paper | <1% |
| 6 | www.accdiscussion.com Internet Source | <1% |
| 7 | www.alraai-news.com Internet Source | <1% |
| 8 | www.almaghribia.ma Internet Source | <1% |
| 9 | mhamoo.mousika.org Internet Source | <1% |



NEAR EAST UNIVERSITY
INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES
PUBLIC LAW PROGRAMS / ARABIC

To the Institute of Graduate Studies

Mr. Pola Ahmed Adhem Toghrumachi (20186285), studying in Public law Arabic Program has finished the master thesis titled "**Means of facing administrative corruption in light of comparative legislation**" and used literature review in Research Methodology in writing the thesis. For this reason, ethical Review board report permission will be needed for the designed research.

Sincerely,

Assist. Prof. Yousif Mostafa Rasul