

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الشهيد محمد خضر

الوادي-الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

السلطة العليا

لشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته



كلية الحقوق
والعلوم السياسية



جامعة الوادي

بالتنسيق مع

مخبر التحولات القانونية الدولية وانعكاساتها على التشريع الجزائري

ومخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر

وفرق البحث في إطار PRFU

أعمال الملتقى الوطني

دور السلطة العليا

في تعزيز الشفافية وأخلاق الحياة العامة

على ضوء التعديل الدستوري وأحكام القانون رقم 08/22





مطبعة منصور
شارع القدس- الأعشاش
الوادي- الجزائر

Imp_mansour@yahoo.fr

تلفاكس: 032.24.97.45 (00213)

عنوان الكتاب:

دور السلطة العليا في تعزيز الشفافية وأخلاق الحياة العامة
على ضوء التعديل الدستوري وأحكام القانون 08/22

النوع: مجموعة أبحاث

المؤلف: مجموعة مؤلفين

الجزء الأول

طبعة 2023

الايداع القانوني: مارس 2023

ردمك: 3-17-276-9931-978

مطبعة منصور الوادي

جميع الحقوق محفوظة

2023 / 1444هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الهيئات المشرفة على الملتقى

الرئيس الشرفي للملتقى: أ.د. عمر فرحاتي - مدير جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي

رئيس الملتقى: أ.د. المكي دراجي - عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية

مدير الملتقى: أ.د. الهام بن خليفة

رئيس اللجنة العلمية: د. أحمد سعود

مقرر اللجنة العلمية: د. مليكة بطينة

رئيس اللجنة التنظيمية: د. عماد شريفي

اللجنة العلمية للملتقى

رئيس اللجنة العلمية: د. سعود أحمد

مقرر اللجنة العلمية: د. مليكة بطينة

الأساتذة أعضاء اللجنة العلمية:

(أ) **إطارات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته**

- د/ مسراتي سليمة: رئيسة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

- السيد رياض معمر - السيد جلاوي عبد القادر - السيد قاوي عز الدين - السيد بن عيدة عبد اللطيف - السيد رميني جمال - السيد

جيدل حسين - الأستاذ ضيف محمد

- رياحي زهرة.

(ب) **الأساتذة من داخل وخارج الجامعة (الجامعات الوطنية)**

أ.د. بوزغالة محمد ناصر - أ.د. بدر الدين شبل - أ.د. فاروق خلف - أ.د. خلف بوبكر - أ.د. عمار زعي - أ.د. عبد القادر حوبة - أ.د. كرام محمد
لخضر - أ.د. فائزة جروني - أ.د. جوادي الياس - أ.د. بوساحة نجا - أ.د. مرغني حيزوم بدر الدين - أ.د. بشير محمودي - د. ريم سكفالي - د.
عادل عميرات - د. الطاهر جرمون - أ.د. غريسي جمال - د. مليكة بطينة - د. إبراهيم مديدي - د. سامية لموشية - أ.د. دريس كمال فتحي - أ.د.
إلهام بن خليفة - د. دراجي بلخير - د. سلخ محمد الأمين - د. لعبيدي الأزهر - د. رزيقة قريشي - د. بدر شنوف - د. خريجة ميلود - د. الشريف
وكواك - د. عمامرة مباركة - د. أحلام حراش - د. سعدية قفي - د. عثمان حوينق - د. جلول محدة - د. سعيدة العايبي - د. الهاشمي كمرشو -
د. منصوري محمد العروسي - د. عماد شريفي - د. زرقيني راضية - د. صالح جابر - د. جعفر عرارم - د. حاقا العروسي - د. عبد الباسط
محدة - د. حمايتي صباح - د. الصادق جرایة - د. فرج عبد الحميد - د. خالد بقاص - د. الهادي دوش - د. معمر حفيفة - د. حلواجي عبد الفتاح - د.
زكريا مسعودي - د. محمد لطفي كينة - د. بكار شوش محمد - د. سويقات بلقاسم - د. عبد الله كنتاوي - د. عبد العزيز شمالال - د. ملياني
عبد الوهاب - د. تريكي محمد السعيد - د. هارون نورة - د. وداعي عز الدين - د. الطاهر بريك - د. شطبي عبد السلام - د. سوماتي شريفة - أ.د.
نجوم قندوز سناء - د. محمد عبيدي - د. جيدر حاج بشير - د. رشيدة بوكر - د. ليلى طلي - د. أمينة بن طاهر - د. غانس حبيب الرحمان
- د. لعروسي حليم - د. رايح وهيبة.

اللجنة التنظيمية للملتقى

رئيس اللجنة التنظيمية: د. عماد شريفي

- أ. سارة شيبات - د. مومن بكوش أحمد - د. خليفة الذهبي - د. عبد الرؤوف حلواجي - أ. محمد البشير الأعور - أ. شكيمة ياسين - أ. نصيب
عتيقة - أ. محمد بجاق - د/ منصف عبد العزيز لعراية - أ. محمد نعرورة - أ. عطية صفا - أ. فطحيرة تجاني بشير - أ. حسن بوخرنة - أ. مراد شري -
ط. د. غيش عز الدين - د. دهانة بشير - ط. د. دحمري يمينية - ط. د. سليمة عطية - ط. د. عبد الغني بوشول - ط. د. فضيلة شعبان - ط. د. شبل
يوسف ط. د. بلغواطي سميرة - حنين حساني.

لجنة التوصيات

رئيس اللجنة: أ.د. عمار زعبي-

مقرر اللجنة: د. خالد بقاص

أ.د. الهام بن خليفة – أ.د. كرام محمد الأخضر - د.أحمد سعود – د. عبد الفتاح حلواجي - أ.د. حاج إبراهيم عبد الرحمان - د. عثمان حويدق.

اللجنة المشرفة على تجميع أعمال الملتقى

د/ الأزهر لعبيدي - د/ شرفي عباد – د/ شنوف بدر

أهمية الملتقى

وضعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقدة سنة 2003، سياسات وممارسات وقائية فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة طبقاً للمادة الخامسة منها، ولتنفيذ تلك السياسات حثت الدول الأطراف على التكفل بوجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني تتولى منع الفساد، وحسب المادة السادسة منها تقوم الدول بمنح هذه الهيئة ما يلزم من الاستقلالية لتارس مهامها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي توفير الموارد المادية والموظفين المتخصصين وما يلزمهم من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

وبعدما صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة، سنة 2004، عمدت سنة 2006 إلى إصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الذي نص في بابه الثالث على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 17، وأكد على استقلاليتها وبين مهامها، أما عن تنظيمها القانوني فبين المشرع يحدد عن طريق التنظيم، ولقد صدر المرسوم التطبيقي الذي يحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها، في نفس السنة.

ولتوفير ضمانة أكبر للهيئة يساعد على تحقيق أهدافها في الوقاية من الفساد ومكافحته، قرر رئيس الجمهورية دسترتها كونها ستكون بالمرصاد لظاهرة الفساد، ولقد تحقق ذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016؛ حيث نص في المادتين 202 و203 منه على تأسيس الهيئة، وأكد على استقلاليتها، وبين أنها تتولى مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تركز مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها، غير أن المستقرى لصلاحيات هذه الهيئة يحددها ذات طابع استشاري بحت يعيق دورها الحقيقي في مكافحة الفساد، فضلا عن ذلك وبالرغم من أن المشرع أثبت استقلاليتها في عدة مواضع، غير أنه للأسف في مواضع أكثر ثبتت من الناحية الواقعية أن استقلاليتها نسبية وليست مطلقة في أداء مهمة الوقاية بكل شفافية ونزاهة، وإيماناً من الدولة الجزائرية في قطع دابر الفساد الذي أخذ منحى خطيرا في الآونة الأخيرة واستفحل في كيان الأمة، أكد رئيس الجمهورية في كل لقاءاته الإعلامية وفي كل اجتماع لمجلس الوزراء على إضفاء مفهوم جديد للحكمة العمومية بأخلاق الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والحكم الراشد والوقاية من الفساد ومكافحته، وكان ذلك بأن سعى المؤسس الدستوري بمناسبة تعديل الدستور لسنة 2020، إلى ترقية الهيئة إلى سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ونقلها من الباب المتعلق بالمؤسسات الاستشارية إلى باب مؤسسات الرقابة، ناهيك عن منحها ضمانات استقلالية أكثر فعالية، وأكد على دورها في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العامة، وأحال بشأن تحديد تشكيلها وتنظيمها وصلاحياتها الأخرى على القانون، ولقد تم إصدار هذا القانون، وهو القانون رقم 08/22، المؤرخ في 05 ماي 2022، الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الذي أناط بهذه السلطة عدة صلاحيات قوامها بالأساس العمل الجاد على منع الفساد قبل وقوعه ومكافحته بصرامة وبسرعة يتطلبها الوقت الحالي.

إشكالية الملتقى

وبناء على ما سبق نطرح الإشكاليات التالية:

-هل النظام القانوني الجديد للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فعال في أخلة الحياة العامة وتعزيز الشفافية في تسيير الشؤون العامة؟

-ما هي أهم الصلاحيات التي تضطلع بها السلطة العليا والتي تساهم في تغيير سلوك المواطن فيما يتعلق بنذ الفساد والمشاركة في مكافحته؟

-هل مكافحة الفساد تقتضي بالضرورة وضع آلية لأخلة الحياة العامة؟

-هل يمكن للسلطة العليا وضع منظومة تعنى بأخلة الحياة العامة بالنظر إلى الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة لها؟

-ما هي مكانة ودور الجامعة في أخلة الحياة العامة؟

أهداف الملتقى

- تسليط الضوء على مفهوم السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته وتحديد عناصرها.
- بيان مفهوم مبادئ أخلة الحياة العامة والنزاهة والشفافية وما تتطلبه في تسيير الشؤون العامة لتحقيقها.
- تبيان سياسة المشرع الوطني إزاء عمل السلطة العليا وتنظيمها وتشكيلها ومدى تحقيق ذلك لاستقلاليتها.
- تحديد الصلاحيات المتنوعة المنوطة بالهيئة في سبيل الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تحديد بدقة صلاحيات السلطة المتعلقة بالتحريات الإدارية والمالية والمتعلقة بالإثراء غير المشروع وكيفية عملها للحصول على أدلة الإثبات.
- تحديد علاقة السلطة العليا بالقضاء حال اكتشافها وقائع تشكل جرائم فساد.
- الاطلاع على التدابير التي انتهجتها الدولة الجزائرية للوقاية من الفساد قبل وقوعه، وتبيان الخصوصية التي أفردتها المشرع
- تسليط الضوء على الخصوصية التي أفردتها المشرع الجزائري على إجراءات المتابعة لاسيما استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال ومن ثم تسليط الضوء على ما أنتجته التكنولوجيا الحديثة من طرق كان لها الأثر في الكشف عن مرتكبي الفساد واسترداد العائدات الإجرامية
- بيان خصوصية التعاون الدولي القضائي في مكافحة جرائم الفساد باعتبارها عابرة للحدود الوطنية.
- إعداد مؤشرات علمية لقياس مسببات الفساد في الجزائر.

محاور الملتقى

المحور الأول: الإطار القانوني الدولي والوطني لمكافحة الفساد

- 1 /الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد
- 2 /التشريعات الوطنية لمكافحة الفساد

المحور الثاني: النظام الدستوري والقانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

- 1 /تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- 2 /تشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المحور الثالث: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

- 1 /صلاحيات رقابية واستشارية.
- 2 /أداء التحريات الإدارية والمالية اللازمة في مظاهر الإثراء غير المشروع
- 3 /إحالة كل أشكال الفساد على القضاء.
- 4 /دور السلطة العليا في أخلاق الحياة العامة ومساهمتها في توجيه سلوك المواطن إلى نبذ الفساد والمشاركة في مكافحته.

المحور الرابع: مكانة ودور الجامعة في أخلاق الحياة العامة

- 1 /القيام بأنشطة إعلامية تساهم في عدم التسامح مع الفساد.
- 2 /إعداد برامج توعوية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

برنامج جلسات الملتقى

الجلسة الافتتاحية: 09:30-09:00

- تلاوة ما تيسر من القرآن الكريم،
 - النشيد الوطني،
 - كلمة أ.د/ المكي دراجي (عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية)
 - كلمة أ.د/ عمر فرحاتي (مدير جامعة الوادي)
 - كلمة د/ مسراتي سليمة: رئيسة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
 - كلمة السيد والي ولاية الوادي
- الإعلان عن الافتتاح الرسمي للملتقى.

الجلسة العلمية الأولى: يوم الاثنين 20 فيفري 2023 التوقيت: 11:00 - 09:40
رئيس الجلسة: أ.د كرام محمد الأخضر

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
01 السيد: رميني جمال	السلطة العليا	دور الجامعة في الوقاية من الفساد ومكافحته من منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
02 د. محمد حليم لمام	جامعة الجزائر	أخلاق الجامعة أخلاق الحياة العامة: متلازمة الحد من الفساد وإقامة وطن النزاهة
03 ط/د حنفي نسيم ط/د رواس حميدة	السلطة العليا	التبليغ عن الفساد في إطار صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
04 د. عماد شريفي	جامعة الوادي	الذكاء الاصطناعي ومكافحة الفساد

الجلسة العلمية الثانية: يوم الاثنين 20 فيفري 2023 التوقيت: 12:30-11:10
رئيس الجلسة: الأستاذ ضيف محمد

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
01 أ.د حاحة عبد العالي ط/د محفوظ خليفي	جامعة بسكرة	قراءة في دور السلطة العليا للشفافية في مكافحة الفساد
02 أ.د الهام بن خليفة	جامعة الوادي	استرداد العائدات الاجرامية على ضوء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
03 السيد قاوى عز الدين	السلطة العليا	إشراك المجتمع المدني في نشر قيم النزاهة وتعزيز ثقافة نبذ الفساد
04 أ.د مفيد عبداللاوي د. وهيبة خزازنة	جامعة الوادي	جهود مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي - قراءة في تقرير المجلس لسنة 2022

مناقشات عامة (للجلستين) 12:30 – 13:00

— الورشات العلمية

الورشة العلمية الأولى ((عن بعد)): يوم الثلاثاء 21 فيفري 2023 التوقيت 11:00 - 08:30

رئيس الورشة: د. جلول محدة مقرر الورشة: د. بدر شنوف

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
01 د. ليلى طلي	جامعة الجزائر 1	الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على التصريحات بالامتلاكات

02	د. رشيدة بوكري	جامعة مستغانم	الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد" اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نموذجاً"
03	د. محمد أمين أوكيل	جامعة الجزائر 1	مبدأ الشفافية كضمانة وآلية للتصدي لجرائم الفساد في القانون الوطني الجزائري
04	د. آمال بويحيوي	جامعة الطارف	الاليات القانونية الدولية لمكافحة ظاهرة الفساد
05	د. ليراتني فاطمة الزهراء د. ناصري سفيان	جامعة أم البواقي	السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته-قراءة في دلالات ومظاهر التغيير من الهيئة الى السلطة على ضوء القانون 01/06 والقانون 08/22
06	ط/د جيهان بوعمره	جامعة صفاقس - تونس	مكافحة الفساد في الجزائر - القضاء الاداري نموذجاً
07	د. شطيبي عبد السلام	جامعة المدية	الهيكلية المستحدثة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين تطور أشكال الفساد ومدى فعالية المواجهة.
08	د. حاج عبد القادر زكرياء طبيبي	جامعة وهران	التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد: إطار قانوني و مؤسساتي
09	ط/ د منى مالع ط/ د فوزي خلف الله	جامعة سوق أهراس	اختصاصات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
10	د. كنتاوي عبد الله د. معامير حسيبة	جامعة أدرار	خصوصية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
11	د. رايح وهيبة	جامعة الطارف	القضاء المتخصص ودوره في مكافحة الفساد
12	د. سليمان حميدة	جامعة تيزي وزو	دراسة تقييمية حول صلاحيات كل من الهيئة الوطنية والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، قراءة في قانون رقم 01-06 وقانون رقم 08-22.

الورشة العلمية الثانية ((عن بعد)): يوم الثلاثاء 21 فيفري 2023 التوقيت 08:30 - 11:00

رئيس الورشة: د. محمد الطاهر جرمون مقرر الورشة: د. جعفر عرارم

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
01	د. دريسي ميلود	جامعة عنابة
02	د. ركاب أمينة	جامعة تلمسان
03	د. سالم قنينة د. عثمان حويدق	جامعة بسكرة جامعة الوادي
04	ط/د ديب أكرم	جامعة باتنة 1
05	ط/د خير الدين بوعافية د. كريمة برني	جامعة قسنطينة 1
06	د. حافظي سعاد أ. وردة بلجاني	جامعة تلمسان جامعة الوادي
07	د. شنوف بدر	جامعة الوادي

08	أ.د نورة بن بوعبد الله أ.د وردة بن بوعبد الله	جامعة باتنة 1	مكافحة الفساد على ضوء التشريعين الجزائري والتونسي (جريمتي الرشوة والاختلاس في القطاع العام نموذجا)
09	ط/د. هيبه كبداني د. مباركي ميلود	جامعة بشار	صفة الجاني في جرائم الفساد
10	د. بكرار شوش محمد ط/د منصوري سناء	جامعة ورقلة	القانون 08/22 تعزيز لصلاحيات السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و تكريس لمبدأ الشفافية
11	د. لوهاني حبيبة د. زاوي أحمد	جامعة باتنة	الشفافية كمعيار للوقاية من الفساد ومكافحته
12	أ.د خلوفي خدوجة أ.د بشور فتيحة	جامعة البويرة	قراءة في تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

الورشة العلمية الثالثة ((حضورية)) : يوم الثلاثاء 21 فيفري 2023 التوقيت 08:30 الى 11:00
رئيس الورشة: د. ديدي براهيم
مقرر الورشة: د. محدة عبد الباسط

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
01	أ.د حاج ابراهيم عبد الرحمان	جامعة غرداية
02	د. حلواجي عبد الفتاح	جامعة الوادي
03	د. ديدي براهيم	جامعة الوادي
04	د. جراية الصادق د. دراجي بلخير	جامعة الوادي
05	د. سعود أحمد	جامعة الوادي
06	د. شوقي قدارة	جامعة الوادي

أعمال الملتقى الوطني 21 حول: دور السلطة العليا في تعزيز الشفافية وأخلفة الحياة العامة على ضوء التعديل الدستوري
وأحكام القانون 08/22، يومي 20 و 21 فيفري 2023

07	د. ميلود خيرجة ط/د سمير مصباحي	جامعة الوادي جامعة بسكرة	آليات مكافحة الفساد على المستوى الدولي
08	د/جرمون محمد الطاهر	جامعة الوادي	تحليل مقارنة للاتفاقيات العربية لمكافحة الفساد
09	ط/د طالبي أسماء	جامعة الوادي	الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
10	د. كمرشو الهاشحي ط/د صحراوي العيد	جامعة الوادي	علاقة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالسلطة القضائية
11	د. زكريا مسعودي ط/د ميمية صحراوي	جامعة الوادي	حوكمة الشركات ودورها في معالجة الفساد المالي والإداري
12	د. زرقيني راضية ط/د صحراوي مسعودة	جامعة الوادي	واقع الفساد المالي والإداري في الجزائر وسبل مكافحته
13	أ. نجات غانية	جامعة الوادي	مؤسسات مكافحة الفساد في الجزائر
14	د. منصف عبد العزيز لعرابة	جامعة الوادي	دور السلطة العليا للشفافية في المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتكريس مبادئ الشفافية ومتطلبات الحوكمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020
15	د. الشريف وكواك	جامعة الوادي	ظاهرة الفساد وآليات مكافحته على المستوى الوطني
16	أ. عبد الحميد حامدي	جامعة الوادي	جودة الحياة العامة وفقا لثنائية الجامعة والمجتمع
17	د. سعيدة خلفاوي	جامعة الوادي	صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في معالجة التصريح بالملكيات
18	د. باي أحمد عامر	جامعة الوادي	مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - رؤية منهجية استشرافية
19	د. مدلل الحفناوي	جامعة الوادي	الآليات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد

الورشة العلمية الرابعة ((حضورية)) : يوم الثلاثاء 21 فيفري 2023 التوقيت 08:30 الى 11:00
رئيس الورشة: د. الأزهر لعبيدي مقرر الورشة: د. منصوري محمد العروسي

المتدخل	المؤسسة	عنوان المداخلة
01	ط/د ياسين أيمن د. ريم سكفالي	السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين الدستور والقانون –التشكيلة والصلاحيات

02	د.دهانة بشير	جامعة الوادي	المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد
03	د. سعيدة العائلي د. الحافظ عيشوش	جامعة الوادي	دور السلطة في أخلة الوظيفة العمومية
04	أ.د الياس جواوي ط/د مسعودي تمام	جامعة الوادي	أخلة المرفق العام من خلال دسترة مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية واستحداث السلطة العليا للشفافية
05	د. الأزهر لعبيدي د. عبد الباسط محدة	جامعة الوادي	التصدي القانوني للمال الفاسد وفقا للأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات
06	د. حفظ الله عبد العالي ط/د بوعمره لمين	جامعة الوادي جامعة المنار - تونس	دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تكريس مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية الجزائري
07	د. حاقة العروسي ط/د توميات جميلة	جامعة الوادي جامعة الجزائر 1	السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد 08/22 ومكافحته على ضوء القانون
08	د. جلول محدة د. خليفة الذهبي	جامعة الوادي	دور القضاء في مكافحة الفساد في ظل القانون 08/22
09	د. يحي مجيدي ط/د عون اسمهان	جامعة الوادي جامعة تونس	تأثير الفساد على تحقيق التنمية في الدول النامية
10	د. أم كلثوم بوغابة ط/د فضيلة شعبان	جامعة ورقلة	الآليات المستحدثة في مكافحة جرائم الفساد في ظل القانون 01-06
11	ط/د ميم رشيد ط/د فرحات بن سالم	المركز الجامعي تبيازة جامعة الوادي	التوجه نحو الإدارة الإلكترونية لمحاربة الفساد الإداري
12	د. دراجي وليد د. نهلة جديد	جامعة الوادي	دور الشفافية والمساءلة في تعزيز مكافحة الفساد -دول الشرق الاوسط وشمال افريقيا نموذجاً-
13	د. علي شتيوي ط/د الياس جراف	جامعة الوادي	منظور البنك الدولي في التصدي لمكافحة الفساد

14	ط/د بوعمرة إبراهيم	جامعة سوسة تونس	التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه
15	ط/د رمضان محفوظ أ.د. حيزوم مرغني بدر الدين	جامعة الوادي	الصلاحيات الرقابية على ضوء إتفاقية التعاون المبرم بتاريخ 2023-02-08 بين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته والمرصد الوطني للمجتمع المدني
16	د. أحلام حراش د. صباح حمايتي	جامعة الوادي	أثر تشكيلة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته على استقلاليتها
17	د. صالح جابر د. جعفر عرارم	جامعة الوادي	تعارض المصالح في الحياة العامة، أي دور للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟
18	د. يوسف تريعة	جامعة الوادي	الفساد وسبل مكافحته من منظور الشريعة الإسلامية
19	د. بن عزة الصادق	جامعة الوادي	مكانة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020

مناقشات عامة

(تلاوة التوصيات- ختام الملتقى)

الجلسة الختامية تلاوة التوصيات 12:30

كلمة عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية



بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا ونبينا وعظيمنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد :

السيد الفاضل مدير جامعة الشهيد حمه لخضر
السيدة الفاضلة رئيسة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
السيد الفاضل والي الولاية
السيد الفاضل رئيس المجلس الشعبي الولائي
السيد الفاضل رئيس المجلس القضائي بالوادي
السيد الفاضل النائب العام لمجلس قضاء الوادي
السادة الأفاضل إطارات جهاز العدالة .
السادة الأفاضل الإطارات الأمنية كل باسمه ومقامه.
السادة نواب المدير السادة عمداء الكليات، إطارات كلية الحقوق والعلوم السياسية.
الأسرة الإعلامية السمعية والبصرية والمكتوبة.
أيها الحضور الكريم طلبتنا الأعزاء السلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

أتشرف باستقبالكم في جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، وفي هذا الملتقى العلمي الواحد والعشرون الذي تنظمه كلية الحقوق والعلوم السياسية بالاشتراك مع السلطة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وبالتنسيق مع مخبر التحولات القانونية الدولية وانعكاساتها على التشريع الجزائري، ومخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر.

أيها السادة الأكادم يعتبر الفساد من أكبر العراقيل والمعضلات التي لها أثر سلبي على عملية النمو بأشكالها المختلفة لتأثيره على نسبة الاستثمارات الأجنبية المباشرة وعلى ارتفاع نسبة التضخم وانخفاض معدلات النمو وعدم الاستقرار بشتى أنواعه السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ناهيك عن ارتفاع نسب البطالة والفقر، وهو الأمر الذي جعل الدول تتصدى له بشتى الآليات لمكافحته والوقاية منه، وذلك بإنشاء أجهزة مستقلة تتمتع بصلاحيات واسعة تمكنها من مكافحة الفساد، وعلى اعتبار أن الجامعة قاطرة المجتمع والتنمية والشريك الفاعل في تقييم أداء المؤسسات للارتقاء به وتعزيز فاعليته، وتسليط الضوء على مواطن القوة والضعف في النصوص القانونية ومدى فاعليتها على أرض الواقع من أجل تطوير المنظومة القانونية. لقد خطت الجزائر خطوات حثيثة من أجل مكافحة آفة الفساد بداية بمصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لسنة 2004 ثم إصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006 الذي نص على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ثم دسترتها في التعديل الدستوري لسنة 2016، وصولا إلى ترقية الهيئة إلى سلطة عليا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 وتنظيمها بموجب القانون رقم: 08-22 لمؤرخ في 05 ماي 2022.

إن التحديات التي تواجه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تفرض على الجامعة ربط أواصر التعاون من أجل أخلاق الحياة العامة من خلال الملتقيات وبرامج تكوينية وإدراج مواد ذات الصلة بالموضوع في المقررات الجامعية على اختلاف تخصصاتها بغية الوصول إلى مجتمع راق ومواطنة نزيهة.

أيها الحضور الكريم: إننا نهدف من خلال هذا الملتقى:

- التعريف بالسلطة العليا وبدورها وصلاحياتها في مكافحة الفساد،
- تحديد علاقة السلطة العليا بالقضاء،
- بيان تدابير الوقاية من الفساد وإجراءات المتابعة في حالة حدوثه،
- بيان خصوصية التعاون الدولي القضائي في مكافحة جرائم الفساد،
- الاستفادة من تجارب الدول الرائدة في مكافحة الفساد وتطبيق الحكم الرشيد.

وفي الأخير أوجه شكري الخاص لكل من ساهم معنا في إنجاح فعاليات هذه الندوة الوطنية، وأخص بالذكر أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، الذين شاركوا معنا مناصفة في الجلسات، كما لا يفوتني أن أوجه شكري الخاص إلى السيد الفاضل مدير الجامعة صاحب فكرة هذا الملتقى وكذا مدير الملتقى ورئيس وأعضاء اللجنة العلمية والتنظيمية وكل المشاركين معنا من مختلف الجامعات الوطنية، وأتمنى أن يستفيد الجميع مما سيطرح من مناقشات علمية مفيدة.

وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون.

أشكركم على كرم الإصغاء

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

الوادي في: 2023/02/20

قائمة المحتويات



الصفحة	المتدخل	عنوان المداخلة
16	أ.د. نورة بن بوعبدالله أ.د. وردة بن بوعبدالله	مكافحة الفساد على ضوء التشريعين الجزائري والتونسي (جريمتي الرشوة والاختلاس في القطاع العام نموذجا)
40	أ.د/ خلوفي خدوجة أ. د/ بشور فتيحة	قراءة في تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
50	أ.د/ بن خليفة إلهام	استرداد العائدات الإجرامية على ضوء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
63	د/ جراية الصادق د/ دراجي بلخير	دور هيئة الأمم المتحدة في مكافحة الفساد: دراسة في اتفاقية 31 أكتوبر 2003
75	د/ سالم قنينة د/ عثمان حويذق	ضمانات مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية من خلال دستور 2020
88	د/ سليمان حميدة	دراسة تقييمية حول صلاحيات كل من الهيئة الوطنية والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، قراءة في قانون رقم 01-06 وقانون رقم 08-22.
99	قاوى عز الدين السلطة العليا للشفافية	إشراك المجتمع المدني في نشر قيم النزاهة وتعزيز ثقافة نبد الفساد
109	طبيحي حاج عبد القادر زكرياء	التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد: إطار قانوني و مؤسسي
125	د/ ديدى إبراهيم	مدى فعالية الهيئات المستحدثة لقمع الفساد في التشريع الجزائري
149	د/ الأزهر لعبيدي د/ عبد الباسط محدة	التصدي القانوني للمال الفاسد وفقا للأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات
166	د/ صالح جابر د جعفر عرارم	تعارض المصالح في الحياة العامة، أي دور للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟
180	د/ لوهاني حبيبة د/ زاوي أحمد	الشفافية كمعيار للوقاية من الفساد ومكافحته: استحداث الهيئة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
194	د/ ميلود خيرة ط.د/ سمير مصباحي	آليات مكافحة الفساد على المستوى الدولي
103	د/ الصادق بن عزة	مكانة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020
211	د/ مدلل حناوي	الآليات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد
221	د/ دهانة بشير	المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد
232	حناني نسمة رواس حميدة	التبليغ عن الفساد في إطار صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
247	د/ حراش أحلام د/ حمايتي صباح	أثر تشكيلة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته على استقلاليتها
257	د/ زرقيني راضية ط.د/ صحراوي مسعودة	واقع الفساد المالي والإداري في الجزائر وسبل مكافحته

271	د. بوكر رشيدة	الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد " إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نموذجاً"
282	د/ حاقة العروسي ط د / توميات جميلة	السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون 08/22
294	د/ خلفاوي سعيدة ط د/ خليفة سهام	صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في معالجة التصريح بالامتلاكات
307	ط د/ أيمن ياسين د / سكفالي ريم	السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين الدستور والقانون -التشكيكية والصلاحيات
317	د/ كبداني هنية د/ مبارك ميلود	صفة الجاني في جرائم الفساد
329	د/ ليام محمد حليم	أخلاق الجامعة أخلاق الحياة العامة: متلازمة الحد من الفساد وإقامة وطن النزاهة
348	ط.د/ نجاة غانية	مؤسسات مكافحة الفساد في الجزائر(بين الواقع والمأمول)
360	ط.د/ مالع منى ط.د. / خلف الله فوزي	اختصاصات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
368	ط.د/ ديب أكرم	صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في حماية المال العام على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون 08-22
378	د/ يوسف تريعة	الفساد وسبل مكافحته من منظور الشريعة الإسلامية
390	د/ العايبى سعيدة د/ عيشوش محمد الحافظ	الشفافية في تعاملات الموظف العمومي
402	ط. د/ مسعودي تمام أ.د / إلياس جوادي	أخلاق المرفق العام من خلال دسرة مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية واستحداث السلطة العليا للشفافية
414	د/ شطيبي عبد السلام	الهيكلية المستحدثة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين تطور أشكال الفساد ومدى فعالية المواجهة
429	لجنة التوصيات	التوصيات

مكافحة الفساد على ضوء التشريعين الجزائري والتونسي (جريمتي الرشوة والاختلاس في القطاع العام نموذجا)



أ.د/ وردة بن بوعبدالله

جامعة باتنة 1- الحاج لخضر

ouarda.benbouabdalla@univ-batna.dz

أ.د/ نورة بن بوعبدالله

جامعة باتنة 1- الحاج لخضر

nora.benbouabdalla@univ-batna.dz

ملخص:

الحديث عن الفساد بجميع أشكاله لا يخص مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول خاصة الدول المغاربية، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري، ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كل المجتمعات وكل الدول لذا أدركت الجزائر أهمية وجود استراتيجية وقوانين تعزز النزاهة والشفافية وتحارب الفساد بكافة أشكاله، وجعلت ذلك ضمن أولوياتها ولهذا فإنها إلى جانب ما لديها من نظم لمكافحة الفساد صادقت على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمحاربة الفساد وإساءة استعمال السلطة الوظيفية لكن بالمقابل وحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية الأخير لسنة 2017، يلاحظ عدم تقدم الدول المغاربية في الترتيب ومنها الجزائر مقارنة بتحسين ترتيب تونس رغم الإصلاحات السياسية والإدارية التي قامت بها الجزائر في الآونة الأخيرة، لذا سنتناول في دراستنا جرمي الرشوة والاختلاس في القطاع العام لما لهما من خطورة على جميع الأصعدة من خلال قراءة قانونية على ضوء التشريعين الجزائري والتونسي.

الكلمات المفتاحية: الرشوة؛ الاختلاس؛ التشريع الجزائري؛ التشريع التونسي؛ القطاع العام

مقدمة:

المتتبع للحالة الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر يلاحظ انتشار الفساد بصوره المختلفة كالرشوة وإهدار المال العام الذي يمثل فعلا مكونا لجريمة الاختلاس، حيث ظل تحقيق أهداف المناخ الاقتصادي والحكم الرشيد وزيادة الشفافية دون تطبيق على أرض الواقع، مع عجز عن مراقبة المال العام وطرق إنفاقه، وعرقلة عمل مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والبرلمان الذي يمنع نوابه من المبادرة بلجان تحقيق في قضايا الفساد ويمنع نوابه من كشف نتائج لجان التحقيق حتى في صفقات استيراد السلع الغذائية مثل الزيت والسكر.

تعتبر الرشوة والاختلاس من الآفات المجتمعية القديمة المستجدة، فلا يكاد يخلو أي مجتمع من المجتمعات من آثارها، لذلك فإن لدراسة جرمي الرشوة والاختلاس في القطاع العام أهمية متميزة عن دراسة غيرها من الجرائم وذلك لأن خطورتهما تمس الفرد والمجتمع والدولة على السواء، والمعاناة منهما تكاد تكون على كافة المستويات الاجتماعية والأخلاقية والاقتصادية، بل يتعدى أثرهما إلى المستوى السياسي أيضاً، فهي من الجرائم

الفاصلة والمفسدة، فالرشوة كما يعرفها الفقهاء هي اتجار بالوظيفة، تتمثل في انحراف الموظف في أدائه لأعمال وظيفته عن الغرض المستهدف من هذا الأداء، وهو المصلحة العامة، من أجل تحقيق مصلحة شخصية له، وهي الكسب غير المشروع من الوظيفة أما الاختلاس فهو الاستيلاء على المال العام من قبل من أوكل إليه امر ادارته او جبايته او صيانتة.

فالرشوة والاختلاس كبدت الجزائر مثالا قرابة 30 مليار دولار بين عامي 2000 و2016، منها 13.7 مليار دولار تم تحويلها إلى الخارج بين 2000 و2010، وتضاف تلك القضية إلى ما يسمى بفضيحة القرن في الجزائر المتعلقة بتصفية مجمع الخليفة الذي يتكون من شركة الطيران والبنك وشركة البناء وشركة الخدمات الأمنية ونقل الأموال وشركة الأدوية، وقضية سوناطراك 1 و2 و3 و4 وقضية طريق السيار شرق-غرب، ولأن الرشوة في الجزائر وصلت إلى مستويات لا تحتمل وتنخر جسد الاقتصاد، أردنا أن نمهد على غير العادة لهذا المقال بمنطق الاحصائيات، وبداية من سنة 2004 وبمناسبة التحضير لمشروع قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر قامت المديرية العامة للأمن الوطني بتكليف أحد المؤسسات الدولية لتقوم لصالحها بدراسة حول ظاهرة الرشوة في الجزائر وهو المركز العملياتي للبحوث التطبيقية وسبر الآراء ، قامت بدراسة حول ظاهرة الرشوة في الجزائر من خلال سبر الآراء حيث خلصت الدراسة أن:

— بصفة عامة 84.5 بالمئة يقولون أن الرشوة ظاهرة متجذرة في المجتمع الجزائري

— 31.3 بالمئة يقولون أنهم عاشوا شخصا تجربة الرشوة

— حسب القطاعات: 1- الادارات العمومية 37.6 بالمئة

— قطاع المالية 34.8 بالمئة

— القضاء 15.8 بالمئة

— مصالح الأمن 6.5 بالمئة

2- من حيث الهيئات التي يجب أن تساهم في مكافحته

16.6 يقولون أن العدالة هي الأداة الرئيسية لمواجهة الفساد

16.2 مصالح الأمن

14 المساجد

13.4 المجتمع المدني

12.9 المدرسة

12.2 الأحزاب السياسية

وفي سنة 2019 ذكرت منظمة "الشفافية الدولية"* ، حول استئراء الفساد والرشوة في العالم شمل 180 بلدا، وفقا لمدرجات انتشار الفساد أن الجزائر جاءت في الرتبة 115 برصيد 33 نقطة ، وهذا تراجع واضح وخطير بعدما كانت تحتل المرتبة 108 سنة 2016 و88 سنة 2015. واحتلت تونس الصدارة مغاربيا ثم المغرب ثم

الجزائر، وبغض عن مدى صدق هاته الأرقام لكن الواقع يقول أن الجزائر مازالت تصنف كـ "تلميذ غير نجيب"، في مجال الوقاية ومحاربة الفساد، رغم توقيعها على الاتفاقية الأممية لمحاربة الفساد منذ 2006 وتوقيعها على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر سنة 2010، وإصدارها لقانون خاص بمكافحة الفساد والوقاية منه رقم 01/06 وإنشائها لأكثر من هيئة رسمية لمكافحة هذه الظاهرة، وهي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والديوان الوطني لقمع ومحاربة الفساد، ثم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته جاء بها التعديل الدستوري أول نوفمبر 2020، أنشئت بدلا عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته زيادة على مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وضعية تطرح أكثر من سؤال بشأن استمرار الجزائر "تذيل" الترتيب العالمي، فالسؤال الذي يطرح نفسه حول: انتشار هذه الظاهرة هل تعود إلى هشاشة ونقص التدابير المتخذة من طرف المشرع الجزائري مقارنة بنظيره التونسي في التصدي لهذه الظاهرة أم لاعتبارات أخرى؟، وفيما تتمثل هذه التدابير؟، آخذين بعين الاعتبار أن تقرير منظمة الشفافية الدولية في تقييم 2019، كشف تحسن طفيف في مؤشر مكافحة الفساد في تونس، حيث حصلت تونس على 42% مقابل 41% في تقييم 2016، محتلة بذلك المركز الـ 74 على مستوى العالم وهو ما اعتبر أمرا يدعو إلى التفاؤل خاصة وأن تونس سبقت كثير من الدول العربية في اتخاذ إجراءات جادة لمحاربة الفساد، أبرزها قانون حرية تداول المعلومات، فضلا عن تفعيل دور هيئة مكافحة الفساد، وتبني استراتيجية وطنية لمحاربة الفساد، و أنشأت محكمة خاصة للفصل في قضايا الفساد.

المبحث الأول

تدابير الوقاية من جرمتي الرشوة والاختلاس في القطاع العام

بين التشريعين الجزائري والتونسي

بالرجوع إلى القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم نلاحظ أنه شمل الجانب الوقائي والجانب القمعي، لأن الإصلاح الأولي المبكر من شأنه أن يسعف المجتمع ويحميه من شر جريمة الفساد، فلو تم الاعتناء كما ينبغي وفي حينه بهذا الجانب سواء على مستوى إسناد المسؤوليات العمومية لما عرف الاقتصاد الوطني مثل النزيف الذي يعرفه اليوم ولعل قضية بنك الخليفة، وقضية البنك الوطني الجزائري لأحسن دليل على ذلك ولتحقيق هذه الغاية تصدرت هذا القانون نصوصا هامة ترمي إلى إرساء قواعد وقائية هادفة أساسا إلى الحد من ظاهرة الفساد، وبالنسبة للمشرع التونسي أكد في المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد على ضرورة اتخاذ إجراءات وقائية، لذا نتطرق أولا لما ورد في التشريع الجزائري ثم التونسي.

المطلب الأول: التدابير الوقائية التي انتهجها المشرع الجزائري للوقاية من جرمي الرشوة والاختلاس في القطاع العام

تعتبر التدابير الوقائية تلك القواعد والأسس المتخذة في سبيل الوقاية من الفساد لغرض خلق بيئة للنزاهة في القطاع العام أو الخاص، فالدور الرئيسي المنوط لهذه التدابير هو الحلول دون وقوع جرائم الفساد المتعددة فهو ذو دور علاجي وقائي لا ردعي. وعمد المشرع إلى رصد مجموعة إجراءات وتدابير وقائية لتجنب الفساد بكل أشكاله وهذا ضمن قانون مكافحة الفساد 01/06 في الباب الثاني منه وبالمواد من 03 إلى 16 وتتعلق أساساً بالتدابير المرتبطة بالتوظيف، التصريح بالممتلكات والقواعد التي تضبط سلوك الموظفين بالإضافة إلى تدابير خاصة بإبرام الصفقات العمومية.

الفرع الأول: إجراءات الوقاية من جرائم الفساد حسب القانون رقم 01/06

حدد المشرع الجزائري في القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم إجراءات وقائية لتفادي الفساد نتناولها في النقاط التالية:

- تحديث طريقة التوظيف وإتباع المعايير المعتمدة دولياً في اختيار الموظف وضمان أجرته وتكوينه.
- إتباع طريقة التصريح بالممتلكات¹.
- استحداث أسلوب تشجيع المؤسسات والهيئات على وضع مدونات سلوك.
- إرساء قواعد الشفافية في إبرام الصفقات العمومية وتكريس معايير علانية المعلومات والإعداد المسبق للشروط وممارسة طرق طعن.
- تعزيز تدابير الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية لاسيما إعداد الميزانية.
- أوجد تدابير خاصة لتحسين سلك القضاة بوضع قواعد أخلاقيات المهنة.
- أوجد تدابير ترمي إلى منع ضلوع القطاع الخاص في الفساد بالكيفيات المحددة في المادة 13 منه.
- تحديد معايير المحاسبة ووجوب منع المعاملات خارج الدفاتر وعدم القيد المادة 14 منه.
- تشجيع مشاركة المجتمع المدني المادة 15 منه.

الفرع الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (سابقاً) السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (حالياً)

لتجسيد الإجراءات الوقائية استحدث القانون هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تدخل عملية إنشاء هذه الهيئة الوطنية ضمن الإجراءات والأدوات القانونية الرامية إلى الوقاية من ظاهرة انتشار الفساد من جهة وضرورة القيام بكل ما من شأنه أن يبين الأسباب المؤدية إليه من جهة ثانية، مدها المشرع بكل الوسائل القانونية والمادية والبشرية والتنظيمية التي تجعل منها مؤسسة وطنية قائمة بذاتها وتتمتع بصلاحيات واسعة ومختلفة وفعالية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته حسب المادة 20 من القانون 01/06 وهي:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة.
 - تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد المهنة.
 - إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
 - جمع ومركزة واستغلال جميع المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية ، لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
 - التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.
 - تلقي التصريحات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها مع مراعاة أحكام المادة 06 أعلاه في فقرتها 01 و03
 - الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات علاقة بالفساد.
 - ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين .
 - السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي .
 - الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها.
- جدير بالذكر أن هذه الهيئة لم تعرف النور إلى بعد مرور أربع سنوات من صدور هذا القانون بصدر مرسوم رئاسي في 07 نوفمبر 2010 يتضمن تعيين رئيس الهيئة وستة أعضاء لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وبدأت العمل فعليا في 05/01/2011 بعد أداء أعضائها لليمين القانونية، وتم انشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كمؤسسة دستورية جديدة جاء بها التعديل الدستوري أول نوفمبر 2020، أنشئت بدلا عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي أنشئت بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06، تتميز هذه السلطة الجديدة التي ستحل محل الهيئة عند تنصيبها حسب ما جاء في القانون رقم 08/22 المؤرخ في 5 ماي 2022 بثلاث فروقات أساسية ، الفرق الأول يتمثل في منح السلطة الجديدة صلاحيات واسعة لتكريس مبادئ الشفافية بالمقارنة مع الهيئة القائمة حاليا، ومن أهم الصلاحيات المهمة سلطة توجيه الأوامر للهيئات العمومية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية التي تخضع للرقابة في حالة ما إذا قصرت في تقديم التصريحات للسلطة، كما لها أن توجه أعتارا في حالة خرق قواعد النزاهة والشفافية، والأهم من ذلك أن يمكن للسلطة أن تتلقى الشكاوى والتبليغات، وأن تحيل الملفات إلى النائب العام في حالة

ما إذا اكتشفت ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام عموماً و جرائم الفساد على وجه الخصوص، الفرق الثاني يتمثل في تشكيلة السلطة الجديدة التي تتكون من ممثلين عن كل السلطات في الدولة التشريعية و القضائية و التنفيذية و كذا ممثلين عن المجتمع المدني و ذلك تطبيقاً للاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر منذ سنوات، الفرق الثالث يتمثل في التسمية ذلك أن المؤسسة الدستورية الجديدة أطلق عليها اسم (السلطة) و في ذلك دلالة واضحة على تعزيز مكانة هذه المؤسسة الجديدة في نظام الرقابة على المال العام.

وفي سبيل دعم التدابير الوقائية تم الإعلان عن إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد وذلك في الم 24 مكرر من الباب الثالث مكرر المستحدث بموجب الأمر 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته و يكلف هذا الديوان حسب ذات المادة بمهمة البحث والتحري عم جرائم الفساد بينما أحالت على التنظيم فيما يخص تشكيلة هذا الديوان وكيفيات سيره وحسب المادة 24 مكرر 1 من الأمر رقم 05-10 فإن هذا الديوان يستعين بضباط شرطة قضائية تابعين له لممارسة مهامه ويخضع هؤلاء الضباط في عملهم لقانون الإجراءات الجزائية ويمتد اختصاصهم المحلي في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها إلى كامل التراب الوطني وقد جاء إنشاء هذا الديوان لدعم وتعزيز عمل الهيئة، كما جرى الحديث على إنشاء المرصد الوطني لمكافحة الفساد يتمتع بالطابع التنفيذي وبصلاحيات تسمح له بالتدخل المباشر وبمتابعة مدى سير ملفات الفساد على مستوى الجهات القضائية والسهر على تطبيق القوانين المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

المطلب الثاني: التدابير الوقائية التي انتهجها المشرع التونسي للوقاية من جرمي الرشوة والاختلاس في القطاع العام

سننظر في هذا المطلب إلى إجراءات الوقاية من جرائم الفساد حسب المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 ، ثم إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

الفرع الأول: إجراءات الوقاية من جرائم الفساد حسب المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011

أكد المشرع التونسي في المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد عزمه في مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص وذلك خاصة بتطوير جهود الوقاية منه وتيسير كشفه وضمان تتبع مرتكبيه وردعهم ودعم المجهود الدولي للحد منه وتقليص آثاره والعمل على استرجاع عائداته، من خلال:

1- تضمن الدولة إدراج مكافحة الفساد كمحور رئيسي في برامج التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية بناء على منهج:

-شمولي يغطي كافة مجالات تدخلها بصورة مباشرة أو غير مباشرة،

-تشاركي يسمح بتجنيد كل طاقات المجتمع من أفراد ومنظمات وقطاعات عامة وخاصة،

-تفاعلي يمكن من تبادل المعلومات بين مختلف المتدخلين وتنسيق جهودهم².

2- تضمن الدولة تنفيذ سياستها في مجال مكافحة الفساد وذلك بوضع النصوص القانونية والترتيبية المستوجبة والآليات التي تضمن احترامها وابتخاذ التدابير والإجراءات العملية لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة واحترام القانون³.

3- تضمن الدولة إقرار برنامج شامل لتبسيط الإجراءات الإدارية و تعصيرها خاصة عن طريق اعتماد تكنولوجيات الاتصال والمعلومات في إسداء الخدمات الإدارية وترشيد التصرف في الموارد والنفقات والمشتريات العمومية⁴.

4- على الهياكل العمومية والأشخاص المكلفين بتسيير مرفق عمومي اعتماد:

-مدونات سلوك تحدد واجبات مستخدميها وحقوقهم،

-أدلة إجراءات تحدد بدقة ووضوح شروط وإجراءات إسداء الخدمات،

-مبادئ توجيهية لمنع الفساد ونظم ملائمة لمكافحته طبقا لإطار عام يحدد بالتنسيق مع الهيئة⁵.

5- على الدولة اعتماد برامج لتأهيل السلط العمومية و هياكل الرقابة والتدقيق والتفقد والتقييم والتعديل ودعمها وتمكينها من الوسائل المادية والبشرية الضرورية لأداء مهامها في مجال مكافحة الفساد بنجاعة وفاعلية⁶

6- تعتمد الدولة نظم تدقيق وتقييم داخلية وخارجية لأداء السلط والهياكل العمومية بهدف تطوير مساهمتها في مكافحة الفساد وإجراء المراجعة الضرورية عند الاقتضاء⁷.

ولتدعيم هذه التدابير الوقائية ، اتخذت مجموعة من الإجراءات أهمها تتمثل في:

- إصدار قانون يضمن حرية النفاذ إلى المعلومات العامة للمرة الأولى في تاريخ تونس في ماي 2011، وتتضمن سياسة الحكومة الإفصاح على الإحصائيات الحكومية الرئيسية بما في ذلك تقارير تنفيذ الميزانية ومراجعة حسابات تقارير المحكمة وغير ذلك.

الفرع الثاني: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تم تأسيس لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول جرائم الفساد والاختلاس في عام 2011* للنظر في الفساد التي إرتكبه النظام القديم ، وإنشاء أنظمة جديدة لمكافحة الفساد، وتم استبدال اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول جرائم الفساد والاختلاس بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهي هيئة عمومية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وتتكون هاته اللجنة من 26 عضو من الإدارة العامة والمجتمع المدني والقضاة، ومن مهامها:

- اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها باتصال مع الجهات المعنية.
- إصدار المبادئ التوجيهية العامة باتصال مع الجهات المعنية لمنع الفساد ونظم ملائمة لكشفه.
- الكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص.
- تلقي الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء. -إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بمكافحة الفساد.

- تيسير الاتصال بين مختلف المصالح والجهات المعنية بمكافحة الفساد وتدعيم التفاعل فيما بينها.
 - جمع المعطيات والبيانات والإحصائيات المتعلقة بالفساد لإحداث قاعدة بيانات بهدف استغلالها في إنجاز المهام الموكولة إليها.
 - نشر الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد عن طريق الحملات التحسيسية وإقامة الندوات واللقاءات وإصدار النشرات والأدلة وتنظيم الدورات التدريبية والإشراف على برامج التكوين،
 - إنجاز البحوث والدراسات ذات العلاقة بمكافحة الفساد أو المساعدة على إنجازها.
- ومن خلال التمعن في صلاحيات هذه الهيئة يمكن استنباط أن المشرع التونسي منح الهيئة مهمة ذات شقين الأولى وقائية محضة وذلك من خلال تقديم التوجيهات والعمليات التحسيسية والثانية ردعية من خلال استغلال المعلومات والتحري بشأنها وتوظيفها لكشف هذه الجرائم وإيقاف مرتكبيها وتدابير استشارية .
- بالنسبة للتصريح بالملكيات كلف القانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أفريل 1987 المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين،⁸ دائرة المحاسبات* بتجميع التصاريح على الشرف بالمكاسب الصادرة عن أعضاء الحكومة وسائر موظفي الدولة. وقد توسع القانون التونسي في تحديد الأشخاص الخاضعين لوجوب التصريح بالمكاسب بناء على تقسيم الأعوان العموميين بحسب "مناطق الخطر" zones de risque أي بفرض التصريح على الأشخاص الذين يتبين أنهم أكثر عرضة من غيرهم إلى إغراءات الفساد، ويستند المشرع في ذلك على ما تلاحظه أجهزة الرقابة وما يتردد في وسائل الإعلام وما يرد على المحاكم الجزائية من القضايا والتبعات، من ذلك أنه أصدر أمر يتعلق بإقرار وجوب التصريح بالمكاسب بالنسبة لبعض أعوان وزارة النقل والتجهيز وهم الأشخاص المكلفون بإجراء امتحانات السياقة وبتسليم شهادات الفحص الفني للعربات⁹.
- غير أن المشكل الذي تثيره مسألة التصريح بالمكاسب هو المتعلق بمدى قدرة دائرة المحاسبات على حسن استغلال المعطيات التي تتجمع لديها، فالدائرة مكلفة بجمع التصاريح لا غير وليست لها مهمة المتابعة أو التحليل. والمفروض أن تتم معالجة المعطيات آليا بواسطة منظومة معلوماتية يقع تحيينها بصفة مستمرة، ويفترض أن تكون دورية، على أن يقع الرجوع إليها عند انتهاء مهام الشخص المعني في القطاع العام وذلك بتحديد أملاكه عند المغادرة ومقارنتها بما كان يتوفر لديه من الأموال والمداخيل المصرح بها حتى يتسنى تحليل مدى تطابق تطور عناصر الذمة المالية ومستوى عيش ذلك الشخص مع ما حققه من المداخيل ، وخصوصا من الأجور والمنح والمنافع العينية خلال مباشرة الوظيفة أو الأعباء العامة، ومن شأن هذا النظام لو توفرت الإمكانيات المادية والبشرية لتطبيقه أن يمكن السلط القضائية من مصادر ثمينة للمعلومات تمكّنها من تتبع حالات الفساد بسهولة أكبر¹⁰.
- ينص الدستور التونسي على أن يقدم كبار الموظفين العموميين تصريحًا عن ممتلكاتهم، إذ جاء في الفصل 11 منه: "على كل من يتولى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو عضويتها أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الهيئات الدستورية أو أي وظيفة عليا أن يصرح بمكاسبه وفق ما يضبطه القانون".

- الإبلاغ عن جرائم الفساد: في إطار استراتيجية المشرع التونسي لمكافحة الفساد ونحو تنفيذ بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010 وتعزيزاً لآليات الكشف عن مواطن الفساد وتتبع مرتكبيه وتكريساً لمبادئ النزاهة والشفافية والواجبات التي تملها المواطنة أصدر المشرع التونسي القانون عدد 10 المؤرخ في 07 مارس 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين . في حين نجد أن المشرع الجزائري قد خص حماية الشهود والخبراء والمبلغين في صلب القانون 01/06 .

المبحث الثاني

التدابير القمعية المتخذة من طرف المشرعين الجزائري والتونسي

لمكافحة الرشوة والاختلاس في القطاع العام.

تمثل الرشوة والاختلاس أسوأ صور الفساد، وأكثرها انتشاراً في مجال القطاع العام، وهذا راجع لكثرة أصحاب النفوذ الذين انصرفوا عن أداء مهامهم الوظيفية اتجاه المواطنين، وأصبحوا يتاجرون بهذه الوظيفة على حساب المواطن العادي، الذي اصطدم بواقع الإدارة التي لا تمنح له الوقت الكافي لقضاء مصالحه، بل أصبح الموظف منشغل بخدمة من لهم مصلحة معه، لهذا تصدى لها المشرع الجزائري بالتجريم والعقاب ، وهو نفس منهج المشرع التونسي مع فروقات طفيفة سنتطرق إليها في هذا المبحث.

المطلب الأول: جريمة الرشوة والاختلاس في القطاع العام في التشريعين الجزائري والتونسي

تعتبر هذه الجرائم من بين الجرائم التي تشكل خطراً، وضرراً على المصلحة العامة، ولهذا قام المشرع بتجريمها وتوقيع العقاب على مرتكبيها، ، والتي سنتناولها في موضوعنا.

الفرع الأول: على مستوى التشريع الجزائري

تم تجريم الرشوة والاختلاس في القطاع العام في القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم :

نميز في هذا الصدد ما بين:

أ- الرشوة في القطاع العام

لم يرد في قانون العقوبات الجزائري أي تعريف للرشوة وإنما اكتفى المشرع بتحديد عناصر هذه الجريمة، وأثارها، وقد عرفها الفقه " بأنها متاجرة الموظف بأعمال وظيفته عن طريق طلب أو قبول أو تلقي ما يعرضه صاحب الحاجة مقابل أداء خدمة أو الامتناع عن أدائها"¹¹، نص القانون على الرشوة بعنوان رشوة الموظفين العموميين وأخذ المشرع الجزائري بنظام ثنائية الرشوة، والذي يعتمد أن الرشوة تشمل جريمتين متميزتين ، الأولى سلبية والثانية إيجابية، وتستقل كل جريمة بأركانها، حيث يمكن أن تقع أحدهما دون الأخرى، إذ أن صاحب الحاجة يعتبر فاعلاً أصلياً في جريمة مستقلة، أما نظام وحدة الرشوة فتقوم على أن الرشوة تشكل جريمة واحدة بالنظر إلى جوهرها المتمثل في الاتجار بالوظيفة، وهذا الاتجار لا يتم إلا من طرف من يملك سلطان الوظيفة ويحافظ على نزاهتها وهو الموظف الفاعل الأصلي والركن الأساسي فيها أما المرتشي فهو شريك.

من خلال دراسة قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يتضح أن المشرع أدخل تعديلات على النصوص العقابية القديمة الخاصة بالرشوة، فنص على جريمة رشوة الموظف العمومي في مادة واحدة هي المادة 25 من القانون 01/06، وألغى أحكام المواد 126، 126 مكرر، 127، 129 من قانون العقوبات، وبقي المشرع يأخذ بنظام ثنائية الرشوة أي وجود جريمتين: سلبية من جانب الموظف وإيجابية من جانب صاحب المصلحة، وهما جريمتان مستقلتان عن بعضهما.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري فقد جمع الصورتين في نص واحد المادة 25 وأفرد كل صورة بفقرة بخلاف، ما كان في ظل قانون العقوبات يحكمهما نصان مختلفان المادة 126 الملغاة تضمنت الرشوة السلبية والمادة 129 الملغاة تضمنت الرشوة الإيجابية.

الرشوة السلبية

تتمثل حسب المادة 2/25 في متاجرة الموظف بأعمال وظيفته عن طريق الطلب بمجرد قبول بأي صورة من الصور كانت، مزية غير مستحقة من طرف الموظف العمومي سواء لنفسه أو لغيره أو لصالح كيان آخر وذلك لأداء أو امتناع عن أداء عمل يعتبر من صميم واجباته.

الرشوة الايجابية:

المادة 1/25 هي التي تقع من صاحب الحاجة وتقوم بمجرد عرض أو وعد أو منح الموظف العمومي سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف ذاته أو شخص آخر أو كيان آخر، بمزية غير مستحقة بهدف أداء أو امتناع هذا الأخير عن عمل من صميم واجباته، لم يشترط المشرع في الراشي أية صفة.

ب- اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير الشرعي وهو الفعل المعاقب عليه في المادة 29 التي حلت محل المادة 119 من ق.ع الملغاة والمعدلة بموجب المادة 2 من القانون رقم 15/11 المؤرخ في 2011/08/2

وبموجب هذا التعديل: يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200000 دج إلى 1000000 دج كل موظف عمومي يبدد عمدا أو يختلس أو يتلف أو يحتجز بدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها.

جرم القانون الاختلاس، الإتلاف، التبديد، والحجز بدون وجه حق والاستعمال غير الشرعي، وذلك بموجب المادة 29 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

الفرع الثاني: على مستوى التشريع التونسي

خصّص المشرع الباب الثالث من الجزء الأول من الكتاب الثاني من المجلة الجزائية إلى الجرائم المرتكبة من الموظفين العموميين وأشباههم.

فبدأ بتعريف الموظف العمومي ضمن أحكام المادة 82 التي ورد فيها: " يعتبر موظفا عموميا تنطبق عليه أحكام هذا القانون كل شخص تعهد إليه صلاحيات السلطة العمومية أو يعمل لدى مصلحة من مصالح

الدولة أو جماعة محلية أو ديوان أو مؤسسة عمومية أو منشأة عمومية أو غيرها من الذوات التي تساهم في تسيير مرفق عمومي.

ويشبه بالموظف العمومي كل من له صفة المأمور العمومي ومن انتخب لنيابة مصلحة عمومية أو من تعينه العدالة للقيام بأمورية قضائية.

وهو تعريف أضيق من ذلك الذي اعتمدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي ورد في مادتها الثانية وهو نفس التعريف الذي أخذ به المشرع الجزائري في المادة 2 الفقرة "ب" من قانون 01/06 : (أ) يقصد بتعبير "موظف عمومي" :

'1' أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معيّنا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص؛ '2' أي شخص يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف؛

'3' أي شخص آخر معرف بأنه "موظف عمومي" في القانون الداخلي للدولة الطرف. بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يقصد بتعبير "موظف عمومي" أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف. (ب) يقصد بتعبير "موظف عمومي أجنبي" أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معيّنا أم منتخبا؛ وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية؛ (ج) يقصد بتعبير "موظف مؤسسة دولية عمومية" أي مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها؛.

على أن المشرع التونسي فصل بين جريمتي الإرشاء والارتشاء فخصص المواد 83 و84 و85 لجريمة الارتشاء وهي تلك التي يرتكبها الموظف العمومي- (عكس المشرع الجزائري الذي أوردها في مادة واحدة كما سبق وذكرنا)- إذ ورد بالمواد المذكورة ما يلي:

المادة 83. " كل شخص انسحبت عليه صفة الموظف العمومي أو شبهه وفقا لأحكام هذا القانون ويقبل لنفسه أو لغيره بدون حق سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة عطايا أو وعودا بالعطايا أو هدايا أو منافع كيفما كانت طبيعتها لفعل أمر من علائق وظيفته ولو كان حقا لكن لا يستوجب مقابلا عليه أو لتسهيل إنجاز أمر مرتبط بخصائص وظيفته أو للامتناع عن إنجاز أمر كان من الواجب القيام به يعاقب بالسجن لمدة عشرة أعوام وبخطية قدرها ضعف قيمة الأشياء التي قبلها أو ما تم الوعد به على أن لا تقل الخطية عن عشرة آلاف دينار.

وتقضي المحكمة بنفس الحكم بحرمان المحكوم عليه من مباشرة الوظائف العمومية ومن تسيير المرافق العمومية ونيابة المصالح العمومية.

المادة 84. "إذا كان الموظف العمومي أو شبهه هو الباعث على الإرشاء فإن العقاب المنصوص عليه بالفصل 83 (جديد) من هذه المجلة يرفع إلى ضعفه."

المادة 85. "إذا قبل الموظف العمومي أو شبهه عطايا أو وعودا بالعطايا أو هدايا أو منافع كيفما كانت طبيعتها جزاء عما فعله من أمور من علائق وظيفته لكن لا يستوجب مقابلا عليها أو عما امتنع عن فعله وكان من الواجب عليه عدم القيام به يعاقب بالسجن لمدة خمسة أعوام وبخطية قدرها خمسة آلاف دينار."

أما جريمة الإرشاء فقد خصّها المشرع بأحكام مستقلة جاءت بها المواد 91 و 92 و 93 :

المادة 91. "يعاقب بالسجن مدة خمسة أعوام وبخطية قدرها خمسة آلاف دينار كل شخص يرشو أو يحاول أو يرشو بعطايا أو بوعود بالعطايا أو هدايا أو منافع كيفما كانت طبيعتها أحد الأشخاص المشار إليهم بالفصل 82 (جديد) من هذه المجلة لفعل أمر من علائق عمله ولو كان حقا لكن لا يستوجب مقابلا عليه أو لتسهيل إنجاز أمر مرتبط بخصائص عمله أو للامتناع عن إنجاز أمر كان من الواجب القيام به.

وهذا العقاب ينسحب على كل شخص توسط بين الراشي والمرتشي.

ويرفع العقاب إلى ضعفه إذا وقع جبر الأشخاص المشار إليهم بالفصل 82 (جديد) من هذه المجلة على اقتراف الأفعال المذكورة تحت طائلة العنف أو التهديد المسلط عليهم شخصيا أو على أحد أفراد عائلتهم."

المادة 92. "يكون العقاب بالسجن مدة عام وبخطية قدرها ألف دينار إذا لم يحصل من محاولة الإرشاء أثر بالفعل. ويكون العقاب بالسجن مدة عامين وبخطية قدرها ألفا دينار إذا لم يحصل من محاولة الجبر بالضرب أو التهديد أثر بالفعل."

المادة 93. "لا عقاب على المرتشي أو الواسطة الذي قبل كل محاكمة يخبر من تلقاء نفسه بالارتشاء ويأتي في آن واحد بما يثبت ذلك."

- خصص المشرع التونسي أحكاما خاصة لردع اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي وردت بها أحكام المواد 95 و 96 و 97 :

المادة 95. "يعاقب بالسجن مدة خمسة عشر عاما وبخطية تساوي مبلغ ما يحكم بترجيعة الموظفون العموميون أو أشباههم الذين يأخذون أموالا باطلا وذلك بأن يأمرؤا باستخلاص أو يقبضوا أو يقبلوا ما يعرفون عدم وجوبه أو يتجاوزوا المقدار الواجب للإدارات المنتسبين إليها.

كما يمكن زيادة على ذلك الحكم عليهم بالعقوبات التكميلية المقررة بالفصل 5 من هاته المجلة."

المادة 96. "يعاقب بالسجن مدة عشرة أعوام وبخطية تساوي قيمة المنفعة المتحصل عليها أو المضرّة الحاصلة للإدارة الموظف العمومي أو شبهه وكل مدير أو عضو أو مستخدم بإحدى الجماعات العمومية المحلية أو الجمعيات ذات المصلحة القومية أو بإحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية أو الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة بنصيب ما أو الشركات التابعة إلى

الجماعات العمومية المحلية مكلف بمقتضى وظيفه ببيع أو صنع أو شراء أو إدارة أو حفظ أي مكاسب استغل صفته لاستخلاص فائدة لا وجه لها لنفسه أو لغيره أو للإضرار بالإدارة أو خالف الترتيب المنطبقة على تلك العمليات لتحقيق الفائدة أو إلحاق الضرر المشار إليهما.

المادة 97. " يعاقب بالسجن مدة خمسة أعوام وبخطية تساوي قيمة الفائدة المتحصل عليها كل شخص ممن ذكر بالفصل المتقدم أخذ أو قبل أي ربح لنفسه أو لغيره بأي كيفية كانت في أمر تولى إدارته أو الإشراف عليه أو حفظه كلياً أو جزئياً أو أخذ أي فائدة كانت في أمر هو مكلف بالإذن بالدفع فيه أو بتصفيته. " وحرصاً منه في حماية المال العام جرّم المشرع التونسي مساهمة الموظف العمومي في رأس مال منشأة خاصة تخضع لرقابته بحكم وظيفته أو مشاركته في تسييرها حتى وإن كان ذلك بعد انتهاء صفته الوظيفية. كما جرم تعاطي الموظف العمومي لنشاط خاص له علاقة بمباشرة مهامه دون ترخيص مسبق في ذلك . وهو ما نصت عليه المادتان 97 مكرر و 97 ثالثاً.

المادة 97 مكرر. " يعاقب بالسجن مدة ثلاثة أعوام وبخطية قدرها ثلاثة آلاف دينار كل موظف عمومي يعمد وهو في حالة المباشرة أو عدم المباشرة أو الإلحاق إلى المساهمة بنفسه أو بواسطة بعمل أو برأس مال في سير منشأة خاصة خاضعة بحكم مهامه لرقابته أو كان مكلفاً بإبرام العقود معها أو كان عنصراً فاعلاً في إبرام تلك العقود.

ويحطّ العقاب إلى عامين والغرامة إلى ألفي دينار بالنسبة إلى الموظف العمومي الذي استغل صفته السابقة وعمد إلى هذه المساهمة قبل انقضاء خمس سنوات من انقطاعه نهائياً عن ممارسة مهامه وذلك لتحقيق فائدة لنفسه أو لغيره أو لإلحاق ضرر بالإدارة.

المادة 97 ثالثاً. " يعاقب بالسجن مدة عامين اثنين وبخطية قدرها ألفا دينار كل موظف عمومي يعمد وهو في حالة المباشرة أو عدم المباشرة أو الإلحاق إلى ممارسة نشاط خاص بمقابل له علاقة بمباشرة بمهامه دون أن يكون له ترخيص مسبق في ذلك.

وتضبط شروط الحصول على ترخيص من قبل الإدارة وإجراءاته بأمر. ويستهدف إلى نفس العقاب كل موظف عمومي يقترب هذا الفعل قبل انقضاء خمس سنوات من انقطاعه نهائياً عن ممارسة مهامه ولم يكن مرخصاً له قانوناً في ذلك.

كما يشمل الاختلاس أيضاً الاستيلاء على الرسوم والعقود والوثائق والمنقولات التابعة للمؤسسات العمومية التي يعمل الموظف العمومي لديها وهو مضمون المادتان 99 و 100 :

المادة 99. " يعاقب بالسجن مدة عشرين عاماً وبخطية تساوي قيمة ما وقع الاستيلاء عليه، كل موظف عمومي أو شبهه والمؤتمن أو المحتسب العمومي، وكل مدير أو عضو أو مستخدم بإحدى الجماعات العمومية المحلية أو الجمعيات ذات المصلحة القومية أو بإحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية أو الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها مباشرة أو بصفة غير مباشرة بنصيب ما أو الشركات التابعة إلى الجماعات العمومية المحلية الذي تصرف بدون وجه في أموال عمومية أو خاصة أو اختلسها أو اختلس حججاً

قائمة مقامها أو رقاعا أو رسوما أو عقودا أو منقولات كانت بيده بمقتضى وظيفه أو حوّلها بأيّ كيفية كانت. وتنسحب وجوبا أحكام الفصل 98 على الجرائم المنصوص عليها بهذا الفصل.

المادة 100. " يعاقب بالسجن مدة عشرة أعوام وبخطية قدرها ألف دينار كل موظف عمومي أو شبهه يسرق أو يختلس أو يزيل العقود أو الرسوم المؤتمن عليها بمقتضى وظيفه ويمكن الحكم عليه زيادة على ذلك بالعقوبات التكميلية المقررة بالفصل 5 من هاته المجلة."

الملاحظ أن المشرع الجزائري خصص لهذه الجريمة أحكاما خاصة صلب المادة 29 فقط كما وضعنا سابقا. مما سبق حاولنا تلخيص أهم الملاحظات بخصوص السياسة العقابية المتبعة من طرف المشرع الجزائري والتونسي فيما يخص مكافحة الفساد بصفة عامة والرشوة والاختلاس خاصة في النقاط التالية:

جمع المشرع الجزائري صور جرائم الفساد بما فيها جرائم الرشوة والاختلاس التقليدية والمستحدثة في قانون واحد مستقل، وقد خالف المشرع الجزائري بذلك نظيره التونسي الذي ترك جرائم الفساد متناثرة بين نصوص المدونة الجزائية إن تصور المشكلة يختلف في البلدين مما يترتب عنه اختلاف الحلول، ومن ثم تباين التوجهات التشريعية، وبذلك يكون المشرع قد أخرج هذه الجرائم من مدونة قانون العقوبات، وخصص لها قانونا مستقلا، إن الملاحظة الأولية بالنسبة للعقوبات المقررة لجريمة الرشوة هي تجنيح هذه الجريمة، وذلك لاعتبارات سياسية وقانونية. وتطبق على جريمة الرشوة بمختلف أشكالها في حين نجد أن المشرع التونسي تدرّج في ردع جرائم الإرشاء من الجنية إلى الجنائية وذلك بحسب نتائجها والطرق المستعملة فيها إلا أنه في نفس الوقت كافأ المرشّي أو الواسطة الذي يخبر من تلقاء نفسه عن تلقي الموظف العمومي لرشوة ويقدم دليلا على ذلك، بأن أعفاه من العقاب، والهدف من ذلك هو تشجيع الإعلام عن ارتكاب هذه الجرائم قبل المحاكمة من أجلها.

على أن المشرع أقر أحكاما خاصة بجرائم الارتياء المقترفة من القضاة صلب المواد 88 و 89 و 90 من المجلة الجزائية وشدد فيها والتي ورد فيها ما يلي :

المادة 88. " يعاقب بالسجن مدة عشرين عاما القاضي الذي يرتشي بمناسبة جريمة تقتضي عقاب مرتكبها بالإعدام أو بالسجن ببقية العمر سواء كان أخذ الرشوة لمصلحة المتهم أو لمضرته."

المادة 89. " إذا وقع بموجب ارتشاء القاضي عقاب المتهم بالسجن لمدة معينة بعقاب أشد فنفس العقاب يحكم به على ذلك القاضي على أن لا يقل العقاب المحكوم به على هذا الأخير عن عشرة أعوام سجنا."

المادة 90. " يعاقب بالسجن مدة عام كل قاض لم يجرح في نفسه، فيما عدا الصور المنصوص عليها بالفصل 83 وما بعده من هذه المجلة، بعد قبوله علانية أو خفية ممن هو طرفا في قضية منشورة لديه أشياء أو قيما أو أي مبالغ مالية."

أورد المرسوم الإطاري عدد 120 خيانة الأمانة ضمن قائمة جرائم الفساد .

وبالرجوع إلى أحكام المجلة الجزائية نجد أن المشرع قد خصّص لها المادة 297 التي ورد فيها : " يعاقب بالسجن مدة ثلاثة أعوام وبخطية قدرها مائتان وأربعون دينارا كل من يختلس أو يتلف أو يحاول أن يختلس أو يتلف سندات أو نقودا أو سلعا أو رقاعا أو وصولات أو غير ذلك من الكتابات المتضمنة لالتزام أو إبراء أو القاضية بهما لم تسلم له إلا على وجه الكراء أو الوديعة أو الوكالة أو التوثقة أو الإعارة أو لأجل عمل معين بأجر أو بدونه بشرط ترجيعها أو إحضارها أو استعمالها في أمر معين قاصدا بذلك الإضرار بأربابها أو المتصرفين فيها أو من هي بأيديهم.

ويكون العقاب بالسجن مدة عشرة أعوام إذا كان الجاني وكيفا أو مستخدما أو خادما أو أجير يومه لصاحب الشيء المختلس أو وليا أو وصيا أو ناظرا أو مقدما أو مؤتمنا أو متصرفا قضائيا أو مديرا لوقف أو مستخدما به."

كما لم تجرم بعض الأفعال المرتبطة بجريمة اختلاس الأموال العمومية 24 كتحويل هذه الأموال أو نقلها أو إيداعها بقصد إخفائها أو حيازتها أو التصرف فيها.

- أما العقوبات التي أقرها المشرع الجزائري للشخص الطبيعي تنقسم إلى عقوبات أصلية وعقوبات تكميلية

أ : العقوبات الأصلية لجريمة الرشوة :العقوبات الأصلية لجريمة الرشوة هي تلك التي يجوز فيها الحكم دون أن تفتقرن بأية عقوبة أخرى¹².

1- يعاقب كل موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته بالحبس من سنتين (2) إلى عشر سنوات (10) ، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.¹³

2- يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200000 دج إلى 1000000 دج كل موظف عمومي يبدد عمدا أو يختلس أو يتلف أو يحتجز بدون وجه حق أو يستعمل على محو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها بحكم وظيفته أو بسببها.

كما أقر المشرع في المادة 53 المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي عن جرائم الفساد طبقا لقانون العقوبات.

ب :العقوبات التكميلية لجريمة الرشوة :إضافة إلى العقوبات الأصلية السابقة الذكر يمكن للجهة القضائية المختصة أن تحكم على الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات، وهي جوازية،¹⁴ والعقوبات التكميلية هي تلك التي لا يجوز الحكم بها مستقلة عن عقوبة أصلية فيما عدا الحالات التي ينص عليها القانون صراحة، وهي إما إجبارية أو اختيارية.¹⁵ وتتمثل هذه العقوبات في الحجز القانوني، الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية، تحديد الإقامة، المنع من الإقامة، المصادرة الجزئية للأموال المنع المؤقت من ممارسة مهنة أو نشاط، إغلاق مؤسسة، الإقصاء من الصفقات العمومية، الحظر من إصدار شيكات

و/أو استعمال بطاقات الدفع، تعليق أو سحب رخصة السياقة أو إلغائها مع المنع من استصدار رخصة جديدة، سحب جواز السفر، نشر أو تعليق حكم أو قرار الإدانة.¹⁶

- أورد المشرع مجموعة ظروف وأعدار من شأنها أن ترفع العقوبة أو تخفض منها أو تعفى منها أصلا.

1- الظروف المشددة: لقد شدد المشرع من العقوبات السالبة للحرية الحبس دون التشديد في الغرامة، إذا كان مرتكب الجريمة قاضيا، أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة أو ضابطا عموميا، أو عضوا في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أو ضابطا أو عون شرطة (قضائية، أو ممن يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية، أو موظف أمانة ضبط، حيث جعل العقوبة السالبة للحرية الحبس من عشر 10 سنوات إلى (20) سنة، وبنفس الغرامة المقررة للجريمة المرتكبة،¹⁷ وما يلاحظ على هذا التشديد أنه لا يشمل صورة الرشوة في مجال الصفقات العمومية لأن العقوبة الأصلية المقدرة لهذه الأخيرة هي الحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة، وهي نفس عقوبة التشديد، من جهة أخرى يبدو هذا التشديد أكثر وقعا بالنسبة للرشوة في القطاع الخاص (الرشوة الإيجابية) لكون العقوبة المقدرة لهذه الأخيرة غير مرتفعة من ناحية، من ناحية أخرى كون الرشوة الإيجابية لم تشترط فيها صفات خاصة بالراشي مما يورد احتمالا أن يكون أحد الفئات المعنية بالتشديد.

2- الأعدار المعفية والمخففة لجريمة: إن المشرع وكما سبق القول قد شدد في جريمة الرشوة على النحو الذي سبق بيانه، إلا أنه ومن جانب آخر قد فتح المجال للاستفادة من بعض أحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال إمكانية الإعفاء من العقوبة أو إنقاصها إلى النصف في حالتين.

- إذا بادر مرتكب جريمة الرشوة والاختلاس، وقبل مباشرة إجراءات المتابعة بالإبلاغ عن الجريمة وساعد على معرفة مرتكبها، فإنه يستفيد من الأعدار المعفية من العقوبة إذا قام مرتكب الجريمة أو المشارك في ارتكابها، وبعد مباشرة إجراءات المتابعة بالمساعدة في القبض على شخص أو أكثر من الأشخاص الضالعين في ارتكابها، فإنه يستفيد من تخفيض العقوبة إلى النصف.¹⁸

وتبدو غاية المشرع من تكريسه لهذه الأخيرة حافزا للأشخاص الذين ضلّعوا في هذه الجرائم من أجل التراجع عن ذلك قبل فوات الأوان هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن أفعال مرتكبي جرائم الرشوة، والتي تجعلهم يستفيدون من التخفيف مثل الإبلاغ عن شركائهم قد تساعد في عمليات المتابعة والتحري للكشف عن باقي الممارسات، وربما أطراف وجهات أخرى مساهمة في هذه الجرائم.

المطلب الثاني: إجراءات التحري الخاصة والاختصاص القضائي لمكافحة الرشوة والاختلاس في القطاع العام على ضوء التشريعين الجزائري والتونسي

توصلنا مما سبق أن المشرع الجزائري وضع أحكاما خاصا فيما يخص تجريم الرشوة والاختلاس في القطاع العام والعقاب عليهما بخلاف المشرع التونسي، ولم يكتفي بذلك فقام بتعزيز دور الشرطة القضائية باستحداث أساليب في التحريات المتعلقة بجرائم الفساد بتبني أساليب ووسائل تحري خاصة، وأخضع جرائم الفساد لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص المحلي الموسع من توسيع الاختصاص المحلي إلى

الإختصاص الجهوي لمحاكم الأقطاب المتخصصة كما منح القاضي سلطات استثنائية، وهذا ماسنتطرق اليه في هذا المطلب مقارنة بالتشريع التونسي.

الفرع الأول: سلطات القاضي الجزائي الاستثنائية في مكافحة الرشوة والاختلاس في القطاع العام
ونظرا للطبيعة الخاصة لجرائم الفساد، فإن المشرع الجزائري رأى أنه من المناسب لمكافحة هذه الجرائم استحداث جزاءات جديدة تكميلية بالإضافة إلى تلك المعروفة في قانون العقوبات والتي لم تعد وحدها كافية لمواجهة هذه الجرائم، وهذا لمحاصرة هذه الظاهرة وضمان عدم استفادة مرتكبيها من عائداتها غير المشروعة، فأجاز للجهة القضائية التي تنظر في الدعوى العمومية التصريح ببطالان كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب إحدى جرائم الفساد،¹⁹ وهذه السلطة تقتضي تكويننا خاصا للقاضي الذي يستعملها ومعرفة كافية بالنظام القانوني للصفقات العمومية اضافة إلى حسن تقدير الظروف والأحوال التي من الملائم فيها ابطال الصفقة لأن هذه السلطة اختيارية وليست وجوبية، كما أنه يجب مراعاة الغير حسن النية،

- كما أعطي للقضاء الجزائي سلطة مصادرة العائدات والأموال غير المشروعة :النتيجة عن ارتكاب جريمة الرشوة في مختلف أشكالها، مع مراعاة حالات استرجاع الأرصدة أو حقوق الغير حسن النية، كما يمكن أن تحكم الجهة القضائية عند إدانة الجاني برد ما أخذه نتيجة ارتكابه جريمة الرشوة بمختلف أشكالها، أو برد قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح، وينطبق هذا الحكم في حالة انتقال الأموال إلى أصول الجاني أو فروعه أو إخوته أو زوجه أو أصهاره سواء بقيت تلك الأموال على حالها أو وقع تحويلها إلى مكاسب أخرى.²⁰
إن المصادرة تتخذ شكلين أساسيين :

- مصادرة قانونية : كأن يصدر قانون يقضي بمصادرة أملاك معينة تابعة لبعض الأشخاص ومثاله مصادرة أملاك البايات في تونس غداة الاستقلال ومصادرة أملاك الرئيس السابق لتونس وحاشيته وأفراد عائلته بعد الثورة مصادرة جزائية : تقضي بها المحاكم في شكل عقوبات تكميلية وهو إجراء تتخذه أيضا بعض الإدارات مثل إدارة الديوانة (الجمارك) .

وعلى هذا الأساس سعت الدولة التونسية غداة الثورة إلى إصدار مرسوم في مصادرة أموال وممتلكات على ملك الرئيس السابق وعائلته وحاشيته والمقربين منه وهو المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرخ في 14 مارس 2011 الذي ورد في مادته الأولى : " تصادرلفائدة الدولة التونسية وفق الشروط المنصوص عليها بهذا المرسوم وفي تاريخ إصداره، جميع الأموال المنقولة والعقارية والحقوق المكتسبة بعد 7 نوفمبر 1987 والراجعة للرئيس السابق للجمهورية التونسية زين العابدين بن الحاج حمدة بن الحاج حسن بن علي وزوجته ليلي بنت محمد بن رحومة الطرابلسي وبقية الأشخاص المبينين بالقائمة الملحقة بهذا المرسوم وغيرهم ممن قد يثبت حصولهم على أموال منقولة أو عقارية أو حقوق جراء علاقتهم بأولئك الأشخاص.

ولا تمس المصادرة المقررة بمقتضى هذا المرسوم من حقوق الدائنين في المطالبة بالوفاء بديونهم المترتبة قبل 14 جانفي 2011 على أن يتم ذلك وفق الإجراءات المحددة بأحكام هذا المرسوم.

نصت المادة الثالثة على إحداث لجنة تسمى لجنة المصادرة تتكون من قضاة عدليين وإداريين وماليين وبعض ممثلين عن وزارات أخرى تكون مهمتها القيام بجميع الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لنقل الأموال العقارية والمنقولة والحقوق لفائدة الدولة، ومن أجل ذلك فإنه يحق لها :

- طلب جميع المعلومات التي تمكنها من القيام بمهامها والاطلاع على الوثائق التي تطلبها من الهياكل الإدارية والمؤسسات العمومية والخاصة مهما كان صنفها ومن جميع المحاكم مهما كانت درجتها دون أن تجابه بالسر المهني .

- طلب الإذن بإجراء جميع أعمال البحث والتقصي التي يخولها التشريع الجاري به العمل وتعيين خبراء بغرض الكشف عن الأموال المنقولة والعقارية والحقوق المصادرة .

- طلب إجراء جميع الإجراءات التي تمكن من حفظ المكاسب المصادرة من المحاكم المختصة.²¹

- خروج المشرع الجزائري عن القواعد العامة في مسألة التقادم فالمادة 54 تقرر في فقرتها الأولى أن جرائم الفساد بالنسبة للعقوبة والدعوى العمومية فلا تتقادم البتة إذ تم تحويلها إلى خارج الوطن وكنا ننتظر تعديل المادة 8 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية والتي حسبها لا تتقادم الدعوى العمومية بالنسبة لجرائم الرشوة واختلاس الأموال العمومية وهي من جرائم الفساد حتى ولو بقيت عائدات الإجرام داخل الوطن لكن المشرع الجزائري في الأمر رقم 02/ 15 المتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية غفل هذه النقطة، وبالرجوع إلى المادة 54 الفقرة الثالثة ذكرت أن جرائم الاختلاس تكون مدة تقادم الدعوى العمومية مساوية للحد الأقصى للعقوبة المقررة لها وهي 10 سنوات . في التشريع التونسي لم يتم التنصيص على مدة التقادم للدعوى العمومية أو العقوبات المقررة لها كما أوصت بذلك الاتفاقية الأممية، وبالتالي اعتماد الأحكام العامة.

الفرع الثاني: أساليب التحري الخاصة والأقطاب الجزائية المتخصصة

1- أورد المشرع الجزائري أساليب التحري الخاصة في تعديل 2006/12/20 رقم 22/06 ويمكن تصنيف هذه الأساليب إلى اعتراض المراسلات والأصوات والتقاط الصور والتسرب أو كما سماه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أسلوب الاختراق، ويعرف الفقه أساليب التحري الخاصة بكونها تلك العمليات أو الإجراءات أو التقنيات التي تستخدمها الضبطية القضائية تحت مراقبة وإشراف السلطة القضائية، بغية البحث والتحري عن الجرائم الخطيرة المقررة في قانون العقوبات، وجمع الأدلة عنها والكشف عن مرتكبيها، وذلك دون علم ورضا الأشخاص المعنيين . كما نجد أن المشرع قد وسع في أساليب البحث والتحري بمواكبته مختلف التشريعات الجنائية الأخرى في سبيل كشف الجرائم للحد من الفساد.

وبذلك وسع المشرع من اختصاص ضابط لشرطة القضائية في حالة ما إذا كان التحقيق التمهيدي الذي يجريه يخص إحدى الجرائم المتعلقة بالمخدرات أو تبييض الأموال أو المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف أو الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات والجريمة المنظمة العابرة الحدود الوطنية وكذا جرائم الفساد المنصوص في القانون 01/06. فقد أصبح بموجب القانون 22-06 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، يتمتع باختصاصات أوسع في سبل تسهيل إجراءات البحث والتحري عن تلك الجرائم وكشف مرتكبيها، فما يلاحظ هنا

أن التشريع عدد هذه الجرائم على سبيل الحصر، وقد يرجع هذا للخطورة الإجرامية لهذه الأفعال وأثرها على السياسة العامة في الدولة واقتصادها، أما إذا كانت هذه الأعمال في غير هذه الجرائم فإجراؤها باطل²². وقد أدرج المشرع أساليب التحري الخاصة في قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم⁽²⁾، وكذا ضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في القانون. بالنسبة للمشرع التونسي ليست هناك أحكام خاصة متعلقة بالبحث والتحري والتحقق في هذه الجرائم كما لم يتم التنصيص على مدد التقادم للدعوى العمومية أو العقوبات المقررة لها كما أوصت بذلك الاتفاقية الأممية، و بالتالي اعتماد الأحكام العامة.

2- أنشأ المشرع الجزائري، وذلك بموجب قانون الإجراءات بمقتضى القانون رقم 04/14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، وفي إطار مكافحته للإجرام الخطير ما اصطلح على تسميته بالأقطاب الجزائية المتخصصة، وأقر لها بنظر بعض أنواع الجرائم على سبيل الحصر، ولم يكن قبل صدور الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون 06/01 يدرج جرائم الفساد ضمنها بصريح العبارة رغم نصه على جريمة تبييض الأموال، التي تعد من بين أهم جرائم الفساد الماسة بالمال العام، والتي تدخل ضمن تعداد الجرائم التي تنظر فيها الأقطاب الجزائية بموجب قانون الإجراءات الجزائية، ليتم استدراك ذلك في المادة 24 مكرر 1 من الأمر 05/10 المذكور أعلاه، لتصبح بذلك جرائم الفساد خاضعة لاختصاص تلك الأقطاب، هو نفس منهاج المشرع التونسي حيث تم انشاء قطب قضائي بتونس العاصمة مهمته النظر في الجرائم الاقتصادية والمالية كمظهر من مظاهر الفساد.

صدر بالرائد الرسمي للجمهورية قانون أساسي عدد 77 مؤرخ في 6 ديسمبر 2016 يتعلق بالقطب

القضائي الاقتصادي والمالي .

ويحدّد هذا القانون، اختصاص وتعهّدات القطب وكذلك تركيبته.

وفي الآتي نصه :

العنوان الأول: في اختصاص القطب القضائي الاقتصادي والمالي

الفصل الأول - يحدث لدى محكمة الاستئناف بتونس قطب قضائي اقتصادي ومالي يختص بالبحث والتتبع

والتحقيق والحكم في الجرائم الاقتصادية والمالية المنشعبة على معنى هذا القانون وفي الجرائم

المرتبطة بها وذلك بالطورين الابتدائي والاستئنافي.

الفصل 2 - يقصد بالجريمة المنشعبة على معنى هذا القانون الجريمة الاقتصادية والمالية التي تتطلب

إجراء أعمال استقرائية معمقة ودقيقة باستعمال وسائل تحري خاصة أو فنية تقتضي الاستعانة بخبرات

متخصصة أو هياكل متعددة الاختصاصات أو اللجوء إلى تعاون قضائي دولي، وذلك بالنظر خاصة لتعدد

المظنون فيهم أو المتضررين أو أماكن ارتكابها أو لامتداد أثارها أو حجم الأضرار المترتبة عنها أو لصفتها

الخطيرة.

*- المصدر الرائد الرسمي للجمهورية التونسية قانون أساسي عدد 77 مؤرخ في 6 ديسمبر 2016 .

الخاتمة:

في نهاية هذه الورقة التي حاولنا من خلالها وضع مقارنة بين التشريعين الجزائري والتونسي فيما يخص الوقاية من الرشوة والاختلاس ومكافحتهما في القطاع العام من خلال التركيز على واقع الإطار التشريعي في كلا القانونين نجد أن التشريع الجزائري هو التشريع العربي والمغاربي الوحيد الذي انفرد، وأقر قانونا خاصا ومفصلا لمكافحة جرائم الفساد وهو القانون 01/06 المعدل والمتمم، في مقابل التشريع التونسي الخاص بمكافحة الفساد قد خلط ما بين قانون إنشاء هيئة أو إدارة أو لجنة لمكافحة الفساد وبين قوانين خاصة لمكافحة جرائم الفساد، تحدد بموجبها جرائم الفساد من حيث الأركان والعناصر والعقوبات وسواها من الأحكام الخاصة بها، رغم ما مثّلته مسألة مكافحة الفساد كإحدى الإشكاليات العويصة التي كان من المفروض إيلائها العناية اللازمة في تونس منذ أمد طويل نظرا لاستفحالها، فتشّتت النصوص المتعلقة بها وتعدّدها على غرار المجلة الجزائية أو مجلة الإجراءات الجزائية والقانون المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين.

وفي نفس السياق، صدر كل من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ للمعلومة ومؤخرا القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلّغين، كما صدر قانون لإنشاء قطب قضائي مالي متخصص في قضايا الفساد الكبرى، مما جعل الطريق لا يزال طويلا لوضع ركائز فاعلة في مكافحة الفساد رغم إنشاء الهيئة الدستورية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

وبالنسبة للرشوة والاختلاس في القطاع العام فقد أبدى المشرع الجزائري حسن نيته في مكافحتهما سواء في نصوص قانون مكافحة الفساد رقم 01/06 المعدل والمتمم، وحتى في التعديلات الأخيرة التي مست الدستور، حيث اعتبر الفساد خيانة للوطن وطريقا للجريمة المنظمة، وفي هذا الإطار أصبح حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس، أو الرشوة، أو التجارة غير المشروعة والتعسف، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة فرض عين على كل مواطن ومسؤول محاربة الفساد حسب الدستور الجزائري، من خلال منع استغلال الوظائف أو العهدة في مؤسسات الدولة لكسب الثراء، ووسيلة لخدمة المصالح الخاصة،... كل ملك يكتسب عن طريق الرشوة، مهما كانت طبيعته، يكون محل مصادرة طبقا للقانون...، وكذلك الأمر رقم 02/15 المعدل لقانون الإجراءات الجزائية في مادته 36 مكرر 1 حيث منحت لوكيل الجمهورية في حالة جرائم الفساد أن يمدد أمر منع الشخص الذي توجد ضده دلائل ترجح ضلوعه في هذه الجريمة من مغادرة التراب الوطني الى غاية الانتهاء من التحريات، وهو نفس منهج المشرع التونسي رغم اختلاف القراءات والمنطلقات حيث ورد في الدستور "تحرص الدولة على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني".

مما سبق نصل إلى اجابة على اشكالية ورقتنا أن العلة ليس في الإرادة التشريعية بقدر غياب إرادة سياسية لمكافحة الرشوة والاختلاس من جانب السلطات الجزائرية وحتى التونسية، مقارنة مع معدل نموها كثرة فضائح الفساد دليلا على تفشي الآفة التي طالت مختلف أجهزة الدولة الذي غرقت في الرشوة والاختلاس،

ابتداء من إدارات الخدمات التي تتعامل مع المواطن العادي الى اعلى هرم حيث الصفقات الكبرى بين رجال الأعمال والشركات.

لذا فنحن نرى أنه ينبغي أولاً—وقبل الالتزام بمنظومة قانونية لا بد من الالتزام بمنظومة قيم وأخلاق إنسانية ودينية وقانونية في مجتمعاتنا، وهي أساساً موجودة ولكنها تحتاج إلى تفعيل على مستويات ثلاثة: فردية ومجتمعية ومؤسسية (سياسية-اقتصادية) ..

وإزاء هذا الداء الاقتصادي والاجتماعي الخطير، فإن هناك عدة توصيات يمكن الأخذ بها في هذا الجانب وأهمها .

أولاً: تعديل النظام السابق بغرض رفع حجم المكافآت التشجيعية سواء المادية أو المعنوية لكل من يُدلي بمعلومات عن جرائم حقيقية تتعلق بالرشوة، في سبيل حماية الصالح العام، وإن كان الإدلاء بمعلومات في هذا الخصوص هو واجب وطني يمليه الضمير على الموظف أو الفرد، كما يحبذ النص على تنوع تلك المكافآت التي تعطى لمن يُبلغ عن مثل هذه الجرائم، فضلاً على توفير كل الضمانات لحماية الشخص الذي يبلغ عنها .

ثانياً: تفعيل دور جميع الجهات ذات الصلة بمكافحة الرشوة والاختلاس، حيث يبدأ دورها قبل وقوع الجريمة وليس بعدها، حتى لا تتفاقم الأمور وبذلك يُهدر المال العام ويصبح التدخل بعد ذلك متأخراً .

ثالثاً: بما أنه ربما يكون أن السبب الكامن خلف جريمة الرشوة هو الوساطة أو المحسوبية، لذا يجب مكافحة هذا الجانب بفعالية أكبر وبنحو أشد مما هو وارد في نظام مكافحة الرشوة، حيث إن هذا المدخل يعد الدافع الأول لجريمة الرشوة، إلى جانب توعية المواطن بخطورة الجريمة وتوضيح الإجراءات التي يمكنه اتخاذها والجهات التي يلجأ إليها للإبلاغ عنها .

رابعاً: تفعيل موضوع الردع العام والخاص وتسريع الحكم في هذه الجريمة حتى تظل حاضرة في ذهن المجتمع وأفراده، حيث يُلاحظ أن صدور الأحكام الخاصة بحق الجناة بجرائم الرشوة تكون بعد سنوات من وقوع الجريمة إلى جانب أهمية نشر تلك الأحكام الصادرة ضد الجناة في جرائم الرشوة والاختلاس في القطاع العام باعتبارها أموال الشعب قبل كل شيء، في الصحف وأجهزة الإعلام .

خامساً: ضرورة التنسيق بين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والهيئات الرقابية الأخرى المعنية بمكافحة الفساد والرشوة مع ضرورة تفعيل دور الهيئات الرقابية كافة.

الهوامش:

المراجع:

الكتب:

- أحسن سنقوقة: الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر العاصمة، 2007.
- نصر الدين هونوي و دارين يقده، الضبطية القضائية في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009.

المداخلات:

- أحمد الورفلي: مقاومة الفساد في تونس قبل 14 جانفي 2011 وبعده، مداخلة أقيمت في إطار ندوة علمية حول المشاركة المجتمعية في مكافحة الفساد وأفاق تطويرها في العالم العربي، فاس المملكة المغربية 19- 21 ديسمبر 2011.
- محمد الطاهر الحمدي: جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص، ندوة الاتجاهات الحديثة في القانون الجزائي الإداري، جامعة الدول العربية.
- المواد القانونية:**

- الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم
- أمر عدد 4625 لسنة 2011 مؤرخ في 3 ديسمبر 2011 يتعلق بضبط قائمة أعوان الوكالة الفنية للنقل البري الخاضعين للتصريح على الشرف بالمكاسب
- القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 كيفيات التصريح بالملكيات
- المرسوم ال إداري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

* - إن قياس الفساد بلغة الإحصاءات ليس أمراً سهلاً طالما أن المشتركين فيه ليسوا متعاونين في هذا الصدد. وتقدم المنظمة العالمية للشفافية وهي منظمة رائدة في مجال محاربة الفساد ثلاثة معايير تقوم بتحديثها سنوياً لقياس الفساد وهي: مؤشر إدراك الفساد (القائم على آراء الخبراء حول أحوال البلدان الفاسدة)، و البارومتر العالمي للفساد (القائم على استطلاعات مواقف الرأي العام وخبرتهم مع الفساد، واستطلاع دافعي الرشوة الذي يبحث في استعداد الشركات الأجنبية لدفع الرشوة. كما تقوم المنظمة العالمية للشفافية بنشر تقرير دولي حول الفساد على موقعها (www.globalcorruptionreport.org). كما يقوم البنك الدولي كذلك بجمع معلومات مختلفة حول الفساد و ينشره على موقعه www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/datatools.htm

¹ - على أن يكون هذا التصريح خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيب الموظف في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية ، ويجدد فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، بنفس الكيفية التي تم فيها التصريح الأول ، كما يجب التصريح بالملكيات عند نهاية العهدة الانتخابية أو انتهاء الخدمة. هذا ويحتوي التصريح بالملكيات المنصوص عليه بالمادة 04 من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جرماً للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب أو أولاده القصر ولو في الشيوخ في الجزائر/ أو في الخارج.

ويكون التصريح حسب ما يلي:

<أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا بالنسبة:

رئيس الجمهورية. أعضاء البرلمان*. رئيس المجلس الدستوري وأعضاؤه*. رئيس الحكومة وأعضائها*. رئيس مجلس المحاسبة.* محافظ بنك الجزائر*. السفراء*القناصلة.

الولاية. القضاة>.

أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالنسبة:

*لرؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

*أما بالنسبة لباقي فئات الموظفين العموميين فيتم تحديد كيفية التصريح بالملكيات عن طريق التنظيم وقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 كيفيات التصريح بالنسبة لهذه الفئة المستثناة من المادة السادسة.

مع الإشارة أن محتوى التصريح بالامتلاكات بالنسبة للفئة الأولى ما عدا القضاة ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم لمهامهم.

في حين يكون التصريح بالامتلاكات للفئة الثانية من الموظفين محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

2 - الفصل 3 من المرسوم ال إيطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

3 - الفصل 4 من المرسوم ال إيطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

4 - الفصل 5 من المرسوم ال إيطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

5 - الفصل 6 من المرسوم ال إيطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

6 - الفصل 7 من المرسوم ال إيطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

7 - الفصل 8 من المرسوم ال إيطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

* - المرسوم عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 18 فيفري 2011 المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد.

8 - صدر تطبيقا لهذا القانون الأمر عدد 552 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أفريل 1987 المتعلق بضبط مثال ومحتوى التصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين الذي عوضه الأمر عدد 466 لسنة 1999 المؤرخ في 27 فيفري 1999

* - أنشئت دائرة المحاسبات عملا بأحكام دستور الجمهورية الأولى الصادر سنة 1959 ، الذي نص بفصله 69 كما نقح بالقانون الدستوري عدد 65 لسنة 1997 المؤرخ في 27 أكتوبر 1997 على أن:

"يتركب مجلس الدولة من هئتين :

(1) المحكمة الإدارية،

(2) دائرة المحاسبات.

يخضع القانون تنظيم مجلس الدولة وهيئتيه، كما يحدد مشمولات أنظاريها والإجراءات المتبعة لديها".

وقد أحدثت دائرة المحاسبات فعليا بموجب القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات والمنقح والمتمم بالقانون عدد 17 لسنة 1970 المؤرخ في 20 أفريل 1970 وبالقانون الأساسي عدد 82 لسنة 1990 المؤرخ في 29 أكتوبر 1990 وبالقانون الأساسي عدد 75 لسنة 2001 المؤرخ في 17 جويلية 2001 وبالقانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008، وهي تتخذ شكل هيئة عليا للرقابة تسهر على حسن التصرف في الأموال العمومية وتساهم بذلك في احترام قواعد المساءلة والشفافية ومبادئ الحكم الرشيد.

9 - أمر عدد 4625 لسنة 2011 مؤرخ في 3 ديسمبر 2011 يتعلق بضبط قائمة أعوان الوكالة الفنية للنقل البري الخاضعين للتصريح على الشرف بالمكاسب.

10 - أحمد الورفلي: مقاومة الفساد في تونس قبل 14 جانفي 2011 وبعده، مداخلة ألقيت في إطار ندوة علمية حول المشاركة المجتمعية في مكافحة الفساد وآفاق تطويرها في العالم العربي، فاس المملكة المغربية -19 - 21 ديسمبر 2011، ص 13.

11 - أحسن سنقوقة: الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر العاصمة، 2007، ص 57.

12 - المادة 40 فقرة 2 من الأمر رقم 66- 156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

13 - المادة 25 فقرة 2 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.

14 - المادة 60 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.

- 15 - المادة 4 فقرة 3 من الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم المعدل والمتمم.
- 16 - المادة 9 من الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم المعدل والمتمم.
- 17 - المادة 48 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.
- 18 - المادة 49 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.
- 19 - المادة 55 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.
- 20 - المادة 51 فقرتان 2 و 3 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.
- 21 - محمد الطاهر الحمدي: جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص، ندوة الانجاءات الحديثة في القانون الجزائي الإداري، جامعة الدول العربية، ص 36، على الموقع الإلكتروني:
- <https://carjj.org/%D9%86%D8%AF%D9%88%D8%A9/1515>
- 22 - نصر الدين هنوني و دارين يقدح، الضبطية القضائية في القانون الجزائي، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 78.

قراءة في تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته



أ. د/ بشور فتيحة

جامعة ألكي محند أولحاج – البويرة- (الجزائر)

fatihabecheur@hotmail.fr

أ. د/ خلوفي خدوجة

جامعة ألكي محند أولحاج – البويرة- (الجزائر)

khelouficonstitution@gmail.com

ملخص:

لقد أضاف تعديل 2020 السلطة العليا للمؤسسات الرقابية لأول مرة وذلك في المادة 205 منه التي تنص على أن: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة"، وذلك في إطار سياسية الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أنشئت عدة هيئات لمكافحة الفساد من أبرزها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد التي يعود منشؤها لسنة 2006 بموجب القانون رقم 06-01، ولكن تسميتها مغايرة وهي "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" ونص عليها تعديل 2016، إلا أن تعديل 2020 غير من تسميتها كما وسع من صلاحياته.

ولقد أحال تعديل 2020 تنظيم هذه السلطة الى قانون وليس الى مرسوم رئاسي وتوج بإصدار القانون رقم 22-08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، لذلك تأتي هذه المداخلة لتسليط الضوء على تشكيلة هذه السلطة.

الكلمات المفتاحية: السلطة العليا للشفافية ، مكافحة الفساد، الوقاية من الفساد ، تشكيلة السلطة .

مقدمة:

لقد أضاف تعديل 2020 السلطة العليا للمؤسسات الرقابية لأول مرة وذلك في المادة 205 منه التي تنص على أن: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة"، وذلك في إطار سياسية الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أنشئت عدة هيئات لمكافحة الفساد من أبرزها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد التي يعود منشؤها لسنة 2006 بموجب القانون رقم 06-01⁽¹⁾، ولكن تسميتها مغايرة وهي "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" ونص عليها تعديل 2016، إلا أن تعديل 2020 غير من تسميتها كما وسع من صلاحياتها .

صادفت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتحفظ⁽²⁾؛ ونتيجة لذلك أصدرت القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث جاء في نص المادة 17 منه على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولكن اعتبرت هذه الهيئة؛ هيئة إدارية توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، كما أكد على ذلك تعديل الدستور لسنة 2016 في المادة 202 منه، إلا أن تعديل 2020 اعتبرها هيئة مستقلة لا تخضع لرئيس الجمهورية.

حيث عمل المؤسس الدستوري على التصدي لظاهرة الفساد التي استفحلت في الإدارات وأثرت سلباً على عملية التنمية نتيجة إهدار الأموال والممتلكات العامة وسوء استغلال الموارد والثروات الطبيعية وتم إنشاء هذه الهيئة وترقيتها إلى مؤسسة رقابية، وذلك نتيجة تفشي الفساد الذي ترتب عنه نهب الأملاك والأموال العمومية والتي تسبب فيها كبار المسؤولين في الدولة، ولهذا فإنّ تعديل 2020 قد غيّر في طبيعة هذه الهيئة بعدما كانت تابعة لرئيس الجمهورية أصبحت هيئة مستقلة إدارياً ومالياً.

كما أن استبدال تسميتها ليس صدفة وإنما جاء تماشياً مع الصلاحيات الجديدة التي منحها إياها المؤسس الدستوري من "هيئة وطنية" إلى "سلطة عليا"، فقد وسع من صلاحياتها؛ ولذلك تكون السلطة العليا من بين السلطات الإدارية المستقلة وهي من الأساليب الجديدة في ممارسة السلطة العامة، التي بات يعتمد عليها المشرع بشكل واسع بعد تبني المؤسس الدستوري خيار النظام اللبيريالي على حساب النظام الإشتراكي.

فالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بتجسيد الشفافية في الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته؛ ولهذا فإدراجها ضمن المؤسسات الرقابية هو الإطار الصحيح لها خلافاً لما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث أدرجها ضمن المؤسسات الاستشارية وهو أمر فيه تناقض، كما أن تعديل 2020 اعتبرها سلطة؛ أي لها طابع سلطوي ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لها ذات الطابع التقريري وليس الاستشاري.

كما أن تنظيم هذه المؤسسة لم يحيلها المؤسس الدستوري إلى التنظيم وإنما إلى قانون؛ وذلك تدعيماً لاستقلاليتها عن رئيس الجمهورية حتى لا يتولى إصدار لائحة تنظيمية مستقلة لتنظيمها وتكون تحت تعيينه وسيطرته، ولهذا أمر بتنظيمها تعزيزاً لمصداقيتها واستقلاليتها في العمل الرقابي، ويتجلى ذلك أيضاً في اعتبار هذه السلطة جهة إخطار مباشر لمجلس المحاسبة والجهات القضائية المختصة، على خلاف ما كانت عليه في تعديل 2016 كجهة إخطار لوزير العدل في حالة معانيتها للمخالفات، وهو من يتولى تحريك الدعوى أو حفظ الملف، ولهذا استفحل الفساد.

ولهذا صدر قانون رقم 22_08⁽³⁾ يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، وي طرح السؤال نفسه حول مدى نجاعة هذه التشكيلة أمام المهام المنوطة لسلطة العليا وتكون الإجابة حسب نقطتين:

1_ التنظيم الجديد للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

2_ حالات التنافي وانهاة مهام الأعضاء

المبحث الأول

التنظيم الجديد للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

إن للقانون رقم 08_22 رؤية جديدة لتشكيل السلطة وذلك بسبب تبعات والتراكمات الناجمة عن الفساد الذي نخر عظام ومفاصل الهيئات والمؤسسات العمومية ولهذا تبنى هذا القانون نظام ازدواجية التشكيلة وذلك حسب ما نصت عليها المادة 16 من قانون رقم 08_22 على أنه: "تشكل السلطة العليا من الجهازين الآتيين:

– رئيس السلطة العليا

– رئيس مجلس السلطة العليا"

المطلب الأول: رئيس السلطة العليا

تنص المادة 21 من قانون رقم 08_22 على أنه "يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية بعهدة مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة".

إن طريقة تعيين رئيس السلطة العليا تدل على عدم الاستقلالية العضوية عن السلطة التنفيذية ولا يعتبر ذلك تعزيز للشفافية والاستقلالية فيجب ابعاد رئيس السلطة عن أي تأثير أو ضغوطات أو الولاء للهيئة التي عينته لأنه يتمتع بعدة صلاحيات ويعتبر الممثل القانوني للسلطة العليا.

وما زاد الأمر تأكيداً أن عهدة الرئيس خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، فإذا أراد الرئيس لاستمرار للعهد ما عليه إلا الولاء لرئيس الجمهورية ولهذا فأمر استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من حيث الرئيس مفصول فيه وولد ميتا، فالتبعية والخضوع هما أساسان لهذا المنصب كان على المؤسس الدستوري الحفاظ على الاستقلال العضوي للسلطة حتى تكون هناك الشفافية والنزاهة في عملها واكتمال استقلاليتهما التي نص عليها تعديل 2020 في المادة 204 أن "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة"، دون أن ينص على مظاهر الاستقلالية على خلاف ما جاء تعديل 2016 في المادة 202 بنصها "تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية"، رغم عدم دسترة الاستقلال العضوي ولكن يستخلص من طريقة تعيين الأعضاء كما أن المرسوم الرئاسي رقم 06_413⁽⁴⁾ المعدل بالمرسوم رقم 12_64 تنص على أنه تتكون الهيئة من مجلس يقظة والتقييم يشكل من رئيس وستة أعضاء معينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة وينهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

ونحن نلتمس من جهتنا خاصة عند فشل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وأصبح الفساد ينفخ جميع الإدارات ومن قبل كبار المسؤولين في الدولة وأكدت بذلك عدم نجاعة هذه الهيئة والسبب الأول

يعود إلى عدم استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، من المشرع الجزائري اللجوء إلى انتخاب الأعضاء والرئيس ينتخب من بينهم.

وإن لم يستطع المشرع ذلك يمكن أن يأخذ بالتعيين المختلط أي تتولى عدة هيئات التعيين مثل ما ينص عليه المشرع الفرنسي حيث منح سلطة تعيين رئيس الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد إلى رئيس الجمهورية بالإضافة إلى لجنة الجزاءات التي تتكون من ستة أعضاء، مستشاران معينان من طرف نائب رئيس مجلس الدولة ومستشاران من محكمة النقض يعينهما الرئيس الأول بمحكمة النقض ومستشاران مساعدين من مجلس المحاسبة يعينهما الرئيس الأول من مجلس المحاسبة والذي يتم تعيينهم كلهم بمرسوم رئاسي⁽⁵⁾.

كما أن السلطة العليا هيئة إدارية مستقلة وهي من الأساليب الحديثة في حماية السلطة العامة التي بات يعتمد عليها المشرع بشكل واسع بعد تبني المؤسس الدستوري خيار النظام اللبيريالي على حساب النظام الاشتراكي.

رغم أنه هناك بادرة حسنة من المؤسس الدستوري عندما استبعد السلطة العليا من عدم تبعياتها للإدارات الوزارية للإدارات الوزارية والحكومية والبرلمانية أو القضاء ولكن بقيت داخل السلطة التنفيذية ولكن غير خاضعة للسلطة الرئاسية أو الوصائية على خلاف ما كانت عليها الهيئة الوطنية في تعديل 2016 ولكن تعديل 2020 أخضعها لتبعية رئيس الجمهورية.

كنا نعتقد أن نية المؤسس الدستوري في تكريس استقلالية فعلية لهذه السلطة من أجل القيام بمهامها على أكمل وجه ودون ضغوطات معينة والأمر الذي زاد من صحة اعتقادنا هو إحالة تنظيم السلطة إلى القانون بدل من التنظيم الذي كان مكرس سابقا إلا أن كل ذلك كان صوريا وشكليا بعد صدور القانون رقم 22_08 الذي لم يخرج عن فرضية تولي رئيس الجمهورية تعيين رئيس السلطة العليا.

والملاحظ كذلك على المادة 21 من قانون رقم 22_08 أنها لم تنص على الشروط الواجب توافرها في رئيس السلطة، أي منح سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية في التعيين بصورة انفرادية ولكن كان من الأجدر على الأقل وضع بعض المعايير للتعين رئيس السلطة العليا مثل معيار التخصص والنزاهة وإلا كان الولاء والبيروقراطية المعيارين الحاسمين في التعيين في هذا المنصب.

وما يؤكد طرحنا في استبعاد رئيس السلطة من التعيين وما يترتب عنه من التأثير السلبي على مصداقية واستقلالية السلطة عندما استبدل المؤسس الدستوري في تعديل 2020 في المادة 204 تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالسلطة العليا الوطنية للفساد ومكافحته وادخال عليها بعض التعديلات أهمها استبعاد التكييف القانوني الذي نص عليه تعديل 2016 والقانون رقم 06_04 حيث كانت الهيئة الإدارية مستقلة ماليا وإداريا وأصبحت في 2020 سلطة مستقلة⁽⁶⁾.

فهي أصبحت هيئة ذات طابع سلطوي كما أنها هيئة رقابية وليست استشارية مثلما كانت عليه سابقا وهذا التعديل ليس صدفة وإنما تماشيا مع الصلاحيات الجديدة التي نص عليها المؤسس الدستوري ولأن الطابع السلطوي للهيئة يمنح لها كل استقلالية الوظيفية وذلك ابتداء من الاستقلالية العضوية فهما أمرين متلازمين لأن اتخاذ القرار وتوقيع الجزاء من دون الرجوع إلى أي سلطة أخرى وكذلك تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات من أجل وضع استراتيجيات لتطبيق القانون كل ذلك يستلزم الاستقلالية والشفافية وإلا تعرضت الهيئة لعدم المصادقية وعدم امكانية ممارسة مهامها بصورة فعلية وفعالة.

ويبقى خيار الانتخاب في السلطة العليا الخيار الأفضل والضامن الوحيد لاستقلاليتها في مواجهة الجميع⁽⁷⁾، كما لا ننكر اصابة المشرع في تحديد مدة عضوية رئيس السلطة حتى لا يكون امام الإقالة والعزل من طرف رئيس الجمهورية حسب قاعدة توازي الأشكال والمدة معقولة خمس سنوات ولكن الأمر غير مستحسن في التجديد مرة أخرى لأنه يطرح اشكال ارضاء سلطة التعيين من أجل تجديد الثقة وهي مسألة تتعارض مع الهدف من انشاء السلطة العليا العمل على الوقاية من الفساد ومكافحته ولتحقيق ذلك يتطلب توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات التي تحرر السلطة وتمنح لها الاستقلالية اللازمة خصوصا من الناحية العضوية⁽⁸⁾.

المطلب الثاني: تعيين مجلس السلطة

تنص المادة 23 من القانون 22_08 على أنه "يرأس مجلس السلطة العليا الذي يدعى بصلب النص "المجلس" رئيس السلطة العليا ويتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:

- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة
 - ثلاثة قضاة واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة ويتم اختيارهم على التوالي من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة
 - ثلاثة شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية أو القانونية ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته على التوالي من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس مجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة
 - ثلاث شخصيات من المجتمع المدني يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني".
- ما يمكن استقراؤه من هذه المادة أن الثلاث أعضاء الذين يختارهم رئيس الجمهورية من بين اثني عشر عضو من الشخصيات الوطنية المستقلة هنا يطرح التساؤل حول مصطلح "المستقلة" فهو مصطلح فضفاض وسطي وغير مقيد بمعيار معين، فهل الاستقلالية المعنية هي عدم الانتماء الحزبي؟ أو عدم الانتماء إلى

مؤسسات أو أسلاك معينة؟ ولكن الفرضية الصحيحة هي عدم انتماء الحزبي التي كان من الأجدر النص عليها مباشرة مثل ما نص عليها في تعيين وانتخاب أعضاء المحكمة الدستورية.

ويطرح كذلك التساؤل حول عدم تعميم الشروط المذكورة في الفقرات الأخرى الخاصة بتسعة الأعضاء المعيّنين من الهيئات الأخرى والتي لها العلاقة بالنزاهة والخبرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته والأشخاص المعترف بهم في مجال اهتمامهم بهذا المجال.

إن المشرع في القانون 22_08 قد تبنى أسلوب الاشتراك في التعيين ببقية الأعضاء السلطة العليا وذلك بإشراك مجموعة من الهيئات سواء المرصد الوطني للمجتمع المدني بثلاثة أعضاء ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول بثلاثة أعضاء وثلاثة قضاة يتم اختيارهم من المجلس الأعلى للقضاء ومجلس المحاسبة، حيث يختار قاضي من محكمة العليا وقاضي من مجلس الدولة وقاضي من مجلس المحاسبة وهي الطريقة المختلطة في التعيين التي أخذ بها المشرع الفرنسي وهي طريقة تمنح للسلطة استقلالية أكثر كما أنه لم يعد ذلك حكر على رئيس الجمهورية الذي منح له المشرع حق اختيار ثلاث أعضاء فقط ولم يقيد به أية معايير⁽⁹⁾.

وتجدر الملاحظة إلى أن مدة العضوية خمس (05) سنوات بالنسبة للأعضاء ولكن الغريب في الأمر أن رئيس السلطة العليا يمكن تجديد عهده مرة واحدة ولكن الأعضاء لا يمكن لهم ذلك من الأجدر التوحيد بين كل الأعضاء في ذلك من أجل القضاء على مشكل الولاء.

كما قد وسع القانون 22_08 في عدد المجلس إلى اثنتي عشر عضو خلاف النص القديم بستة أعضاء يمثلون الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني، وهو تعديل يخدم السلطة في أداء مهامها. كما أن هذا القانون أقر مبدأ التنوع في التركيبة البشرية لأعضاء المجلس خاصة تمثيل السلطة القضائية داخل السلطة العليا وهو توجه صائب جدا نظرا لتكوين القضاة ودرايتهم للقضايا المشكلة للفساد خصوصا تلك التي تحتل وصفا جزائيا بما يسهل التعامل السليم معها منذ البداية⁽¹⁰⁾.

كما كان المجلس يدعى مجلس اليقظة والتقييم وأصبح مجلس السلطة العليا وهي التسمية الملائمة في نظرنا.

والملاحظ كذلك أن السلطة التنفيذية تملك حصة الأسد في هذا التعيين بأربعة أعضاء الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يعين عضو ورئيس الجمهورية ثلاثة وبالتالي أربعة أعضاء من اثنتي عشر عضو ذلك يشكل عدم التوازن في التمثيل بين السلطات خاصة السلطة التشريعية تمثل بعضوين وهو عدد قليل جدا، وهذا يؤثر سلبا على استقلاليتهما.

المبحث الثاني

حالات التنافي وانتهاء مهام الأعضاء

يتضمن النظام القانوني لعضو السلطة العليا حالات التنافي مع هذا المنصب وذلك انتهاء مهم العضو الذي نص عليه القانون رقم 22_08.

المطلب الأول: حالات التنافي

تنص المادة 21 من قانون رقم 22_08 على حالات التنافي بين منصب رئيس السلطة العليا وأية عهدة انتخابية أو وظيفية أو نشاك مهني آخر وذلك من أجل التفرغ لمهام رئيس السلطة العليا ونجد هذه الحالات واسعة جدا باعتبار أن رئيس السلطة العليا لا يمكن ممارسة أي وظيفة أخرى مهما كان نوعها ولا يمكن له ممارسة التجارة أو أي نشاط مهني آخر وهو من إيجابيات هذا القانون من أجل تعزيز استقلالية السلطة العليا وحماية الرئيس من أي ضغوطات، ولكن الغريب في الأمر أن هذا القانون لم ينص على حالات التنافي بالنسبة للأعضاء الآخرين هل معنى ذلك لا يتنافى منصب عضو السلطة العليا مع وظيفة أخرى أو نشاط مهني الذي يمكن أن يؤثر سلبا على هاته السلطة العليا وعلى مصداقيتها وشفافيتها.

إذا الأمر يعني أن يمارس أعضاء السلطة الآخرين مهامهم ووظائفهم بطريقة عادية وذلك يعتبر عائق للتفرغ التام لمهامهم الرقابية في السلطة العليا كما قد تكون هناك قضايا فساد لها علاقة مباشرة بوظيفة العضو ذلك يؤثر سلبا مصداقية وشفافية كل السلطة واستقلاليتها وخضوع الأعضاء لضغوطات معينة.

المطلب الثاني: انتهاء مهام أعضاء السلطة العليا

تنص المادة 26 من قانون 22_08 على فقدان العضوية في السلطة العليا وهي سبعة حالات:

- الحالة العادية انتهاء العهدة للأعضاء
- الاستقالة
- فقدان الصفة التي عين العضو بموجبها
- الإدانة من أجل جناية أو جنحة عمدية
- الوفاة
- الإقصاء بسبب الغياب بدون سبب مشروع عن الغياب ثلاثة اجتماعات متتالية للمجلس، ولقد أصاب المشرع في هذه الحالة حتى تكون الجدية في العمل وحضور كل الاجتماعات ولا يتكرر مسرح الغيابات الذي يحدث في البرلمان الجزائري.
- القيام بأعمال أو تصرفات خطيرة تتنافى مع التزاماته كعضو في السلطة العليا.

استقرأؤنا لهذه المادة نلاحظ أن أعضاء السلطة العليا يفقدون صفتهم ليس من طرف السلطة التنفيذية أو من سلطة أخرى عينتهم بل بموجب قرار يصدر من المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه أو بتوافر أسباب معينة منصوص عليها قانونا. ولقد أصاب المشرع الجزائي في ذلك ولم يترك أمر اقالة الأعضاء أو عزلهم من مناصبهم من أي سلطة وهو الأمر الذي يجعلهم يشعرون بالأمان واستقرارهم والثبات في مناصبهم وهي حماية لهم وذلك ما يعكس ايجابا على تأدية وظائفهم⁽¹¹⁾.

خاتمة:

إن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته رغم أنها استحدثتها تعديل 2020 وارتقى بها إلى سلطة بعدما كانت هيئة ذات طابع استشاري أصبحت هيئة ذات طابع رقابي، ولقد نظمها القانون رقم 22_08 وذلك تعزيزا لاستقلاليتها وشفافيتها ولقد أصاب هذا القانون في مجموعة من النقاط في تشكيلة السلطة كإدخال عنصر القضائي في العضوية التنوع في التشكيلة البشرية للسلطة وتبني نظام المختلط في التعيين أي لم يعد حكرا على رئيس الجمهورية إلا أن هذا القانون تكتفه مجموعة من النقائص التي يجب تداركها مستقبلا، ونتقدم بمجموعة من التوصيات وهي:

_ انتخاب أعضاء السلطة العليا والابتعاد على نظام التعيين لما له من أثر سلبي على استقلالية السلطة العليا
_ انتخاب رئيس السلطة العليا من بين الأعضاء وليس تعيينه من قبل رئيسه الجمهورية نظرا لمركزه المتميز في السلطة العليا

_ استبعاد نظام التجديد في العضوية ولو مرة واحدة للرئيس للقضاء على مشكل الولاء للهيئة المعينة
_ تعميم حالات التنافي على كل الأعضاء بصورة واضحة نظرا لأهمية السلطة العليا في القضاء على الفساد في كل القطاعات والتفرغ لتأدية مهامهم في السلطة العليا.

قائمة المراجع:

أولا: الرسائل الجامعية

1_ حيدور جلال، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2021.

ثانيا: المقالات

1_ جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون 22_08، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 5، العدد 02، 2022.

- 2_ خلف الله شمس الدين، حيدر سعيدي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الفعالية والجمود، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 01، مارس 2018.
- 3_ عكو فاطمة الزهراء، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 08_22، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 8، العدد 2، ديسمبر 2022، ص 507.
- 4_ غربي احسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد 1.
- 5_ ملايكية آسيا، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون رقم 08_22، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، 2022.

ثالثا: النصوص القانونية

- 1_ قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية في الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادر في 08 مارس 2006.
- 2_ قانون رقم 22_08 المؤرخ في 08 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 32 الصادر في 14 مايو سنة 2022.
- 3_ مرسوم رئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادر في 25 أبريل 2004.
- 4_ مرسوم رئاسي رقم 06_413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وكيفيات ميزها، الجريدة الرسمية عدد 74 الصادر في 22 نوفمبر 2006 المعدل والمتمم.

الهوامش:

(1) - قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية في الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادر في 08 مارس 2006.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادر في 25 أبريل 2004.

(3) - قانون رقم 22_08 المؤرخ في 08 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 32 الصادر في 14 مايو سنة 2022.

- (4)- مرسوم رئاسي رقم 06_413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وكيفيات ميزها، الجريدة الرسمية عدد 74 الصادر في 22 نوفمبر 2006 المعدل والمتمم.
- (5)- حيدور جلال، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2021، ص 23.
- (6)- غربي احسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد 1، ص 689.
- (7)- خلف الله شمس الدين، حيدر سعيدي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الفعالية والجمود، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 01، مارس 2018، ص 231.
- (8)- ملايكية آسيا، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون رقم 22_08، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، 2022، ص 860.
- (9)- ملايكية آسيا، المرجع السابق، ص 861.
- (10)- جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون 22_08، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 5، العدد 02، 2022، ص 910.
- (11)- عكو فاطمة الزهراء، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 22_08، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 8، العدد 2، ديسمبر 2022، ص 507.

استرداد العائدات الإجرامية على ضوء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته



أ.د/ بن خليفة إلهام

جامعة الشهيد حمة لخضر (الوادي)

Ilham.benkhalifa@gmail.com

ملخص:

تسلط الورقة البحثية الضوء على أهم الآليات التي سنّها المشرع الجزائري لتعقب الأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد، وهذا بغية محاربة جريمة أخرى خطيرة مرتبطة بالفساد ألا وهي جريمة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وكذا حرمان مرتكبيها منها، وفي نفس الوقت إعادتها إلى بلدها الأصل، وفي نفس الوقت تسلط الضوء على العقوبات التي اعترضت طريق الجزائر على غرار الدول الأخرى وعجزتها عن استرداد عائدات الفساد المهربة إلى الخارج،

الكلمات المفتاحية: تدابير استرداد، عائدات إجرامية، الفساد، مصادرة.

مقدمة:

لا ييسر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سلطانه على مكافحة جرائم الفساد فحسب إن على المستوى الداخلي أو على مستوى الخارجي، بل يتعدى ذلك إلى تعقب آثاره وذلك باسترداد الأموال المكتسبة منه، حيث تنقل هذه الأموال بطريقة غير مشروعة عبر الحدود الوطنية، مما ينجر عنه عواقب وخيمة على اقتصاد الدولة المرتكب فيها الفساد.

والمقصود باسترداد العائدات الإجرامية مجموعة من النصوص الإجرائية والتنسيقية التي تهدف إلى إعادة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدان الأصل التي نهبت منها هذه الأموال من خلال آليات للتعاون بين الدول الأطراف في الاتفاقية، وهي تتعلق بالفساد عندما يكون في صورة جريمة منظمة عابرة للحدود الوطنية¹.

ويكمن الهدف من وراء استرداد العائدات الإجرامية في مكافحة جريمة أخرى لا تقل أهمية عن الفساد بل أنها أصبحت دائما مرتبطة بها ألا وهي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وأيضا حرمان مرتكبي الفساد من الأموال المتحصل عليها والأدوات التي نفذوا بها الجريمة، وفي المقابل إرجاعها إلى الضحايا.

وبالتالي ما هي الآليات التي أقرها المشرع الوطني في سبيل استرداد العائدات الإجرامية؟

لقد نص المشرع الجزائري على استرداد العائدات الإجرامية في الباب الخامس المواد من 57 إلى 70 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إذ تناولت هذه المواد التدابير الوقائية لكشف العائدات الإجرامية، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات، وكذا مسألة استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة.

غير أنه على الرغم تنظيم الجرائم مسألة استرداد العائدات الإجرامية ومواءمتها مع ما ورد من توصيات للدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، غير أنها لم تستطع استرداد العائدات التي حوت إلى الخارج بسبب عدة عقبات؛ وعلى هذا سوف تكون دراسة الموضوع وفق المحاور التالية:

المحور الأول: التدابير الوقائية لاسترداد العائدات الإجرامية

المحور الثاني: تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

المحور الثالث: استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة

المحور الرابع: عقبات استرداد العائدات الإجرامية في الجزائر

المحور الأول

التدابير الوقائية لاسترداد العائدات الإجرامية

تتمثل التدابير الوقائية لاسترداد العائدات الإجرامية في منع وكشف وتحويل العائدات الإجرامية، ويكون ذلك عن طريق:

أولاً: مراعاة الشفافية المصرفية لتسهيل منع وكشف وتحويل العائدات الإجرامية

ونصت على هذا التدبير المادة 58 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تلزم المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية باعتبارها الملاذ الآمن لعائدات الأنشطة الإجرامية بقدر من الشفافية التي تسمح بالكشف عن الحسابات المصرفية غير النظيفة، لهذا يتعين عليها:

- أن تلتزم بالمعطيات الواردة بشأن الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يتعين أن تطبق عليها المؤسسات المالية الفحص الدقيق على حساباتها، وكذا أنواع الحسابات والعمليات التي تتطلب متابعة خاصة، بالإضافة إلى التدابير الواجب اتخاذها لفتح هذه الحسابات ومسكها وتسجيل العمليات،
- وأن تأخذ بعين الاعتبار المعلومات التي تبلغ لها في إطار التعامل مع السلطات الأجنبية، ولاسيما المتعلقة منها بهوية الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يجب مراقبة حساباتهم بدقة،
- وأن تمسك كشوف وافية للحسابات والعمليات المتعلقة بالأشخاص المذكورين في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة، لفترة خمس سنوات كحد أدنى من تاريخ آخر عملية مدونة فيها، على أن تتضمن هذه الكشوف معلومات عن هوية الزبون، وقدر الإمكان، معلومات عن هوية المالك المنتفع.

ثانياً: عدم السماح بإنشاء مصارف ليس لها حضور مادي وغير خاضعة للرقابة

ولمنع تحويل عائدات الفساد وكشفها لا يسمح أن تنشأ بالإقليم الجزائري مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة، كما لا يرخص للمصارف والمؤسسات المالية المنشأة في الجزائر بإقامة علاقات مع مؤسسات مالية أجنبية تسمح باستخدام حساباتها من طرف مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة، وهذا طبقاً للمادة 59 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ويعود السبب في ذلك الحظر إلى أن هذه المصارف ذات صلة وثيقة بعمليات تبييض الأموال ذات المصدر غير المشروع.

ثالثا: تقديم المعلومات المالية المتعلقة بالعائدات الإجرامية

إذ يجوز طبقا للمادة 60 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته للسلطات الوطنية المماثلة أن تمد السلطات الأجنبية المختصة بالمعلومات المفيدة المتوفرة لديها بمناسبة التحقيقات الجارية على إقليمها، وفي إطار الإجراءات المتخذة بغرض المطالبة بالعائدات الإجرامية واستردادها.

كما يمكن وفقا للمادة 69 من نفس القانون التبليغ بمعلومات عن العائدات الإجرامية إلى أي دولة طرف في الاتفاقية دون طلب مسبق منها، إذا تبين للدولة الجزائرية أن هذه المعلومات قد تساعد الدولة المعنية على إجراء تحقيقات أو متابعات أو إجراءات قضائية أو أنها تسمح لتلك الدولة بتقديم طلب يرمي إلى المصادرة.

رابعا: إلزام الموظفين العموميين بالتبليغ عن حساباتهم المالية في الخارج

إذ ألزم المشرع عبر المادة 61 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الموظفون العموميون الذين لهم مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو حق أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على ذلك الحساب، بأن يبلغوا السلطات المعنية عن تلك العلاقة، وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة تتعلق بتلك الحسابات، وذلك تحت طائلة الجزاءات التأديبية، ودون الإخلال بالعقوبات الجزائية المقررة.

ولقد نص المشرع على هذا الالتزام أيضا في المادة الرابعة من نفس القانون التي أحالت بشأن أنواع الممتلكات التي يجب أن يصرح بها الموظف بما فيها الحسابات المالية بالخارج له أو لأولاده القصر، إلى المرسوم التنفيذي 414/06 الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ويحرر وفقا لنموذج ملحق بهذا المرسوم، كل ذلك كان بغية ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية.

المحور الثاني

تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

تفترض هذه الحالة تهريب عائدات الفساد من الدولة الأصلية التي ارتكب فيها الفساد إلى دولة الملاذ الآمن من أجل تبييضها وذلك بإيداعها في المصارف أو استثمارها في إحدى المشاريع، ولقد نص المشرع على تدابير لاستردادها مباشرة تتمثل في رفع دولة الأصل دعوى مدنية لدى الجهات القضائية للدولة المستقبلية لهذه العائدات، وإمكانية إصدار حكم بالتعويض لصالحها، كما تفترض هذه الحالة أن الدولة المستقبلية للعائدات أصدرت أمرا قضائيا بمصادرة عائدات للدولة الأصل فيتعين عليها القيام كذلك بتدبير الاسترداد المباشر والمتمثل في اتخاذ ما يلزم من تدابير لحفظ حقوق الملكية المشروعة للدولة المتضررة، نفصل كل ذلك فيما يلي:

أولا: رفع دعوى مدنية للاعتراف بأحقية ملكية العائدات الإجرامية

جاء في صلب نص المادة 62 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أن الجهات القضائية الجزائرية تختص بقبول الدعاوى المدنية المرفوعة من طرف الدول الأعضاء في الاتفاقية من أجل الاعتراف لها بحق ملكيتها للممتلكات المتحصل عليها من أفعال الفساد، وهو الأمر الذي حثت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأعضاء، وبذلك تكون قد حفزت الدول على انتهاج سبيل الدعاوى المدنية كأداة للاسترداد المباشر للعائدات، والهدف من ذلك أن الأمر أحيانا يستلزم العودة للدعوى المدنية بغية حجز ممتلكات شخص

ما أو لمنعه من التصرف فيها مؤقتاً²، وهو أمر إيجابي أيضاً خصوصاً عندما لا تكون المتابعة الجزائية ممكنة بسبب وفاة أو غياب الجناة المزعومين، وإمكانية إرساء المسؤولية على أساس المعايير المدنية من دون اشتراط الإدانة الجنائية للشخص الذي يملك العائدات أو يحوز عليها، وأيضاً تعقب العائدات في حالات التبرئة من تهم جنائية، أين تبين أدلة كافية تستوفي المعايير المدنية أن هذه العائدات تم الحصول عليها بطرق غير قانونية³.

ثانياً: إمكانية إلزام الأشخاص الفاسدين بدفع تعويض أثناء النظر في الدعوى المدنية

جاء في الفقرة الثانية من المادة 62 السابقة الذكر أنه يمكن لنفس الجهة القضائية النازرة في تلك الدعوى المدنية، أن تلزم الأشخاص المحكوم عليهم بسبب أفعال الفساد بدفع تعويض مدني للدولة الطالبة عن الضرر الذي لحقها، وما يلاحظ على النص أن أمر إلزام الفاسدين بالتعويض للدولة المتضررة هو أمر جوازي وليس وجوبي للقاضي سلطة تقديرية فيه، ولكن السؤال المطروح في هذه المسألة أن هذا التعويض ينظر فيه القاضي بناء على طلب الدولة المتضررة أم أنه يثيره من تلقاء نفسه؟

ثالثاً: الأمر باتخاذ تدابير لحفظ حقوق الملكية المشروعة للدولة المتضررة

تنص الفقرة الثالثة من المادة 62 السابقة الذكر على أنه في جميع الحالات التي يمكن أن يتخذ فيها قرار المصادرة يتعين على نفس المحكمة أن تأمر بما يلزم من تدابير لحفظ حقوق الملكية المشروعة التي قد تطالب بها دولة أخرى طرف في الاتفاقية.

ويكون هذا الأمر عند اتخاذ السلطات المختصة في الدولة قراراً قضائياً بمصادرة العائدات ذات المنشأ الأجنبي، إذ يتعين على المحكمة التي تنظر في القضية أن تأمر بما يلزم من تدابير لحفظ حقوق الملكية المشروعة للدولة المتضررة والتي طالبت بها.

المحور الثالث

استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة

يتم استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة، إما عن طريق طلب تقدمه دولة طرف إلى وزارة العدل أو تصدر الجهة القضائية الوطنية قراراً بالمصادرة إذا كانت العائدات ذات منشأ أجنبي، وإما عن طريق حكم قضائي أجنبي بالمصادرة ينفذ في الجزائر في حدود الطلب وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة، ومن ثم يتم إرجاع العائدات الإجرامية والتصرف فيها، ونوضح ذلك كما يلي:

أولاً: إجراءات التعاون الدولي من أجل المصادرة

يمكن للدولة الأجنبية التي تسعى لاستعادة أموالها أو ممتلكاتها الناتجة عن جرائم الفساد، والمتواجدة في الجزائر، أن تطلب إلى السلطات الجزائرية استصدار أمر بمصادرتها، ولما كانت عملية الفصل في طلبات المصادرة تستغرق وقتاً طويلاً لطابعها الدولي فقد يضيع على تلك الدولة الأجنبية الفرصة في استرداد ولو جزء من أموالها⁴، ولهذا سمح المشرع باتخاذ بعض الإجراءات التحفظية المؤقتة حفاظاً على الأموال من إخفائها أو تحويلها إلى غاية الفصل في طلب المصادرة.

وبناء عليه يمكن للدولة الأجنبية الطرف في الاتفاقية والتي أصدرت محاكمها أو سلطاتها المختصة أمراً بتجميد أو حجز العائدات المتأتية من جرائم الفساد أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات التي استخدمت أو

كانت معدة للاستخدام في ارتكاب هذه الجرائم، أن تقدم طلبا للدولة الجزائرية فحواه استصدار حكم قضائي بتجميد أو حجز تلك الممتلكات من طرف جهاتها القضائية المختصة تمهيدا لاستصدار حكم بمصادرتها، غير أن ذلك مقيد بشرط وجود أسباب كافية لتبرير هذه الإجراءات ووجود ما يدل على أن مآل تلك الممتلكات هو المصادرة، إذ يمكن للجهة القضائية أن تتخذ تلك الإجراءات التحفظية على أساس معطيات ثابتة لاسيما إيقاف أو اتهام أحد الأشخاص الضالعين في القضية في الخارج، وهذا طبقا لنص المادة 64 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

بيد أنه وطبقا للمادة 65 من نفس القانون، يمكن رفض الطلب أو إلغاء الإجراء التحفظي إذا لم تقم الدولة الطالبة بإرسال أدلة كافية في وقت معقول أو أن تلك العائدات أو الممتلكات ذات قيمة زهيدة، مع الملاحظة أنه قبل رفع أي إجراء يمكن السماح للدولة الطالبة بعرض ما لديها من أسباب تبرر الإبقاء على الحجز أو التجميد.

ويلاحظ أن هناك تناقض بين المادة 64 والمادة 65 يتمثل في أن الدولة من جهة لا تضرب الحجز أو التجميد على العائدات إلا بتقديم الدولة الطالبة أسباب كافية لتبريره ومن جهة أخرى يمكن إلغاء الإجراء إذا لم تقم بتقديم أسباب كافية ولا يمكن رفع أي إجراء إلا بعد السماح للدولة الطالبة بعرض ما لديها من أسباب تبرر الإبقاء على الحجز أو التجميد.

ويوجه الطلب مباشرة إلى وزارة العدل باعتبارها السلطة المركزية لتلقي طلبات التعاون القضائي الدولي، ووفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 46 البند 13 فإنه من حق أي دولة طرف أن تشترط توجيه الطلب عبر القنوات الدبلوماسية في الحالات العادية أما في الحالات الاستعجالية فيمكن أن تتفق الدولتان المعنيتان على تمرير الطلب عن طريق المنظمة الدولية للشرطة القضائية إن أمكن، ويتعين على وزارة العدل أن تحول الطلب إلى النائب العام لدى الجهة القضائية المختصة، حيث تتولى النيابة العامة إرساله مرفقا بطلباتها إلى المحكمة المختصة التي تفصل فيها وفقا للإجراءات المقررة في مادة القضاء الإستعجالي طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 64 من نفس القانون، ويكون حكم هذه الأخيرة في الطلب قابلا للاستئناف والطقن بالنقض وفقا للقانون، وينفذ الحكم الذي تصدره بالمصادرة بمعرفة النيابة العامة بكافة الطرق القانونية حسب المادة 67 في فقرتها الأخيرة.

وبغض النظر عن ذلك، تنص المادة 63 في فقرتها الثانية والثالثة من قانون الوقاية من الفساد على أنه يمكن للجهات القضائية الوطنية أثناء نظرها في جرائم تبييض الأموال أو جريمة أخرى من اختصاصها وفقا للتشريع المعمول به أن تأمر بمصادرة الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي والمكتسبة من جرائم فساد أو تلك المستخدمة في ارتكابها، ويكون لها ذلك حتى في حالة انعدام الإدانة بسبب انقضاء الدعوى العمومية أو لأي سبب آخر كوفاة الجاني أو فراره أو غيابه أو لعد وجود أدلة كافية للإدانة وغيرها⁵.

ثانيا: تنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية المتعلقة بالمصادرة

وعندما يكون الحكم الأمر بالمصادرة أجنبيا فإنه يعتبر نافذا بالإقليم الجزائري طبقا للقواعد والإجراءات المقررة حسب الفقرة الأولى من المادة 63، إذ يتم تنفيذه بناء على اتفاقية مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل وفقا للحكم العام الذي جاءت به المادة 57 فيما يخص التعاون القضائي.

وحتى يكون نافذا، فإنه يتعين أن يرد بشأنها طلب بالكيفية المذكورة سابقا، حيث تنفذ في حدود الطلب طالما أنها تنصب على عائدات الجريمة أو الممتلكات أو العتاد أو أية وسائل استعملت لارتكاب جرائم الفساد للمادة 68.

ثالثا: مرفقات الطلبات الموجهة لوزير العدل

- ويجب أن يرفق الطلب حسب نص المادة 66 من نفس القانون فضلا عن الوثائق والمعلومات اللازمة التي يجب أن تتضمنها طلبات التعاون القضائي وفقا لما تقرره الاتفاقيات والقانون بالوثائق التالية:
- بيان بالوثائق التي استندت إليها الدولة الطالبة، ووصف الإجراءات المطلوبة، إضافة إلى نسخة مصادق على مطابقتها للأصل من الأمر الذي استند إليه الطلب، حيثما كان متاحا وذلك إذا تعلق الأمر باتخاذ إجراءات التجميد أو الحجز أو إجراءات تحفظية،
 - وصف الممتلكات المراد مصادرتها وتحديد مكانها وقيمتها متى أمكن ذلك، مع بيان بالوقائع التي استندت إليها الدولة الطالبة، والذي يكون مفصلا بالقدر الذي يسمح للجهات القضائية الوطنية باتخاذ قرار المصادرة طبقا للإجراءات المعمول بها، وذلك في حالة الطلب الرامي إلى استصدار حكم بالمصادرة،
 - بيان يتضمن الوقائع والمعلومات التي تحدد نطاق تنفيذ أمر المصادرة الوارد من الدولة الطالبة، إلى جانب تقديم هذه الأخيرة لتصريح يحدد التدابير التي اتخذتها لإشعار الدول الأطراف حسنة النية، شكل مناسب، وكذا ضمان مراعاة الأصول القانونية التصريح بأن حكم المصادرة نهائي، وذلك إذا تعلق الأمر بتنفيذ حكم المصادرة.

رابعا: التصرف في الممتلكات المصادرة

حسب المادة 70 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فإنه عندما يصدر قرارا بالمصادرة، فإنه يتم التصرف في الممتلكات وفقا للمعاهدات الدولية ذات الصلة والتشريع المعمول به، وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 57 الفقرة 01، فنجدتها تحت الدولة التي أمرت بالمصادرة على إرجاع تلك الممتلكات لمالكها الشرعيين، ولقد حددت الفقرة الثالثة من نفس المادة على شروط الإرجاع، وتختلف هذه الشروط الواجب توافرها باختلاف نوع الجريمة، نفصل فيها كما يلي:

أ/ حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلسة

يشترط أن تقدم الدولة الطالبة طلبا مستوف لكل الشروط للدولة المطلوب منها المصادرة، وأن يكون لديها حكما نهائيا وباتا بالمصادرة صادر عن جهاتها القضائية المختصة، غير أن الاتفاقية تسمح للدولة الطرف المطلوب منها المصادرة أن تستبعد هذا الشرط الثاني بسبب تعذر ملاحقة الجاني نظرا لوفاته أو فراره مثلا.

ب/ حالة عائدات أي جرم آخر مشمول بهذه الاتفاقية

- يقصد بها حالة كل جرائم الفساد عدا اختلاس أموال عمومية أو تبييض أموال عمومية مختلصة كالرشوة والامتيازات غير المبررة وتلقي الهدايا والغدر وغيرها، وتتمثل شروط هذه الحالة من أجل إرجاع العائدات الإجرامية في شرط المطالبة المستوفية الشروط وصدر حكم نهائي وبات بالمصادرة من قبل الدولة الطالبة ولا يمكن للدولة المطلوبة منها التنازل على هذا الشرط الثاني إلا في حالتين وهما:
- 1- إما أن تثبت الدولة الطالبة بشكل معقول ملكيتها السابقة للممتلكات المصادرة،
 - 2- وإما أن تقر الدولة المطلوب منها بالضرر الذي لحق الدولة الطالبة كأساس لإرجاع الممتلكات المصادرة.

ج/ حالات أخرى

- ويقصد بها الحالات الأخرى غير جرائم الفساد المشمولة بالنص في الاتفاقية، حيث تنظر الدولة المطلوب منها المصادرة في اتخاذ أحد الإجراءات التالين:
- 1- إما إرجاع الممتلكات إلى الدولة الطالبة أو إلى أصحابها الشرعيين،
 - 2- وإما تعويض ضحايا الجريمة كبديل عن إرجاع الممتلكات.
- كما حثت المادة 70 في فقرتها 04 على أنه يجوز للدولة المطلوب منها المصادرة عند الاقتضاء، ما لم تقرر الدول الأطراف خلاف ذلك، أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة، والسبب في ذلك راجع إلى جهود الاسترداد المكلفة⁶.
- غير أنه ما يمكن قوله أن المشرع الجزائري كان عليه ألا يحيل بشأن التصرف في العائدات على الاتفاقيات الدولية بل كان عليه أن يفصل في أحكامها من أجل تبسيط الأمور للقاضي الوطني، فضلا عن ذلك لا يوجد نص على النفقات والمصاريف التي تنجر عن هذه الإجراءات وإمكانية اقتطاعها من طرف الجزائر.

المحور الرابع

عقبات استرداد العائدات الإجرامية في الجزائر

استطاعت السلطات العمومية استرداد بعض الأموال المنهوبة الموجودة في إقليم الدولة الجزائرية وهو ما أكدته بيان وزارة العدل بخصوص الأموال المحجوزة والمصادرة في إطار مكافحة الفساد المؤرخ في 03 ماي 2021⁷، غير أنها لم تنجح في استرداد الأموال التي حولت للخارج على الرغم من مصادقتها على اتفاقيات مكافحة الفساد الأممية والأفريقية والعربية، وعلى الرغم من متابعات حدثت بالفعل لجزائريين هربوا أموال ملك للدولة الجزائرية إلى الخارج، إذ أن المسألة لا يزال يكتنفها الغموض، وهذا على غرار بعض الدول الأخرى، وربما يرجع ذلك بصفة رئيسية إلى عدم التعاطي الإيجابي من طرف الدولة المتلقية الطلب والتي استقرت أموال الفساد على إقليمها وهو ما جعل أمر استردادها في غاية الصعوبة والتعقيد إن لم يكن مستحيلا⁸، كما يرجع إلى عدة عقبات أخرى عامة نفصل فيها كما يلي ثم نتحدث عن عقبات التجربة الجزائرية في استرداد العائدات الإجرامية.

أولا: عقبات عامة

توجد عدة عقبات تعتبر حجر عثرة لعمليات استرداد العائدات الإجرامية وتتمثل في عقبات قانونية وعقبات عملية وعقبات سياسية نبينها كما يلي:

أ/ العقبات القانونية

تشكل مسألة تحديد موقع العائدات الإجرامية عقبة قانونية رئيسة، إذ ينجر عن عدم تحديدها استحالة مباشرة تدابير الاسترداد، ويعزى السبب في ذلك إلى وجود السرية المصرفية التي تفرضها قوانين الدول والتي تعتبر قناة لإخفاء العائدات الإجرامية، وعليه لا بد من رفع هذه السرية، وأيضاً وجود ما يسمى بالجنات الضريبية التي ظهرت مع تطور العولمة المالية والتي تساهم في حركية الأموال بعيداً عن العلانية والتي خلقت بيئة غير شفافة وصعب من مهمة تحديد وجهة ومصدر هذه الأموال⁹.

1/ ضرورة رفع السرية المصرفية

ففي الجزائر نص قانون النقد والقرض وكذا القانون التجاري على ضرورة احترام السرية المصرفية تحت طائلة تطبيق العقوبات، غير أن هذه السرية ولدت بيئة غير شفافة، وأصبحت المصارف والمؤسسات المالية إحدى الوسائل الأكثر استعمالاً لتبييض العائدات الإجرامية وتمويه مصدرها لذا كان لزاماً من تدخل الدولة للحد منها، ولقد أورد المشرع الجزائري استثناءات على هذه السرية في قانون النقد والقرض أهمها رفع السرية المصرفية اتجاه السلطات القضائية إذا تعلق الأمر بإجراء جزائي، وأيضاً في قانون مجلس المحاسبة وقانون الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، وكذا جسد ذلك في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال نص المادة 58 منه السابق التفصيل فيها، غير أنه يمكن القول أن الواقع أثبت أن هذه الاستثناءات لا تفي بالغرض في تحديد مصدر العائدات الإجرامية خاصة في ظل التحول التكنولوجي الذي يشهده العالم الذي أفرز ما يسمى بالبنوك الإلكترونية وما ينتج عنها من تسهيلات في عمليات تحويل الأموال والتزامها بسرية يمكن وصفها بالمشددة لذا فإن عملية استرداد الأموال تتطلب وضع إطار قانوني موحد لتنظيم السرية المصرفية وجعلها الأصل مع وضع استثناءات لحماية الحقوق الشخصية¹⁰.

2/ وجوب مكافحة الجنات الضريبية

الجنات الضريبية هي عبارة عن مناطق معروفة بالالتزام الصارم بالسرية المصرفية مثل سويسرا ولوكسمبورغ ولبنان وكوبنهاجن وترفض رفضاً تاماً كل تعاون يفضي إلى الحد من السرية المصرفية بالرغم من وجود ضغوطات دولية وقارية، والهدف من ذلك هو جذب رؤوس الأموال ومختلف الامتيازات وتوفيرها وتوظيفها وفي الغالب لا يوجد لدى هذه المناطق فرض لضرائب، مما يجعل من تدفق رؤوس الأموال أمر يستحيل وقفه وكل ذلك من أجل حماية مصلحتها الاقتصادية.

وتلعب الجناات الضريبية دورا هاما في إخفاء مصير الأموال محل المصادرة لتكون فيما بعد ملاذا آمنا لكل أنواع المعاملات المشبوهة وغير القانونية، ومركزا لتوطين الشركات الوهمية وتبييض العائدات الإجرامية نظرا لسهولة الإجراءات فيها وسرعتها واعتبار السرية المصرفية فيها قاعدة أساسية في جميع تعاملاتها¹¹.

ب/ العقوبات العملية

تتمثل العقوبات العملية في طول إجراءات المتخذة في سبيل استرداد العائدات الإجرامية واختلاف القوانين المنظمة لها والاختلاف في نظم الإثبات وحماية الشهود.

1/ طول إجراءات الاسترداد

إن طول إجراءات الاسترداد جعل من آلية الاسترداد تفقد فعاليتها في مكافحة الفساد، فمثلا في دولة الفلبين عرفت إجراءات استرداد الأموال التي نهبها الرئيس الأسبق فرديناند ماركوس مدة 20 سنة، كذلك قضية أموال غير مشروعة لبعض المسؤولين السياسيين الأفارقة موجودة في فرنسا والتي بدأت منذ 2007 ومازالت لحد الآن أمام القضاء¹²، ويرجع السبب في طول الإجراءات إلى أن المسؤولين السياسيين المتابعين في قضايا الفساد يبحثون عن مختلف الآليات الإجرائية من أجل تأخير وتصعيب الدعوى المرفوعة ضدهم كما أن تقنيات التعاون القضائي معقدة من الناحية العملية¹³ فمثلا جمع الأدلة لوحده يأخذ من الدولة الطالبة وقتا طويلا من أجل الحصول على أدلة مفصلة ودقيقة ومقنعة حتى لا يقع طلبها تحت طائلة الرفض من الدولة المطلوب إليها، الأمر الذي يؤدي إلى تحويل الأموال إلى وجهة أخرى.

2/ غياب انسجام حقيقي بين القوانين المنظمة لعملية الاسترداد

يوجد ثمة اختلاف بين القوانين المنظمة لتدابير الاسترداد سواء في القواعد الموضوعية أو القواعد الإجرائية، فتختلف فيما يتعلق بمفاهيم المتعلقة بالفساد والعقوبات المقررة لها، وإذا كانت دولة مثلا اعتدت بالطريق المدني فتجد دولة أخرى لا تقبل إلا بالطريق الجنائي وتشترط أدلة كافية وتهم جنائية أحكام إدانة نهائية وباتة.

ج/ العقوبات السياسية

تمثل العقوبات السياسية فيما يلي:

- بعض الاعتبارات السياسية تتعلق أولها بجدية دوافع الدولة الطالبة لتحصيل العائدات الإجرامية خاصة عندما يريد النظام الجديد إزاحة النظام القديم بفكرة قضايا لا أساس لها من الصحة، وتتعلق الثانية بمدى وجود إرادة سياسية حقيقية للتعاون مع الدولة الطالبة ويتوقف ذلك على درجة العلاقة السياسية بين البلدين والمصلحة الاقتصادية بينهما ومدى جدية الدولة

الطالبة في مرافقة تدابير الاسترداد، فضلا عن ذلك لا يمكن إجبار الدول على التعاون في مجال الاسترداد بالرغم من الصكوك الدولية،

- مسألة السيادة الوطنية التي دائما تقف حائلا في استرداد العائدات الإجرامية،
- عدم وجود تنسيق بين الوكالات الوطنية والدولية التي تتعامل مع إجراءات الاسترداد،
- انخفاض مستويات الخبرة القانونية في العديد من البلدان التي تطالب بالاسترداد،
- التكلفة الباهضة المترتبة عن استخدام المحاسبين والمحامين لفترات زمنية طويلة في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى استرداد الموجودات¹⁴.

ثانيا: التجربة الجزائرية في استرداد العائدات

إن التجربة الجزائرية في استرداد العائدات تبين بوضوح محدودية الإطار القانوني الوطني في هذا المجال. ويمكن حصر النقائص المسجلة في جانبين: جانب قانوني وجانب تطبيقي حسب تقرير أعده رئيس الديوان الوطني لقمع الفساد بتاريخ 02 جوان 2022، وهو كما يلي:

أ/ الجانب القانوني

من المهم الإشارة إلى أن الجزائر نجحت خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013 في تجميد مبالغ مالية معتبرة في عدة دول (فرنسا، سويسرا، لوكسمبورغ، النمسا...). هذه النتائج الإيجابية كانت ثمرة لتفعيل آليات التعاون بين وحدات معالجة الاستعلام المالي من جهة وإجراءات التعاون القضائي الجزائي الدولي من جهة أخرى. ومع ذلك، فإن غياب إطار قانوني خاص يضمن متابعة هذه الإجراءات كان عقبة رئيسية أمام إنجاح طلبات الاسترداد.

فبمجرد انتهاء التحقيق القضائي وإحالة الملف على جهة الحكم، يصبح قضاة التحقيق الذين أمروا أو طلبوا التجميد غير مختصين ولا يمكنهم القيام بأي عمل يسمح بمواصلة إجراءات الاسترداد. بالطبع، يمكن لوزارة العدل، بصفقتها السلطة المركزية في مسائل التعاون القضائي الدولي، أن تعمل كنقطة اتصال مع السلطة الأجنبية المطلوب منها التعاون ولكنها تبقى غير مؤهلة لضمان متابعة الإجراءات القضائية وما يليها في المراحل اللاحقة.

كقاعدة عامة، يمكن الإبقاء على العائدات مجمدة، لكن هذا يبقى مرهونا بالمبررات التي تقدمها السلطات الجزائرية و الدفعات التي تثيرها الأطراف المتورطة. كما تجدر الإشارة أيضا إلى أن الحجج التي تتذرع بها هذه الأخيرة لا تقتصر فقط على الجوانب القضائية ولكنها غالبا ما تتعدى ذلك إلى مسائل ذات طابع سياسي (احترام حقوق الإنسان وحياد العدالة) دون استبعاد إمكانية اللجوء إلى جهات قضائية لها سلطة رقابة على القضاء الوطني للدولة المطلوب منها التعاون (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مثلا) والهيئات الدولية لحقوق الإنسان.

ب/ الجانب العملياتي

بالإضافة إلى الصعوبات المتعلقة بالخبرة والموارد البشرية المتخصصة والتي غالبا ما لا تتوفر على مستوى المصالح المكلفة بالتحقيقات الاقتصادية والمالية، فإن القيود التي تعيق حسن سير إجراءات الاسترداد ترتبط بأساليب عمل لا تتلاءم مع متطلبات السرعة والكفاءة المطلوبة في إجراءات تحديد مكان العائدات الإجرامية و حجزها. ومن النقائص التي لوحظت في الحالات التي تمت معالجتها سابقا، نذكر على وجه الخصوص:

1/ الاستخدام المحدود لوسائل الاتصال غير الرسمية

في كثير من الأحيان، تواجه المصالح المكلفة بالتحقيقات المالية صعوبات في التعاون الفعال مع السلطات الأجنبية ومنع تهريب الأموال. و الملاحظ أن أغلب الطلبات التي قدمتها السلطات الجزائرية لتحديد مكان العائدات وتجميدها تمت عن طريق طلبات رسمية للتعاون القضائي وفي مرحلة متأخرة من الإجراءات، في حين أن معظم البلدان التي حصلت على نتائج مرضية في مجال الاسترداد، كثيرا ما تستخدم قنوات الاتصال غير الرسمية. ذلك أن استعمال القنوات غير الرسمية للتعاون الشرطي أو القضائي، لا يسمح فقط بالتعرف على الإطار القانوني المعمول به في الدولة المضيفة للأموال المختلسة، ولكن يتيح أيضا إمكانية التحقق و جمع المعلومات اللازمة لرصد العائدات الإجرامية وتحديد مكانها .

2/ صعوبة الوصول إلى البيانات الاقتصادية والبيانات المرتبطة بالذمة المالية:

إن نجاح التحريات التي يتم إجراؤها بهدف طلب استرداد العائدات، تستدعي مستوى عالٍ من التنسيق وتبادل المعلومات بين مختلف مصالح الشرطة القضائية والإدارات والهيئات المعنية (جمارك، ضرائب، خلية معالجة الاستعلام المالي، بنك الجزائر، بنوك تجارية، وزارة التجارة، وزارة الصناعة، إدارة أملاك الدولة...) ¹⁵.

الخاتمة:

من خلال استقراءنا للنصوص القانونية المنظمة لعملية استرداد العائدات الإجرامية تبين أن الجزائر حاولت موازنة كل ما يتعلق بموضوع الاسترداد بما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، غير أنه في سبيل استردادها لأموالها المنهوبة في الخارج اعترضتها عدة عقبات، أهمها السرية المصرفية وكذا عدم التعاون في إطار غير رسمي.

ويمكن تقديم التوصيات التالية:

- أن جعل من رفع السرية المصرفية استثناء موضوع أثبت الواقع أنه لا يفي بالغرض في تحديد مصدر العائدات الإجرامية خاصة في ظل التحول التكنولوجي الذي يشهده العالم الذي أفرز ما يسمى بالبنوك الالكترونية وما ينتج عنها من تسهيلات في عمليات تحويل الأموال والتزامها بسرية يمكن وصفها

بالمشدة لذا فإن عملية استرداد الأموال تتطلب وضع إطار قانوني موحد لتنظيم السرية المصرفية وجعلها الأصل مع وضع استثناءات لحماية الحقوق الشخصية،

- على المشرع الجزائري ألا يحيل بشأن مسألة التصرف في العائدات على الاتفاقيات الدولية بل كان عليه أن يفصل في أحكامها من أجل تبسيط الأمور للقاضي الوطني، وذلك بضرورة وضع إطار قانوني ينظمها بعد استردادها ، وينظم كذلك مسألة النفقات والمصاريف التي تتكبدها الدولة الجزائرية من أجل عملية الاسترداد،

- تقتضي الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية ضرورة الاستعجال في كشف الجريمة وتعقب آثارها لذلك كان لزاما على الجزائر أن تسلك القنوات غير الرسمية في مجال الاسترداد خاصة، وتتعاون على وجه الخصوص مع مبادرة ستار وكذا الأنتربول وغيرها.

التهميش:

¹ ناظر أحمد منديل، التعاون الدولي في مجال استرداد المجرمين والموجودات المتحصلة عن جرائم الفساد في الاتفاقيات الدولية، بحث مقدم إلى مؤتمر الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة، كلية القانون، جامعة الكوفة 25/ 26 نيسان 2018، متاح على الموقع: <https://annabaa.org/arabic/studies/16061>، تاريخ الإطلاع: 2019/12/16.

² نفس المرجع.

³ حياة حسين، آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد (على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، المجلد 06، العدد 01، جانفي 2017، ص 63.

⁴ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه (غير منشورة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012/2013، ص 308.

⁵ فاتح خلاف، إشكالية تفعيل إجراءات الاسترداد غير المباشر لأموال الجزائر الممنهوبة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 16، العدد 02، جوان 2021، ص 281.

⁶ حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 316.

⁷ فاتح خلاف، المرجع السابق، ص 268.

⁸ نفس المرجع، ص 288.

⁹ موري سفيان، ص، آليات مكافحة الفساد الاقتصادي الدولي، أطروحة دكتوراه، (غير منشورة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018، ص 309-310.

¹⁰ نفس المرجع، ص 315.

¹¹ مليكة مخلوفي، عقوبة المصادرة كآلية لاسترداد عائدات جرائم الفساد، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 16، العدد 02، جوان 2021، ص 494.

¹² موري سفيان، المرجع السابق، ص 328.

¹³ نفس المرجع، ص 329.

¹⁴ أنظر: مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 495، وفايزة هوام، استرداد العائدات الإجرامية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد-الآليات والعقبات-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 02، سبتمبر 2019، ص 1541.

¹⁵ مختار الأخضر، المنظومة الوطنية في مجال استرداد الموجودات (عائدات الفساد)، دراسة منشورة على موقع الديوان المركزي لقمع الفساد، <https://www.ocrc.gov.dz/ar> ، تاريخ الاطلاع "2022/02/13".

دور هيئة الأمم المتحدة في مكافحة الفساد: دراسة في اتفاقية 31 أكتوبر 2003



د/ دراجي بلخير

derradji-belkheir@univ-eloued.dz

د/ جراية الصادق

sssadok83@gmail.com

جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي - الجزائر

ملخص:

لقد أدى الطابع العالمي لانتشار ظاهرة الفساد وتعاضل آثارها وتفاقم أضرارها على كافة الدول والمجتمعات باختلاف إيديولوجياتها وتنوع درجات تقدمها إلى ضرورة وضع سياسات عالمية لمكافحة الفساد، ذلك أن تعقد شبكات العلاقات بين الدول، وانتقال الفساد من مستوياته المحلية إلى مستويات دولية.

لذلك قامت الدول بإبرام العديد من الاتفاقيات الإقليمية والدولية والتي كان هدفها الحد من ظاهرة الفساد ومحاربتها. وتُعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هي أهم صك دولي في مكافحة الفساد لما لها من إلزامية وشمولية، وكذلك كونها أوجدت آليات فعالة في متابعة تنفيذ الأحكام. وقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة أن تعيد الدول النظر في صياغة تشريعاتها، لكي تكون صالحة لمكافحة هذه الجريمة وملاحقة مرتكبيها.

الكلمات المفتاحية: هيئة الأمم المتحدة ، الفساد، جرائم الفساد، مكافحة الفساد.

مقدمة:

يواجه العالم اليوم بعضا من أكبر التحديات التي واجهها منذ عدة أجيال، وهي تحديات تهدد ازدهار الناس واستقرارهم في كافة أنحاء العالم. ووباء الفساد في معظمها، فللفساد آثار سلبية على كل جانب من جوانب المجتمع، حيث يتشابك تشابكا وثيقا مع الصراعات والاضطرابات مما يهدد التنمية الاجتماعية والاقتصادية ويقوض أسس المؤسسات الديمقراطية وسيادة القانون، ولا يتبع الفساد الصراع فحسب، بل هو كذلك أحد أسبابه الجذرية في كثير من الأحيان. فهو بتقويضه سيادة القانون يغذي الصراعات ويعيق عمليات إحلال السلام، فضلا عن أنه يفاقم الفقر، ويسهل الاستخدام المُجرّم للموارد، وإتاحة التمويل للنزاع المسلح.

وعليه فقد أصبحت ظاهرة الفساد اليوم ظاهرة عالمية، تعاني منها جميع الدول وإن كانت بنسب متفاوتة، وكذلك المؤسسات على المستوى الدولي. لذلك قامت الدول بإبرام العديد من الاتفاقيات الإقليمية والدولية والتي كان هدفها الحد من ظاهرة الفساد ومحاربتها. وتُعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هي أهم صك دولي في مكافحة الفساد لما لها من إلزامية وشمولية، وكذلك كونها أوجدت آليات فعالة في متابعة تنفيذ الأحكام. وقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة أن تعيد الدول النظر في صياغة تشريعاتها، لكي تكون

صالحة لمكافحة هذه الجريمة وملاحقة مرتكبيها. بالإضافة لقيام المجتمع الدولي بإنشاء منظمات دولية ومؤسسات مالية، كان لها دور بارز في مكافحة الفساد ومن ذلك منظمة الشفافية الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

وعليه يمكن طرح الإشكالية الآتية:

فيما تتمثل الجهود الدولية في مكافحة الفساد، خاصة من خلال اتفاقية 31 أكتوبر 2003؟

التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود بالفساد؟ وفيما يتمثل نطاقه؟
 - فيما تتمثل أهم المجهودات الدولية في مكافحة الفساد؟
 - ما مضمون اتفاقية 31 أكتوبر 2003 في مكافحة الفساد؟
- وللإجابة عن الإشكالية أعلاه، والتساؤلات الفرعية ارتأينا صياغة الخطة التالية:

المحور الأول: مفهوم الفساد ومظاهره.

المحور الثاني: تطور المجهودات الدولية في مكافحة الفساد.

المحور الثالث: مضمون اتفاقية 31 أكتوبر 2003 في مكافحة الفساد.

المبحث الأول: مفهوم الفساد ومظاهره.

ضع هنا تمهيد حول المبحث الأول والمسائل التي سوف تعالج فيه، ضع هنا تمهيد حول المبحث الأول والمسائل التي سوف تعالج فيه. (الخط: SakkaMajalla حجم 16 عادي)

المطلب الأول: مفهوم الفساد:

يعتبر الفساد من أكثر الظواهر التي تعرف اختلافا في تحديد وضبط مفهومها بدقة، ويرجع ذلك أساسا إلى تعدد المجالات التي ينتشر فيها الفساد في المجتمعات، فهو ينتشر بقوة في المجال الاقتصادي والمعاملات المالية مما يجعل المختصين في هذا المجال يربطونه بالمعيار المادي ويحصرونه في الفساد الاقتصادي والمالي، وينتشر في الإدارات العمومية وهو ما يجعل المختصين في الإدارة يربطونه بالفساد الإداري، وينتشر في المجتمع ويعتبره المختصين في علم الاجتماع انتهاكا للمعايير الاجتماعية ومساسا بالقيم الأخلاقية، وأيضا يعتبره رجال القانون بأنه خروج عن القوانين والأنظمة الرسمية، ويعتبره رجال السياسة بأنه انحراف للنخبة السياسية عن القواعد والممارسة السياسية النزهة وغيرها من المجالات الأخرى⁽¹⁾.

فعلماء السياسة ركزوا في تعريفهم للفساد على معيار المصلحة، فإذا كان الحاكم يهدف من خلال حكمه إلى تحقيق المصلحة العامة فحكمه غير فاسد، أما إذا كان يهدف إلى تحقيق مصلحته الشخصية فحكمه مستبد وفساد، ولذلك فقد عرفوا الفساد بأنه : سوء استخدام السلطة من قبل المسؤولين السياسيين لتحقيق مكاسب شخصية⁽²⁾.

يعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الفساد باعتباره: (تقويم الوكلاء أي: الموظفين الحكوميين لمصالحهم على مصالح الموكلين أي: المواطنين، أو الإخلال بمعايير النزاهة والاستقامة)⁽³⁾.

وفي مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المالي والإداري لعام 3002 قد عرف الفساد بأنه: القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك في ذلك أفعال الإغفال توقعا لمزية أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو طلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو إثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر⁽⁴⁾.

ولصندوق النقد الدولي مفهومه الخاص للفساد الذي يرى فيه، علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد⁽⁵⁾.

يمكن القول أنه على الرغم من المفاهيم المتعددة والاستخدامات السياقية للفساد، تتفق معظم القواميس والنظم القانونية على معناه الأساسي، وتبدأ قواميس [أكسفورد](#) و [ميريام- ويبستر](#) على التوالي، بكونه: (السلوك المخادع أو الاحتيالي من قبل أولئك الموجودين في السلطة) و(السلوك غير الأمين أو غير القانوني خاصة من جانب ذوي النفوذ". وفي تحرك ينسجم تمامًا، تأتي المفاهيم الأعمق. حيث يبرز في البداية التحول من النقاء إلى الانحطاط - على سبيل المثال، "الخروج من الأصل أو من النقي أو الصحيح)⁽⁶⁾.

المطلب الثاني: أنواع الفساد:

يدخل في نطاق الفساد الكثير من الممارسات والسلوكيات المنحرفة منها الفساد السياسي والاقتصادي والإداري ويشمل الرشوة، والابتزاز، واستغلال النفوذ، والمحسوبية، والاحتيال، والاختلاس، إضافة إلى تبويض الأموال والمتاجرة بالممنوعات ونشر الرذيلة وغيرها. يمكن تصنيف الفساد إلى أربعة أنواع أساسية وكالاتي:

الفساد السياسي:

ويقصد به استغلال أصحاب المناصب السياسية للسلطة المخولة لهم للاكتساب غير المشروع⁽⁷⁾. إذا أصبح الفساد يتسلل إلى كل أشكال الأنظمة الحاكمة ومنظوماتها⁽⁸⁾.

وعندما تتمركز السلطات في أيدي فئة محددة، تزداد جرائم استغلال النفوذ⁽⁹⁾. وغالباً ما كان الفساد عنصراً في إحداث التغيرات السياسية والانقلابات العسكرية على مر التاريخ والدعوة إلى التغيير والإصلاح⁽¹⁰⁾. ويتمثل الفساد السياسي في الصور الآتية:

أ- فساد القمة وهو أخطر أنواع الفساد، وترجع خطورته إلى ارتباطه بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية لانتفاع من يتولى القمة بالخروج عن حكم القانون بالمكاسب الشخصية التي تجني الثروات الطائلة.

ب- فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية.

ج- الفساد السياسي عبر شراء الأصوات وتزوير الانتخابات، وفساد الأحزاب السياسية وقضايا التمويل⁽¹¹⁾.

2- الفساد الاقتصادي:

وينتج هذا الفساد من عدم العدالة في توزيع الدخل والتفاوت الكبير بين رواتب أصحاب الدرجات العليا والعاملين في المستويات الدنيا، مما يدفع هؤلاء الموظفين بارتكاب المخالفات والانحراف عن الأنظمة والأحكام المنصوص عليها من أجل الحصول على المال بغية سد حاجاتهم من السلع الضرورية⁽¹²⁾. ويتخذ أشكالاً متعددة منها:

الحصول على الرشوة أو العمولات عبر تقديم خدمة، أو عرض عقود للمشتريات والخدمة الحكومية أو إنشاء معلومات عن فكرة العقود، أو المساعدة على التهرب من دفع الضرائب والرسوم الحكومية وغيرها من الممارسات⁽¹³⁾.

3- الفساد الاجتماعي:

وهو النوع الذي يصيب قيم وأخلاقيات المجتمع ويتجاوز على ثوابته العقائدية والتاريخية التي ورثها من أسلافه، لأن الحضارات لم تنهض إلا بقيم وثوابت اجتماعية سادت المجتمع، وجعلت منه ركائز ينهض بها التقدم

والتطور⁽¹⁴⁾. فهي مجموعة من السلوكيات التي تحطم أو تكسر مجموعة القواعد والتقاليد المعروفة أو المقبولة من النظام الاجتماعي القائم⁽¹⁵⁾. وينتج عن هذا النوع، تغيير سلوك الفرد ويجعله يتعامل مع الآخرين بمادية، وتغليب المصلحة الذاتية دون مراعاة للقيم الاجتماعية التي تدعو إلى تغليب المصلحة العامة⁽¹⁶⁾.

4- الفساد الإداري:

هذا النوع يصيب المؤسسات والهيئات الإدارية لأجهزة الدولة⁽¹⁷⁾. ويتضمن جميع الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأدية العمل الإداري ومخالفة التشريعات والقوانين،

أي استغلال الموظف العام لوظيفته وصلاحياته بغية الحصول على مكاسب ومنافع شخصية بطرق غير مشروعة⁽¹⁸⁾.

المبحث الثاني: تطور المجهودات الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد.

لقد برزت مجهودات عالمية عدة لمكافحة الفساد وأخرى إقليمية، إلا أننا سوف نتطرق إلى أهمها وهي على سبيل المثال " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الإقليمية " الموقعة في باليرمو بإيطاليا عام 2000، والتي دخلت حيز التنفيذ في 29 سبتمبر 2003، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010.

المطلب الأول: اتفاقية الأمريكيتين واتفاقية القانون الجنائي:

كانت اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد التي بدأ التفاوض بشأنها سنة 1996 تحت إشراف منظمة الدول الأمريكية هي أول اتفاقية دولية خاصة بقضية الفساد، وتمثل المادة الثالثة منها وهي مادة "الإجراءات الوقائية" أول محاولة شاملة لوضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة قانوناً⁽¹⁹⁾. وتطالب هذه المادة الثالثة الدول الأطراف بتبني آليات لتطبيق هذه المعايير معايير لسلوك موظفيها العموميين وإيجاد آليات لتطبيق هذه المعايير ووضع أنظمة للإفصاح عن الأصول المملوكة لبعض المسؤولين الذين يتم اختيارهم، وإصلاح أنظمة المناقصات والتوظيف، وحرمان الأفراد والشركات من الإعفاءات الضريبية في حالة وجود مصروفات تتسم نشاء أنظمة رقابية حكومية بانتهاك قوانين مكافحة الفساد، وتوفير الحماية لمن يرشد إلى حالات الفساد، وتوفير أنظمة رقابية حكومية مثل نظام التفتيش العام أو مؤسسات المراجعة. وكذلك تعتبر اتفاقية الأمريكيتين أول اتفاقية دولية تعترف بدور المجتمع المدني في الحرب على الفساد.

المطلب الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر وطنية:

لقد أفردت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المادة 08 منها لتجريم الفساد الذي انصب أساساً على صور السلوك المختلفة للرشوة في نطاق الموظفين العموميين القائمين بالخدمة العمومية، بالتعريف الوارد في القوانين الداخلية للدول الأطراف⁽²⁰⁾. وقد شملت تلك الصور، الوعد بالرشوة أو عرضها أو منحها أي من هؤلاء، وكذلك طلب الرشوة والاشتراك في إتيان أية صورة من صور السلوك الإجرامي المشار إليها⁽²¹⁾.

وتعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 55/25 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000 الصك الدولي الرئيسي في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وقد تم فتح باب التوقيع على الاتفاقية من قبل الدول الأعضاء في مؤتمر سياسي والذي عقد لهذا الغرض في إيطاليا في الفترة الممتدة من 12 إلى 15 ديسمبر ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ 29 سبتمبر

2003 ثم الحق بالاتفاقية ثلاث بروتوكولات مكمله لها تستهدف مجالات ومظاهر محدده للجريمة المنظمة ويستوجب أن تكون الدول أطرافا في الاتفاقية أولا قبل أن تصبح أطرافا في أي من البروتوكولات الملحقه.

المطلب الثالث: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

تشتمل هذه الاتفاقية على 35 مادة، الهدف منها تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه واسترداد الموجودات، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد ومكافحته. أعدت هذه الاتفاقية في نطاق مجلس وزراء الداخلية العرب، بناء على نصوص الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد تحت مظلة الجامعة العربية، وتمّ تعميمها على وزارات العدل العربية، وقد شكلت لمراجعة صياغتها لجنة مشتركة من مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب، وقد أنهت اللجنة مهمتها في 11 ديسمبر سنة 2003 باعتمادها لمكافحة الفساد، وبدعوة الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية والعدل العرب إلى إجراء التنسيق اللازم لوضع الإجراءات التنفيذية للاتفاقية. وقد صدرت بصيغتها النهائية بتاريخ: 21/12/2010.

وضعت الاتفاقية العربية مجموعة متباينة من الالتزامات على عاتق الدول الأطراف فيها، كصياغة أنظمة تجرم أفعالا معينة، كالرشوة، واستغلال النفوذ، وغسل الأموال، والإثراء غير المشروع، وغسل عائدات الفساد، ونحو ذلك، كما تهدف لعدة أمور أخرى، منها: تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة، وتعزيز التعاون العربي في ذلك، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة لمنع ومكافحة الفساد، ومن الأهداف سالفه الذكر هذه تتضح أهمية الاتفاقية العربية، والتي نجاحها يقوم ويرتكز في النهاية على التعاون الدولي الفعال في هذا الخصوص، حيث إن التعاون في مجال مكافحة الفساد، هولب هذه الاتفاقية وجوهرها، وهو عنوانها الأساسي، وبدونه لن يتم تحقيق أهدافها: لأن الفساد في عالم اليوم يتحرك بين الحدود الدولية تماما كما ينشط في داخل الدول، لأجل ذلك جاءت أغلب مواد هذه الاتفاقية ملزمة بالتعاون، ومبينة أهميته في مكافحة الفساد⁽²²⁾.

المبحث الثالث: اتفاقية 31 أكتوبر 2003

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشمل الاتفاقيات المعنية بمكافحة الفساد، ولكونها اتفاقاً أبرم بين 170 بلداً، فهي ترسخ معايير وسياسات وعمليات وممارسات مشتركة لدعم جهود مناهضة الفساد على المستوى الوطني. كما أنها تيسر التعاون الدولي عن طريق الأطر القانونية والمؤسسية إنفاذ القوانين وإرساء الآليات التعاونية⁽²³⁾.

المطلب الأول: الخصائص المميزة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد(UNCAC) :

- إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تسير في أعقاب عدد من الاتفاقيات الدولية التي تم اعتمادها تحت رعاية مختلف المنظمات الحكومية الدولية، بما في ذلك منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومجلس أوروبا، ومنظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأوروبي. ولئن كانت هذه المبادرات مهمة كما كانت، لا بد من الإشارة إلى أن اتفاقية مكافحة الفساد هي أول صك عالمي حقيقي لمكافحة الفساد وشامل أكثر من أي شيء. وإن اتفاقية مكافحة الفساد هي فريدة من نوعها ليس فقط

في تغطيتها لجميع أنحاء العالم، بل أيضاً في اتساعها وتفصيل أحكامها التي تعتبر ذات أهمية خاصة بالنسبة للبلدان التي لا تغطيها الاتفاقيات الإقليمية.

- تم فتح باب التوقيع على الاتفاقية في كانون الأول/ديسمبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ في كانون الأول/ديسمبر من عام 2005، وتضم حالياً 145 دولة طرف فيها. وإن هذا الجزء من التقرير يركز على السمات البارزة لاتفاقية مكافحة الفساد مع الاعتقاد بأن التنفيذ الفعال والمتناسك للاتفاقية سوف يعتمد إلى حد كبير على التزام عدد كبير من الجهات الفاعلة في الدول الأطراف فيها. وعليه فإن كافة العناصر الرئيسية في اتفاقية مكافحة الفساد يجب أن تكون معلومة من قبل جميع الأطراف الفاعلة المعنية.

- إن اتفاقية مكافحة الفساد توفر إطاراً شاملاً ومتناسكاً للعمل المحلي والإقليمي والدولي لمكافحة الفساد. وعلى الرغم من أنها تتضمن أحكاماً محددة تتطلب من الدول الأطراف وضع تدابير وقواعد وأنظمة لإقامة هياكل منع الفساد وأدوات لازمة لضمان نظام تنفيذ فعال، إلا أنه يمكن تضيق جوهر الاتفاقية إلى أربع ركائز أساسية هي: المعايير الوقائية، التجريم وتطبيق القانون، واسترداد الأصول، والتعاون الدولي⁽²⁴⁾.

المطلب الثاني: الجرائم التي تنص عليها الاتفاقية:

واعتبرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبيل جرائم الفساد ما يلي:

أ/ جرائم الرشوة بصورها :

التي اشتملت عليها الاتفاقية السابقة (المادة 15 و16) خاصة وأن الفساد ارتبط بمفهومه العام بالرشوة، حتى داخل الدول ارتبط هذا المفهوم بالرشوة على غيرها من جرائم الفساد خاصة باعتبارها اعتداء على النزاهة التي ينبغي أن يتحلى بها الموظف العام، لأن الاتجار بالوظيفة العامة يؤدي إلى التشكيك في أعمال موظفي الدولة وفي نزاهتهم، وهو ما عبر عنه بالفساد الإداري، لأن هناك أنواع أخرى من الفساد كالفساد السياسي والفساد الاجتماعي والاقتصادي ...الخ⁽²⁵⁾.

ب/ المتاجرة بالنفوذ:

ومعناه أن يوعد الموظف العمومي أو أي شخص آخر بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياه مقابل التحريض على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض ، هدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرض أو لصالح أي شخص آخر، أو قيام الموظف العمومي أو شخص آخر بطلب أو قبول تلك المزية (المادة 18 من الاتفاقية). (الملاحظ أن تعريف المتاجرة بالنفوذ في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو نفسه المقرر في المادة 32 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. وعلى تجريم استغلال النفوذ هو أن الفعل يتضمن إساءة إلى الثقة في الوظيفة العامة ، فالجاني يوجي إلى صاحب الحاجة أن السلطات العامة لا تتصرف وفقا للقانون وبروح من الحيادة والموضوعية، بل تتصرف تحت سطوة ماله من نفوذ عليها⁽²⁶⁾ .

ج/ قيام الموظف العمومي عمدا ، لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر ، باختلاس أو بتبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة ، عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

د/ إساءة استغلال الموظف العمومي وظيفته أو مهام منصبه ، بأداء أو عدم أداء فعل ما انتهاكا للقوانين ، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، المادة ٢٣ ، وهو ما يمكن أن يعتبر من قبيل الترشح.

هـ/ اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، من المديرين والعاملين الذين يعهد بهذه الممتلكات إليهم بحكم مواقعهم، المادة ٣٢ مكررا.

و/ غسل العائدات الإجرامية ، المادة ٣٣ والجدير بالإشارة أن تجريم أفعال غسل الأموال ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لمكافحة جرائم الفساد الأصلية التي تغسل هذه الأموال غير المشروعة ، كما أن هذه الأفعال تجرم باعتبارها جرائم مستقلة عن الجرائم الأصلية بحيث يمكن ملاحقة الجناة فيها ، حتى وإن لم تصدر أحكام إدانة سابقة في الجرائم الأصلية مصدر الأموال التي تجرى عليها أفعال الغسل⁽²⁷⁾.

الخاتمة:

لقد تركت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أثراً إيجابياً على بقية التجمعات الإقليمية، فاتخذ الوطن العربي خطوة مماثلة تبني الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠، وهي اتفاقية ذات أهمية خاصة لما تمثله من تقدم نحو الاتجاه الصحيح في مواجهة ظاهرة الفساد التي باتت تأخذ أشكالاً مختلفة وأوضاعاً متفاوتة، وبخاصة الفساد المؤسسي الذي يعدُّ الأخطر أثراً ويصيب مؤسسات الدول بالدمار والتخلف، وذلك عندما يتكامل الفساد الإداري مع الفساد المالي، وفي ظل غياب الرقابة أو ضعفها، فضلاً عن التأثيرات الكارثية على التنمية والاستقرار والرفاه الاجتماعي، مما يؤدي إلى تعميم مظاهر الفساد وتوطينه في القيم المجتمعية. وهنا يأتي دور الاتفاقية العربية لتعمل كحائط صد في مواجهة الفساد المستشري لأجل تصويب عملية متراكمة من الممارسات الفاسدة؛ مما سيرتد في آخر المطاف إيجاباً على التنمية البشرية والاجتماعية والنهوض بحقوق الإنسان، والاستقرار السياسي.

الهوامش:

¹ فاتح النور رحموني، ليلي مداني، ظاهرة الفساد: بحث في المفهوم الأسباب الأنواع المظاهر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 08، العدد 01، 2021، ص ص 581، 582

²Transparency international, (2004), **rapport mondial sur la corruption**, éditions karthala, Paris, p 01

³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد، أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، 2014، ص 24

⁴ يحي ياسين سعود، أثر انضمام العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المالي والإداري 2003، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 03، العدد 01، 2018، ص 216

⁵ نفس المرجع ، نفس الصفحة

⁶ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الفساد تعريف أساسي

<https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module-1/key-issues/corruption---baseline-definition.html>

تاريخ زيارة الموقع: 2023/03/08

⁷ حساني رقية، الفساد الاقتصادي: أبعاده وانعكاساته على النمو، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، السنة 11، العدد 20، 2010، ص 13

⁸ سالم روضان الموسوي، جريمة التوسط والتوصية والرجاء، صورة من صور الفساد الإداري، مجلة حمورابي، تصدر عن جمعية القضاء العراقي، بغداد، 2010، ص 44

⁹ محمد نجم علي الطالباني، الفساد الإداري والمالي في إقليم كردستان العراق. أربيل : مطبعة روون ، ط1، 2011، ص 50
¹⁰ عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية واليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، السنة 27، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 96

¹¹ محمود محمد معاذ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية. عمان: دار الثقافة للطبع والنشر، ط1، 2011، ص 81
¹² محمد نجم علي الطالباني، مرجع سبق ذكره، ص 81

¹³ محمود محمد معاذ، مرجع سبق ذكره، ص 82

¹⁴ سالم روضان الموسوي، مرجع سبق ذكره، ص 45

¹⁵ محمود محمد معاذ، مرجع سبق ذكره، ص 82

¹⁶ محمد نجم علي الطالباني، مرجع سبق ذكره، ص 55

¹⁷ سالم روضان الموسوي، مرجع سبق ذكره، ص 45

¹⁸ محمد نجم علي الطالباني، مرجع سبق ذكره، ص 43

¹⁹ جون براندولينو ديفيد لونا . معالجة الفساد عبر المعاهدات الدولية، 2004 .

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/arabic/publication/2008/06/20080604125144ssissirdile0.40810>

79.html#ixzz2ttD43hR

²⁰ Jean Languier **Droit pénal des affaires**, Librairie Armand colin, Paris,, 1975, p215

²¹ سري صيام، الجهود الدولية والعربية في مكافحة الفساد ، مجلة التشريع، أكتوبر 2004 ، العدد الثالث ، ص 7

²² أمين لطفي، تحليل مقارن للاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد.

<https://draminlotfyoffice.com/details/931>

تاريخ زيارة الموقع: 2023/03/07

²³ جيليان دل وماري تيراكول، استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته: دليل، المنظمة الشفافية الدولية وائتلاف المجتمع المدني المناصر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2014، ص 08

²⁴ المنظمة الاستشارية القانونية الأفرو آسيوية، التحديات في مكافحة الفساد: دور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2010، ص 6، 7

²⁵ عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2011، ص 12

²⁶ محمود نجيب حسني، الموجز في شرح قانون العقوبات القسم الخاص. القاهرة: دار النهضة العربية، ص 70.

²⁷ سري محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، مداخلة في المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، الرياض،

6- 8 / 10/ 2003، ص 9، 10

ضمانات مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية من خلال دستور 2020



د/ عثمان حويذق

د/ سالم قنينة

جامعة الشهيد حمّة لخضر الوادي (الجزائر)

جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)

othman3107@gmail.com

salemgunina@gmail.com

ملخص:

يقوم الحكم الراشد على مجموعة مبادئ تعد ضرورية لتجسيده، ويأتي في طليعتها مبدأ "الشفافية" في تسيير الشؤون العمومية، والذي تتوقف نجاعته على ضرورة إعمال مبدأ آخر لا يقل أهمية عنه، والمتمثل في مبدأ "المساءلة"، ويقتضي الحكم الراشد ذاته إحاطة هذه المبادئ بالضمانات الكافية لتكريسه. وهذا ما سعى المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل سنة 2020 لتأسيسه، ونكاد نلمس ذلك في هذا التعديل من ديباجته إلى آخر فصوله، إذ لم يكتف بالنص باعتماد مبدأ الشفافية والمساءلة في تسيير الشؤون العمومية فحسب، بل أسس الآليات الضرورية لإخراج المبدأ من دائرة النص إلى ميدان التطبيق، من خلال دسترة هيئات نيطة بها أخلقة الحياة العامة، والسهر على تسيير الشؤون العمومية بكل شفافية، تختلف درجات فعاليتها تبعا لاختلاف اختصاصاتها ومهامها، سواء أكانت رقابية أم استشارية. الكلمات المفتاحية: الضمانات، الاتفاقيات الدولية، الهيئات الدستورية، الوقاية من الفساد، الشفافية.

مقدمة:

صدر تعديل الدستور الجزائري لسنة 2020 عقب ظروف اجتماعية وسياسية استثنائية، اتسمت بانتشار ثقافة الفساد التي عمت جُلّ مرافق الدولة، على المستويين المركزي والمحلي، تجلت للعامة من خلال اتخاذ القرارات ذات الصلة بالشؤون العمومية بصفة ارتجالية وعشوائية، أدّت إلى احتقان شعبي انفجر عبر حراك الثاني والعشرين من فبراير عام 2019، الذي كانت أبرز شعاراته "كليتوا البلاد يا السراقين"، وهذا ما حدا بالمؤسس الدستوري إلى السعي لتكريس مبادئ الحكم الراشد من خلال هذا التعديل، امتصاصا لغضب الشارع من جهة، ومحاولة لترشيد إنفاق ما بقي من المال العام من جهة ثانية. وهذا ما حرك فضولنا العلمي لطرح إشكالية مفادها: إلى أي حد اعتمد المشرع الجزائري مبدأ شفافية تسيير الشؤون العمومية باعتباره من أسس الحكم الراشد؟ وتفرعت إشكالية فرعية حول مدى تلازم مبدأ الشفافية مع مبدأ المساءلة من جهة، ومدى نجاعته كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته؟ من هذا المنطلق رأينا أن حماية المال العام وحسن تدبيره في إطار الحكم الراشد ودولة القانون، يتوقف على مدى شفافية تسيير الشؤون العمومية من ناحية، ومدى تفعيله من خلال إعمال مبدأ المساءلة. إذا توفرت الضمانات الكافية لسموّ تلك المبادئ، ومن ثم حسن ضمان تفعيلها وتطبيقها.

وباستقراء قواعد دستور الجزائر المعدّل سنة 2020، والاطلاع على بعض الاتفاقيات الدولية والإقليمية للوقاية من الفساد ومكافحته، برزت أهمية شفافية تسيير الشؤون العمومية في إرساء دولة الحكم الرشيد المنشودة، التي تدرؤ الفساد عن مرافقها وتبذل أقصى جهودها لمكافحته.

وإسهاما في إثراء محاور هذا الملتقى الهام، ارتأينا بحث ضمانات مبدأ شفافية تسيير الشؤون العمومية، في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الداخلية، لمحاولة الإجابة على الإشكالية سالفة الإشارة إليها وفق منهج تحليل المضمون، فكان محوره الثالث مجالا لإشباع فضولنا من خلال نقطته الأولى.

وتيسيرا لذلك قسّمنا ورقتنا البحثية بين محورين، تناولنا في أولهما: ضمانات شفافية تسيير الشؤون العمومية في الاتفاقيات الدولية، وأفردنا ثانيهما: لبحث تلك الضمانات في التشريع الداخلي.

المبحث الأول

الضمانات الدولية لشفافية تسيير الشؤون العمومية

ليست ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الجزائر بدعا من الدول، بل عرفت معظم دول العالم هذه الظاهرة منذ زمن ليس بالقريب، فكان ذلك مبعثا لتعاون المجتمع الدولي لبذل أقصى الجهود للوقاية منها والحد من اتساع رقعتها، ومن هذا المنطلق دعت هيئة الأمم المتحدة الدول الأعضاء إلى إرساء دعائم الحكم الرشيد، درءا لانتشار الفساد وإيذانا بتنسيق تلك الجهود لمكافحته، وكان من أبرز تلك الدعائم، اعتماد مبدأ شفافية تسيير الشؤون العمومية، والذي يعتبر أهم مؤشرات الحكم الرشيد، فكانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (مطلب أول) ضمانة دولية لإدارة الشؤون العمومية في إطار مبدأ الشفافية، درءا للفساد وتيسيرا لمكافحته، وحذو الأمم المتحدة حذت المنظمات القارية الإقليمية (مطلب ثان) فأبرمت اتفاقيات على مستوى أعضائها لتنسيق الجهود محاولة منها للقضاء على ظاهرة الفساد أو الحد منها - على الأقل - حفاظا على المال العام من جهة، وترشييدا لإنفاقه من جهة ثانية، لتشكل تلك التشريعات أهم ضمانات تكريس شفافية تسيير الشؤون العمومية باعتبارها آلية للوقاية من الفساد و مكافحة.

المطلب الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة لهذه الأخيرة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003⁽¹⁾، أهم المصادر الدولية لمكافحة الفساد، حيث أكدت في ديباجتها على الطابع الدولي لجرائم الفساد، مما يستدعي تضافر الجهود للوقاية منها ومكافحتها، ولم تُقصر تلك الجهود على الدول فقط، بل أُلقت بمسؤولية مكافحة الفساد على عاتق الجميع، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والجمعيات المحلية والمنظمات غير الحكومية، وحتى الأفراد الطبيعيين.

كما نصت ذات الاتفاقية على الغرض من إقرارها واعتمادها، والمتمثل في:

أ- "ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع"⁽²⁾ وفي هذا الغرض إشارة إلى أن مكافحة الفساد والوقاية منه لم تكن وليدة هذه الاتفاقية ولم تكن من ابتكار الأمم المتحدة، بل سبقتها

جهود على مستوى الدول، وما نجم عنها من اتفاقيات إقليمية وقارية عكست خطورة الفساد، وأبرزت ضرورة التصدي له وإيجاد أمثل السبل الكفيلة بمكافحته، ورأت الأمم المتحدة من أن بين تلك السبل:

ب- "ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات"، فالترويج لضرورة التعاون بين الدول في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي، وتيسير سبل التنسيق بينها، يشكل صورة من صور الشفافية في تسيير الشؤون العامة الداخلية، من شأنه أن يكون رادعا للمفسدين، وأكدت على أن الوقاية من الفساد ومكافحته يتطلب:

ت- "تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية"، ولا شك أن قرينة النزاهة وسبيل المساءلة وإدارة الشؤون العمومية إدارة سليمة، تقتضي شفافية تُظهر نزاهة النزاهة وتتيح مساءلة من ساء تديره وشينت نزاهته.

وتأكيدا على اعتماد مبدأ الشفافية باعتباره أحد ضمانات آليات الوقاية من الفساد ومكافحته، تكرر استعمال مصطلح الشفافية مشفوعا بالنزاهة في مواضع وموتورا في مواضع أخرى، ففي إطار التدابير الوقائية من الفساد، دعت الاتفاقية إلى ضرورة تجسيد سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون العمومية في إطار النزاهة والشفافية، كسياسة عامة لمكافحة الفساد⁽³⁾، كما دعت إلى ضرورة إنشاء واستحداث هيئات تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، تتولى تنفيذ سياسات مكافحة الفساد بكل فعالية ونجاعة، بعيدا عن كل تأثير.

ولارتباط مكافحة الفساد بنزاهة الموظف العمومي، دعت الاتفاقية إلى اعتماد نظم لتوظيف المستخدمين تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية، من خلال وضوح الإجراءات المفضية إلى اختيار موظفين مؤهلين للوفاء بالتزاماتهم المهنية بأداء سليم ومشرف، وفق نظام قانوني يعزز الشفافية ويحول دون تضارب المصالح⁽⁴⁾، ذلك أن مكافحة الفساد تبدأ بحسن اختيار الموظف العمومي، من خلال وضوح إجراءات الاختيار وموضوعية معايير الانتقاء.

وفي مجال ترشيد إنفاق المال العمومي وحمايته من الفساد، دعت الاتفاقية إلى القيام بالخطوات اللازمة لإنشاء نظام للصفقات العمومية، يقوم على الشفافية والتنافس وفق معايير موضوعية⁽⁵⁾، ولا شك أن موضوعية المعايير تُعد من أسس الشفافية، إذ تحقق المساواة بين المتنافسين من جهة، وتُبين وجهة المال العام المنفق من جهة ثانية، وتيسر سبل الرقابة بشق أنواعها إذا استلزم الأمر المساءلة.

واستطردت الاتفاقية لتدعو إلى تعميم استعمال مبدأ الشفافية في كل المرافق العمومية، من خلال اتخاذ إجراءات تعزيزها (الشفافية) في مختلف الإدارات العمومية، من خلال إعلام جمهور المنتفعين والمرتفقين بتنظيم تلك الإدارات، وتوضيح وتبسيط إجراءات اتخاذ القرار فيها، ليتسنى لهم الوصول إلى السلطة المختصة باتخاذ القرار، كما دعت إلى ضرورة نشر المعلومات المتعلقة بنشاطات تلك الإدارات في شكل تقارير دورية⁽⁶⁾، ولم يقتصر الأمر على القطاع العمومي فحسب، بل امتدت دعوتها لتشمل القطاع الاقتصادي والتجاري الخاص⁽⁷⁾، حيث أكدت ضرورة تعزيز الشفافية بين كياناته، من خلال التعريف بهوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعة المكلفة بتسيير وإدارة تلك الكيانات، وإعلان ميادين أنشطتها وأرقام أعمالها ونسب أرباحها.

ولتجسيد مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية بشكل أعمق، دعت إلى ضرورة إشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والشخصيات غير المنتمية للقطاع العام في عملية اتخاذ القرار، تعزيزا لإعمال مبدأ الشفافية وتشجيعا لمبادرات مكافحة الفساد⁽⁸⁾، مع تحفظنا على مصطلح "المنظمات غير الحكومية" ومن خلال هذه القراءة السريعة لأبرز مواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يتضح الاهتمام الدولي بضرورة إعمال مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية درءا للفساد وتيسيرا لسبل الوقاية منه ومكافحته تمام الوضوح، وحدو هذه الاتفاقية حذت الاتفاقيات القارية والإقليمية (المطلب الثاني) نستعرض بعضها في العنصر الموالي.

المطلب الثاني: الاتفاقيات القارية والإقليمية المكرسة لمبدأ الشفافية

سعيًا للوقاية من الفساد ومكافحته، أبرمت اتفاقيات قارية وإقليمية في العالم، منها ما سبق اتفاقية الأمم المتحدة محل المطلب السابق، ومنها ما تزامن معها ومنها ما كان لاحقًا بها، ولعل أبرزها:

- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد المبرمة سنة 1996؛
- اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المبرمة سنة 1997؛
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه المبرمة سنة 2003؛
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المبرمة سنة 2010.⁽⁹⁾

وبالنظر لارتباط موضوع ورقتنا بشفافية تسيير الشؤون العمومية في الجزائر كآلية لمكافحة الفساد والوقاية منه، أثرنا أن نستعرض من هاته الاتفاقيات اثنين، سنستقرئ بعض مواد اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، لاعتبار الجزائر بلدا إفريقيا عضوا في هذا الاتحاد، ولذات الاعتبار سنقرأ بعض مواد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بشيء من التحليل.

الفرع الأول: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته⁽¹⁰⁾

قبل البدء في قراءة وتحليل مواد هذه الاتفاقية، تجدر بنا ملاحظة أمرين: يتعلق الأول بإبرامها بُعيد اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بذات الموضوع، مما يوحي بأهميته وخطورته لدى قادة الدول الإفريقية في الوقت ذاته، ويتعلق الثاني بتاريخ مصادقة الجزائر عليها مقارنة بمصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة، إذ لم تتجاوز الفترة في الأولى ستة أشهر، في حين استغرقت المصادقة على الثانية زمنا يقارب ثلاث سنوات؟ يبقى السؤال مطروحا على المتخصصين في القانون الدولي والعلوم السياسية ؟

رغم إقرار الاتفاقية الإفريقية لمنع الفساد ومحاربه في ديباجتها، بأنها أبرمتها اعتمادا على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، الذي ينص على دعم الديمقراطية وكفالة الحكم الرشيد وسيادة القانون من جهة، واعتبارا لمخرجات عديد المؤتمرات والقمم الإفريقية الداعية إلى مكافحة الفساد، ودعم التنمية وإرساء الحكم الرشيد من جهة ثانية⁽¹¹⁾، إلا أنها لم تخرج عن فحوى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث

جاءت أهدافها مطابقة تماما لأهداف اتفاقية الأمم المتحدة، مع حصر التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد بدول إفريقيا، مؤكدة على ضرورة توفير الظروف الملائمة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة⁽¹²⁾، وهو ما دعت إليه اتفاقية الأمم المتحدة، كما اعتبرت شفافية إدارة الشؤون العمومية من بين أهداف إبرام الاتفاقية⁽¹³⁾.

وألزمت هذه الاتفاقية هيئات مكافحة الفساد المنشأة من قبل الدول الأطراف، بالتنسيق فيما بينها لتبادل المعلومات والخبرات المتعلقة بمكافحة جريمة الفساد⁽¹⁴⁾، والملاحظ على عنوان هذه الاتفاقية أنه جاء أكثر حزما من عنوان اتفاقية الأمم المتحدة، حيث جاء عنوان الأخيرة "لمكافحة الفساد" في حين جاء عنوان الأولى "لمنع الفساد ومكافحته" فالمكافحة تعني بذل العناية للقضاء على ما هو موجود من الفساد، في حين يفيد المنع بذل كل العناية للقضاء التام على الظاهرة والعمل على عدم ظهورها من جديد، ولم تكتف بالمنع فقط بل أردفته بالمكافحة، وهي ذات سبيل اتفاقية الأمم المتحدة.

وبالعودة لديباجة اتفاقية الاتحاد الإفريقي نجدها تنص على أنها: "تعترف بأن الفساد يقوض المساءلة والشفافية في إدارة الشؤون العامة، وكذلك التنمية الاجتماعية والاقتصادية في القارة" ولست أدري إن كانت هذه الصياغة نتيجة خطأ في الترجمة، أم هي نتيجة لاهتمام أعضاء الاتحاد الإفريقي بأهمية مبدأ الشفافية والمساءلة؟ إذ الشفافية والمساءلة مبدآن من مبادئ الحكم الرشيد القائم على نبذ الفساد ومكافحته، فالشفافية والمساءلة يزعان الفاسدين عن ممارسة الفساد من جهة، ويسهلان الكشف عن مرتكبيه لإيقاع العقاب المناسب عليهم من جهة، وغياب الشفافية في إدارة الشؤون العمومية ييسر ارتكاب جرائم الفساد، فهو بمثابة نوم الحارس مع ترك باب الخزانة مفتوحا.

الفرع الثاني: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁽¹⁵⁾

والملاحظ على هذه الاتفاقية أنها أبرمت وحررت بعد اتفاقيتي الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي بمدة طويلة نسبيا (سبع سنوات) وهذا ما يطرح التساؤل حول هذا التأخر، هل سبب ذلك خلو الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية من الفساد؟ والتساؤل الثاني يطرح بشأن الوضع السياسي والاجتماعي العربي في هذه الفترة بالذات؟ إذ لا يخف على متابع للشأن العربي أن هذه الفترة هي بداية اندلاع ما سمي بالربيع العربي الذي انطلقت شرارته الأولى من تونس، وانتقلت بسرعة فائقة إلى كل من مصر واليمن وليبيا وسوريا ثم السودان؟ ورغم ذلك أكدت هذه الاتفاقية المتأخرة على ضرورة اعتماد مبدأ الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العمومية، درءا للفساد من جهة وتيسيرا لمكافحته من جهة ثانية، كما أشارت في ديباجتها إلى أنها جاءت رغبة في تفعيل الجهود الدولية لمكافحة الفساد، انطلاقا من المبادئ الدينية التي جاءت بها الشرائع السماوية وعلى رأسها الإسلام الذي يحرم الفساد ويعد المفسدين بالخسران المبين، كما اعتبرت اعتماد شفافية إدارة الشؤون العمومية والمساءلة من بين أهدافها، المتمثلة في تعزيز التدابير الرامية إلى مكافحة الفساد بشتى أشكاله⁽¹⁶⁾، وإذا انتقلنا إلى تدابير الوقاية التي أقرتها هذه الاتفاقية نجدها تدعو الدول الأطراف إلى إرساء سبل فعالة تهدف إلى الوقاية من الفساد، وإلى ضرورة إجراء تقييم دوري للتشريعات المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁷⁾، وهذه الدعوة الأخيرة تعتبر أمرا جديدا لم تتطرق له باقي الاتفاقيات، وهو إجراء مهم باعتبار الجرائم في تطور

مستمر، ومن ثم وجب مراجعة التشريعات المتعلقة بمكافحة الجرائم وعلى رأسها جريمة الفساد، لمواكبة التطور الذي تعرفه هذه الجرائم للتصدي لها ومعاقبة مرتكبيها قبل الإفلات من المساءلة.

واتفقت باقي موادها وبنودها المتعلقة بضرورة اعتماد مبدأ الشفافية وضمانات أعماله مع باقي الاتفاقيات المشار إليها، وأتت مصادقة الجزائر عليها أيضا متأخرة نسبيا كما اتفاقية الاتحاد الإفريقي، ليبقى التساؤل قائما؟

من خلال هذه القراءة السريعة لاتفاقيات مكافحة الفساد ذات الطابع الدولي، والتي صادقت عليها الجزائر سواء بتحفظ أو من دونه، يمكننا أن نبحت مدى اعتماد الجزائر هذه المبادئ في تشريعاتها الداخلية.

المبحث الثاني

ضمانات شفافية إدارة الشؤون العمومية في التشريع الداخلي

من المعلوم أن التشريع في كل بلد ينقسم تبعا لدرجته في هرم النصوص القانونية بين تشريع أساسي وتشريع فرعي، وتبعا لذلك سنبحث هذه الضمانات في نص الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 باعتباره تشريعا أساسيا (مطلب أول) ثم ننتقل للبحث عن تلك الضمانات في القوانين العادية (مطلب ثان).

المطلب الأول: ضمانات شفافية إدارة الشؤون العمومية في الدستور الجزائري

أكد الدستور الجزائري⁽¹⁸⁾ انطلاقا من ديباجته على تمسك الجزائر بالعمل على الوقاية من الفساد ومكافحته، وفقا للاتفاقيات التي صادقت عليها، وقد مر بنا أن الجزائر صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتحفظ، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد دون تحفظ، ومن ثم يمكن القول أن المؤسس الدستوري قد اعتبر هذه الاتفاقيات مصدرا له لسن تشريع الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك اعتماد مبدأ شفافية تسيير وإدارة الشؤون العمومية، الذي أكدته مرة ثانية بأن اعتبره من غايات المؤسسات التي يختارها الشعب، وذلك بنص البند الخامس من المادة التاسعة منه.

وضمنا لاعتماد مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، نصت المادة العاشرة على إلزام الدولة بالسير على تفعيل دور المجتمع المدني في هذا الشأن، إذ يلعب المجتمع المدني دورا فعالا في إرساء مبدأ الشفافية من خلال مشاركته في إدارة الشؤون العمومية، اقتراحا وإثراء ورقابة.

ومن صور الشفافية التي أسسها الدستور حق المواطن في الحصول على المعلومة، في هذا السياق نصت المادة 55 منه على أن: "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها"، ولا شك أن تكريس هذا الحق ودستورته من شأنه أن يحول دون ارتكاب جرائم الفساد طالما أن الموظف يضع في حسابه أن هناك مواطنا قد يستعمل هذا الحق بما قد يكشف ممارساته الاحتيالية المحتملة، وبالاتقال إلى الاختصاصات التي خولها الدستور لرئيس الحكومة أو الوزير الأول، نجد من بينها "السير على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية"⁽¹⁹⁾، وفي مقابل ذلك ينص الدستور أيضا أن عمل الحكومة خاضع لرقابة البرلمان⁽²⁰⁾، مما يفرض على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أن يسهر على ضمان

شفافية إدارة الشؤون العمومية، من خلال المراسيم التنفيذية التي يصدرها والتعليمات التي يوجهها والإرشادات التي يسديها، وفي السياق ذاته أقر الدستور من خلال المادة 136 منه علانية جلسات البرلمان التي تعتبر من صور الشفافية في إدارة الشؤون العمومية، وعلى رأسها التشريع ومراقبة عمل الحكومة.

ولم يكتف المؤسس الدستوري بالإشارة إلى اعتماد الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، درءا للفساد الإداري والمالي، بل كان أكثر حزمًا وجدية حين أسس مؤسسات تحمل العنوان ذاته لتختص بتنفيذ ذلك المبدأ. حيث استحدث بموجب الفصل الرابع من الباب المخصص للمؤسسات الرقابية، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وهي مؤسسة مستقلة⁽²¹⁾ عن السلطة التنفيذية تتولى وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها⁽²²⁾، متابعة ونشر وتنفيذ ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز قيم الشفافية والحكم الرشيد، إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر للمؤسسات والأجهزة المعنية عند الاقتضاء، وتجدر الإشارة إلى مجلس المحاسبة يعد من أهم المؤسسات العليا المستقلة المكلفة بمكافحة الفساد المالي، بالنظر للرقابة البعيدة التي يمارسها على أموال الدولة والجماعات المحلية ومختلف المرافق العمومية وكذا رؤوس الأموال التجارية⁽²³⁾، كما أن المؤسس الدستوري أناط بهذا الأخير مهمة المساهمة في ترقية الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات، وهذا ما نصت عليه الاتفاقيات المشار إليها في المبحث الأول، مما يعزز قناعتنا أنها مصدرا أساسيا لشفافية إدارة الشؤون العمومية في الجزائر، وبصدور القانون الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد مكافحة وتشكيلها وصلاحياتها⁽²⁴⁾، اتضحت لنا اختصاصات أخرى تتمتع بها هذه السلطة في إطار الشفافية باعتبارها وسيلة للوقاية من الفساد من جهة، ودعامة لإرساء الحكم الرشيد من جهة ثانية، وانسجاما مع ما قررته الاتفاقيات الدولية سالفة الذكر من جهة ثالثة، من بينها⁽²⁵⁾:

— السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته؛

— التقييم الدوري للأدوات القانوني المتعلقة بالشفافية والتدابير الإدارية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته،

— تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة، من خلال إعداد الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته ووضعها حيز التنفيذ.

هذه المهام والاختصاصات تجسد أهداف وأغراض الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليه الجزائر، وبغية الأعمال الأمثل لمبدأ وضع المشرع الجزائري مجموعة ضمانات، ضمنها في نصوص متفرقة، نتطرق لأهمها في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: ضمانات شفافية إدارة الشؤون العمومية في التشريع العادي

يرتبط الفساد الإداري والمالي بوسيلتين أساسيتين من وسائل إدارة الشؤون العمومية، يتعلق الأمر الأول بالموظف العمومية باعتباره الوسيلة البشرية لتنفيذ السياسة العمومية للدولة، ويتعلق الأمر الثاني بالمال العمومي باعتباره الوسيلة المادية لتجسيد تلك السياسات على أرض الواقع، وتبعاً لذلك ستقتصر في بحث ضمانات شفافية إدارة الشؤون العمومية، على الضمانات التي أقرها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (فرع أول) ثم نعرض في (الفرع الثاني) على بحث تلك الضمانات في قانون الصفقات العمومية، الذي اصطلحت عليه الاتفاقيات الدولية مصطلح قانون المشتريات.

الفرع الأول: ضمانات شفافية إدارة الشؤون العمومية في الأمر 03-06⁽²⁶⁾

تبدأ ضمانات شفافية إدارة الشؤون العمومية بمرحلة اختيار الموظف العمومي، من خلال وضع إجراءات واضحة تضمن نزاهة عملية الاختيار في حد ذاتها، وهذا ما نصت عليه المادة 74 من الأساسي العام للوظيفة العمومية، حين اشترطت المساواة بين المتنافسين على الوظيفة المراد الالتحاق بها، والمساواة تعني في ما تعني: عدم المساواة بين غير المتساويين، وجاءت هذه المادة تطبيقاً لأحكام المادة 67 من الدستور التي تنص على تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين، فالمساواة إذن تقتضي معايير موضوعية تتطلبها الوظيفة المراد شغلها، وتتمثل هذه المعايير في الجدارة والكفاءة، وتثبت الكفاءة بالشهادة العلمية، وتثبت الجدارة بالمسابقة، وهذا ما تضمنته المادة 80 من الأمر ذاته، والتي أوضحت أن الالتحاق بالوظائف العامة يكون عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات؛ أو على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين؛ الفحص المهني... الخ، وتكريساً لشفافية الاختبارات، ألزمت المادة 81 الجهة المنظمة للمسابقة بإعلان نتائج الاختبارات من طرف لجنة، تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق، ليتسنى لباقي المتسابقين ممارسة حقهم في الطعن إذا ما رأوا أن النتائج لا تعكس حقيقة الفائزين.

و كان قد صدر قبيل هذا الأمر القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁷⁾، نتيجة مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأكد على التزام المؤسسات والهيئات العمومية بجملة من الإجراءات التي من شأنها أن تضفي الشفافية على إدارتها، مما ينأى بها عن شبهة الفساد، من ذلك ما نصت عليه المادة الثالثة منه والتي ألزمت مستخدمي القطاع العام بمراعاة مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والكفاءة والإنصاف في توظيف المستخدمين وتسيير مساهمهم المهني، واتخاذ الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي وظائف أكثر عرضة للفساد، ونصت المادة الرابعة منه على أنه: "قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته"، وتجدر الإشارة إلى أن التصريح بالممتلكات يلزم بعض الموظفين خاصة متقليدي الوظائف العليا والوظائف الانتخابية، طيلة ممارستهم تلك الوظائف، فالتصريح يجدد كلما طرأ تغيير إيجابي على الذمة المالية للموظف أثناء ممارسة

وظيفته، وهو ملزم بالتصريح بعد انفصام الرابطة الوظيفية بينه وبين وظيفته. وهذا ما أكدته القانون 08-22 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها واختصاصاتها، حيث أسند لها من بين الاختصاصات: "القيام بالتحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية"⁽²⁸⁾، كل هذه الإجراءات تعتبر من بين الضمانات التي من شأنها أن تركز مبدأ شفافية إدارة الشؤون العمومية، وتبعد شبهة الفساد عن ساحة الموظف العمومي من جهة، وتساعد الجهات التي لها سلطة التعيين على وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، الذي سيتولى بدوره إدارة أموال المرفق العمومي، التي وجب أن تحضي هي الأخرى بما يضمن شفافية إدارتها وحسن إنفاقها وتسييرها.

الفرع الثاني: ضمانات شفافية إدارة الشؤون العمومية في المرسوم 15-247⁽²⁹⁾

يجد مبدأ ضمان شفافية إدارة الشؤون العمومية أساسه القانوني في مجال الصفقات العمومية، في المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي محل العنوان أعلاه، والتي نصت على أنه: "الضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات..."، هذه المبادئ تشير صراحة إلى إلزام المصالح المتعاقدة بإعمال مبدأ الشفافية في منح الصفقات العمومية، وفي إطار أحكام هذا المرسوم، ولم يقتصر المرسوم على هذه المادة في إرساء مبدأ الشفافية كوقاية من الفساد، بل أقر إجراءات أخرى خلال جميع أبوابه وفصوله، شكلت ضمانات حقيقية لشفافية إدارة الشؤون العمومية من خلال الصفقات العمومية، من تلك الضمانات ما نصت عليه المادة 14 منه، والمتمثل في إلزام المصلحة المتعاقدة بإشهار حاجاتها واستشارة المتعاملين المؤهلين، إذا اختارت المصلحة المتعاقدة طريقة الإجراءات المكيفة لإبرام صفقتها، فإذا لم تتحصل على أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، يجب عليها إعلان عدم الجدوى.

ومن بين الضمانات أيضا، نجد إلزام المصلحة المتعاقدة بإعداد دفتر الشروط بكل مشتملاته وتأثيره لدى الجهة المختصة، ثم إعلان طلب العروض بغية الحصول على عروض من عدة متعهدين، لتتمكن من اختيار أحسن العروض من حيث المزايا الاقتصادية، وأوضحت المادة 65 كيفيات الإشهار واشترطت أن يكون إجبارية في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي ومكتوبا بلغتين إحداهما اللغة العربية، وأن ينشر في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني، وأردفت الفقرة الثانية النص على وجوب نشر إعلان المنح المؤقت في ذات الجرائد التي نشر فيها إعلان طلب العروض، هذا الإجراء من شأنه أن ينهي إلى علم جميع المتعهدين لمن تم إسناد موضوع الصفقة، وما هي المعايير التي تم اختيارها على أساسها، ومن ثم يمكنهم الاعتراض على المنح المؤقت أمام لجنة الصفقات المختصة بالفصل في الطعون.

ومن صور الشفافية في الصفقات العمومية علانية فتح العروض، هذا الإجراء يسمح للمتعهدين على الاطلاع على مختلف الوثائق المكونة لعروضهم، حيث تسجل كل الوثائق في سجل خاص معد لهذا الغرض يتم التوقيع على كل محضر فتح من قبل أعضاء لجنة فتح الأظرفة على رأى المتعهدين الحاضرين⁽³⁰⁾.

ويعتبر دفتر الشروط المشار إليه أنفاً من بين أهم الوثائق التي تبين تفاصيل الصفقة وطريقة إبرامها، وبنود تحيين الأسعار وغرامات التأخير، وهو الوثيقة التي توضح بالتفصيل المعايير التي اعتمدها المصلحة المتعاقدة لاختيار المتعامل المتعاقد، وهذا ما أكدته المادتان 78 و 79 من المرسوم الرئاسي 15-247، حيث نصت على أنه: "يجب أن تكون معايير اختيار المتعامل المتعاقد ووزن كل منها، مرتبطة بموضوع الصفقة وغير تمييزية، مذكورة إجبارياً في دفتر الشروط الخاص بالدعوة للمنافسة، ويجب أن تستند المصلحة المتعاقدة لاختيار أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية:

1/ إما إلى عدة معايير، من بينها:

- النوعية،
 - آجال التنفيذ أو التسليم،
 - السعر والكلفة الإجمالية للاقتناء والاستعمال،
 - الطابع الجمالي والوظيفي،
 - النجاعة المتعلقة بالجانب الاجتماعي لترقية الإدماج المهني للأشخاص المحرومين من سوق الشغل والمعوقين والنجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة،
 - القيمة التقنية،
 - الخدمة بعد البيع والمساعدة التقنية،
 - شروط التمويل عند الاقتضاء، وتقليص الحصة القابلة للتحويل التي تمنحها المؤسسات الأجنبية.
- ويمكن أن تستخدم معايير أخرى، بشرط أن تكون مدرجة في دفتر الشروط الخاص بالدعوة للمنافسة.
- 2/ إما إلى معيار السعر وحده إذا سمح موضوع الصفقة بذلك.
- لا يمكن أن تكون قدرات المؤسسة موضوع معيار اختيار. وتطبق نفس القاعدة على المناولة.
- يمكن أن تكون الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف المشروع موضوع معايير اختيار.
- في إطار الصفقات العمومية للدراسات، يستند اختيار المتعاملين المتعاقدين أساساً إلى الطابع التقني للاقتراحات.

كما يجب أن يكون نظام تقييم العروض التقنية، مهما يكن إجراء الإبرام المختار، متلائماً مع طبيعة كل مشروع وتعقيده وأهميته"، إضافة إلى خضوع الصفقة العمومية إلى الرقابة قبل التنفيذ وأثناءه وبعده، مما يضفي الشفافية ويبعد الفساد عن إبرامها وتنفيذها وتسليمها، بقي أن نشير إلى ملاحظة تتعلق بنص تنظيم الصفقات العمومية، حيث أن هذا الأخير منظم بموجب مرسوم طبقاً لدستور 1996، حين كان تنظيم الصفقات العمومية يندرج ضمن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، فأصبح من اختصاص القانون، باعتباره من القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية⁽³¹⁾، مما يجعل هذا النص غير دستوري في ظل الدستور القائم، وعلى ذلك نهيب بالبرلمان الجزائري أن يسارع إلى إصدار القانون المتعلق بالقواعد العامة للصفقات العمومية.

الخاتمة:

- في ختام ورقتنا هذه توصلنا إلى مجموعة من النتائج من أهمها أن :
- عالمية الفساد تقتضي عالمية مكافحته والوقاية منه، وأن من أنجع وسائل الوقاية من الفساد، إعمال مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية؛
 - الدستور الجزائري المعدل سنة 2020، وضع عديد الضمانات لتجسيد شفافية إدارة الشؤون العمومية، سواء ما تعلق منها بالنص على المبدأ ونبذ الفساد، أم باستحداث مؤسسات دستورية مستقلة، تتولى تنفيذ الشفافية ومكافحة الفساد وأخلفة الحياة العامة؛
 - انسجام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مع الاتفاقيات الدولية والقارية والإقليمية؛
 - اغلب النصوص القانونية الصادرة بعد مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لم تخل من الإشارة إلى ضمانات شفافية إدارة الشؤون العمومية، تلميحاً أو تصريحاً.
- وبناء على النتائج التي توصلنا إليها وبالنظر لأهمية موضوع الملتقى نتشرف بأن نضع بين أيديكم بعض التوصيات، التي رأينا أن الأخذ بها من شأنه أن يساهم في نشر قيم الشفافية دراً للفساد ومكافحته، وتتمثل في:
- ترفيع هذا الملتقى ليصبح ملتقى دولياً ينظم دورياً كل سنة، نظراً لالتسام الفساد وسبل مكافحته بالصفة الدولية؛
 - حث المشرع على الإسراع في إعداد قانون قواعد الصفقات العمومية ومناقشة والمصادقة عليه، ليصبح منسجماً مع أحكام الدستور؛
 - تعديل قوانين كل من: الوقاية من الفساد ومكافحته، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، قانون الجماعات المحلية، وتضمينها مزيداً من الضمانات التي تكرس شفافية إدارة وتسيير الشؤون العمومية.

الهوامش:

(1) - للاطلاع على النص الكامل للاتفاقية، ينظر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26 الصادر في 25 أبريل 2004.

(2) - ينظر المادة الأولى من الاتفاقية، المصدر نفسه.

(3) - المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، مصدر سابق.

(4) - المادة 07 من اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر نفسه.

(5) - المادة 09 من اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر نفسه.

(6) - المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر نفسه.

(7) - المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر نفسه.

- (8) - المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصدر سابق.
- (9) - محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة الفساد، رسالة ماجستير في القانون العام، نوقشت سنة 2019 بجامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن، ص ص 106-107.
- (10) - اعتمدت بمابوتو في الحادي عشر يوليو 2003، وصادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-173، المؤرخ في العاشر أبريل 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 24، الصادر في 16 أبريل 2006.
- (11) - ينظر الفقرة الخامسة من ديباجة اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه، مصدر سابق.
- (12) - البند الخامس من المادة الثانية من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المصدر نفسه.
- (13) - البند الثالث من المادة الثالثة من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المصدر نفسه.
- (14) - المادة 20 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المصدر نفسه.
- (15) - اعتمدت وحررت بالقاهرة في 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 54، الصادر بتاريخ 21 سبتمبر 2014.
- (16) - المادة 02 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المصدر نفسه.
- (17) - المادة 10 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المصدر نفسه.
- (18) - دستور الجزائر المعدل سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2020.
- (19) - المادة 112 من الدستور المعدل في 2020، المصدر نفسه.
- (20) - المادة 115، المصدر نفسه.
- (21) - المادة 204 من دستور الجزائر لسنة 2020، مصدر سابق.
- (22) - المادة 205 من دستور الجزائر لسنة 2020، المصدر نفسه.
- (23) - المادة 199 من دستور الجزائر لسنة 2020، المصدر نفسه.
- (24) - القانون 08-22 المؤرخ في 05 مايو 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد مكافحة وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادر في 14 مايو 2022.
- (25) - المادة 04 من القانون 08-22، المصدر نفسه.
- (26) - الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.
- (27) - القانون 01-06 المؤرخ في 22 فبراير 2006. المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادر في 08 مارس 2006، معدل ومتمم بالقانون 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، وكذا القانون 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011.
- (28) - المادة 05 من القانون 08-22، مصدر سابق.
- (29) - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادر في 20 سبتمبر 2015.
- (30) - المادتان 70 و71 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مصدر سابق.
- (31) - المادة 139، البند العاشر من دستور الجزائر المعدل سنة 2020، مصدر سابق.

قائمة المصادر والمراجع:

- 1 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المعدل سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2020.
- 2 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128، بتاريخ 19 أبريل

- 3 - اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة، اعتمدت بمابوتو في الحادي عشر يوليو 2003، وصادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-173، المؤرخ في العاشر أفريل 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 24، الصادر في 16 أفريل 2006.
- 4 - الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، اعتمدت وحررت بالقاهرة في 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 54، الصادر بتاريخ 21 سبتمبر 2014.
- 5 - القانون 06-01 المؤرخ في 22 فبراير 2006. المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادر في 08 مارس 2006، معدل ومتمم بالقانون 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، وكذا القانون 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011.
- 6 - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.
- 7 - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادر في 20 سبتمبر 2015.
- 8 - القانون 22-08 المؤرخ في 05 مايو 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد مكافحة وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادر في 14 مايو 2022.
- 9 - محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة الفساد، رسالة ماجستير في القانون العام، نوقشت سنة 2019 بجامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن.

دراسة تقييمية حول صلاحيات كل من الهيئة الوطنية والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، قراءة في قانون رقم 01-06 وقانون رقم 08-22.



د/ سليمان حميدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة مولود معمري، تيزي وزو

hamida.slimani@dz.umtmo

ملخص:

نظرا لارتفاع قضايا الفساد واستفحالها اعتمدت الجزائر كغيرها من الدول على استصدار مجموعة من النصوص القانونية بهدف الحد من ظاهرة الفساد وأهمها قانون 01/ 06، والذي استحدث هيئة خاصة سميت بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أعطى لها المشرع الجزائري صلاحيات يغلب عليها الطابع الاستشاري، ليأتي بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب قانون رقم 22-08 والتي تعتبر مؤسسة دستورية جديدة جاء بها دستور أول نوفمبر 2020، حيث تتميز بصلاحيات أقوى بكثير من تلك الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

الكلمات المفتاحية: الفساد، الهيئة الوطنية، السلطة العليا، صلاحيات.

مقدمة:

يعد الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة حديثة تتصل بالطبيعة البشرية، وقد عرفتها المجتمعات الإنسانية في كل الأزمنة والعصور فلا يخلو منها أي مجتمع مهما بلغ من مراحل النمو والتطور، وهذا يعني أن الفساد ظاهرة دولية عابرة للحدود وتعاني منه كل المجتمعات النامية منها والمتقدمة على حد سواء، مما يحتم دق ناقوس الخطر واتخاذ كافة الإجراءات الوقائية والعلاجية السريعة للحد من مظاهر الفساد.

يتطلب مكافحة ظاهرة الفساد تضافر جهود جميع الدول، وأمام استفحالها في السنوات الأخيرة، حاول المشرع الجزائري إيجاد العديد من الآليات القانونية للحد منها، ومن أبرز هذه الآليات صدور قانون رقم 06-01 الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾ بعد أن صادقت الدولة الجزائرية على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد الصادرة من هيئة الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية⁽²⁾، يصطلح فعليه، في إطار الجهود الرامية إلى الوقاية من الفساد والحد منه، أنشأ المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أنبسط لها مهمة وطنية مكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ إستراتيجية وطنية في هذا المجال، كذلك تكريسا لما جاء في الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمجابهة هذه الظاهرة كانت البداية من خلال هذا القانون الذي له الأولوية في إنشاء هذه الهيئة وذلك من خلال أحكام المادة 17 من قانون رقم 01-06 التي

تنص "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ إستراتيجية الوطنية في مجال الفساد".

نظرا لأهمية هذه الهيئة في مجال مكافحة الفساد أعطاها الدستور الأساس والمكانة الأكبر من خلال دستورها ذلك من خلال نص المادة 202 من قانون رقم 01/16 متضمن التعديل الدستوري 2016⁽³⁾ حيث تنص "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، لتصبح هيئة دستورية" بنفس التسمية التي أعطاها إياها قانون رقم 01/06، ألا انه نظرا لصلاحياتها المحدودة من عدة جوانب عمد المشرع الجزائري إلى استبدالها بموجب مرسوم رئاسي رقم 20/445 متعلق بالتعديل الدستوري⁽⁴⁾، بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد والتي تم تجسيدها بموجب قانون رقم 08-22⁽⁵⁾، ليمنح لها الاستقلالية التامة لأداء مهامها المركزة أساسا على استئصال ظاهرة الفساد، فعليه فالإشكالية المطروحة في هذه المداخلة تتمثل مدى نجاعة صلاحيات الممنوحة لكل من الهيئة الوطنية والسلطة العليا في الوقاية من الفساد ومكافحته؟

تكمن أهمية هذه الدراسة في تبيان الفرق الموجود في مجال الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لكل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ظل قانون رقم 01-06، مقارنة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي قام المشرع الجزائري باستحداثها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي نظمها بموجب قانون رقم 08-22، السالف الذكر.

فعليه، تهدف هذه الدراسة إلى تبيان الدور المحدود للهيئة الوطنية في الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من خلال التعرض للطابع الاستشاري وكذا محدودية الدور الرقابي لها، بالإضافة إلى تقييدها في تحريك الدعوى العمومية (المبحث الأول)، كما تهدف هذه الدراسة إلى الإلمام بالصلاحيات الواسعة الممنوحة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب قانون رقم 08-22 والتي تعتبر مؤسسة دستورية جديدة جاء بها دستور أول نوفمبر 2020، حيث تتشكل بدلا عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتتميز بصلاحيات أقوى بكثير من تلك الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال تكليفها بمهام رقابية مهمة لمواجهة الفساد ومكافحته، بالإضافة إلى صلاحيتها في إحالة كل أشكال الفساد إلى القضاء (المبحث الثاني).

المبحث الأول

محدودية صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

قام المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2016، بالتأكيد على مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي كان المشرع قد نص عليها في القانون رقم 01-06 سالف الذكر، بأنها تتولى على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد في إطار تكريس مبدأ دولة الحق والقانون، لذا يستنتج طغيان الطابع الاستشاري على اختصاصاتها، فبالرغم من أنها هيئة للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا

أن دورها في الواقع يقتصر على الوقاية من الفساد وليس مكافحته (المطلب الأول)، بالإضافة إلى اقتصار دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عندما تتوصل إلى أن وقائع معينة تتطلب متابعة جزائية، على مجرد إخطار السلطات العليا ممثلة في شخص وزير العدل حافظ الأختام (المطلب الثاني).

المطلب الأول: غلبة الطابع الاستشاري على مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أهم ما يمكن ملاحظته على اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هو طغيان الطابع الاستشاري على اختصاصاتها، فبالرغم من أنها هيئة للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها يقتصر على الوقاية من الفساد وليس مكافحته، حيث ينحصر دورها في اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تتجسد من خلالها مبادئ دولة القانون، في إطار النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون والأموال العمومية، وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة، هذا بالإضافة إلى اقتراح التدابير ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي (الفرع الأول)، بالإضافة إلى محدودية دورها الرقابي، حيث أن رقابتها تنتهي عند إعداد التقارير وتقديمها إلى رئيس الجمهورية، دون أن يكون لها أي دور في تحريك الدعوى العمومية، فهي لا تعدو إلا أن تكون مجرد هيئة استشارية تكتفي بتقديم توصيات وتوجيه اقتراحات لا غير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطابع التوجيهي والتحسيبي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

وفقا للمادة 20 من القانون رقم 06-01 السالف الذكر، فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تتمتع بمجموعة من المهام ذات الطبيعة التوجيهية والتحسيبية يمكن اجمالها على النحو التالي:

✓ اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، حيث يعتبر اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد من المهام الأساسية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث يعد عملها وقائي بالأساس، وهذا من خلال وضع آليات وضوابط تمنع وقوع جرائم الفساد، وليس الاكتفاء بمحاربة هذه الظاهرة بعد وقوعها، وبهذا قد نتجنب جمع النتائج السلبية التي تنجم عن وقوع هذه الجرائم، ومن هنا تظهر الأهمية القصوى للسياسة التي يتعين على الهيئة وضعها، من أجل الحد من استفحال ظاهرة الفساد.

✓ تقديم توجيهات واقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد، إذ تتولى الهيئة كذلك تقديم توجيهات واقتراحات للمؤسسات والقطاعات العمومية والخاصة على حد سواء، تتعلق بالسبل التي من شأنها الوقاية من الفساد، وفتح مجالات للتعاون فيما بينها في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة، بما يساعد على تشجيع النزاهة والأمانة وروح المسؤولية بين الموظفين العموميين، وتمكن المؤسسات الخاصة من ممارسة مهامها بأفضل صورة ممكنة، بالإضافة إلى اقتراح تدابير ذات طابع تشريعي أو تنظيمي، بما يمكن أن يجعل منظومة مكافحة الفساد أكثر فعالية ونجاعة.

- ✓ تتولى الهيئة الوطنية من الفساد ومكافحته القيام بإعداد برامج تحسيسية للمواطن في شكل دورات، من أجل توعيتهم بالأخطار والآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- ✓ العمل على تفعيل الأدوات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، إذ تقوم الهيئة بالبحث عن عوامل الفساد في الإجراءات والممارسات الإدارية، من أجل تقديم التوصيات اللازمة لإزالتها.
- ✓ تضمن الهيئة تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، كما تسهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، والتعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي، وتحت على كل نشاط يتعلق بالبحث وتقييم الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- وترفع الهيئة في الأخير إلى رئيس الجمهورية، تقريراً سنوياً يقتضي تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وجميع النقائص التي تمت معالجتها والتوصيات التي تقترحها إذا اقتضى الأمر ذلك.
- كما نلاحظ في هذا السياق أن المشرع الجزائري لم ينص على نشر التقرير المرفوع إلى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام على نحو ما قام به المشرع الفرنسي، الذي نص على ضرورة نشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية، ونفس الأمر ينطبق على السلطات الإدارية المستقلة، على غرار مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي تنشر تقاريرها إما في الجريدة الرسمية أو في الانترنت وهذا حتى تخضع للرقابة الشعبية.
- ✓ تقديم توجيهات واقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد: حيث تقوم الهيئة بتقديم توجيهات للهيئات والمؤسسات سواء كانت عامة أو خاصة، إضافة إلى ذلك تقترح تدابير يمكن أن تكون ذات طابع تشريعي أو تنظيمي، الأمر الذي جعل المنظومة المتعلقة بالفساد فعالة.
- ✓ وللهيئة أيضاً أن تتعاون مع القطاعات العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات العموميين وحتى على تشجيع النزاهة والأمانة وروح المسؤولية بين الموظفين العموميين وحتى تتمكن المؤسسات الخاصة من ممارسة مهامها بصورة عادية وسليمة.
- ✓ إعداد برامج تحسيسية: وذلك عن طريق الدورات التحسيسية حيث يمكن للهيئة أن تعد برامج من أجل توعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- ✓ جمع واستغلال كل المعلومات التي من شأنها أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد، حي تقوم الهيئة بالبحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

✓ تفعيل الدورات والإجراءات الخاصة بالوقاية من الفساد، من خلال ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية المدعمة بإحصائيات وتحليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁶⁾.

✓ أضف إلى ذلك السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي، كما تحث الهيئة على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها⁽⁷⁾.

الفرع الثاني: محدودية الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

من خلال ما ورد في نص المادة 20 من قانون رقم 06-01 السالف الذكر، نجد بأن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع ببعض الاختصاصات الرقابية أو شبه رقابية – إن صح التعبير- والتي حاول المشرع من خلالها إضفاء نوع من الحيوية على عملها، ويمكن أن تساهم في والحد من الفساد بمختلف أشكاله، والتي من بينها ما يلي⁽⁸⁾ :

✓ جمع واستغلال كل المعلومات التي من شأنها أن تساهم في الحد من أعمال الفساد والوقاية منها بمختلف صورها، وخاصة البحث عن عوامل الفساد في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، وكذا الإجراءات والممارسات الإدارية من أجل تقديم توصيات لإزالتها.

✓ التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا لتحديد مدى فعاليتها.

✓ جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالنيابة العامة بشكل أساسي.

إلا أن ما يمكن ملاحظته بأن المشرع لم يزود الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بما يلزمها من اختصاصات لمكافحة الفساد بصفة فعلية، حيث نجد أن رقابتها تنتهي عند إعداد التقارير وتقديمها إلى رئيس الجمهورية، دون أن يكون لها أي دور في تحريك الدعوى العمومية من خلال القيام بإخطار الجهات القضائية المختصة، مما يؤكد على محدودية الرقابية التي تضطلع بها، فهي لا تعدو إلا أن تكون مجرد هيئة استشارية تكتفي بتقديم توصيات وتوجيه اقتراحات لا غير.

كما نلاحظ في هذا السياق أن المشرع الجزائي لم ينص على نشر التقرير المرفوعة إلى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام على نحو ما قام به المشرع الفرنسي، الذي نص على ضرورة نشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية، ونفس الأمر ينطبق على السلطات الإدارية المستقلة، على غرار مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي تنشر تقاريرها إما في الجريدة الرسمية أو في الانترنت وهذا حتى تخضع للرقابة الشعبية⁽⁹⁾.

المطلب الثاني: تقييد سلطة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تحريك الدعوى العمومية

يقتصر دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عند ما تتوصل إلى أن وقائع معينة تتطلب متابعة جزائية، على مجرد إخطار للسلطات العليا ممثلة في شخص وزير العدل حافظ الأختام، وهو ما يظهر بشكل واضح تقييد سلطتها في مجال تحريك الدعوى العمومية، وفي ذلك نصت المادة 22 من قانون رقم 06-01 السالف الذكر على أنه "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء".

وعليه يتبين لنا من خلال هذه المادة أن الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، تقوم عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي بإخطار وزير العدل وهذا عبر آليتين وهما:

— بمناسبة القيام بمهام الرقابية العادية، وهذا من خلال عمليات التحري جمع المعلومات وتحليلها واستغلالها.

عند تلقيها التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالمنتخبين المحليين، والموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب ووظائف عليا، وكذا الموظفين الذين تحدد قائمتهم عن طريق مقرر من مدير الوظيفة العمومية، حيث أنه بإمكانها دراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها.

فعليه، يقتصر دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عند ما تتوصل إلى أن وقائع معينة تتطلب متابعة جزائية، على مجرد إخطار للسلطات العليا ممثلة في شخص وزير العدل حافظ الأختام، وهو ما يظهر بشكل واضح تقييد سلطتها في مجال تحريك الدعوى العمومية، وفي ذلك نصت المادة 22 من القانون رقم 06-01 السالف الذكر على أنه "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء". كما يتبين لنا بأن المتابعة القضائية تبقى خاضعة للسلطة التقديرية لوزير العدل وحده ودون سواه، حيث تتوقف عليه تحريك الدعوى العمومية، وهو ما يجعل من الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته بمجرد هيئة استشارية لا تملك أية سلطات تقريرية الأمر الذي يقلص من مهامها الرقابية إلى أبعد الحدود.

المبحث الثاني

توسيع من صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نظرا للصلاحيات المحدودة الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ونظرا لاستفحال ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة، عمد المشرع الجزائري على استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تتجسد من خلالها مبادئ دولة القانون، في إطار النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون والأموال العمومية، كما تمارس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مهام رقابية مهمة لمواجهة الفساد بشكل فعال وتحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله (المطلب الأول)، بالإضافة إلى إحالة كل أشكال الفساد إلى القضاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدور التوجيهي والرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بالرجوع إلى قانون رقم 08-22 سالف الذكر، يتمثل الدور التوجيهي والتحسيبي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تتجسد من خلالها مبادئ دولة القانون، في إطار النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون والأموال العمومية، وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة، هذا بالإضافة إلى اقتراح التدابير ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي (الفرع الأول)، كما تتمتع السلطة بمهام رقابية حيث ألزم المشرع كل المؤسسات والهيئات العمومية وكذا أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، التعاون مع السلطة العليا وموافاتها بالمعلومات والوثائق التي تطلبها للقيام بمهامها، وذلك تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الدور التوجيهي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

- يكمّن الدور التوجيهي التحسيبي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في :
- ✓ جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد وكشفها.
 - ✓ التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، اقتراح الآليات المناسبة لتحسينها.
 - ✓ ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحليل المرسلة إليها من طرف القطاعات والمتدخلين المعنيين.
 - ✓ وضع شبكة تفاعلية ترمي إلى إشراك المجتمع المدني وكذا توحيد وترقية أنشطته ذات الصلة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
 - ✓ تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة، وذلك من خلال إعداد الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته، ووضعها حيز العمل.
 - ✓ العمل على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁰⁾.
 - ✓ التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة لتبادل المعلومات مع الهيئات الدولية المختصة في مجال مكافحة الفساد، وكذا الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد.
 - ✓ إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير واجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للأحكام

المتضمنة في الاتفاقيات.

أما عن الطابع التحسيسي لدور الهيئة، فيمكن تحديده في إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

وترفع الهيئة في الأخير إلى رئيس الجمهورية، تقريراً سنوياً يقتضي تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وجميع النقائص التي تمت معالمتها والتوصيات التي تقترحها إذا اقتضى الأمر ذلك⁽¹¹⁾.

الفرع الثاني: الطابع الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نجد أن الصلاحيات الرقابية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتمثل فيما يلي:

✓ تلقي التصريح بالممتلكات وضمان معالمتها ومراقبتها: يلزم الموظف العام بالتصريح بممتلكاته

قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العامة وصون نزاهة لأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية.

غير أنه ليس كل موظف عمومي في مفهوم المادة 2 من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يقدم التصريح بممتلكاته أمام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فعندما يتعلق الأمر برئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان والوزير الأول وأعضاء الحكومة، وكذا أعضاء المحكمة الدستورية ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والقضاة والولاة، فكل هؤلاء يقدمون التصريح بممتلكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا.

أما السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فيقتصر دورها على مراقبة التصريح بممتلكات ولعل ذلك راجع رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة المحلية وفقاً لنص 2 من المادة 6 من قانون 01-06. يشترط المشرع أن يكون التصريح بالممتلكات صحيحاً ومستوفياً لكل الشروط القانونية، وإلا يكون الموظف العمومي مرتكب لجريمة عدم التصريح بالممتلكات أو التصريح الكاذب، وذلك عندما تتحقق السلطة العليا أن اكتتاب التصريح غير كامل أو خاطئ.

تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية.

تتولى السلطة العليا متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

تقوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عندما تعين وجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، بتوجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الانتهاكات في الأجل الذي تحدده.

تمارس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كل تلك الصلاحيات من تلقاء نفسها أو

بعد تبليغها أو إخطارها من قبل شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق
بأفعال الفساد (12).

ولقد اشترط المشرع في نص المادة 6 من قانون رقم 08-22 لقبول التبليغ أو الإخطار أن يكون ذلك مكتوبا
وموقعا ويحتوي على كل العناصر المتعلقة بالفساد. كما يجب تحديد هوية المبلغ أو المخطر تحديدا كافيا.

المطلب الثاني: تخويل للسلطة العليا صلاحية إحالة كل أشكال الفساد على القضاء

إذا ما اكتشفت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وجود انتهاك لقواعد النزاهة
والشفافية يمكنها إخطار النائب العام المختص إقليميا وذلك بعد اتخاذ الإجراءات المحددة في المادة 10
من قانون 08-22.

كما يمكن للسلطة العليا في حالة توفر عناصر جديّة تؤكّد وجود ثراء غير مبرر لموظف عمومي، أن تقدم
تقريراً لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي محمد بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجديد عمليات مصرفية
أو حجز ممتلكات لمدة ثلاثة أشهر عن طريق أمر قضائي يصدر عن رئيس ذات المحكمة (13).
وعليه أصبح بإمكان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته إبلاغ النيابة العامة بالوقائع
والأفعال التي تحمل وصف جزائي، بعد أن كان دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يقتصر على
إخطار وزير العدل بالمخالفات المعينة، وهو الذي يقدر مدى ملائمة المتابعة، وفي ذلك تقييدا لسلطتها في تحريك
الدعوى.

الخاتمة:

في ختام هذه المداخلة، نخلص إلى القول بأن المشرع الجزائري في سبيل مكافحته لجرائم الفساد قام
باستحداث آلية إدارية ذات طبيعة رقابية المتمثلة في السلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته، تتمتع
بالاستقلالية، لها أن تتخذ مجموعة من التدابير الإدارية والاستشارية من أجل القضاء على جرائم الفساد، أو
على الأقل الحد منها عوضا عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

فعليه، إن قانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
وتشكيلتها وصلاحياتها يؤكد حرص الدولة على استئصال ظاهرة الفساد، كما يؤكد على أن فعالية هذه
المؤسسة الجديدة مرهون بقدرتها على صياغة إستراتيجية محكمة للوقاية من الفساد ومكافحته وهي المهمة
الأساسية التي تتولاها السلطة، وأن تنال الاستقلالية الكاملة في إحالة الملفات للقضاء، وأن تحدياتها هي
رسم إستراتيجية للوقاية من الفساد في المستقبل، لإعادة بناء مشروع مجتمع لإحداث قطيعة مع ممارسات
الفساد.

إن قانون رقم 08-22 أعطى للسلطة العليا صلاحيات قوية حتى تحقق دورا هاما في مجال الوقاية من
الفساد ومكافحته، حيث أنها تملوكل الهيئات، ومن صميم مهامها :

✓ التحقيقات الإدارية حيث يمنح لها الحق أن توجه أمرا لضمان لسير الحسن للمرفق العام و تكريس مبادئ المساواة ومبدأ الشفافية، فلتحقيق ذلك ينبغي العمل على وضع آليات قوية لأخلة العمل الإداري والمالي في مؤسسات الدولة، كذلك ضمان تحقيق آلية التصريح بالممتلكات للأهداف التي وضعت من أجلها.

✓ حق السلطة العليا أن تتلقى الإخطارات لأي واقعة من وقائع الفساد من كل شخص طبيعي أو معنوي، لكن يشترط القانون فقط أن يكون الإخطار مكتوبا يحدد هوية المبلغ والوقائع المتعلقة بالفساد، تضمن فعاليتها إذا رأت الوقائع محل الإخطار أو التبليغ هي جريمة من جرائم الفساد يمكن أن تخطر النائب العام مباشرة، يمكنها أن تتعامل مباشرة مع القضاء،

✓ كما يعطي القانون الصلاحية للسلطة العليا الحق في إنشاء شبكة للمجتمع المدني من خلال تنسيق عمل الجمعيات في مجال الوقاية من الفساد، مما يجعل لها شريك قوي في أعمال المجتمع المدني بمختلف أطيافه، لتشخيص الانتهاكات المرتكبة.

الهوامش:

(1) - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14 بتاريخ 08 مارس 2006.

(2) - انظر الاتفاقيات الدولية:

أ- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 58/4 في دورتها الثامنة والخمسين- مؤتمر التوقيع السياسي رفيع المستوى المنعقد بمدينة ميريدا بالمكسيك في الفترة من 09 إلى 11 ديسمبر 2003، وصادقت الجزائر على هذه الاتفاقية بتخطيط بموجب مرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق ل 19 أبريل 2004.

ب- اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو بتاريخ 11 جويلية 2003 والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 الموافق ل 10 أبريل 2006.

ج- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة بتاريخ 11 ديسمبر 2010 التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249 المؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق ل 08 ديسمبر 2014.

(3) - قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 14، صادر بتاريخ 07 مارس 2016، يعدل ويتمم قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر. عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008، يعدل ويتمم قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 افريل 2002، يعدل ويتمم دستور 1996 مؤرخ في 1 ديسمبر 1996، مصادق عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في ديسمبر 1996، ج.ر. عدد 76، صادر بتاريخ 28 فيفري 1996.

- (4) - مرسوم رئاسي رقم 20-445 مؤرخ في 20 ديسمبر 2020، متعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020، ج ر عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.
- (5) - قانون رقم 08-22 مؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر عدد 32، صادرة في 14 ماي 2022.
- (6) - رشيد زوايمية، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2008، ص 145.
- (7) - المادة 20 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.
- (8) - المادة 20 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.
- (9) - زوايمية رشيد، مرجع سابق، ص 145.
- (10) - ملايكية اسيا، "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء قانون رقم 08-22"، المجلة مجلة الفكر القانوني والسياسي، مجلد 6، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمارثلي، الاغواط، 2022، ص 865.
- (11) - ملايكية اسيا، مرجع سابق، ص 866.
- (12) - عكو فاطمة الزهراء، "فعالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور قانون رقم 22-08"، المجلة مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، مجلد 8، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليااس، سيدي بلعباس، 2022، ص 508.
- (13) - ملايكية اسيا، مرجع سابق، ص 867.

إشراك المجتمع المدني في نشر قيم النزاهة وتعزيز ثقافة نبذ الفساد



قاوى عز الدين

السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

البريد الالكتروني: azedineg59@gmail.com

مقدمة:

يعد الفساد ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة تؤثر على جميع البلدان، وهو سلوك فردي أو لجماعة معينة قريبة من صنع القرار أو لها دور فيه، هذا الأمر الذي يقوض مؤسسات الدولة ويقوض السلم الاجتماعي ويساهم في انعدام الاستقرار. كما يقوض الفساد أسس المؤسسات الديمقراطية، خاصة إذا انتشر وأصبح كسياسة دولة، أو أصبح بمثابة كيان موازي مكون من لوبيات الفساد الأمر الذي يؤدي بسيادة القانون وجعله محل شك، مما يسهم في فقدان الثقة من قبل الأفراد في مؤسسات الدولة، ويؤدي إلى تفشي مظاهر الفساد وهو الأمر الذي يؤثر بشكل كبير على التنمية الاقتصادية ويتسبب في إهدار فرص الاستثمار الأجنبي المباشر، وهذا الأمر الذي يمس المواطن بصفة مباشرة وغير مباشرة، هذا ما يجعل تجنيد الأفراد من تلقاء أنفسهم في كيانات المجتمع المدني قصد التصدي لهذه الممارسات ضرورة ملحة، قصد العمل إلى جانب مؤسسات الدولة المعنية بالتصدي للفساد ومكافحته.

ويرتبط مفهوم المجتمع المدني تاريخياً في الفكر السياسي بمفهوم جماعات المصالح منذ عصر أرسطو في تناوله للعلاقة بين طبيعة النظام السياسي وصراع جماعات المصالح إلى هيجل الذي يرى بأن المجتمع المدني هو المستوى الوسيط بين العائلة والدولة، إلا أنه في الفكر السياسي بعد مرحلة الثمانينيات من القرن الماضي جعلت المجتمع المدني إطاراً للربط بين، الديمقراطية والتي تعني المشاركة في اتخاذ القرار، والتنمية وهي تطوير مختلف بنيات المجتمع، والتسوية السلمية للنزاعات داخلية أو خارجية، وهذه الأفكار الثلاثة تقوم على فكرة التعبئة لتحقيقها وهي المشاركة الاختيارية.

يشير مصطلح المجتمع المدني إلى كل أنواع الأنشطة التطوعية التي تنظمها الجماعة حول مصالح وقيم وأهداف مشتركة. وتشمل هذه الأنشطة المتنوعة الغاية التي ينشدها من ينخرط فيها، فالغاية من إنشاء مختلف فعاليات المجتمع المدني هو تقديم الخدمات، أو دعم التعليم المستقل، أو التأثير على السياسات العامة. ففي إطار هذا النشاط الأخير.

يضم المجتمع المدني مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي لها وجود في الحياة العامة وتهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو خيرية.

و من ثم يشير مصطلح منظمات المجتمع المدني إلى جمعيات ينشؤها أشخاص تعمل على نصرة قضية مشتركة. وهي تشمل المنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، والمنظمات الخيرية، والنقابات المهنية، ومؤسسات العمل الخيري. أما الميزة المشتركة التي تجمع بين منظمات المجتمع المدني كافة، على كثرتها وتنوعها، فهي تتمثل باستقلالها عن الحكومة والقطاع الخاص. ولعل هذا الطابع الاستقلالي هو ما يسمح لهذه المنظمات بأن تعمل على الأرض وتضطلع بدور هام في العمل التطوعي والمشاركة في الاعمال التي تصب في الصالح العام وهذا ما يجعلنا نتساءل

الاشكالية

ما مدى مساهمة القوانين في تفعيل دور المجتمع المدني في تقويض استفحال ظاهرة الفساد في الجزائر؟ وما هو الدور المنوط بالسلطة العليا في سبيل تفعيل دور المجتمع المدني واشراكه في سياسات نشر ثقافة نيل الفساد في المجتمع والتبليغ عن الفساد ؟

المبحث الأول

في الاتفاقيات الدولية

لقد صادقت الجزائر على عدة اتفاقيات دولية تتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وتعد ابرز هذه الاتفاقيات هي التي ابرمت برعاية الامم المتحدة والموسومة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتعد هذه الاتفاقية مرجعا لاغلبية المظمات الدولية كالامم المتحدة والبنك العالمي ومنظمة الشفافية الدولية، وباقي المنظمات المعنية بمكافحة الفساد، كما تعتبر هذه الاتفاقية المرجع الاساسي تعتمدها هذه المنظمات في تقاريرها السنوية، كما صادقت الجزائر على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته وصادقت ايضا على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

اولا: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

لقد صادقت الجزائر على هذه الاتفاقية بموجب مرسوم رئاسي رقم 128-04، مؤرخ في 29 صفر عام 1425، الموافق 19 أبريل سنة 2004، يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003.

وتعد هذه الاتفاقية اهم مرجع في هذا المجال ستند عليه الدول او المنظمات الدولية المعنية بمجال مكافحة الفساد ، فقد نصت هذه الاتفاقية على استحداث هيئة او هيئات وفقا للنظام القانوني لكل دولة طرف في هذه الاتفاقية، تعنى بالوقاية من الفساد ومكافحته،¹ حيث تتمتع هذه الهيئات بالاستقلالية وتضمن الدول الاطراف توفير الكادر البشري المتخصص في هذا المجال وكذا توفير الموارد المادية لها قصد تعزيز استقلالية هذه الهيئات²

كما ألزمت هذه الاتفاقية على أن تعمل الدول الاطراف لكل دولة طرف حسب نظامها القانوني على اشراك المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته للتحسيس بوجود الفساد وبمخاطره ، على العمل على

تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وتسهيل الوصول إليها وإبلاغها بأعمال الفساد والتبليغ عن مرتكبي شبهات جرائم الفساد.

ثانياً: اتفاقية الاتحاد الإفريقي

إن اتفاقية الأمم المتحدة لم تمنع الدول الأطراف من إبرام اتفاقيات في الأطر الإقليمية والجغرافية والتكتلات الاقتصادية إلى تنتمي إليها الدولة ، حيث قامت الدول الإفريقية بأبرام اتفاقية تعنى بالوقاية من الفساد ومكافحته، والتي صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق 10 أبريل سنة 2006، يتضمن المصادقة على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، حيث نصت هذه الاتفاقية على أن تعمل الدول الأعضاء على إنشاء هيئات أو وكالات لمكافحة الفساد وكذا اعتماد كل التدابير الممكنة قصد تفعيل هذه الاتفاقية³، كما ألزمت هذه الاتفاقية الدول الأعضاء على العمل على الزامية إتاحة المشاركة الفعالة لجمعيات المجتمع المدني وكذا وسائل الإعلام، وإتاحة الفرصة لهذه الكيانات من العمل على حمل الحكومات العمل للوصول إلى أعلى درجات الشفافية، والعمل مع المجتمع المدني على ضمان تمكنه من المراقبة والتشاور ، والعمل على تمكين وسائل الإعلام من المعلومات⁴

ثالثاً: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

لقد أبرمت الدول العربية الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي تعنى بالوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الجامعة العربية، والعمل العربي المشترك، والتي صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق 8 سبتمبر 2014 حيث نصت أن تعمل الدول الأعضاء على إنشاء كل حسب نظامه القانوني هيئة أو أكثر تعنى بالاضطلاع بمهمة الوقاية من الفساد ومكافحته وتنفيذ السياسات وكذا زيادة المعارف في هذا المجال⁵، كما نصت ذات الاتفاقية على ضرورة إشراك المجتمع المدني وأن تتخذ كل دولة طرف التدابير المناسبة لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على مايلي.

- المشاركة الفعالة في منع الفساد ومكافحته وذلك بتوعية المجتمع بمكافحة الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر على مصالحه

- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في تعزيز قيم نيل الفساد في المجتمع وكذلك إعداد برامج توعية تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

- تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وأن توفر لهم سبل الاتصال بتلك الهيئات ليتمكنوا من إبلاغها عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل أعمال فساد⁶

يشار إلى أن الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر جاءت متطابقة في مجملها ، من حيث المفاهيم والأعمال المجرمة والتدابير المتخذة من قبل الدول بشكل جماعي أو فردي مع بعض الاختلافات حسب كل اتفاقية.

المبحث الثاني:

في الدساتير والقوانين الداخلية للجزائر

قبل التطرق الى القوانين ذات الصلة والتي اصدرها المشرع بعد ان صادقت الجزائر على مختلف الاتفاقيات الدولية، في اطار الاستجابة لهذه المعاهدات الدولية وصيها في نص قانون وطني لابد من التذكير ان هذه الجرائم كانت مجرمة في اغلبها ومعاقب عليها في قانون العقوبات قبل ان تصادق الجزائر على هذه الاتفاقيات، كما سنتطرق الى الممارسة الجزائية في مجال اشراك المجتمع المدني في إدارة الشأن العام والجهود المبذولة في سبيل تفعيل دوره في مكافحة الفساد، وكذلك التشريعات ذات الصلة.

أولاً: نشأة المجتمع المدني المنظم في الجزائر

لقد عرف المجتمع الجزائري العديد من التكوينات الاجتماعية التقليدية والمدنية عبر العصور وهي التي تتسم بالطابع الطوعي، وتنظيم المجتمع قصد تيسير الحياة وحل مشاكل تلك المجتمعات⁷. لقد عرف الجزائريون تجربة جمعوية محدودة في ظل الحكم الاستعماري وقد اقتصر على ساكنة المدن الكبرى في أغلبها، وقد تركزت حول العمل الثقافي والرياضي والفني، ومع بروز الحركة الوطنية التي لها مطالب سياسية واضحة⁸ أدت في النهاية الى اندلاع الثورة التحريرية المباركة التي كللت بالاستقلال في 5 جويلية 1962، الا ان هذه الفترة كانت فيها حركات جمعوية تعنى بالحياة اليومية للمواطن من اجل القيام ببعض مهام التعليم كالكتاتيب والزوايا، او فض النزاعات بين الافراد وغيرها من الاعمال . ان الحركة السياسية والاجتماعية خلال فترة الاستعمار ودرجة الوعي التي كان يحركها السعي الى نيل الاستقلال، وتميزت مرحلة ما بعد الاستقلال 1962 الى غاية 1989 بوجود مفارقة بين النصوص القانونية التي تضمن التعددية الاجتماعية والسياسية، وواقع الحال ان الحزب الحاكم احتوى كل الفعاليات الجمعوية⁹

ثانياً: تطور تدوين القوانين المنظمة للحركة الجمعوية في الجزائر

يعتبر القانون 90-31 المؤرخ في 04/12/1990 اهم قانون جاء لينظم الحركة الجمعوية في الجزائر بعد الانفتاح على التعددية السياسية بعد دستور 1989 وجاء هذا القانون في ظل سياق سياسي واجتماعي خاص، ان من يستقرئ نصوص هذا القانون الذي احتوى على 50 مادة لم تشرأب منها صراحة الى أي علاقة بين الجمعيات وصنع السياسات العامة، بل انه يركز على مسائل تنظيمية، ويشار الى ان هذا القانون تم تزويده بآليات لممارسة أنشطة تتعلق بالسياسات العامة تتمثل في رفع انشغالات المواطنين، وهذا ما ينعكس على أول خطوة من صنع السياسات العامة في البلاد الا وهي تحديد الأهداف، والرقابة على تنفيذ السياسات من خلال التبليغ عن المخالفات وهو الحال بالنسبة لجمعيات حماية المستهلك، ويفهم من الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون 90-31 والتي تنص على " ان يسخر أعضاء الجمعية لمعارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة من اجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي"، مع الزامية تحديد الهدف من انشاء الجمعية، وتمتنع

الجمعيات حسب المادة 11 من هذا القانون عن الارتباط بأي شكل من الأشكال بأي حزب سياسي كما تتمتع أن تتلقي إعانات من جمعية سياسية وأن تتمتع هي عن تمويلها للجمعيات السياسية .
ويشار الى أن القانون 31-90 تضمن بعض المعايير التي تتعلق بالمجتمع المدني وهي معيار عدم الربحية ، ومعيار حرية الانتساب، ومعيار الاستقلالية¹⁰

ثالثا: المجتمع المدني في دستور 1996

لقد أكد دستور 1996 على كفالة حرية التعبير وإنشاء الجمعيات حسب المادة 41 منه ، ونشير الى ما اصطلح عليه "بالحركة الجمعوية" فانه تعبير حديث النشأة، حيث نصت المادة 43 من دستور 1996 "الدولة تشجع ازدهار الحركة الجمعوية " كما ان استعمال هذا المصطلح يوحي ان هنالك رغبة في ان تكون هذه الكيانات تشكل عنصرا ضاغطا¹¹ .

ان قانون الجمعيات 06-12 المؤرخ 2012/01/12 بعد عدة سنوات من صدور دستور 1996، حيث نص في المادة الثانية منه على " التزام الأعضاء بتسخير كافة طاقاتهم

ومعارفهم وهو ما يتطابق مع النص القديم، مع إضافة المجال الإنساني وهو ما يوسع في مجال نشاط المجتمع المدني، 1994 ، كما تم توسعة تعريف الجمعية حيث تربط نشاطها بالصالح العام ، بحيث تلتقي السياسة العامة وتنظيمات المجتمع المدني في خدمة الصالح العام، وهذا ما نصت عليه المادة 17 التي اعطت للجمعيات اهلية التقاضي، كما اتاحت لها امكانية الشراكة مع السلطات العمومية¹² وهذا ما يمكنها من المشاركة في تنفيذ السياسات ومراقبة مدى التزام السلطات بالتنفيذ ومنه نصل الى التبليغ عن الخروقات في حالة التقصير او الانحراف عن المسار المحدد .

ان القانون 06-12 منح للجمعيات في المادة 24 منه حق تنظيم الندوات والايام الدراسية والنشاطات العلمية والتحسيسية، وهذا ما يجد له محل للتطبيق في مجال التحسيس بمخاطر الفساد والوقاية منه واشراك جمعيات المجتمع المدني في نشر قيم النزاهة ونبذ الفساد في المجتمع تنفيذا لنص المادة 15 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته .

رابعا: دور المجتمع المدني في ظل القانون 01-06

لقد تضمن القانون 01-06 المعدل والمتمم المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته العديد من المواد التي تدعو في مجملها الى العمل على الوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة والشفافية في التسيير واشراك المجتمع المدني في تسيير الشأن العام .

لقد جاء هذا القانون التي يتعلق بالشفافية في التعامل مع الجمهور حيث نصت على وجوب اعضاء الشفافية في تسيير الشؤون العمومية بحيث انها ألزمت الادارات والهيئات العمومية باعتماد اجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على المعلومات تتعلق بتنظيم وسير هذه الادارات، وكيفية اتخاذ القرار فيها، وان تقوم هذه الادارات بتبسيط الاجراءات الادارية لتجنب الفساد، وان تقوم الادارات العمومية بنشر

معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد، داخلها وبين موظفيها، كما ألزم المشرع هذه الإدارات بأن تقوم بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين وأن تسبب قراراتها إذا كانت في غير مصلحة المواطنين وأن تبين لهم طرق الطعن المعمول بها وهذه المادة تقودنا إلى المادة التي تتعلق بإشراك المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته¹³.

أن المتأمل في نص المادة 15 من القانون 01-06 المعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يجدها تنفيذا لنصوص المواد التي سبق وأن تم ذكرها في الاتفاقيات الدولية، بل أن القانون 01-06 هو تبنى نصوص الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالفساد ومكافحته التي صادقت عليها الجزائر في قانون وطني واضفاء الخصوصية الوطنية عليه، حيث تضمنت المادة 15 منه عبارات " يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته " تعتبر هذه الفقرة نص ملزم لجميع أجهزة الدولة التي يجب أن تعمل على توفير الضمانات لمشاركة فعالة لمختلف فعاليات واطياف المجتمع المدني

في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، كما نرى أن ذات المادة ذكرت اعتماد بعض التدابير على التي من شأنها أن تعزز عمل وفعالية مشاركة المجتمع المدني وهي " اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".

اعداد برامج تعليمية وتحسيسية بمخاطر الفساد

وتمكين وسائل الاعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد¹⁴

أن ذكر هذه التدابير في نظرنا جاء على سبيل المثال لا الحصر وأن على مختلف الهيئات العمومية المعنية بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته أن تساهم وتبادر إلى اتخاذ المزيد من التدابير التي من شأنها أن تعزز دور المجتمع المدني وإشراكه في الوقاية من الفساد ومكافحته، وتمكينه من أن يكون فعالا ولما لا ترك زمام المبادرة له في هذا المجال لاسيما أنه يجد مجال الانطباق بالعودة إلى نص المادة 24 من القانون 06-12 المتعلق بقانون الجمعيات الذي أعطى العديد من الصلاحيات لجمعيات المجتمع المدني.

كما أن هناك أربع مستويات الإشراك المجتمع المدني في تسيير الشأن العام اعتمدتها الأمم المتحدة لاسيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD)

- الاعلام: هو الدرجة الأدنى لادماج المجتمع المدني في إدارة الشأن العام ، بحيث يتم اعلام المجتمع المدني بالقرارات التي اتخذتها السلطات في البلاد دون أن يكون له مشاركة في القرار - الاستشارة: وهو ثاني درجة لادماج المجتمع المدني في إدارة الشأن العام بحيث يتم استشارة المجتمع المدني قبل اتخاذ القرار والاخذ بعين الاعتبار توجهاته وتحفظاته

- مدمج: وهذه ثالث درجة لادماج المجتمع المدني وهو مرحلة متقدمة في مشاركة المجتمع المدني بحيث يتم ادماج المجتمع المدني في اتخاذ القرار وتنفيذ السياسات العامة كجزء لا يتجزأ من أي مشروع - مشارك: أن الوصول إلى هذه المرحلة يعتبر أعلى درجة لادماج المجتمع المدني بحيث يكون جزء من كل الخطوات إلى ما سبق الإشارة إليها بل يتعداهم إلى المبادرة إلى اقتراح سياسات على السلطات في البلاد ويتم اعتمادها من طرف هذه الأخيرة

وباكتمال هذه العناصر يكون قد تم الوصول الى ادماج المجتمع المدني باقصى شكل ممكن
بحيث - يوضع المجتمع المدني بالاجندة للسياسات العمومية الذي يؤدي الى - طرح البدائل للسياسات
العمومية هاذا الذي ياخذنا الى مرحلة -اختيار البديل الانجع الذي يصل بنا الى - تنفيذ السياسة العمومية
- ثم اخيرا الوصول الى تقييم السياسات العمومية.

خامسا: إشراك المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية ومكافحة الفساد في دستور 2020

لقد تبنى المؤسس الدستوري في دستور 2020 ترقية وتفعيل دور المجتمع المدني واشراكه في
تسيير الشؤون العمومية وايضا نص على التمكين للوصول الى المعلومات واشراك المجتمع المدني في مكافحة
الفساد في العديد من الواضع .

إن الدستور الجزائري لسنة 2020 نص في ديباجته التي هي جزء لايتجزأ من الدستور على ان
المؤسسات التي تبنى به اساسها مشاركة كل اطياف المجتمع مواطنين كانوا او مجتمع مدني منظم ولم يستثنى
الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج في في تسيير الشؤون العمومية حيث نصت على " ... يبنى بهذا الدستور
مؤسسات اساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني بمافيه الجالية الجزائرية في الخارج في تسيير الشؤون
العمومية..."¹⁵، كما اكد المؤسس الدستوري على الشفافية في ادارة الشأن العام وحرص على ضمان الشفافية
في تسيير الشؤون العمومية التي هي اساس الانفتاح على المجتمع المدني الذي يمكنه من الحصول على المعلومة
وكذا الوصول لتقييم السياسات العمومية في الدولة والمشاركة تسيير الشأن العام¹⁶ كما حرص المؤسس
الدستوري على ان تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية.¹⁷
كما تبنى دستور 2020 ايضا تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية خاصة
من خلال المجتمع المدني..."¹⁸، كما نص دستور 2020 على ان " المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان
مشاركة في تسيير الشؤون العمومية " كما نصت على حق المواطن الوصول الى المعلومات والوثائق والحصول
عليها وتداولها."

سادسا: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمجتمع المدني

لقد ادرج المؤسس الدستوري السلطة العليا ضمن الباب الرابع من دستور 2020 كاحد
المؤسسات الدستورية الرقابية في البلاد حيث نصت المادة 204 منه على استقلاليتها ونصت المادة 205 منه
على المهام المنوطة بها حصرا، وما يهمننا في هذه المادة هو دور المجتمع المدني، حيث تنص الفقرة
الرابعة من المادة 205 من دستور 2020 "... المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الاخرين
في جال مكافحة الفساد..." وتنص الفقرة الخامسة على ان تعمل السلطة العليا على .. متابعة وتنفيذ نشر
ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحته الفساد ..."

سابعا: دور المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته وفقا لقانون 08/22

يعتبر القانون 08/22 المؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 مايو سنة 2022 يحدد تنظيم
السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها النظام الاساسي للسلطة ، حيث
نصت في الفقرة الخامسة من المادة الرابعة على ان تعمل السلطة على وضع شبكة تفاعلية تهدف الى اشراك

المجتمع المدني وتوحيد وترقية انشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، اضافة الى صلاحيات اخرى اعطيت للسلطة بموجب هذا القانون، ولكن السلطة العليا ومن قبلها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كانت قد باشرت فتح العديد من الورشات مع مختلف شرائح المجتمع المدني وهي بصدد العمل على مشروع جديد يعزز اشراك المجتمع المدني في عملية نشر قيم النزاهة وتعزيز ثقافة نبد الفساد ومكافحته .

ثامنا: ممارسة السلطة العليا في اشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد

لقد باشرت السلطة في اطار القيام بمهمة اعداد الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي نصت عليها الفقرة 01 من المادة 205 من الدستور بعقد العديد من الملتقيات مع مختلف مكونات المجتمع المدني جمعيات، اساتذة جامعيين وباحثين، قصد اعتماد مخرجات هذه الملتقيات لتكون الاساس لاعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث عملت على استكمال الاعمال التي باشرتها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في هذا الاطار، وتجدر الاشارة ان هذه الملتقيات التشاورية لم تكن مع المجتمع المدني فقط بل كانت هناك ملتقيات لنفس الغاية مع المؤسسات الاستشارية والهيئات الرقابية والقطاع البنكي والدوائر الوزارية وغيرهم من القطاعات الحكومية والمهنية.

تاسعا: عرض محاور الاستراتيجية الوطنية على المجتمع المدني

بعد انتهاء العمل على تدوين غايات واهداف المشروع التمهيدي للاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته الذي سبقه القيام باستشارات، تم عرض هذه الاستراتيجية على البعض من جمعيات المجتمع المدني قصد الاثراء وابداء الراي في غايات واهداف مشروع الاستراتيجية ، حيث اقترحت هذه الفواعل بعض الملاحظات واقتراح بعض النقاط ادرجت ضمن اهداف الاستراتيجية لاسيما في الغاية الثانية المتعلقة بتشجيع مشاركة المجتمع المدني ووسائل الاعلام في الوقاية من الفساد ومكافحته .

الشبكة الوطنية للشفافية " نراكم "

ان مشروع الشبكة الوطنية للشفافية نراكم يأتي عملا بالاستشارات الوطنية والدولية فيما يخص الكيفية والطرق المتبعة لتحقيق ذلك ، ولهذا الغرض شكلت السلطة العليا فوج عمل اوكلت اليه عملية الاشراف على وضع الترتيبات و الاجراءات لوضع الشبكة الوطنية للشفافية قيد الاستغلال ، ويهدف هاذ المشروع الى انجاز منصة رقمية التي تعتبر الاداة الرئيسية للتواصل مع اعضاء الشبكة الوطنية للشفافية ، وستوضع الشبكة تحت تصرف مختلف اطراف المجتمع المدني بعد امضاءهم على ميثاق الانخراط ، مع جمعيات المجتمع المدني الذي سيحضره مختلف اطراف المجتمع المدني ، منظمات وطنية ، جمعيات وطنية، وولائية، وبلدية ، وجمعيات الاحياء، والاساتذة الباحثين والاعلاميين والصحافيين.

وتعتبر هذه المنصة الرقمية فضاء تفاعلي يتم من خلالها الاعلام والتحسيس والتكوين في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته قصد الاشراك الفعلي للمجتمع المدني بصفته متعاون في عملية مكافحة الفساد

في شكل تحالف متعدد الاطراف، كما ان هذه الشبكة فضاء لتبادل المعلومات ونشر التقارير والتبليغ عن الفساد وعن الممارسات السلبية للادارات العمومية كما تهدف هذه المنصة ايضا الى اختيار الاعضاء الذين يشكلون لجنة الشبكة الوطنية للشفافية الذين بدورهم مكتب الشبكة الذي يتولى ادارة الشبكة وتحديثها وفق جدول تنقيط.

سيكون هذا المشروع محل عرض على الفاعلين الاجتماعيين من اجل الاثراء وابداء الراي وقصد انجاح هذا المشروع ابرمت السلطة اتفاقية مؤخرا بين وزارة الداخلية والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي تاتي في اطار الاعمال التحضيرية لانطلاق هذا المشروع.

ولاجل هذا الغرض تم برمجة عقد ملتقيات جهوية في كل من ولاية "سعيدة" بالنسبة لولايات الغرب الجزائري عقد بتاريخ 2023/03/07، اما بخصوص ولايات الشرق فتم عقد ملتقى جهوي بولاية "قلمة" الذي عقد بتاريخ 2023/03/13 وسينعقد "بغرداية" ملتقى جهوي مخصص لولايات الجنوب الكبير سيكون بتاريخ 2023/03/19، وستختتم هذه الملتقيات بولايات الوسط في ولاية "تيزابزة" في قادم الايام، ان هذه الملتقيات ستختتم بملتقى وطني بالجزائر العاصمة يتم في الاعلان رسميا على بدا انطلاق الشبكة الوطنية للشفافية (نراكم)،

ويشار الى ان السلطة قامت بعقد اتفاق مع المرصد الوطني للمجتمع المدني حيث يعمل الطرفان على ترقية التعاون وإرساء قواعد الشراكة في مجالات تعزيز الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، المساهمة في ترقية قيم المواطنة وثقافة نبذ الفساد ومكافحته من خلال اشراك فعاليات المجتمع المدني في حملات التحسيس والتوعية وتشجيع عملية التبليغ. وكذا التنظيم المشترك لدورات تكوينية وتدريبية لفائدة إطاراتهما، ولفائدة فعاليات المجتمع المدني، الأساتذة الباحثين، ومهني الصحافة والإعلام في من مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

خاتمة

مما لاشك فيه فان محاربة الفساد وهو مسؤولية الجميع بدون استثناء كل من جهته فلا بد من توفر ارادة سياسية حقيقة لمحاربة الفساد الذي يجب ان يتمخض عنه سن القوانين الكفيلة بردع الفاسدين والتصدي لسياسة الافلات من العقاب كما ان الردع ليس وحده الذي يمكننا من التصدي لهذه الظاهرة فيجب انشاء مؤسسات تعنى بالوقاية من الفساد لان محاربة الفساد اكثر تكلفة واقل تأثيرا عكس الوقاية من الفساد ولهذا يجب توعية المجتمع وتحسيسه بمخاطر الفساد وآثاره الكارثية على الفرد والمجتمع والاقتصاد الوطني ويجب اشراك المجتمع في إدارة الشؤون العمومية في البلاد الامر الذي يعزز الانتماء ما يجعل الفرد مسؤول عن القرار، وانه فعال في المجتمع سواء كان فردا او مجتمع مدني او اعلام ويجب على الدولة ان تقوم باعداد برامج تعليمية لتوعية الناشئة ودعم الدراسات المتخصصة في المجال من اجل الاستفادة منها وتطبيق ما جاء فيه ان امكن ذلك، كما يجب

على المجتمع المدني بأن يقوم بدوره في المشاركة كفاعل في ادارة الشأن العام وتقييم السياسات وتقديم المبادرات وان يصطف مع الهيئات المعنية في البلاد للعب دورا مكمل لهذه الهيئات من اجل نشر قيم النزاهة ونشر ثقافة نبذ الفساد بين افراد المجتمع، ومشاركتها في التوعية وان تلعب دورا ايجابيا في هذا المجال، وفي الاخير اذا كان الفساد تهديد للامن القومي واعتداء على قيم المجتمع ، فان الوقاية منه شرف ومحاربته واجب وطني.

الهوامش

- ¹ المادة 06اتفاقية الامم المتحدة
- ² المادة 06اتفاقية الامم المتحدة
- ³ المادة 05 من اتفاقية الاتحاد الافريقي
- ⁴ المادة 11 من اتفاقية الاتحاد الافريقي
- ⁵ المادة 10 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد
- ⁶ المادة 11 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد
- ⁷ لقمان مغراوي، دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر، مقالة، دراسة تحليلية لتداعيات الحراك الشعبي في الجزائر على اداء وفاعلية المجتمع المدني: 1989 2020، مجلة مدارات سياسية، المجلد 05، العدد 01، 2021، ص 358
- ⁸ أ بهلولي أبو الفضل محمد، المجتمع المدني ومكافحة الفساد في الجزائر مقالة
- ⁹ لقمان مغراوي، دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر، مقالة المرجع نفسه، ص 358
- ¹⁰ لقمان مغراوي، دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر، مقالة مرجع سابق، ص 359
- ¹¹ امين البار- ايمان دني مقال، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد بالجزائر، مجلة الفكر، المجلد 16، العدد 02 لسنة 2021 ص 160-161
- ¹² امين البار- ايمان دني المرجع نفسه ص 161
- ¹³ المادة 11 من قانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
- ¹⁴ المادة 15 من قانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
- ¹⁵ ديباجة الدستور الجزائري لسنة 2020
- ¹⁶ المادة 09 من دستور 2020
- ¹⁷ المادة 10 من دستور 2020
- ¹⁸ المادة 16 من دستور 2020

التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد: إطار قانوني ومؤسساتي



طيبي حاج عبد القادر زكرياء
جامعة وهران 2 محمد بن احمد
zaktaybi333@gmail.com

ملخص:

تُعرّف ظاهرة الفساد اليوم بأنها من أكبر التحديات والعقبات أمام تطور المجتمع وتقدمه ، لأنها تمثل انتهاكاً خطيراً لمنظومة حقوق الإنسان ، ومدى ضياع أموال الدولة وممتلكاتها.

قامت السلطات العامة في الجزائر مكافحتها للفساد في التعاون الدولي (اعترافها بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام 2004) وأصدرت القانون رقم 1 لعام 2006 بشأن منع الفساد ومكافحته. ويتبع ذلك بتغيير كبير في قانون الإجراءات الجنائية والأعمال العامة ، ناهيك عن إنشاء معايير مؤسسية لرصد جرائم الفساد والتحقيق فيها.

ومن الأمور الأكثر إرباكاً أن هذه الجهود أنتجت حقائق مختلفة أدت إلى زيادة الفساد ، واحتلت الجزائر المركز الأخير في مؤشر الفساد العالمي في 2018 (112 من 180 دولة). دفعنا ذلك إلى محاولة الإجابة على السؤال الرئيسي المتعلق بأصل هذا الصراع بين التغييرات النصية والضعف العملي لمكافحة الفساد في الجزائر ، من خلال التركيز على مدى فعالية الإجراءات القانونية والمؤسسية.

الكلمات المفتاحية: الفساد التعاون الدولي ، المسار الإصلاح ، مكافحة الفساد ، الاستراتيجية الوطنية ، الإطار المؤسساتي

-مقدمة:

يعتبر الفساد الآفة الذي تنخر الدول والمجتمعات ويهدم كل مرافق الحياة والكرامة الإنسانية، إذ تعاني دول العالم في العقود الأخيرة من مشكلة الفساد التي كانت محدودة الانتشار فإذا بها أضحت القضية التي تؤرق الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، وما الثورات التي أتت بها الربيع العربي إلا نتيجة للفساد الذي استشرى في بلادنا العربية، وبسبب الفساد دفع الشعوب تنتفض ضد حكوماتها للحد من الفساد الواسع الذي مس أغلب مؤسسات الدولة.

والجزائر باعتبارها جزء لا يتجزأ من العالم فهي ليست في مأمن من فيروس الفساد، إذ مس القطاعين العام والخاص، وبه تهدد مسيرة التنمية في البلاد، وذلك لحجم المحسوبية واستغلال النفوذ والتحالف الفظيع بين جهات نافذة ورجال أعمال لمجاهة حقوق المواطنين وحتى المشاريع المسماة الصغيرة والمتوسطة الموجهة

خصيصا لدعم وتشغيل الشباب، وكذا التجاوزات الخطيرة في مجال اعتماد الصفقات العمومية، وإنتشار الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، وجريمة تلقي الهدايا والإثراء غير المشروع.

وبعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 04/128 المؤرخ في: 04/19/2004، كان لزاما عليها تعديل تشريعاتها الداخلية لتلائم وهذه الاتفاقية، خاصة في ظل عجز قانون العقوبات الجزائري والقوانين ذات الصلة في هذا المجال على القمع والحد من الفساد. فكان القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، القانون الذي يمثل الصورة التي تعكس جهود الدولة للحد من الفساد ومكافحته، في القطاعين العام والخاص على حد سواء.

وفي هذا الإطار تبرز إشكالية المداخلة: التدابير التي انتهجتها الدولة الجزائرية للوقاية من الفساد؟

المبحث الأول

رصد المفارقات بين الاطار القانوني و المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر

عَبَثًا، حاولت الدول فرادى ملاحقة جرائم الفساد، وحينما أيقن أعضاء المجتمع الدولي فشل هذا المسعى، تداعوا إلى ضمّ الجهود لمكافحة آفة الفساد. ولقد هرعت الجزائر بسرعة ملبية هذا النداء، منخرطة في هذه الحركة الدولية لملاحقة الجريمة المنظّمة، ورسمت إستراتيجية وطنية طموحة، عملت على تطوير آلياتها القانونية والمؤسسية، ومطابقتها بالمقاييس الدولية للوقاية من الفساد وردعه، وضمن مقدرات وأدوات استجمعت شرائط الجاهزية والتناسبية مع الرهانات الخطيرة لهذه الظاهرة، بصورة مرضي عنها ليتكشف لنا بعد تقييم حصيلة أعمال سالف السياسة أنها كانت مخيبة للآمال بحكم المنحى التصاعدي الذي آلت إليه آفة الفساد، وردود فعل الهيئات الدولية لمكافحة الفساد، المصنفة للجزائر ضمن الدول الأكثر فسادًا في العالم¹

المطلب الأول: منظومة مكافحة وطنية و المقاييس الدولية لمناهضة الفساد

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

1- انخراط الجزائر في المسعى الدولي للوقاية من الفساد ومكافحته

استفحال ظاهرة الفساد وارتباطها بالجريمة المنظمة العابرة للحدود، نبه أعضاء المجتمع الدولي إلى قصور مجهودات الدّول في محاربتها فرديًا. وأنّه لا مناص من رسم سياسات وإستراتيجيّات دولية وإقليمية

يشارك فيها الجميع لمكافحتها. وهو ما تحقّق فعلاً في شهر أكتوبر من العام 2003،² بعد التّوقيع على الصكّ الدولي للوقاية من الفساد ومكافحته، والمعروف باتّفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد CNUCC، والتي اعتبرت وبحقّ «صكّ دوليّ عالمي وشامل لمكافحة ظاهرة الفساد»، بالنظر لشمولية نطاق تطبيقها وترسيخها للقيم الاجتماعية والسياسية والثقافية المعزّزة للشفافية والنّزاهة والمساءلة واهتمامها بمحور الوقاية وما يسجله التّاريخ هو أن الجزائر لم تبق بمعزّل عن هذه الدينامية الدولية، فكانت من أوائل الدّول العربية المنظّمة طوعاً إلى سالف المعاهدة، ووقّعت عليها في 19 أبريل 2004، وصادقت عليها بموجب المرسوم الرّئاسي 04/28 كما أنّ الكلّ شهد بحضورها الّلافت على الصّعيد الإفريقيّ في بلورة إستراتيجية قارّة لمواجهة الفساد. وكانت من مهندسي اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد الموقع عليها في 11 جويلية 2003، وصادقت عليها بموجب المرسوم الرّئاسي 06/137 كما كانت من الأعضاء الفاعلين لبلورة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقع عليها في 21 ديسمبر 2010،³ والتي بادرت إلى المصادقة عليها بموجب المرسوم الرّئاسي 14/249، على أنّ هذا الانخراط في هذا المسار الدّولي لم يكن ليفيد في شيء، والإطار الوطني لمكافحة الفساد متخلف عن ركب التكيّف معه، وهو ما دفع بالسلطات العمومية إلى تطويع الترسنة القانونية والمؤسّساتية مع الأبعاد الدّولية لملاحقة هذه الجريمة والوقاية منها.

2- تطور الإطار القانوني والمؤسّساتي لمكافحة الفساد في الجزائر

في ظلّ قصور قواعد قانون العقوبات الجزائري، وعدم مجاراتها للرهانات الجديدة لجريمة الفساد الحركية والتنظيم والديناميكية،⁴ والقوانين ذات الصّلة بهذا المجال عن قمع جرائم الفساد ووقف مدّها، تبلورت لدى المشرع الجزائري إستراتيجية وطنية جديدة لمكافحة هذا الدّاء، متكيّفة مع المرجعيات الدّولية للوقاية من آفة الفساد، ومتماشية مع بيئة الفساد الدّاخلي. تُوجّه بقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (البند الأوّل). لتتولّى بعد ذلك هيئات وطنية خاصة بعملية رسم وتنفيذ سياسة الملاحقة والمتابعة لهذا الجنوح الاقتصادي (البند الثاني).

1- تطور الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر

جرائم الفساد كانت قبل صدور قانون 01/06، يُعاقب عليها بمقتضى القواعد العامة المتضمّنة في القوانين العقابية، وبتكليفات ومسمّيات غير مسمّى الفساد: كجريمة الرشوة والاختلاس، وتبديد المال العامّ واستعمال النفوذ. وبعد أن أخذ مسار هذه الجرائم بعداً خطيراً، وتكشّف عدم مجاراة هذه النّصوص مع ردع مرتكبيها وجزرهم، فإنّ السلطات العمومية في الجزائر، سارعت إلى تحديث المنظومة القانونية بإصدار القانون 01/06، ضمن سياسة تشريعية تصبو إلى ملاحقة الجريمة المنظّمة ويمثل هذا الإطار القانوني القاعدي، ثورة تشريعية لسدّ الفراغ القانوني في مجال مكافحة الفساد في الجزائر، وتضمّن 74 مادّة، ضامّة لمختلف آليات الوقاية والتدابير الردعية، ومبادئ وقواعد الحوكمة والشفافية الجائلة دون تنامي هذه الظّاهرة، ناهيك عن نصّه على مكوّنات مؤسّساتية خاصة لمكافحة الفساد، وإمداده لمنفّذي الإستراتيجية الوطنية بأدوات تحري

وكشف جديدة (استثنائية)⁵، تستجيب للزّهانات الخطيرة التي باتت هذه الجرائم تمثلها على مقدرات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية. وهو اليوم - وبغضّ النظر عن التعديلات المتتالية عليه- لا زال ينظر إليه بحسبانه مدوّنة جامعة وضامّة لعديد الأحكام الموجودة في النصوص القانونية السابقة ذات الصلة بالفساد، ويحلّو لكثير من فقه قانون الفساد وصفه « بالقانون الشامل والكامل لكافة جرائم الفساد » وبأنّه يمثّل وبحقّ منظومة قانونية بمقاييس دولية لمناهضة آفة الفساد ومحاربتها على مختلف المستويات حمايةً للمجتمع وأسس الدولة السياسية والاقتصادية والثقافية، مقتديا بالنهج التشريعي المتبع من قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁶

على أنّ حصريّة إعمال القانون 01/06 في مجال قضايا الفساد، لا تمنع بالمرّة من استدعاء بعض القوانين الخاصة لعضده أحيانا، وتكملة ما نقص من أحكامه خاصةً في جهة تجريم وعقاب جرائم الفساد، وأهمّها على الإطلاق القانون 01/05 المتعلقة بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحته، والقانون 22/96 المتعلّق بقمع ومخالفة التنظيمين الخاصين بالصّرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج (المعدّل والمتّمم)، والقانون 11/03 المتعلّق بالقرض والنّقد، والأمر 03/06 المتضمّن القانون الأساسي للوظيفة العامّة.

2-2 ظهور هيئات وطنية خاصة من الفساد ومكافحته

خصوصية جرائم الفساد تكمن في وقوع الضّرر على الشخص الاعتباري، وقد يدفّع هذا إلى التّلكؤ عن ملاحقة مرتكبيها، وهو ما يستدعي بالضرورة إناطة هذا الدّور بهيئات مختصة مكّملة لأجهزة الدّولة التقليدية لحماية المجتمع من الجريمة المنظمة نزولاً عند مقتضيات دولية وداخلية. ورغم تعدد وتنوّع الأجهزة المكلفة بالوقاية وملاحقة آفة الفساد، فإننا أثرنا التركيز على مؤسستين هامّتين، على اعتبار أنهما مظهران لتطوّر المكوّن المؤسّساتي الوطني في مجال محاربة الفساد وهما كالتالي⁷.

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

هذا وتمارس الهيئة مهامها استشارية كاقترح سياسة شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد، والتنسيق بين القطاعات والهيئات العاملة على مكافحة أعمال الفساد، وسدّ ثغرات التشريع لتصويبه وتفويت فرص إفلات الفاسدين من ملاحقة العدالة، وتقديم توصيات بذلك. كما أنها مكلفة ببعض التدابير الإدارية، كتلقي التصريحات الخاصة بالملتمكات من لدن الموظفين، ومن حقها طلب المعلومات والوثائق المدعّمة لعملها، كما لها إحاطة وزير العدل بالوقائع ذات الوصف الجزائي⁸.

بيد أن الطابع الوقائي والتحسيبي للهيئة السابقة، وتأخر مباشرتها لمهامها، أعطيا فسحة أخرى لتغول ظاهرة الفساد، فقام المشرع بإنشاء هيئة أخرى عملياتية أطلق عليها مسعى الديوان الوطني لقمع الفساد. ب- الديوان الوطني لقمع الفساد: أنشئ بموجب الأمر 05/10 المتعمم للقانون 01/06، ويعدّ الديوان مصلحة عملياتية للشرطة القضائية، وهو يتبع لوزارة العدل منذ عام 2014، ولم يبدأ في ممارسة مهامه إلا منذ تاريخ 03 مارس 2013. ورغم نصّ المشرع على تمتعه بالاستقلال في عمله، فإنه لم يمنحه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بالرغم من الصلاحيات الخطيرة والحساسية التي أنيطَ بها، وهي المرتبطة بالأساس بالبحث والتحري عن جرائم الفساد ومن الظاهر أن مهمته مختلفة عن مهام الهيئة السالفة، فوفقا للمادة 05 من المرسوم السابق ذكره، فإن وظيفته تنصبّ على جمع كلّ معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحته وتحديد مركزه، علاوة على تطوير التعاون والتعاقد مع باقي هيئات مكافحة الفساد، بالإضافة إلى تبادل المعلومات إبان التحقيقات الجارية، واقتراح كلّ إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات على الهيئة المختصة بالتحقيقات⁹.

ونافلة القول، أن هذا الجهاز هو أداة قمعية وردعية بالنظر لغالبية تشكيلة أعضائه المتكونين من ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنتمين إلى وزارة الدفاع ووزارة الداخلية. ويحاول الديوان التمرّكز جهويا (من خلال تواجده بالأربع ولايات الكبرى)، وهذا ولملاحقة هذا الصنف من الإجرام على المستوى الوطني. ويتم تسييره من قبل مدير عام، وديوان، ومديريات التحريات، ومديرية الإدارة العامة¹⁰.

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

3-مقدّرات المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد

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

3-1 تقنين لوسائل الوقاية والحماية الوقائية (التدابير الوقائية)

قد عبر القانون 06/01 عن ذلك في معرض مرافحته عن جدواه، بالتأكيد في المادة الأولى منه «يهدف هذا القانون إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته»، وأفرد حيّزا معتبرا لمقاربة الوقائية هذه (م3) 16> وتضمنت عديد الوسائل لعل أهمها: التصريح بالممتلكات، مبدأ الجدارة في التوظيف، علانية وشفافية معلومات الصفقات، منع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، وإشراك المجتمع المدني بالتحسيس والإعلام والتوعية في محاربة هذه الآفة. وهذا النهج الاستباقي نحسبه من مستحدثات السياسة التشريعية في مجال ملاحقة الجريمة المنظمة في الجزائر¹¹.

3-2 تجريم كامل وشامل لكافة جرائم الفساد وردعها

حيث طال التجريم مختلف صور الفساد التقليدي وغير التقليدي في القطاعين العام والخاص، وأطر أفعال الموظف الداخلي والدولي والأجنبي، وكل ذلك لتفويت الفرصة على مدبري الفساد ومخططيهِ للإفلات من جسارة القانون وردعه،² بتوسّع مدار الشرعية الجنائية في هذا المجال (م25 56> من ذات القانون. وتراوحت الجرائم بين الرشوة، اختلاس الممتلكات، الغدر، استغلال النفوذ، تلقي الهدايا، تبييض العائدات الإجرامية، الرشوة في القطاع الخاص، وغيرها من الجرائم وقد عزّزَ المشرع الجزائري هذا المسعى بأحكام إجرائية وقمعية، وأفرد لمرتكبي الفساد سياسة عقابية جد متطورة للحدّ من هذه الظاهرة الفتاكة.¹²

3-3 إطار مؤسساتي خاصّ بالوقاية من الفساد ومكافحته

يتمتع بالاستقلالية -ولو على مستوى النصوص- سخّرت لها كل الوسائل البشرية والمادية -على النحو السابق ذكره- للقيام بوظائفها بالصورة الفعالة، تنفيذا للإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تدعمت بهيئتين -هامّتين للإنفاذ العملي لهذه السياسة- وفي ذات تشريع مكافحة الفساد، مما يكسبها ضمنا أكبر لتحقيق أهدافها¹³.

3-4 ميزة المطابقة مع المقاييس الدولية والإقليمية لمحاربة الفساد

لعلّ من أهم مكاسب المنظومة الوطنية المستحدثة لمناهضة الفساد هو اتّساق أغلب محاورها وآلياتها ومؤسّسات المكافحة مع أبعاد وأهداف الإستراتيجية الدولية للوقاية من الفساد ومحاربته، في منهج تشريعي لا يكاد يفترق في شيء عن النموذج الدولي لبلورة قوانين محاربة الفساد لدرجة أن البعض يرى في القانون 01/06 إفراغ -و بأمانة- للمعاهدات التي صادقت عليها الجزائر دون إضافة أو تعديل.

المطلب الثاني أنواع الفساد ومظاهره.

الفرع الأول: انواع الفساد

1-أنواع الفساد من حيث الحجم: وهو على نوعين:

-الفساد الكبير (العمودي) Gross Corruption: وهو الذي ينخرط فيه كبار مسؤولي الدول كروؤساء الدول والحكومات والوزراء ومن في حكمهم، وأساس هذا النوع من الفساد الجشع، أما هدفه فيتمثل بتحقيق المصالح المادية أو الإجتماعية الكبيرة وليس مجرد رشوة صغيرة، وكلما كانت الوظيفة ذات حساسية خاصة أو كبيرة ارتفع حجم ريع الفساد¹⁴.

-الفساد الصغير (الأفقي) Minor Corruption: وهو الفساد الذي يتعلق بأداء الوظائف والخدمات الروتينية، ويمارس من قبل فرد واحد دون التنسيق مع الآخرين وهو الذي ينخرط فيه صغار موظفي الدولة في القطاعات المختلفة، وأساسه الحاجة الاقتصادية (المادية)، إذ يقوم الموظف بأخذ الرشوة عن أي خدمة يقدمونها للمواطنين وتكون أسعارها متساوية على الجميع تقريباً وتدفع كمقابل للخدمة¹⁵.

2-أنواع الفساد من حيث الإنتشار:

أ- الفساد المحلي: يقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد، ولا ينأى عن كونه فساد صغار الموظفين والأفراد ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع، ممن لا يرتبطون في مخالقاتهم بشركات أجنبية تابعة لدول أخرى¹⁶.

ب-الفساد الدولي: وهو الفساد الذي يأخذ أبعاداً واسعة وكبيرة تصل إلى نطاق عالمي ضمن نظام يعرف بالاقتصاد الحر. وقد تترابط الشركات المحلية والدولية والقيادة السياسية فتأخذ شكل منافع ذاتية متبادلة يصعب التفريق بينهما. وفي هذا النوع تكمن الخطورة العظمى على المدى الواسع¹⁷.

-الفساد المؤسستي: حينما تكون مؤسسة الدولة هشة وضعيفة بما يصبح معه جهاز الدولة نفسه مؤسسة للفساد¹⁸.

3-الفساد من حيث نوع القطاع:

أ-فساد القطاع العام: القطاع العام يعد مرتعاً خصباً للانحرافات الإدارية والسرقات المالية، لأن الحافز الفردي غائب عن المصلحة الشخصية للقائمين على النشاط الاقتصادي غير متوفرة. فيكون التعويض دائماً هو ذلك النمط من توظيف العام لصالح الخاص وتحويل المواقع إلى دكاكين يجلب أصحابها المنافع ويستغلون المواقع من أجل أهداف لا علاقة لها بأن تربح المنشآت والشركات العامة أو تخسر مادامت الدولة هي المالك الوحيد القادر على تعويض الخسائر وتغطية السرقات بل التسرع على فساد الكبار أحياناً.

ب-فساد القطاع الخاص: أشار تقرير منظمة الشفافية العالمية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة، تليها الشركات الفرنسية والصينية والألمانية، كما يشير التقرير إلى أن جيشاً كبيراً من كبار الموظفين في أكثر من 136 دولة يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات، وتزداد هذه الدول في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية¹⁹.

الفرع الثاني: مظاهر الفساد الإداري والمالي.

هناك العديد من الممارسات التي تعبر عن ظاهرة الفساد الإداري والمالي ونذكر منها مايلي:

1-الفساد التنظيمي: ومن أهم ممارساته نذكر.

أ-التراخي وعدم إحترام وقت العمل: عندما يتصرف الموظف بعدم مسؤولية تجاه الوقت أو بحسب تفضيل العلاقات فإنه بذلك يصرف وقتاً هو ملكاً للدولة فيلحق الضرر بالمراجعين من خلال سرقة لوقتهم وتأخير إنجاز معاملاتهم، مما يؤدي إلى ظهور الفساد الإداري والمالي لان المراجع سيلجأ في مثل هذه الحالة إلى البحث عن مصادر غير قانونية لتمشية معاملته حتى قبل المراجعة.

ب-إمتناع الموظف عن تأدية العمل المطلوب منه: قد يمتنع الموظف أو يتهرب في بعض الأحيان من ممارسة الصلاحيات المخولة له وهذا ناتج عن عدم ثقة الموظف بقدراته وخوفه من الوقوع في الخطأ وتحمل نتائجه مما يترك آثار سلبية وأزمة مابين المواطن والموظف تقود إلى الفساد.

ج-عدم تحمل المسؤولية: إن خوف الموظفين وعدم تحملهم للمسؤولية يدفعهم إلى تجزئة إجراءات المعاملة الواحدة بين عدة أشخاص، لإعتقادهم أن زيادة عدد متخذي القرار يتناسب عكسياً مع احتمال التعرض للمسؤولية. على الرغم من أن قرار بعض المعاملات لا يتحمل على أساسه الموظف أي مسؤولية.

2-الإنحرافات السلوكية: ونذكر أهمها كما يلي:

أ-سوء استعمال السلطة: يعد سلوكاً غير أخلاقي وسبباً رئيسياً في الإطاحة بالعديد من الحكومات في السنوات الأخيرة لا سيما في الدول التي تحولت من الاقتصاد المخطط إلى إقتصاد السوق. إذ يستغل الموظفون العموميون مواقعهم وصلاحياتهم في ظل غياب الرقابة التي تقود إلى سوء استغلال السلطة، وحتى إذا ما وجدت القوانين التي تمنع الموظفين من إبتزاز المواطنين للحصول على مكافآت غير قانونية، فإن جهاز الخدمة المدنية برمته يعاني من فساد كبير يحول دون اعتراض الأفراد خوفاً من معاداة موظفي الحكومة والتعرض للأذى الشخصي مما يؤدي على حرمان المواطن من حقه في الاعتراض على أي استغلال للسلطة مما يؤدي إلى زيادة الفساد واستفحاله فتصبح الوظيفة بالنسبة لمثل هؤلاء الموظفين مرتعاً خصباً للتسلط والسيطرة وبسط النفوذ وتحقيق الأهداف والمصالح الخاصة غير المشروعة على حساب الأهداف والمصالح العامة المشروعة²⁰.

وقد أدى سوء استعمال السلطة إلى إنبهار حكومات خاصة منها العربية، مع ما يسمى بالربيع العربي ومنها حكومة تونس، مصر، ليبيا، ، اليمن إلى أن وصلت إلى سوريا.

ب-المحاباة والمحسوبية:

تعتبر من أكثر مظاهر الفساد خطورة والأصعب علاجاً، فهي تنجم عن استغلال المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الفرد ومحاسبه دون وجه حق، فهو فساد ناتج سوء نية وسوء قصد مع سبق الاصرار عليه لإعطاء حق من يستحق إلى من لا يستحق، وأساس التمييز هو الصلة القرابية وبذلك تستغل الموارد وتشغل المناصب من قبل غير المؤهلين مما يؤدي إلى تراكم ثروات هائلة لدى بعض الأفراد فتنشأ آثار سلبية تنعكس على حياة المجتمعات نتيجة هذه الممارسات²¹.

ج-الواسطة: تعد الوساطة من الظواهر الإجتماعية العامة التي تسود معظم المجتمعات إلا أنها تختلف من مجتمع إلى آخر، وتعتبر المجتمعات النامية أكثر تأثر بها وبممارساتها من المجتمعات المتقدمة، وذلك لبيئتها الحضارية

والاجتماعية القائمة على استمرار العلاقات الأولية التقليدية وما يرتبط بها من قيم ومعايير ثقافية وعمق مشاكلها الاجتماعية والاقتصادية والإدارية.

وتعرف على أنها أداة وسيلة يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى الشخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر، وهي خارج القنوات واللوائح التنظيمية الرسمية أحياناً ما تستخدم بإسم عاطفة الخير وما يعرف بالشفقة أو الشفاعة²².

3- الإنحرافات المالية: ومن أهمها:

أ- مخالفة القواعد والأحكام المالية القانونية: ومن أبرز هذه المخالفات شيوعاً هي الإحتيال والتهرب الجبائي الذي يضعف ميزانية الدولة، والتهرب الجمركي الذي يخل من تنافسية الشركات ويجرم الدولة من الإيرادات، وتهرب الأموال الذي يقلل من ثقة المستثمر الأجنبي والمحلي²³، وكل هذه الممارسات تأثر سلباً على الدخل القومي والمستهلك والمجتمع بشكل عام.

ب- الإسراف في المال العام: ويعد من أبرز العوامل التي تقود إلى تبديد الثروة القومية، ويتمثل في منح التراخيص والإعفاءات الضريبية والجمركية لأشخاص أو شركات غير مؤهلة أو غير كفؤة وبدون وجه حق وبشكل غير نزيه وغير عادل هدفه إرضاء من هم في السلطة أو لتحقيق المصالح المتبادلة²⁴.

4- الإنحرافات الجنائية: قد عالج قانون الفساد جرائم الفساد في الباب الرابع تحت عنوان التجريم والعقوبات وأساليب التحري ونذكرها كالتالي:

- الرشوة (رشوة الموظفين العموميين وكذا الرشوة في القطاع الخاص): هي ما يعطى لإبطال حق، أو لإحقاق باطل، فيعطي الراشي لينال باطلاً، أو ليمنع حقاً يلزمه، ويأخذ الآخذ على أداء حق يلزمه، فلا يأديه إلا برشوة يأخذ، أو على باطل يجب عليه تركه، ولا يتركه إلا بها²⁵. أو هي الاتجار بالوظيفة والإخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على كل من يتولى وظيفة أو وكالة عمومية أو يؤدي خدمة عمومية التحلي به. قد نصت على هذه الصورة المادة 2/25 من القانون 01/06.

- اختلاس الممتلكات (اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي واستعمالها على وجه غير مشروع): وهو الفعل المنصوص والمعاقب عليه في المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، التي حلت محل المادة 119 ق ع الملغاة، والواقع أن هذا النص يحمي المال العام والمال الخاص، على حد سوى، متى عهد به إلى الموظف العمومي بحكم وظائفه أو بسببها.

- الغدر: كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف الذين يقوم بالتحصيل لحسابهم. -الإعفاء والتخفيض غير القانوني الضريبة والرسم.

- استغلال النفوذ: كل موظف عمومي أو أي شخص آخر يقوم بشكل مباشر أو غير مباشر، بطلب أو قبول أية ميزة غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على منافع غير مستحقة.

- إساءة استغلال الوظيفة: كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمداً من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر.
- عدم الإبلاغ عن الجرائم: كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في القانون أعلاه ولم يبلغ عنها السلطات العمومية المختصة في الوقت الملائم.
- تعارض المصالح.
- أخذ فوائد بصفة غير قانونية.
- عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات.
- الإثراء غير المشروع.
- تلقي الهدايا.
- التمويل الخفي للأحزاب السياسية.
- الرشوة في القطاع الخاص.
- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.
- تبييض العائدات الإجرامية.
- الإخفاء.
- إعاقة السير الحسن للعدالة.
- البلاغ الكيدي.

المبحث الثاني

أثر الفساد على القطاعين العام والخاص.

للفساد تأثيراً كبيراً في التنمية بكل أبعادها فهو يعد أكبر معوق لها، ومن أهم المؤثرات نذكر:

1المطلب الأول:-التأثيرات الإقتصادية:

-التأثر في النمو الإقتصادي: ومن أهم صوره ما يلي:

أ-تخفيض معدلات الإستثمار: يترتب على الفساد إنخفاض معدلات الإستثمار الأجنبي والمحلي على حد سواء، فالمستثمر يتجنب البيئة التي يشيع فيها الفساد لأنه يضطر إلى دفع الرشاوي المادية والعينية التي تمثل للكثير من المستثمرين ضرائب تزيد من تكاليف تنفيذ الأعمال مما يدفعهم إلى تقليل الإستثمار في هكذا بيئة، ومن ثمة ينخفض الطلب الكلي الذي يعمل بدوره على تخفيض معدل النمو الإقتصادي²⁶.

ب-تشوه بيئة الإنفاق الحكومي: مشاريع الإستثمار في القطاع العام تهيء الفرص الثمينة للمسؤول الحكومي في الحصول على الرشوة الضخمة لذا فإن الحكومات التي يتغلغل فيها الفساد تكون أكثر ميلاً إلى توجيه نفقاتها نحو المشروعات التي يسهل جني الرشوة فيها وإخفائها وذلك لصعوبة تحديد سعرها في السوق أو لأن إنتاجها أو شرائها يتم من قبل مؤسسات محدودة كمشروعات البنية التحتية، والإنفاق العسكري وغيرها²⁷.

ج-تفاقم وعجز الموازنة العامة: إذا يعم الفساد على تقليل الإيرادات العامة ويزيد النفقات العامة وذلك من خلال التهرب الضريبي غير المشروع أو الحصول على إعفاءات ضريبية غير مشروعة، كما يزيد من تكلفة بناء وتشغيل المشروعات العامة، مما يؤثر سلباً على الموازنة العامة للدولة حيث تقل الإيرادات الضريبية نتيجة للتهرب فتضعف بذلك قدرة الحكومة على تمويل الاستثمارات اللازمة للتنمية، كما تضعف بذلك قدرة الحكومة على تمويل الاستثمارات اللازمة للتنمية، كما يضعف من فاعلية الضريبة كأداة لتوجيه النشاط الاقتصادي وكبح جماح الاستهلاك ومحاربة التضخم وغيرها²⁸.

د-ضعف كفاءة المرافق العامة ونوعيتها: يعمل الفساد على تقليل نوعية المرافق العمومية وكفاءتها وذلك عندما يتم إرساء العطاءات بصورة فاسدة، لأنه سيؤدي إلى منح عقود الأشغال العامة إلى مؤسسات أقل كفاءة لكنها قادرة على دفع الرشاوي فيقلل بذلك من نوعية كفاءة الخدمات العامة ولا يحفز المشروعات الإنتاجية والتحويلية على الاستفادة من وفرة الحجم الناتجة عن المشروعات والنمو الاقتصادي الناجم عنها²⁹.

2-المطلب الثاني: التأثيرات الاجتماعية:

أ-إنهيار أخلاقيات الوظيفة العامة: أن المحسوبية أو المحاباة الناجمة عن استغلال العلاقات القربائية وصلات المعرفة تفعل على نمو آليات الفساد حينما يتفاقم ذلك الاستغلال، لذلك نرى هذه الآلية الفاسدة تضرب مفاصل مهمة في الجهاز الحكومي ومنها المناصب الادارية العليا التي تشغل طبقاً للآلية الفاسدة بعناصر بعيدة عن الكفاءة في أغلب الأحيان مما يؤدي إلى إضعاف هيبة الدولة والحكومة وأجهزتها أمام المجتمع وثقة الناس بها نتيجة لتراكم العناصر غير المؤهلة فيها وإدارتها لها. كما أن المحاباة تقلل من فرص العادلة والمساواة فتغير المعايير تؤدي على سبيل المثال إلى خضوع الترقيات العلمية والوظيفية أمام آلية المحاباة بدلاً من المؤهل والتخصص فيؤدي إلى تحول الفساد إلى عوامل طرد للكفاءات والمؤهلات العلمية من الأضغان المحلية إلى رحاب عالمية بحثاً عن فرص أكثر عدالة ومساواة، وبذلك تهدر الطاقات التي يفترض الاستفادة منها على الصعيد المحلي³⁰.

ب-سيادة القيم الدخيلة على المجتمع:

برزت مسميات جديدة تسوغ الحالة الفاسدة وخرج من يروج لها ويدافع عنها، بحيث أصبحت النظرة للفساد على انه أحد مقومات تنمية المجتمعات، جعلت حوافز في المعاملات اليومية فتأثرت بذلك أخلاقيات وقيم المجتمع³¹.

ج-إشاعة ثقافة الفساد:

د-اضعاف اخلاقيات العمل في المجتمع:

3-التأثيرات السياسية:

أ-عدم الاستقرار السياسي: عندما يشيع الفساد في الدول المرتبطة بمعاهدات أو قروض خارجية فهي تكون ملزمة بشروط جزاء إذا ما أخلت بها يترتب عليها نتائج وخيمة منها فقدان الدولة لسيادتها من خلال تحكم وتدخل تلك المؤسسات أو الدول المقرضة بسيادة تلك الدولة، فالمفسدون يوجهون القروض إلى مشاريع لاتمت بالصلة إلى التنمية والتطور أو قد توجه إلى حسابات خاصة لأعضاء النخب السياسية.

ب-مدى عقلانية صنع القرار: يؤدي الفساد إلى إفتقار العقلانية للمسؤولين الحكوميين الفاسدين في إتخاذهم للقرارات السياسية المهمة والتي تؤثر على مصير الأوطان والشعوب، وهذا ناجم عن تركيز السلطة لدى قمة جهاز الدولة وغياب حكم القانون مما يؤدي إلى إتخاذ القرارات السياسية الخطيرة من جانب رئيس الدولة من دون مشاورة أو استفادة من أجهزة ومراكز البحث التي يمكن أن تقدم المعلومات المفصلة عن الواقع الذي يواجه الدولة في المجال المحدد وعن بدائل صنع القرار وعن تكلفة كل منها والنتائج الكترتبة عن أي منهما، مما قد يكلف الدولة والشعب إلى عقوبات دولية أو سمعة دولية سيئة أو دفع تعويضات مادية يكون الشعب في أمس الحاجة إليها³².

ج-اضعاف الحكومة في الداخل والخارج: يضعف الفساد الحكومي داخلياً وخارجياً من خلال إنكشافها، فعلى الصعيد الداخلي يؤدي الفساد إلى عزوف أصحاب الكفاءات الشرفاء وتهافت على المناصب من أجل تحقيق المنافع وإن قادهم ذلك إلى التنازل والتفريط الطامحين بمصالح الوطن تجاه العالم الخارجي³³.

خاتمة:

من خلال ما سبق نصل إلى أن الفساد من أكبر المشكلات التي تواجه الحكومات والمجتمعات ويمس القطاع العام والخاص معاً، والجزائر من الدول التي وضعت تشريعات لمكافحة، وذلك بإصدار قانون مكافحة الفساد رقم 01/06 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 15/11 ، ويهدف هذا القانون إلى إرساء قواعد وقائية هادفة أساساً إلى الحد من ظاهرة الفساد في القطاعين العام والخاص، وكذا ضماناً لشفافية الحياة السياسية و سير المؤسسات العمومية و صون كرامة الأشخاص المكلفين بمهمة ذات المنفعة العامة.

-ومن الطرق لمعالجة الفساد ما يلي:

-توعية الموظفين لهذه الظاهرة الخطيرة وتداعياتها وتأثيرها على المجتمع و اخلاقياتهم ودورهم في الإخبار عن حالات الفساد في دوائرهم وأن عقيدتنا السحاء تحارب هذه الظاهرة وتجرمها.

-عقد ندوات دينية في الدوائر الحكومية يحاضر فيها رجال دين حول دور الدين في القضاء على الفساد الإداري وكذلك دور العبادة والجامعات والمدارس والقنوات المسموعة والمرئية والمكتوبة في محاربة هذا الداء وخطورته على المجتمع وايضاح القصص والعبر عبر التاريخ حول الاقوام السابقة وما حصل لهم بسبب الفساد.

-وضع نظام مكافأة مالية لمن يقوم بالتبليغ عن حالات الفساد بشتى صورة في دوائرهم والدوائر الأخرى والابتعاد عن الشكاوى الكيدية .

-وضع عقوبات وجزاءات رادعة وواضحة تناسب كل فساد وتحد من ظهوره مرة ثانية وتكون معلنة ومتاحة للجميع.

-تحسين الظروف المعاشية للموظفين من خلال ايجاد كادر وظيفي مناسب لكل فئة تناسب وضعه الاجتماعي والاسري وتتناسب مع الظروف المعيشية للبلد.

-الإعلان عن حالات الفساد بشتى أنواعه التي تم اكتشافها والاجراءات التي تم اتخاذها حيالها وتعميمها على الدوائر الحكومية ليكونوا عبرة لغيرهم.

-إتاحة الفرصة لخلق نوع من الابداع والتطوير لدى الموظفين ومكافأتهم على ذلك وتعليق اسمائهم في لوحة الشرف ليكون حافزاً لغيرهم من الموظفين.

- تشكيل لجنة في كل دائرة حكومية للإصلاح الإداري لدراسة الواقع الإداري وتغيير سلوك واتجاهات العاملين لمحاربة الفساد وعلاج الإنحراف وقت إكتشافه.
- توفير القيادات الشابة النشيطة المؤمنة بالتطوير والتغيير والتي لديها مؤهلات علمية وخبرات عملية متراكمة ودعمها وتأهيلها لقيادة العمل الوظيفي لضمان نجاحها في قيادة التغيير.
- وضع الشخص المناسب في المكان المناسب بالاعتماد على الكفاءة والابداع العلمي وعدم الاعتماد على العلاقات الشخصية والمحسوبية والواسطة والعلاقات الاسرية.
- وضع نظام لتقويم الأداء للموظفين واعتماده كأساس للترقية وتقلد المناصب ويكون واضحاً ومعلناً للجميع وأن يراعي المسؤولين الله وعظم المسؤولية في التقويم..
- عدم اعتماد سنوات الخدمة فقط في إشغال المناصب الإدارية والمالية والفنية مع أهميتها ولكن يجب ان يتزامن معها التحصيل العلمي والمعرفي والإيمان بالتطوير والتغيير والنزاهة والسلوك الحسن والاستقامة.
- وضع أدلة انجاز المعاملات والاشتراطات المطلوبة لها ووضعها في مكان بارز في استعلامات الدوائر الحكومية في مقدمة خدمة المراجعين وعلى حاملات خاصة بذلك ومراجعتها بصفة دورية لتعويض النقص وكذلك إضافة كل جديد لها.
- تبسيط القوانين والتشريعات والأنظمة وجعلها أكثر شفافية وتوضيح مفرداتها لكي لا تستغل من قبل ضعاف النفوس لتحقيق مآربهم من خلال استخدام الثغرات في القوانين وخاصة القابلة للتفسير بأكثر من رأي ومنع الاجتهاد.

قائمة المراجع:

باللغة العربية:

الكتب:

- 1- محمد حليم ليمام، عولمة الفساد، الشكل الآخر للعولمة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، ع1 لسنة 2008.
- 2- عمر بوجطو، في بحثه مدى مطابقة النظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الاتفاقية الدولية للوقاية من الفساد، مجلة الفكر البرلماني، ع 1 سنة 2008 .
- 3- مرشد الطالب، الفساد العالمي، الحكامة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورات الأمم المتحدة، مركز المخدرات والجريمة، الصيغة الفرنسية، 2013 .
- 4- فافة رفاة، الفساد والحوكمة: دراسة مسحية للتقارير الدولية - دراسة لحالة الجزائر- رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، سنة 2013 .
- 5- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان سنة 2015.
- 6- وسواس فاطمة الزهراء، ضرورة مكافحة الفساد الاقتصادي لتحقيق التنمية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، ع590، ص 2003 لسنة 590. 13، ص 2003.

- 7- شيخي عائشة، عياشي بوزيان، الفساد الاقتصادي وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، مجلة كلية الحقوق، جامعة سعيدة، ديسمبر 2015.
- 8- عبد العلي حاحا، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، دكتوراه كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012.
- 9- خالد الشّعراوي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة لبعض الدول العربية، مركز المعلومات، مصر 2011 .
- 10- مزياني فريدة، الوقاية من الفساد في مجال الصفقات العمومية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق جامعة باتنة، العدد الثاني 2014.
- 11- بشرى الزعيم، دور الحكامة الجيدة في مكافحة غسيل الأموال، دراسة مقارنة في نطاق دول المغرب العربي، المجلة المغربية لقانون الأعمال والمقاولات، ع 14 سنة 2008 .
- 12- صاحب الربيعي، ظاهرة تفشي الرشوة والفساد الإداري سياسة جديدة تتبعها الأنظمة الشمولية، مجلة الحوار المتمدن، العدد: 974، 2004.
- 13- منير الحميش، أقتصاد السياسي الفاسد، إتحاد الكتاب العربي، دمشق، 2006.
- 14- داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004.
- 15- محمد عبد الحليم عمر، الإجراءات العملية الإسلامية لعلاج الفساد الإقتصادي، ندوة "الفساد الإقتصادي الواقع المعاصر"، جامعة الأزهر القاهرة، 23/22 مارس 2000.
- 16- فايز المجالي، معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب لدى المجتمع الأردني، مجلة مؤتة، الأردن، المجلد: 21، العدد: 3، 1996.
- 17- بشير مصيطفى، الفساد الاقتصادي، مجلة بحوث إقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الإقتصادية، السنة: 13، العددان: 36-37، 2006.
- 18- عزمي الشعبي، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط: 1، دار الأهلية، عمان، 2003.
- 19- كيمبرلي آن اليوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ط: 1، مركز الأهرام، القاهرة، 2000.
- 20- ماجد عبد الله المنيف، التحليل الإقتصادي للفساد وأثره على النمو، الجمعية العربية للبحوث الإقتصادية، العدد: 12، 1998.
- 21- شهلاء جمعة منجي النصراري، التهرب الضريبي وأثره في المسؤولية الجنائية في قانون ضريبة الدخل العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2003.
- 22- منير الحميش، الاقتصاد السياسي الفاسد، إتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2006.
- 23- محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي بيروت، العدد: 243، 1999.

المواد القانونية:

- 1- المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 11/426 المؤرخ في 2011/12/08 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره.

باللغة الاجنبية:

1- Les bases conceptuelles de la lutte contre la corruption, conseil d'Europe, 2012

التمهيش

¹ محمد حليم ليمام، عولة الفساد، الشكل الآخر للعولة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، ع1، ص382 لسنة2008

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

³ عمر بوجطو، في بحثه مدى مطابقة النظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الاتفاقية الدولية للوقاية من الفساد، مجلة الفكر البرلماني، ع 1 سنة 2008 ص 19

⁴ مرشد الطالب، الفساد العالمي، الحكامة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورات الأمم المتحدة، مركز المخدرات والجريمة، الصيغة الفرنسية، 2013 ص 02.

⁵ فافة رفاة، الفساد والحوكمة: دراسة مسحية للتقارير الدولية - دراسة لحالة الجزائر- رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، سنة 2013 ص 239.

⁶ الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، ص2015/2016

⁷ وسواس فاطمة الزهراء، ضرورة مكافحة الفساد الاقتصادي لتحقيق التنمية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، ع590، ص 2003 لسنة590. 13، ص 2003 لسنة13

⁸ شيخي عائشة، عياشي بوزيان، الفساد الاقتصادي وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، مجلة كلية الحقوق، جامعة سعيدة، ديسمبر 2015 ص 243

⁹ عبد العلي حاحا، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، دكتوراه كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012، ص484

¹⁰ خالد الشّعراوي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة لبعض الدول العربية، مركز المعلومات، مصر 2011 ص 28

¹¹ راجع المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 11/426 المؤرخ في 2011/12/08 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره.

¹² مزياني فريدة، الوقاية من الفساد في مجال الصفقات العمومية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق جامعة باتنة، العدد الثاني 2014، ص 9.

¹³ بشرى الزعيم، دور الحكامة الجيدة في مكافحة غسيل الأموال، دراسة مقارنة في نطاق دول المغرب العربي، المجلة المغربية لقانون الأعمال والمقاولات، ع 14 سنة 2008 ص 130.

¹⁴ صاحب الربيعي، ظاهرة تفشي الرشوة والفساد الإداري سياسة جديدة تتبعها الأنظمة الشمولية، مجلة الحوار المتمدن، العدد: 974، 2004، ص2.

¹⁵ منير الحمش، أنصاف السياسي الفاسد، إتحاد الكتاب العربي، دمشق، 2006، ص 14.

¹⁶ تقرير منظمة الشفافية الدولية، على الموقع: <http://ar.wikipedia.org>

- ¹⁷ داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 577.
- ¹⁸ محمد عبد الحليم عمر، الإجراءات العملية الإسلامية لعلاج الفساد الإقتصادي، ندوة "الفساد الإقتصادي الواقع المعاصر"، جامعة الأزهر القاهرة، 23/22 مارس 2000، ص 3-4.
- ¹⁹ هاشم الشمري، المرجع السابق، ص 50.
- ²⁰ جاسم محمد الذهبي، الفساد الإداري في العراق، مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص 7، على الموقع
- ²¹ منتديات متن الساحل، الفساد والاصلاح، ص 23، على الموقع: <http://almaten Info>.
- ²² فايز المجالي، معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب لدى المجتمع الأردني، مجلة مؤتة، الأردن، المجلد: 21، العدد: 3، 1996، ص 87.
- ²³ بشير مصيطفى، الفساد الاقتصادي، مجلة بحوث إقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الإقتصادية، السنة: 13، العددان: 36-37، 2006، ص 127.
- ²⁴ عزمي الشعبي، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط: 1، دار الأهلية، عمان، 2003، ص 719.
- ²⁵ الحسين بن مسعود البغوي، شرح السنة، تحقيق: شعيب الأرنؤوط ج 10، ص 88
- ²⁶ كيمبرلي آن اليوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ط: 1، مركز الأهرام، القاهرة، 2000، ص 133.
- ²⁷ ماجد عبد الله المنيف، التحليل الإقتصادي للفساد وأثره على النمو، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، العدد: 12، 1998، ص 52.
- ²⁸ شهلاء جمعة منجي النصراوي، التهرب الضريبي وأثره في المسؤولية الجنائية في قانون ضريبة الدخل العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2003، ص 76.
- ²⁹ منير الحميش، الاقتصاد السياسي الفاسد، إتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2006، ص 29.
- ³⁰ يعقوب قبانجي، المرجع السابق، ص 265.
- ³¹ محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي بيروت، العدد: 243، 1999، ص 6.
- ³² مصطفى كامل السيد، المرجع السابق، ص 288.
- ³³ منير الحمش، المرجع السابق، ص 26.

مدى فعالية الهيئات المستحدثة لقمع الفساد في التشريع الجزائري The effectiveness of the new bodies to suppress corruption in the Algerian legislation



د/ ديدى إبراهيم

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الشهيد حمة لخضر. الوادي. (الجزائر)

didi-brahim@univ-eloued.dz

ملخص:

تناولت هذه الدراسة اتجاه الجزائر في التصدي لمحترفي الفساد، فعلى المستوى الوطني اتخذت جملة من التدابير والآليات التي تسمح لها بضبط الوظيفة العامة والتحكم في الأعمال المصرفية وهذا تماشيا مع أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لاسيما المادة (15) من خلال إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد والتي رفعتها إلى درجة سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ومدونات قواعد سلوك الموظفين والتصريح بالممتلكات إضافة إلى التشجيع على مشاركة المجتمع المدني أما على المستوى الدولي فقد انصب اهتمام الدولة على التعاون في المجالين القضائي والمصرفي، ويأتي هذا المقال لتحليل فعالية الهيئات المستحدثة لقمع الفساد ومعايير تأسيسها القانونية.

الكلمات المفتاحية: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، خلية الاستعلام، الديوان المركزي لقمع الفساد، مدونات قواعد سلوك الموظفين، التصريحات بممتلكات الموظفين، التعاون الدولي لمكافحة الفساد.

مقدمة:

نتيجة للتحويلات الكبرى التي تعرفها بلادنا ، ودخولها العصر الرقمي بأدوات قديمة تعود إلى السنوات الماضية ، استوجب عليها إعادة صياغة مختلف القوانين وإعادة النظر في الميكانيزمات الموروثة عن الحقبة الاشتراكية ، سواء تعلق الأمر بالقواعد الموضوعية أو الإجرائية..

ومن هذا المنطلق ، لم يهمل المشرع الجزائري الجانب الإجرائي في مكافحة ظاهرة الفساد على اعتبار أن القواعد الجنائية الموضوعية تبقى جامدة إن لم نقل ميتة ما لم يتم تدعيمها بقواعد إجرائية تبعث فيها الروح من أجل خلق تجانس بينها ومن جانب آخر ، الحرص على إرساء ممارسات فعالة تتخذ من المساءلة والشفافية كأدوات تستهدف شبكات الفساد كمحور عام .

وعلى هذا المنوال استحدثت الجزائر هيئات ذات سلطة مستقلة لقمع الفساد، إذ أرسى المشرع الدستوري تلك الهيئات في الفصل الرابع في مادتيه (204، 205) من التعديل الدستوري لسنة 2020م مرقيا إياها باعتبارها

مؤسسات استشارية تحت مسمى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعدما أن كانت تسمى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته طبقا للمادتين (202،203) من التعديل الدستوري لسنة 2016م⁽¹⁾، مكلفة بجمع و تحليل المعلومات، واقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد ومكافحته و اقتراح التدابير التشريعية و الإدارية لمحاصرة هذه الظاهرة كما تتولى مهام بحث و معاينة الجرائم المتعلقة بالفساد وفقا لقانون الإجراءات الجزائية، باعتباره هيئة مستقلة منوط بها مهام الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ومن تلقاء نفسه ما مدى فعالية الهيئات المستحدثة لقمع الفساد في التشريع الجزائري؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية نتناول في هذا البحث أهم الهيئات التي تم استحداثها لقمع الفساد في التشريع الجزائري من خلال المحاور التالية:

المحور الأول: خلية معالجة الاستعلام المالي ومدى فعالية الإخطار بالشبهة في محاربة تبييض الأموال.

المحور الثاني: معيار ترقية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى السلطة العليا.

المحور الثالث: الديوان المركزي لقمع الفساد.

المحور الرابع: التصريحات بممتلكات الموظفين العموميين.

المحور الخامس : التعاون على المستوى الدولي لمكافحة جرائم الفساد.

المحور الأول

خلية معالجة الاستعلام المالي ومدى فعالية الإخطار بالشبهة في محاربة تبييض الأموال

باعتبار خلية معالجة الاستعلام المالي مكلفة بجمع و تحليل المعلومات، في هذا المحور نتعرض لأساسها القانوني وتحديد الأشخاص الطبيعيين و المعنويين الخاضعين للأخطار بالشبهة في جريمة تبييض الأموال وتقييم الجهاز المضاد لتبييض الأموال وأخيرا مدى فعالية مكافحة تبييض الأموال.

أولا: أساسها القانوني

أنشئت خلية معالجة الاستعلام المالي سنة 2002م بمرسوم تنفيذي⁽²⁾ ولم تدرج في القانون إلا بعد ذلك بثلاث سنوات⁽³⁾، فقد صادقت الجزائر على الاتفاقيات المتعلقة بتبييض الأموال ، لذلك تم استحداث نصوص قانونية لمحاصرة هذه الظاهرة وقمعها ، ولاسيما الأمر المتعلق بقمع مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.

كما تم في قانون المالية لعام 2003م⁽⁴⁾ إدراج مواد خاصة بجريمة تبييض الأموال⁽⁵⁾ ثم عدل قانون العقوبات و تضمن مواد ذات صلة بالموضوع⁽⁶⁾، و تم إنشاء هذه الخلية بعد المصادقة على اتفاقية الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000م⁽⁷⁾ وقد أكدت التوصية السادسة و العشرون لمجموعة العمل المالي -gafi-

على ضرورة إنشاء هيئات وطنية للتحريات المالية في كل دولة تمارس مهامها كمركز وطني لاستقبال وجمع وفي الوقت نفسه تزويدها بطاقات بشرية مؤهلة وخبرات مختصة في المجالات القانونية والمالية ، قادرة على تجميع ما يرد إليها في بنوك المعلومات، وتحليلها تحليلًا دقيقًا يمكنها من اتخاذ الإجراءات الملائمة والعاجلة في الوقت المناسب.

ويلتزم هؤلاء الموظفون بمعايير مهنية عالية تشمل المعايير المتعلقة بالسرية والخصوصية وأن يكونوا على درجة من النزاهة بالإضافة إلى امتلاكهم المهارات الملائمة⁽⁸⁾ ومن الضروري أن يخضعوا باستمرار إلى دورات تدريبية متخصصة تمكنهم من الإلمام الواضح بمختلف المعطيات المعقدة والسبل التي يلجأ إليها هذا الصنف من مبيضي الأموال

وكان صدور القانون المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها قفزة نوعية في مجال محاصرة هذه الجرائم وقمعها، و حددت فيه جريمة تبييض الأموال المادة (02) و جريمة تمويل الإرهاب المادة(03) ورسخت خلية معالجة الاستعلام المالي في النص القانوني⁽⁹⁾، وأوكلت إليها مهام تحليل ومعالجة التقارير الإلزامية التي ترد إليها من قبل السلطات المؤهلة⁽¹⁰⁾ (ولاسيما البنوك والمصارف ومفتشوبنك الجزائر) وكذلك الإخطارات بالشبهة التي ترد إليها من الهيئات وأشخاص محددين.

ثانيا: تحديد الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الخاضعين للأخطار بالشبهة في جريمة تبييض الأموال

وقد حدد القانون⁽¹¹⁾ الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الخاضعين للأخطار بالشبهة الى المؤسسة المالية : المؤسسات و المهن غير المالية.

أ- المؤسسات المالية :

كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس لأغراض تجارية نشاطا أو أكثر من الأنشطة أو العمليات الآتية باسم أو لحساب زبون :

١-تلقى الأموال و الودائع الأخرى القابلة للاسترجاع؛

٢-القروض أو السلفيات؛

٣- القروض الإيجارية؛

٤- تحويل الأموال أو القيم؛

٥-إصدار كل وسائل الدفع وتسييرها؛

٧- منح الضمانات و اكتساب الالتزامات ؛

٨- التداول و التعامل في وسائل السوق النقدية، سوق الصرف ووسائل عملات الصرف و نسب الفائدة والمؤشرات القيم المنقولة الاتجار بالسلع الآجلة التسليم ؛

٩- المشاركة في إصدار قيم منقولة وتقديم خدمات مالية ملحقة ؛

١٠- التسيير الفردي والجماعي للممتلكات ؛

١١- حفظ القيم المنقولة نقدا أو سيولة وإدارتها لحساب الغير ؛

١٢- عمليات أخرى للاستثمار وإدارة الأموال أو النقود وتسييرها لحساب الغير؛

١٣- اكتتاب وتوظيف تأمينات على الحياة و مواد استثمارية أخرى ذات صلة بالتأمين؛

١٤- صرف النقود والعملات الأجنبية .

(ب) . المؤسسات والمهن غير المالية :

كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطات غير تلك التي تمارسها المؤسسات المالية لاسيما منها المهن الحرة المنظمة و خصوصا المحامين عندما يقومون بأعمال مالية لحساب موكلهم و الموثقين والمحضرين القضائيين ومحافظي البيع بالمزايدة وخبراء المحاسبة ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين والسماسرة والوكلاء الجمركيين والوسطاء في العمليات البورصة والأعوان العقاريين ومقدمي الخدمات للشركات ووكلاء بيع السيارات والرهانات والألعاب وكذا تجار الأحجار والمعادن الثمينة والقطع الأثرية والتحف الفنية والأشخاص الطبيعيين والمعنويين والذين يقومون في إطار مهامهم على الخصوص بالاستشارة أو إجراء عمليات يترتب عليها إيداع أو مبادلات أو توظيفات أو تحويلات أو أي حركة أخرى للأموال.

وقد ألزم القانون هؤلاء الأشخاص بإبلاغ الهيئة المتخصصة بكل عملية تتعلق بأموال يشتبه أنها متحصل عليها من جريمة أو يبدو أنها موجهة لتبييض الأموال أو تمويل الإرهاب⁽¹²⁾.

وقد تلقت الخلية عدة إخطارات بالشبهة وبخاصة عندما تظهر عملية مالية تبدو غير عادية أو دون مبرر اقتصادي، وقد سجل أحد الدارسين⁽¹³⁾ حصيلة عدد التصريحات التي تلقتها الخلية والتي بلغت 155 تصريحاً منذ بداية نشاطها إلى غاية الفصل الأول من عام 2008م وأرجع ذلك إلى حداثة نشاطها وحاجتها إلى المزيد من التحسين لتؤدي مهامها بشكل فعال فإننا نسجل رغم كل ذلك ارتفاع عدد الإخطارات بالشبهة من (570) إلى غاية نهاية 2009م، و 3 آلاف منذ بداية 2010م و السداسي الأول من سنة 2011م، 2500 منها من البنك المركزي والأخرى من بقية البنوك والجمارك⁽¹⁴⁾.

وتلقت الخلية 600 إخطار بالشبهة خلال النصف الأول فقط من عام 2011م⁽¹⁵⁾ ومعنى ذلك أن هناك تطورا ملحوظا في عملية الإخطار واهتماما متزايدا بالإخطار عن العمليات المشبوهة على الرغم من أن أغلبية الإخطارات متأتية من البنوك والمصارف في ظل غياب شبه تام لبقية الأطراف الأخرى مما يتطلب عملا جادا و متابعة ميدانية ومراقبة مستمرة لأن المهمة يتحملها جميع المكلفين بها وبخاصة والجزائر قد شرعت منذ مدة في تطبيق البرنامج الخماسي 2010-2014م الذي رصد له أكثر من 280 مليار دولار مما يفتح المجال واسعا أمام شبكات الفساد.

ثالثا: تقييم الجهاز المضاد لتبييض الأموال

لمعرفة مدى تقييم الجهاز المضاد لتبييض الأموال خصصنا فقرتين ، لتبيان خضوع المصارف والمؤسسات المالية لتقييم الجهاز المضاد لتبييض الأموال(1)، وتبعناها بسرد ملاحظات تقييم الجهاز الداخلي للوقاية ومكافحة تبييض الأموال و تمويل الإرهاب(2).

1). خضوع المصارف والمؤسسات المالية لتقييم الجهاز المضاد لتبييض الأموال :

خلال 2009م تم إخضاع تقييم الجهاز المضاد لتبييض الأموال الذي تم وضعه من طرف المصارف والمؤسسات المالية إلى مهمات رقابة شاملة. مهمات رقابة شاملة.

وإذا كان قد تم بشكل رسمي على مستوى المصارف تعيين مراسلي خلية الاستعلام المالي منذ 2004م فإن انخراطهم في وضع الجهاز يعتبر جد متأخرا (16).

و لذلك تم القيام بتنظيم دورات تكوينية مكثفة لجميع مفتشي بنك الجزائر منذ 2005م إلى 2007م لتحديد مختلف الطرق و المقاربات المستعملة قصد انجاز عمليات الرقابة .

و أسفرت عمليات المراقبة (17) التي تركزت على 04 مصارف و مؤسسة مالية واحدة على توضيح مدى القيام بـ:

١-تعيين مراسل لدى الخلية ؟

٢-تحديد الإجراءات و الرقابات الخاصة تطبيقا للتنظيم ؛

٣-وضع منهجية لمعرفة الزبائن وممارسة اليقظة اتجاه العمليات المنجزة من طرفهم؛

٤-وضع برنامج للتكوين لكل المستخدمين .

٥- تم استخلاص ما يلي :

٦-التعيين المتأخر لمراسل الخلية ؛

٧-عدم تنظيم قنوات إرسال المعلومات من الهياكل العملية إلى المراسل؛

٨-غياب تعيين ملفات الحسابات لصالح الزبائن ؛

٩-عدم إتاحة الإجراءات الداخلية لكل المستخدمين في المستوى العملياتي؛

١٠-غياب الحرص في مجال تدقيق الجهاز المضاد لتبييض الأموال؛

وفيما يخص ممارسة اليقظة سمحت الرقابة بملاحظة ما يلي :

١-غياب الأوراق الثبوتية لعنوان الزبون في بعض الملفات ؛

٢-غياب الإثباتات المتعلقة بنشاط الزبائن ؛

٣-غياب الاتفاقيات الخاصة بالحسابات المفتوحة مع المراسلين .

2). ملاحظات تقييم الجهاز الداخلي للوقاية ومكافحة تبييض الأموال و تمويل الإرهاب:

وخلال سنة 2010 سجلت عملية تكثيف الرقابة على الأجهزة المصارف والمؤسسات المالية في مجال الوقاية ومكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب⁽¹⁸⁾، وفي هذا السياق تم فيه العمل على جعل المرجع المطابق للنظام المحاسبي مع أحكام القانون المتضمنة النظام المحاسبي المالي⁽¹⁹⁾، موافقا بتطابق للمعايير الدولية.

وشملت الرقابة تقييم الجهاز الداخلي للمصارف المتعلق بالمكافحة ضد تبييض الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى المصارف المتواجدة في الساحة و المصالح المالية لبريد الجزائر، و تمت المباشرة في عدة مهام للتحقيقات الخاصة ذات العلاقة المباشرة بمكافحة تبييض الأموال وفي بعض الحالات بالتجارة الخارجية، حيث عرفت عملية الرقابة الميدانية تطورا معتبرا لمجموع (52) مهمة رقابة مقابل ثلاثين 30 و 20 في (2009م) (20)

وفي مجال تقييم الجهاز الداخلي للوقاية ومكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب لوحظ ما يلي:

١-أغلبية الهيئات المراقبة قد وضعت الأدوات و الوسائل الضرورية و كيفت تنظيمها و حسنت إجراءاتها على الرغم من أن هذه التدابير تختلف من هيئة إلى أخرى مما زاد من حدة الفوارق في مستويات المطابقة للمتطلبات و المعايير السارية المفعول ؛

٢-كل الهيئات الخاضعة للرقابة عينت مراسلا لها يقوم بمهمة الربط بالخلية باستثناء مؤسسة واحدة (21)، على الرغم من ذلك سجل التزام متواضع وفي بعض الأحيان تهميش مراسل خلية معالجة الاستعلام المالي في تنفيذ السياسات وإجراءات المكافحة ضد تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ؛

٣- بذلت المصارف جهودا معتبرة لتكييف إجراءاتها المعاملاتية الداخلية وتحسينها غير أن بعضها لاسيما العمومية منها يجب عليها تحسين أفضل لتنظيماتها الداخلية لتصبح في مستوى مرض ؛

٤- تبقى التدابير التي اتخذتها المصالح المالية للبريد في هذا الصدد الأقل مطابقة إلى حد بعيد بسبب التأخر الكبير المسجل في هذا المجال ؛

٥- أدى النقص في التنفيذ الفعلي من قبل المؤسسات الخاضعة للرقابة بمفتشي بنك الجزائر إلى إعداد أكثر من 2760 تقريراً سرياً موجهاً إلى الخلية⁽²²⁾

٦- تسجيل نقائص في مجال ممارسة واجب اليقظة لانعدام العديد من المستندات التنظيمية في معظم ملفات الزبائن التي تمت مراقبتها وهذا راجع إلى عدم تحيينها منذ عدة سنوات؟ وأيضا في مجال الإثبات الاقتصادي للعمليات وتلك التي تستلزم اهتماما خاصا لمتابعتها ؛

٧-تسجيل نقائص في مجال عدم احترام واجب اليقظة

٨-ملاحظة أن القليل فقط من المصارف أعدت خريطة للمخاطر الخاصة بتبييض الأموال و لاسيما ما تعلق بغياب تعريف للزبائن ذوي الخطر، تحديد المهن المعرضة لمخاطر تبييض الأموال؛

٩-استفادة المستخدمين من المصارف من دورات تكوينية خاصة باستثناء المصالح المالية للبريد لكنه تكوين لم يبلغ الأهداف المنشودة فيما يخص الالتزام الضعيف لهؤلاء الأعوان في هذا المجال ؛

١٠- لوحظ بأن عدد حالات العمليات غير المبررة اقتصاديا والتي لم يتم التصريح بها تطلب بذل مزيد من الجهد في المتابعة :

١١- أغلبية المؤسسات التي خضعت للرقابة يلاحظ أن مستوى المطابقة يقل عن المتطلبات التنظيمية في حين لا تمتلك المصالح المالية للبريد جهازا موجه خصيصا لمكافحة تبييض الأموال.

رابعاً: مدى فعالية مكافحة تبييض الأموال :

شدد بنك الجزائر رقابته على البنوك و أعطى لأعوانه تعليمات صارمة لمراقبة جميع الحسابات المتواجدة على مستوى البنوك العمومية والخاصة و مراقبة التحويلات المالية للهيئات و الشركات و الأشخاص .

و أصدر نظاما للوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما⁽²³⁾، حيث أوجب على البنوك والمؤسسات المالية و المصالح المالية البريد الجزائر التحلي باليقظة و أن تتوفر على برنامج مكتوب من أجل الوقاية و الكشف عن تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما على أن يتضمن هذا البرنامج ، الإجراءات ، عمليات المراقبة ، منهجية الرعاية اللازمة فيما يخص الزبائن ، توفير تكوين مناسب لمستخدميها ، نظام علاقات مراسل و إخطار بالشبهة) مع خلية معالجة الاستعلام المالي.

ويندرج هذا البرنامج في إطار نظام المراقبة الداخلية للبنوك والمؤسسات المالية ويتم إعداد تقرير سنوي يرسل إلى اللجنة المصرفية ويتعلق الأمر بمعرفة الزبائن والعمليات ، و حفظ الوثائق و أنظمة الإنذار التي تسمح باكتشاف النشاطات ذات الطابع غير الاعتيادي أو المشتبه فيها فتكون وقتها محل إخطار بالشبهة لاسيما بالعمليات الآتية :

1. التي لا تبدو أنها تستند إلى مبرر اقتصادي أو تجاري ممكن إدراكه.
2. التي تتضمن حركات رأس المال بشكل مفرط بالمقارنة مع رصيد الحساب.
3. التي تتعلق بمبالغ لاسيما النقدية ليس لها علاقة مع العمليات العادية أو المحتملة للزبون.
4. التي تتم في ظروف من التعقيد غير عادية أو غير مبررة .
5. التي يبدو أنها لا تستند إلى محل مشروع .
6. كما ركز على ضرورة مراقبة التحويلات الالكترونية ووضع الأموال تحت التصرف مع تفعيل دور أجهزة المراقبة الخارجية .

ويمكن أن نلاحظ أن المكلفين بواجب الإخطار من مؤسسات مالية و غير مالية تحتاج إلى جهود أكثر و يقظة أفضل، فالمؤسسات المالية و لاسيما بنك الجزائر يتولى هذه المهمة بعناية ويحاول أن يفرض رقابة مستمرة على البنوك والمصارف لتكون متكيفة مع النظام الذي استحدثته في هذا المجال، في حين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين خارج إطار المؤسسات المالية فهم غائبون تماما عن المساهمة في هذا العمل الوطني لحماية الاقتصاد الوطني.

ومن الضروري أن يطرح الدارس سؤالا جوهريا وهو هل كل هذه الفئات المذكورة تحت بند المؤسسات و

المهن غير المالية الوارد ذكرهم سابقا لم يحدث في تعاملاتها مع مختلف الأطراف إن وجدت شبهات حول بعض التعاملات المالية أم أن الأمر لا يعنى هذه الفئات ولم تنخرط بالتالي في هذه المساعي؟، ولذلك أصبح من اللازم تفعيل الإجراءات السارية المفعول لتجاوز هذه الإشكالية .

المحور الثاني:

معياري ترقية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى السلطة العليا. (24)

تناول قانون الفساد في بابه الثالث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في بابه الرابع ابتداء من المادة (17) إلى المادة (24) ، مبرزاً نظامها القانوني باعتبارها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية⁽²⁵⁾، وهو استجابة لنص اتفاقية الأمم المتحدة في مادته السادسة (6)، وتتكفل بتنسيق ومتابعة النشاطات الخاصة بمكافحة هذه الظاهرة، ومهمتها تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال محاربة الفساد .

ومن أجل التعرف أكثر على هذه الهيئة سوف نتطرق إلى مختلف هياكلها وتنظيمها في فرع أول والمهام المنوطة بها في فرع ثان.

أولاً: تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

لقد أدرجت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لدى مؤسسة رئاسة الجمهورية ومقرها الجزائر العاصمة⁽²⁶⁾ لها رئيس يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي مع أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي أيضاً و يكلف بالتسيير الإداري والمالي للهيئة وتتكون الهيئة من مجلس اليقظة والتقييم ومديرية الوقاية والتحسيس ومديرية التحاليل والتحقيقات.

1). تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

أ). مجلس اليقظة والتقييم :

يتكون هذا المجلس والتقييم الذي تتم رئاسته رئيس الهيئة وستة أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني ، وله رأي استشاري في المسائل التي يطرحها عليه الرئيس أو برامج العمل أو الحصيلة السنوية أو التقرير السنوي الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية.

ب). مديرية الوقاية والتحسيس :

أحد هياكل الهيئة أهم المسائل التي تضطلع بها تتمثل في إعداد البرامج تقديم التوجيهات الخاصة بالوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد ويعين مدي الوقاية والتحسيس بموجب مرسوم رئاسي

ج) . مديرية التحاليل والتحقيقات :

مكلفة بتلقي التصريحات بالملتمكات الخاصة بأعوان الدولة بصفة دورية بالإضافة الأدلة إلى دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالملتمكات وكذا جمع والتحري في الوقائع المتعلقة بالفساد ، ويعين مدير التحاليل والتحقيقات بموجب مرسوم رئاسي

2) . مهام الهيئة .

أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مؤهلين للاطلاع على المعلومات الشخصية للمتهمين أو معلوماتهم السرية، لذلك أوجب عليهم تأدية اليمين التي قبل استلامهم لمهامهم⁽²⁷⁾، وقد تضمنت المادة (20) من قانون مكافحة الفساد عشرة مهام رئيسية لهذه الهيئة، ويفهم منها أن هذه المهام على سبيل المثال وليست على سبيل الحصر تتمثل في :

1. اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية ؛

2. تقديم التوجيهات الخاصة بالوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة و اقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة ؛

3. إعداد البرامج التوعوية والتحسيسية للمواطنين بالآثار الناجمة عن الفساد ؛ جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تسهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها الخ ؛

4. جمع واستغلال المعلومات التي من شأنها الكشف عن أعمال الفساد

5. التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها ؛

6. تلقي التصريحات بالملتمكات الخاصة بالموظفين العموميين ودراسة المعلومات الواردة فيها؛

7. الاستعانة بالنيابة العامة في الوقائع التي لها علاقة بالفساد لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات صلة بالفساد ؛ التنسيق والمتابعة بين القطاعات على ضوء التقارير والإحصائيات والتحليل ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته ؛ طبقا البند (7) من المادة (20) التي تنص على الاستعانة بالنيابة العامة في جمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات علاقة بالفساد، خاصة عندما تضيف المادة (22) من نفس القانون في إطار علاقة الهيئة بالسلطة القضائية، تحويل الملفات التي تحتوي على وقائع ذات وصف جزائي، باعتبار الهيئة تضطلع بمهام استشارية.

مع الإشارة بأن أعضاء الهيئة يؤدون أمام المجلس القضائي ، قبل تنصيبهم اليمين القانونية ، وهم ملزمون بحفظ السر المهني سواء كانوا في الخدمة أو بعد انتهاء علاقتهم المهنية ، حيث اعتبر أي إخلال أو خرق جريمة إفشاء السر المهني جريمة يعاقب عليها قانون الفساد ⁽²⁸⁾، الشيء الذي يدعونا إلى التساؤل هل هي جهة تحقيق أم تحري أم سلطة جديدة فوق السلطة القضائية ، وكيف تقوم بتكليف الوقائع مع العلم أن هذه المهمة كمبدأ عام تبقى من مهام القضاة.

8 متابعة وتنسيق النشاطات والأعمال على أساس التقارير الدورية المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بالفساد.

9 تعزيز التنسيق ما بين القطاعات والتعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي

10. الحث وتقييم العمال في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

و على الرغم من كل الترتيبات التشريعية و التنظيمية إلا أنها لم تنطلق في أشغالها مباشرة، وقد تأخر تنصيبها عدة سنوات ، ولم تنصب إلا في الرابع في شهر جانفي 2011م، وحينذاك صرح رئيسها في أول تصريح له بعد أداء اليمين : "ستساعد على تقليص دائرة الرشوة والفساد والوقاية وهذا دورنا...، وأكد أن ذلك سيتم دون إثارة ولا تهويل و من دون تراخ، وأشار أن هذه الهيئة ليست وحدها المكلفة بمحاربة هذه الظاهرة بل إنها تضم جهودها إلى كافة جهود أعوان الدولة المخلصين من منطلق أن مكافحة الظاهرة ليست مهمة هيئة أو شخص واحد بل عمل كافة مصالح الدولة، و ستعمل الهيئة كما ذكر رئيسها على ملاحقة المتورطين في قضايا الفساد الفارين إلى الخارج وذلك بالتعاون مع الهيئات الدولية والإقليمية ذات الصلة⁽²⁹⁾

و إذا كان القانون⁽³⁰⁾ يركز على أهمية التبليغ عن جرائم الفساد ، بل ويشدد العقوبة في حالة عدم إبلاغ السلطات العمومية المختصة في الوقت الملائم بوقوع جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في القانون و ينص على الاستفادة من الأعذار المعفية من العقوبة كل من ارتكب أو شارك في جريمة أو أكثر و قام قبل مباشرة إجراءات المتابعة بإبلاغ السلطات الإدارية أو القضائية أو الجهات المعنية عن الجريمة وساعد على معرفة مرتكبها، وهذا ما أكدته خلية مكافحة الفساد التابعة للرابطة الوطنية للدفاع عن حقوق الإنسان أن الخوف من الانتقام وعدم الحماية وراء عدم التبليغ عن قضايا الفساد⁽³¹⁾.

و خلصت دراسة تحت عنوان - المواطن في مواجهة الفساد - أن 88% من المواطنين الذين أجابوا عن الاستمارة الموزعة عليهم يعتقدون أنهم غير محميين و لا يشعرون بالأمان عند التبليغ⁽³²⁾، إلا أن رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد⁽³³⁾ رد على مثل هذه المخاوف بالقول : إنه لا خوف على المبلغين من (بارونات) الفساد والمتورطين فيها من خلال عدم التشهير بهم أو الكشف عن أسمائهم وكذا ضمان الحماية القانونية لهم.

ثانيا: ترقية الهيئة إلى سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

لحديث عن ترقية الهيئة إلى سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ينبغي تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته(1)، ومنه ندرس تشكيلتها (2)، لنصل في الأخير إلى مهامها وصلاحياتها (3).

1. تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

ضمن التعديل الدستوري في الفاتح نوفمبر 2020م رقي المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى سلطة العليا كآلية رقابية متحركة ومستقلة عن الرئاسة وإجراءات واضحة ومباشرة، تحقيقا للوقاية وللمكافحة الناجعة، وصدر القانون رقم: 08-22 المؤرخ في: 14 مايو 2022م نتيجة ما جاء ضمن دستور الفاتح نوفمبر 2020م من خلال نص المادة: 204 وعلى خلاف ما تضمنه دستور 2016م طبقا المادة: 202 منه التي اعتبرتها هيئة استشارية، وهو ما أكدته القانون رقم: 06-01.

كما أن مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية هي مهام دستورية، مثل المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمساهمة في أخلة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ولعل النص على هذه المهام في صلب الدستور ولا سيما لما تأتي بعبارات أن تأمر وتوصي وتشارك هي توجي في فحواها إتاحة الفعل للسلطة وليس للمشورة فقط التي كانت ضمن مضامين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تحت مسمى هيئة استشارية، فجاء القانون رقم: 08-22 ضمن خمسة(05) فصول وقسمين بمجموع (43) مادة قانونية مشكلا ومنظما لهذه السلطة، ويظهر جليا من خلال المادة: 02 التي حددت الطبيعة القانونية للسلطة، بأنها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وهو نفس ما جاء ضمن المادة: 18 من القانون: 01-06 إلا أن ما يميز نص المادة: 02 من القانون: 08-22 أنه جعل السلطة مستقلة حتى عن رئاسة الجمهورية بحيث لا توضع السلطة لديه، (34) وفي ذلك تأكيد على ما جاء في المادة: 204 من أن السلطة هي مؤسسة مستقلة، وهذا لا يعني بأن أي سلطة أو هيئة أخرى ذات علاقة برئاسة الجمهورية أنها غير مستقلة كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية. (35)

ومعنى ذلك أن حذف مصطلح توضع لدى رئيس الجمهورية زيادة في الضمانات من حيث الاستقلالية واستبدل المشرع المادة: (19) من القانون: 01-06 التي تعرضت لصور وأشكال استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية ومكافحة الفساد، بعدة مواد في القانون رقم: 08-22، موضحة أكثر هذه الاستقلالية، ابتداء من نص المادة (24) منه التي منحت الحماية لأعضاء السلطة إزاء أي اعتراض أو تدخل في ممارستها لاختصاصاتها، وتتجلى الاستقلالية أكثر وضوحا في إعداد ميزانية السلطة بمنأى عن أي توجيه أو تدخل أو قيد من أي جهة كانت وهذا حسب المواد (22 الفقرة 07) و(29 الفقرة 04) و(36) منه، التي تعهد لرئيس السلطة العليا بإعداد ميزانية خاصة للسلطة بعد موافقة مجلسها وتقييدها في الميزانية العامة للدولة، وفي ذلك تعزيز للاستقلالية، مما يعني عدم خضوعها لرقابة الأجهزة المختصة لكي لا تمس استقلاليته عند مباشرة عملها. (36)

وتعزيزا للشفافية والنزاهة طبقا لنصوص القانون: 08-22 منح الحق في تولي متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية وباقي الهيئات للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،

حسب المادة (07) بما في ذلك النشاطات الخيرية والدينية والثقافية والرياضية باعتبار أن تمويلها يكون من ميزانية وإعتمادات الدولة، طبقا للمادة: (05 الفقرة 06) الأمر الذي لم يكن واردا ضمن القانون: 01-06، ومستبعدا مبرر السرازماني أو المصرفي، واضعة ممارسة السلطة العليا لعملها في إطار مبدأ من أين لك؟، معطية للسلطة إمكانية التحري الإداري والمالي تجاه أي موظف عمومي تظهر عليه مظاهر الإثراء غير المشروع وغير المبرر⁽³⁷⁾، ومنه يمكن أن توجه حسب المادة: (09) من القانون: 22-08 توصيات للهيئات التي لا تلتزم بقواعد الشفافية، وهو إجراء لم يكن موجودا لدى الهيئة الوطنية للوقاية سابقا، بل أعطت المادة: (10) من القانون السالف الذكر للسلطة العليا الحق في إخطار النيابة العامة مباشرة في حالة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات، دون المرور على وزير العدل كما كان سابقا بحسب المادة: (22) في القانون رقم: 01-06، والذي كان الوزير يقرر إخطار النيابة لعامة أو يرى أنه ليس هناك وجه للمتابعة⁽³⁸⁾، وهذا تسريعا لإجراءات الملاحقة وضبط المخالفة والمخالفين، واتفاء لأي بيروقراطية تلحق تأخير ملف يحمل شبهة فساد ضد الاقتصاد الوطني وتزعزع الثقة بين المواطنين والدولة⁽³⁹⁾، لاسيما إذا توفرت عناصر جديّة تثبت وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي، وحينئذ وحسب المادة: (11) من القانون: 22-08، يمكن للسلطة العليا أن تطلب وفق تحرير تقرير تقدمه لوكيل الجمهورية بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة 03 أشهر عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس المحكمة ذاتها. على أن يبلغ الأمر بمعرفة النيابة للمعني الذي له أن يقيم اعتراض في الأمر خلال 05 أيام من تاريخ تبليغه أمام نفس الجهة مصدرة الأمر وذلك في أجل 05 أيام من تاريخ تبليغه، وهي الأحكام والتفاصيل التي لم يأت بها القانون: 01-06، إلا أن المادة: (14) من لقانون 22-08 جعلت قرارات السلطة العليا محلا للطعن القضائي، حماية وضمانة لأي شخص أو هيئة ترى إجحافا في حقوقها أو مراكزها القانونية لأن القضاء في أصله حامي الحقوق والحريات.

2. تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

على خلاف تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁴⁰⁾، فإن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تتكون من جهازين أولها جهاز تنفيذي يمثلته رئيس السلطة العليا وثانيهما جهاز تداولي يمثلته مجلس السلطة، ويعين رئيسها رئيس الجمهورية لعهد مدتها (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، مع تنافي عهده بحسب المادة: (21) من القانون: 22-08 مع أية عهدة انتخابية أو وظيفية أو نشاط مهني آخر، منعا للتأثير والتأثر في مهامه، التي أهمها وفق المادة: (22) أنه الممثل القانوني للسلطة العليا وهو الذي يعد مشروع الإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ويسهر على تنفيذها ومتابعتها، كما يعد كل من مشروع مخطط عمل السلطة العليا، ومشروع القانون الداخلي لها، وأيضا مشروع القانون الأساسي لمستخدميها، بالإضافة إلى إعداده للتقرير السنوي للسلطة العليا ورفعها إلى رئيس الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليه، وذا فضلا عن إعداده لمشروع الميزانية السنوية للسلطة⁽⁴¹⁾، ومما يمكن ملاحظته أن هذه المهام في مجملها أكثر تحديدا ودقة من مهام رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي تضمنها المرسوم الرئاسي: 06-413 من خلال المادة: (19) التي أوكلت إعداد النظام الداخلي للهيئة مجتمعة.

وتضمن نص المادة: (23) من القانون: 08-22 تشكيل مجلس السلطة العليا إذ يتكون من أعضاء ممثلين للسلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية فضلا عن ممثلين عن منظمات المجتمع المدني تطبيقا لأحكام المادة: (13) من اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد وذلك في حدود 12 عضوا ثلاثة (03) من اختيار رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة، (03 ثلاثة) قضاة واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، يتم اختيارهم تواليا من المجلس الأعلى للقضاء ومجلس المحاسبة، وثلاثة (03) شخصيات مستقلة يتم اختيارهم على أساس الكفاءة في المسائل المالية و/أو القانونية ونزاهتهم وخبرتهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، يتم اختيارهم على التوالي من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ومن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بالإضافة إلى ثلاثة (03) شخصيات من ناشطي المجتمع المدني يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد وذلك من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني، ويتم التعيين بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات غير قابلة للتجديد، والذي يدر التنويه إليه هنا أن تشكيلة المجلس مختلطة منسجمة مع المهام التنفيذية للسلطة العليا باعتبارها الأقدر على فهم الإجراءات والمؤهلة لاتخاذ القرار بعد فحص الملفات والإخطارات التي تدرسها، غير أنهم يظلون مرتبطين بوظائفهم الأصلية نهيك عن عضويتهم في المجلس وهذا قد يشكل حالة التنافي لعدم قدرتهم للتفرغ التام لمهامهم الموكلة إليهم في المجلس، مما قد يمس مبدأ تعزيز الشفافية وتحقيق الاستقلالية فينبغي تحقيقا لذلك أن تكون ممارسة عضويتهم الرقابية ثابتة.⁽⁴²⁾

3. مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تضمن الفصل الثاني من القانون: 08-22 صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته إذ أدلت المادة الرابعة (04) منه على جملة من صلاحيات السلطة مثل جمع واستغلال ونشر أي معلومات أو توصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها، وأيضا العمل على التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ولها أن تقترح الآليات المناسبة لتحسينها، كما تتلقى التصريحات بالامتلاكات وضمان معالجتها ومراقبتها، ولها كذلك أن تضع شبكة تفاعلية اجتماعية مدنية من أجل توحيد وترقية الأنشطة في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مع تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، كما تسهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتعد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتعد تقريرا سنويا حول نشاطها ترفعه لرئيس الجمهورية وإعلام الرأي العام بمحتواه كما أوضحنا ذلك سابقا.

ومن أبرز صلاحيات السلطة العليا حسب المادة: (29) من القانون 08-22، دراسة مشروع الإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمصادقة عليه، دراسة مشروع مخطط عمل السلطة العليا والمصادقة عليه، وإصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المخلة للنزاهة، والموافقة على مشروع ميزانية السلطة والموافقة على النظام الداخلي للسلطة كل ذلك في إطار استقلالية السلطة.

ومن بين المهام الأساسية للسلطة العليا الضامنة بالفعل للشفافية هو أن تتولى السلطة العليا بحسب المادة: (05) من القانون 08-22 التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يحتج فيه بالسرية المصرفية أو المهنية لمواجهة السلطة العليا، ومنه يمكن للسلطة العليا حسب المادة: (09) من القانون: 08-22 أن توجه توصيات في حال ملاحظة انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من الفساد والكشف عنها قصد وضع حد لهذه الانتهاكات في أجل معين، بحيث على هذه الهيئات أن ترفع تقارير عن مدى تنفيذ هذه التوصيات، ولكن في حالة الإخلال بها توجه الأوامر لأجل تنفيذ التوصيات في مدة لا تتجاوز السنة، وأضافت المادة: (10) توجيه إعدار للمعني داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات، ومنه تصدر أوامر في حال معاناة أي تأخير في تقديم التصريحات أو قصور أو عدم دقة في محتواها أو عدم الرد أصلا على طلب التوضيح، بل لها اللجوء إلى المصادرة⁽⁴³⁾ عن طريق الدعوى المدنية مع مراعاة حقوق الغير حسن النية حسب المادة: (11) من نفس القانون ، وهذا حماية للمال العام واتقاء لانقضاء الدعوى العمومية بالتقادم الذي قد يستفيد منه مرتكب جرائم الفساد التي تبقى العائدات الجرمية المتأتية منها في الجزائر أو بسبب وفاة المتهم، وأخيرا وطبقا للمادة: (12) من القانون 08-22 في حال عدم التصريح أو في حال التصريح الكاذب بالملتمكات تخطر النائب العام المختص إقليميا إذا ما توصلت السلطة لوقائع تشكل طابعا جزائيا، وفي هذا الإجراء وسيلة إجرائية فاعلة في الوقاية من الفساد ومكافحته، وضمانة أكيدة لاستقلالية السلطة، وتجاوزت ما كان ضمن القانون رقم: 06-01 من وجوب أن يمر الإخطار على وزير العدل الذي له أن يتصرف في الملف حسب ما يراه مناسبا⁽⁴⁴⁾، على أن يبقى لكل معترض الحق في الطعن القضائي على قرارات السلطة وفقا للمادة: 13 من القانون رقم: 08-22.

المحور الثالث:

الديوان المركزي لقمع الفساد

ندرس في هذا المحور أولا الأساس السياسي للديوان المركزي لقمع الفساد ونمر إلى تحديد مهام الديوان ، وحينئذ ننتقل إلى بيان إجراءات احترام الشرطة القضائية للقواعد القانونية باعتبارها أداة للديوان.

أولا: الأساس السياسي للديوان المركزي لقمع الفساد

يستند أساسه السياسي إلى تعليمة رئيس الجمهورية بتفعيل مكافحة الفساد و التي دعا فيها إلى تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملية تتضافر في إطار الجهود للتصدي قانونيا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها⁽⁴⁵⁾.

و على ضوء هذه الإرادة السياسية تم تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بموجب الأمر 05/10 الصادر في 20/08/2010م⁽⁴⁶⁾، وإنشاء هذا الديوان تحت وصاية وزارة المالية باعتباره أداة عملية وإطار لتضافر الجهود في عملية التصدي لجرائم الفساد ومكافحتها و هو يتولى مهام بحث و معاناة الجرائم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية⁽⁴⁷⁾.

أدرج هذا الأمر تمديدا لنطاق المحلي لاختصاص ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان يشمل كامل الإقليم الوطني على غرار الاختصاص المحلي المقرر للشرطة القضائية في محاربة جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية و الجرائم الخاصة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات و جرائم تبييض الأموال و الإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف.

ثانيا: مهام الديوان المركزي لقمع الفساد:

يتكفل الديوان المركزي لقمع الفساد بإجراء تحقيقات وتحريرات في مجال الجرائم المتعلقة بالفساد تحت إشراف النيابة العامة فهو إذن مصلحة مستقلة منوط بها مهام الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد، ولذلك يعتبر هذا الديوان لبنة جديدة في إنشاء وتعزيز أدوات مكافحة مختلف أشكال المساس بالثروة الاقتصادية للأمة بما في ذلك الرشوة ، و سيلزم الديوان كل شخصية طبيعية أو معنوية جزائية أو أجنبية مشاركة في تقديم عروض عن المناقصات العمومية بتوقيع تصريح بالنزاهة تمتنع بموجبه عن ارتكاب أو قبول أي فعل من أفعال الفساد.

يتولى الديوان تنفيذ المهامه جمع كل المعطيات التي من شأنها الكشف عن جريمة الفساد ومكافحتها والقيام بالتحقيقات اللازمة بشأنها و كل التحريات التي تسمح بتحديد أركانها ثم إحالة مرتكبيها على الجهات القضائية المختصة ، كما تتولى اقتراح أي إجراءات من شأنها المحافظة على حسن سير التحريات التي تتولاها. وما دام الحديث عن هذا الديوان مرتبطا أساسا بالشرطة القضائية⁽⁴⁸⁾ فلا بد من الإشارة و لو بإيجاز إلى الدور الذي تلعبه في عملية مكافحة الفساد ولا سيما الاقتصادي منه فأول خطوة في الكشف عن الجرائم تكون على مستوى الضبطية القضائية وهي مرحلة التحقق من صحة الوقائع المبلغ عنها لجهاز الشرطة القضائية وجمع ما يمكن جمعه من أدلة تفيد في حصول الواقعة أو نفي حصولها⁽⁴⁹⁾.

ثالثا: إجراءات احترام الشرطة القضائية للقواعد القانونية:

إن المهمة الأساسية للشرطة القضائية ترتبط أساسا بكشف غموض الجريمة و الإحاطة بمختلف ملابساتها و البحث عن أدلتها وتعقب فاعليها والربط بين مختلف عناصرها⁽⁵⁰⁾ و تعمل الشرطة القضائية ضمن إجراءات تحترم قواعد قانونية معينة ومنها:

1). الشرعية الإجرامية: حتى لا تنتهك الحقوق والحريات الفردية وتخضع أعمالهم إلى سلطة الرقابة من القضاء النيابة العامة.

2). الملاءمة المرتبطة بالمهام :وتستخدم الشرطة القضائية أساليب استثنائية قانونية للكشف عن الجرائم وأهمها⁽⁵¹⁾:

أ. اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات و التقاط الصور⁽⁵²⁾: للتحري عن جرائم الفساد و الجرائم المختلفة المنظمة ولكن ضمن إطار قانوني و صبغة شرعية في مقدمتها إذن وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق المتضمن عدة شروط و ضمانات⁽⁵³⁾.

ب - التسرب أو الاختراق⁽⁵⁴⁾: باستعمال هويات مستعارة وقد يرتكب الضابط أو العون المكلف بهذه المهمة عند الاقتضاء بعض الأفعال للتمويه⁽⁵⁵⁾، ولا يمكن إظهار الهوية الحقيقية للضباط أو العون أثناء مدة تسرب أو الاختراق الحماية المعني⁽⁵⁶⁾

وهناك أساليب تحري خاصة لمواجهة الجريمة المنظمة ولاسيما جريمة الفساد وتتمثل أساسا في مراقبة نشاط الشبكات الإجرامية⁽⁵⁷⁾ من خلال مراقبة الأشخاص المشتبه فيهم لارتكابهم جرائم والمراقبة في الوقت نفسه للأموال المتحصلة من ارتكاب هذه الجرائم والوجهة التي تأخذها ولذلك يتم تمديد الاختصاص لضباط الشرطة القضائية للتكفل الأمثل بهذه المهام وبخاصة حين يتعلق الأمر بجرائم المخدرات وتبييض الأموال والتهرب

ج - التسليم المراقب والترصّد الإلكتروني: حيث نصت المادة(56) من القانون 06/01 إنه من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب خاصة كالترصد الإلكتروني والاختراق على النحو المناسب وبإذن من السلطة القضائية المختصة.

المحور الرابع :

التصريحات بامتلاكات الموظفين العموميين.

اعتمد الجزائر على آلية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين ، وهو أهم إجراء يسمح للدولة من التحكم في سلوك الموظفين والحفاظ على الشفافية في الحياة السياسية وحماية الممتلكات العمومية ، ومن خلال المادة الرابعة من قانون الفساد اعتمدت آلية التصريح بالامتلاكات بصفة ضرورية للموظف العمومي عند استلامه لمهامه أو عند بداية عهده الانتخابية

أولا : محتوى التصريح بالامتلاكات.

وجرد عام الممتلكات لجميع ممتلكات المكتب العقارية والمنقولة التي بحوزته أو بحوزة أولاده القصر ولو على سبيل الشيوخ في الجزائر أو في الخارج، ويكتب التصريح خلال الشهر الذي يلي تاريخ تنصيب الموظف العمومي أو تاريخ بداية عهده الانتخابية أو عند نهاية الخدمة أو العهدة الانتخابية ، ويجدد فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للمكتب بنفس الكيفية وفق النماذج التي حددها القانون (أ) . (نموذج التصريح بالامتلاكات موجود بالملاحق).⁽⁵⁸⁾

ويتم إعداد التصريح بالامتلاكات في نسختين يوقعهما المكتب والسلطة المودع لديها ، حيث تسلم له نسخة من ملف التصريح للمكتب⁽⁵⁹⁾، مع ملاحظة أن هذا التصريح بالامتلاكات لا يمس ولا يمتد إلى زوج المكتب.

ثانيا : كيفية التصريح بالامتلاكات

بعد قيام الموظف العمومي بملا استمارة التصريح بالملتملكات وفق النموذج المحدد يقوم وتؤكد من جميع المعلومات المطلوبة ويمضي في أسفل الاستمارات، يلزم الموظف العمومي بإيداع التصريح بالملتملكات أمام إحدى الهيئات التالية، الرئيس الأول للمحكمة العليا أو أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أو أمام السلطة الوصية أو السلمية المباشرة.

1 / أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا :

وهذه الفئة حددتها المادة (6) فقرة 1 و 3 من قانون الفساد على سبيل الحصر وتشتمل على : رئيس الجمهورية أعضاء البرلمان ، رئيس وأعضاء الحكومة ، رئيس مجلس المحاسبة ، محافظ بنك الجزائر ، السفراء والقناصل، الولاية و القضاة حيث يقوم الأشخاص المذكورين ضمن هذه الفئة بالتصريح بالملتملكات أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، ويتم نشر محتوى تصريحات هؤلاء الموظفين في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية خلال شهرين (2) التي تلي تاريخ انتخابهم أو استلامهم لمهامهم.

2 / أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد :

ونصت عليها لفقرة 2 من المادة (6) من قانون الفساد وتشتمل على أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (الولائية و البلدية) وتكون هذه تصريحات هؤلاء المنتخبين محل نشر في لوحة الإعلانات بقر البلدية أو الولاية خلال شهر الذي يلي عملية انتخابهم.

3 / أمام السلطة الوصية أو السلمية :

هؤلاء الموظفين العموميين الذين لم تشملهم المادة (6) من قانون الفساد ، وإحالتنا على التنظيم ويلزمون أيضا بالتصريح بممتلكاتهم العقارية والمنقولة خلال شهر من تاريخ تنصيبهم في وظيفتهم⁽⁶⁰⁾، ويكون تصريح هذه الفئة أمام:

1- السلطة الوصية ، بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة.

2- أمام السلطة السلمية المباشرة بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العامة⁽⁶¹⁾.

المحور الخامس :

التعاون على المستوى الدولي لمكافحة جرائم الفساد

من أهم خصائص جرائم الفساد أنها لم تعد ذات بعد وطني ، وهي من أخطر جرائم العصر والأكثر تعقيدا نظرا لارتباطها بعناصر أو موضوعات أجنبية وبصفة خاصة بعد تبني الجزائر لنهج الليبرالي وتحرير التجارة

الخارجية وهو ما يدعو إلى تكاتف وتكامل جهود جميع الهيئات المختصة في الدولة ، وهم ما يمكن إدراكه من خلال تخصيص قانون الفساد الباب الخامس منه للتعاون الدولي كمحور عام.

وهو ما يتماشى مع أهم أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتحدي التعاون في المجالين القضائي والمصرفي.

أولا : في المجال القضائي

انطلاقا من نص المادة (57) من قانون الفساد الذي اعتمد على إقامة تعاون قضائي على أوسع نطاق وبصفة خاصة مع الدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد ، في التحريات والمتابعات والإجراءات القضائية من أجل إقامة تعاون دولي ناجع وفعال مع إلزام الدولة التي تطلب المساعدة الدولية إلى تقديم طلب ويجب أن تتوفر فيه الشروط الشكلية والموضوعية، خاصة إذا تعلق الأمر بتسليم المشتبه فيهم التي عرفت في السنوات الأخيرة عدة انتهاكات ، والتي تعتبر من أهم محاور حقوق الإنسان.

ناهيك عن أساليب التحري الخاصة التي اعتمدها قانون الفساد في المادة (56) وهو ترجمة داخلية للمادة (50) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، فأساليب التحري الخاصة فيه كثير من الغموض ، وهو ما يعد انتهاكا لشرعية الدليل المتحصل عليه عن طريق هذه الأساليب الخاصة .

وهل يمكن للضبطية القضائية أن تشرع في مثل هذه المسائل التي هي من اختصاص السلطة التشريعية؟

ثانيا: في مجال المصارف والمؤسسات المالية

يقول بيتر ايغن (62) : " إن الفساد يجد المناخ الأفضل للانتشار في قطاع المؤسسات المالية والمصرفية " لأن معظم متحصلات جرائم الفساد تمر عبر المؤسسات المالية والمصرفية بشكل أو بآخر الهدف منه إخفاء آثار الجريمة ، وهو ما يستشف من نص المادة (58) من قانون الفساد ، إضافة إلى منع التعامل مع المصارف والمؤسسات المالية غير خاضعة للرقابة ولا يرخص للمؤسسات المالية المنشأة في الجزائر من بإقامة علاقات مع مؤسسات مالية أجنبية لا تسمح باستخدام حساباتها من طرف مصارف لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة (63) .

زيادة على ما تقدم، وباعتبار أن المصارف والمؤسسات المالية تعتبر مخرجا وملاذا لشبكات الفساد لإضفاء الشرعية على متحصلات الفساد نصت اتفاقية الأمم المتحدة على وجوب إيجاد آليات من شأنها تذليل العقبات التي تنشأ من تطبيق القوانين المصرفية مثل السرية المصرفية التي تعتبر في بعض الدول الغربية حقا مكفولا بواسطة أسس القوانين وهو الدستور أما في الجزائر فهو لم يعرف بعد طريقه إلى التطبيق ما عدا بعض المبادئ التي تشبهه مثل براءة الاختراع.

ولا يمكن التحدث عن جرائم الفساد دون التطرق إلى حماية المال العام وإحاطته بجملة من القواعد الضوابط التي تركز مبدأ النزاهة والشفافية ، وكذا أبعاد الوظيفة العامة عن الأشكال التي من شأنها التأثير وتعطيل دورها.

وفي ذات السياق ، ندرك سراعتماد المشرع الجزائري آلية فعالة تتمثل في إنشاء هيئة وطنية للوقاية ومكافحة الفساد تضطلع برسم الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومن جانب آخر ألزم الموظف العام بالتصريح بممتلكاته أمام الهيئات المختصة قبل استلامه لمهامه أو بداية عهده الانتخابية وكذا عند نهايتها وهو وضع السلطة المختصة في صورة شاملة حول وضعية ممتلكاته العقارية أو المنقولة.

أما المادة (7) فتدخل في إطار تدعيم الضوابط التي تساعد على العمل المضطرب للمرافق العامة من خلال دعم مكافحة الفساد من طرف الدولة وكافة الهيئات العمومية والمجالس المنتخبة ، بوضع موظفيها ومنتخبها في إطار مدونات وقواعد سلوكية.

أما في المجال الدولي ، فيمكن أن نستنتج بعض التدابير التي تسمح بملاحقة شبكات الفساد وتضييق نشاطها من خلال استرداد الممتلكات التي كانت محل طلب من طرف الجهات القضائية الأجنبية أو إلزام المتورطين في أعمال مرتبطة بالفساد بقبول الدعاوى المدنية للدول الأعضاء في اتفاقية مكافحة الفساد بدفع التعويضات المدنية المناسبة أو مصادرة واسترجاع هذه الممتلكات.

الخاتمة :

لا شك أن المشرع الجزائري قد تنبه إلى أن الآليات الوقائية المحددة قانونيا غير مستغلة بصفة موضوعية لا من حيث آليات التوظيف التي لا تخضع للكفاءة قدر خضوعها للولاء والجهوية، ولا من حيث آليات تسيير القطاع الخاص و القطاع العام بكل شفافية، مثلما هو ظاهر في التصريح بالممتلكات الذي يتم بصفة روتينية دون متابعة ولا تحقق من مدى مصداقيته، مما يجعله أمرا هامشيا لا يسهم في عملية مكافحة للفساد، و هناك بعض المسؤولين من يتجرؤون على عدم التصريح متحدين القوانين ودون خضوعهم للمساءلة.

ولاحظ المشرع الدستوري بحق عدم فعالية أجهزة الرقابة كمجلس المحاسبة الذي كان مهمشا وأعيد إليه الاعتبار في التعديل الأخير، نهيك عن البرلمان الذي لا يؤدي دوره الرقابي كاملا ويكتفي بطرح الأسئلة الشفوية والمكتوبة دون اللجوء إلى آليات دوره في التحقيق، فضلا عن ذلك خلية معالجة الاستعلام المالي لا تتلقى الإخطارات إلا من بنك الجزائر وبعض المصارف معالج الأخرى، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته رغم أنها واردة في قانون 2006م إلا أنها لم تنصب إلا في بداية 2011م، كما أن أجهزة مكافحة الفساد في بعض البنوك والمؤسسات المالية ولا سيما بريد الجزائر حسب تقرير بنك الجزائر غير ناجعة البتة

والذي زاد الطين بلة نقص التوعية المدنية لعدم تخصيصهم بالآفة، وذلك بنقص التوعية بمخاطر الفساد في البرامج التربوية، والتي لا تركز إلا نادرا على غرس روح الاستقامة والنزاهة في الأجيال القادمة.

ومن أجل ذلك كله أعطى المشرع الجزائري لدور الأخلاق بزرعها وتنميتها وإرساء قواعد الضمير الحي المدعم بالقيم والمبادئ السامية للمواطنة والدولة كفيل بقطع جذور الفساد من بدايته، على ضوء ما تم التطرق إليه، يعد التعديل الدستوري لسنة 2020م الذي رفع من منزلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى درجة السلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد ومكافحته حيث أصبح لها دور أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد بوضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسيهر على تنفيذها ومتابعتها

يعتبر قانون الفساد انعكاس للإستراتيجية العامة المعتمدة من طرف الدولة من أجل الوقاية من الفساد والتصدي لجميع أنماطه ، ذلك أن جل هذه الجرائم تعتمد على آليات معقدة ومتغيرة غالبا ما تنشأ عن أفكار احتيالية ، كما اجتماع هذه الجرائم يسمح بظهور مناخ ملائم لظهور جرائم أخرى وبؤر للتوتروعدم الاستقرار، والسلطة السلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد ومكافحته مطالبة أكثر من ذي قبل تلافي المخاطر والثغرات التي تجدها في الواقع، بكشف فضائح الضالعين في قضايا الفساد أمام الرأي العام حتى يكونوا عبرة لغيرهم ، والمراقبة الصارمة للتحويلات البنكية من الجزائر إلى الخارج وإلغاء الترخيص بالنشاط لأي بنك يثبت تورطه في عمليات مشبوهة ، وكذا التطبيق الصارم للقوانين ذات الصلة بمكافحة الفساد دون انتقائية وتدمير مواقع الفساد ورموزه والعدل في إيقاع العقوبة مهما تكن مسؤولية الشخص الفاسد في أجهزة الدولة المدنية والعسكرية..

كما أن المحاور العامة لهذا القانون لا تخرج في مجملها عن المبادئ التالية :

1- تجريم كل الأفعال التي تعد شكلا من أشكال الفساد

2- إضفاء الصفة الرسمية على التزام الدولة بمكافحة الفساد

3- إشراك المجتمع المدني في عمليات التوعية والتحسيس من جرائم الفساد - النص على بعض الأساليب الخاصة للتحري لم تكن معروفة من قبل كالترصّد الإلكتروني والاختراق أو التسليم المراقب.

ودون أن ننسى معاناة الدول العربية من الفساد ، بل البعض منها شهدت تراجعا في مكافحته ، وخصوصية الجزائر تكمن في المرحلة الانتقالية ما بين النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي، الشيء الذي يضاعف فرص ممارسات الفساد وذلك من خلال الاستفادة من حادثة أو عدم اكتمال البناء المؤسساتي أو الإطار القانوني.

كما الموقع الاستراتيجي للجزائر، من خلال السواحل المقابلة للقارة الأوروبية وكذا ثرواتها الطبيعية التي تزخر بها كالبترول والغاز وتشعب علاقات التجارية مع الدول الأوروبية والأسبوية وحتى الأمريكية، الشيء الذي

يدعوننا إلى التفكير في استهدافها باللجوء وسائل غير مشروعة من أجل الحصول على امتيازات ومشاريع داخل الجزائر.

وأمام هذا الوضع المقلق، نستطيع أن نتعرف على حجم المخاطر والمزالق التي تترتب بنا من جميع النواحي ومن كافة الأطراف سواء كانت شقيقة أو صديقة ومن ناحية أخرى الارتباط الوثيق بين جرائم الفساد ومختلف الجرائم المنظمة كالإرهاب.

أما على المستوى الداخلي فإن الجزائر لا يمكنها مواكبة التطور المتسارع لأشكال الجريمة والتصدي لصورها المعقدة سوى بانتهاج سن القوانين الخاصة ، وتفعيل أجهزتها الرقابية بكل صرامة.

الهوامش:

(¹). وقد جاءت هذه الهيئة بعد مصادقة الجمهورية الجزائرية بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003م وهذا بموجب المرسوم الرئاسي 128.04 المؤرخ في 19 أبريل 2004م الجريدة الرسمية عدد 26، 25 أبريل 2004م، وتطبيقا للاتفاقية صدر القانون 01.06 المؤرخ في 20 فبراير 2006م المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم الجريدة الرسمية عدد 14، 8 مارس 2006م، ثم تعزز ذلك بأحكام القانون رقم 08.22، المؤرخ في 4 شوال عام 1443 هـ الموافق 5 مايو سنة 2022م، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 32 المؤرخة في 13 شوال عام 1444 هـ المؤرخة في 14 مايو سنة 2022م، والذي أكد على أخلاق الحياة العامة وتعزيز الشفافية والنزاهة في تسيير الشؤون العمومية

(²). المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المؤرخ في 24 مخرم عام 1423 هـ الموافق لـ 07 أبريل 2002م، الذي يحدد إنشاء وتنظيم خلية معالجة الاستعلام المالي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة في 24 مخرم عام 1423 هـ الموافق لـ 07 أبريل 2002م عدد 23.

(³). القانون رقم 01-05 المؤرخ في 27 ذي الحجة 1425 الموافق 6 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما. الجزائرية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد رقم 11

(⁴). القانون رقم 11/02 المؤرخ في 20 شوال عام 1423 هـ الموافق 24 ديسمبر 2002م يتضمن قانون المالية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 21 شوال عام 1423 هـ الموافق لـ 25 ديسمبر 2002م العدد 86

(⁵). المواد من 104 إلى 110 من القانون رقم 11/02، مرجع سبق ذكره.

(⁶). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 71، 10/11/2009م .

(⁷). المرسوم الرئاسي رقم 55/02، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 هـ الموافق لـ 05 فيفري سنة 2002م 2002/02/25م. يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة يوم 15 نوفمبر سنة 2000م ، ج ر عدد 09 مؤرخة في 27 ذي القعدة عام 1422 هـ الموافق لـ 10 فيفري 2002م.

- (⁸) . عبد الرزاق يخلف ، تحسين أداء وكفاءة خلايا الاستعلام المالي في مكافحة تبييض الأموال و تمويل الإرهاب ، مجلة الأبحاث الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة البليدة الجزائر، ع03، 2009م، ص 117.
- (⁹) . عدل هذا النص بموجب الأمر رقم 02/12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق لـ 13 فبراير 2012م، يعدل ويتمم القانون رقم 01.05 المؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 هـ الموافق لـ 06 فبراير سنة 2005م والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب ومكافحتهم الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة 22 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق لـ 15 فبراير 2012م عدد 08.
- (¹⁰) . نظر المادة (02) من الأمر التي تعدل المواد : (02، 03، 04) من القانون 01/05 السابق الذكر.
- (¹¹) . المادة الثانية من الأمر رقم 02/12، مرجع سبق ذكره .
- (¹²) . المادة (10) من الأمر 02/12 ، التي تعدل المادة (20) من القانون 01/05.
- (¹³) . يخلف عبد الرزاق، مرجع سبق ذكره، ص 114.
- (¹⁴) . تصريح رئيس خلية الاستعلام المالي جريدة الشروق، عدد 3497، ليوم 02/12/2011م .
- (¹⁵) . تصريح رئيس خلية الاستعلام المالي جريدة الشروق، مرجع سبق ذكره.
- (¹⁶) . التقرير السنوي 2009م حول التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، بنك الجزائر، أكتوبر 2010م، ص 159.
- (¹⁷) . نفس المرجع ، ص 160.
- (¹⁸) . التقرير السنوي 2010م لبنك الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 134 وما بعدها .
- (¹⁹) . القانون رقم 11/07 المؤرخ في 15 ذي القعدة عام 1428 هـ الموافق لـ 25 نوفمبر 2007م المتضمن النظام المحاسبي المالي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في ذي القعدة عام 1428 هـ الموافق لـ 25 نوفمبر 2007م العدد 74.
- (²⁰) . التقرير السنوي 2010م لبنك الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 138.
- (²¹) . لم يحددها التقرير.
- (²²) . نفس المرجع ص 142.
- (²³) . النظام رقم 05/05 المؤرخ في 05/12/2005م الصادر عن بنك الجزائر.
- (²⁴) . المادة 17 من قانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006م المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 الصادر في 08 صفر 1427 الموافق لـ 08 مارس 2006م.
- (²⁵) . تصرح وزير العدل في 2 جويلية 2009م أن هذه الهيئة ستنصب قبل افتتاح السنة القضائية، و ذكر الوزير الأول في فيفري 2010م أن الهيئة ستنصب في نهاية مارس 2010م.
- (²⁶) . انظر المادة (4) من المرسوم الرئاسي (06-413) المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق لـ 22 نوفمبر 2006م المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق لـ 22 نوفمبر 2006م عدد 74.
- (²⁷) . انظر المادة (20) من المرسوم الرئاسي (06-413) المرجع السابق.
- (²⁸) . انظر المادة (23) من قانون الفساد (06-01) المرجع السابق.
- (²⁹) . جريدة صوت الأحرار، عدد 3922، 05/01/2011م، و البلاد، عدد 3381، 05/01/2011م و الشروق، عدد 3164، 05/01/2011م.
- (³⁰) . انظر المواد ذات الصلة في قانون 01/06، مرجع سبق ذكره.
- (³¹) . جريدة الخبر، عدد 6564، 14/12/2011م، ص 02.
- (³²) . جريدة الخبر، عدد 6564، مرجع سبق ذكره.
- (³³) . وذلك على هامش اليوم العالمي لمكافحة الفساد، انظر جريدة النهار الجزائرية، عدد 1275، اليوم 22/12/2011م، ص 03.

- (³⁴). ذلك أن من بين المؤاخذات التي كانت ترفع على استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أنه لا يستقيم أن توصف هيئة بالاستقلالية وتوضع في نفس الوقت تحت سلطة الرئيس الأول للسلطة التنفيذية.
- راجع في ذلك: رشيد زوايمية، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، العدد 01، سنة 2008م، ص 12.
- (³⁵). راجع نص المادة: (180) من دستور الفاتح نوفمبر 2020م.
- (³⁶). راجع المادة: (38) من القانون 0822.
- (³⁷). جاء في المادة (07) من القانون 0822: "الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى الالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته".
- (³⁸). تنص المادة: (22) من القانون 01-06 على أنه " أنه عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تجول الملف إلى وزير العدل الذي يقوم بإخطار النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
- (³⁹). مثلما حدث في قضية بنك خليفة بحيث كان هنالك وقتها تقرير صادر من نائب بنك الجزائر تم إرساله لوزير المالية لأجل المتابعة القضائية في خصوص مخالفة تشريع حركة رؤوس الأموال وتحويلها للخارج لكن الملف لم يحل على وزير العدل وبقي حبيس أدراج مكتب الوزير، أنظر حماس عمر، جرائم الفساد المالية آليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، نخصص قانون جنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016م، ص 215.
- (⁴⁰). أصدر المشرع الجزائري تعديلا للمرسوم الرئاسي: 413-06 بموجب المرسوم: 64-12 المعدل والمتمم بحيث حدد الهيكلية النهائية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، راجع في ذلك: المرسوم الرئاسي: 64-12 المؤرخ في: 07 فبراير 2012م الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ: 15 فبراير 2012 عدد 08، سنة 2012م.
- (⁴¹). راجع في باقي اختصاصات رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته للمادة: 22 من القانون 08-22 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 22، بتاريخ: 2022/05/14م.
- (⁴²). يشير الأستاذ/ زوايمية رشيد بأن من مظاهر استقلالية أي هيئة أن تكون بمحددات أربعة هي: جماعية التشكيلة، تعدد الهيئات المكلفة بالاختيار أو التعيين، تحديد العهدة، وعدم تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية. راجع في ذلك: زوايمية رشيد، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مرجع سابق، ص 10.
- (⁴³). أجازت اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد وضمن المادة: (31) منها مصادرة الأموال المتأتية من الفساد بقرار إداري صادر عن سلطة غير قضائية. راجع في ذلك نص المادة: (31) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003م. والتي دخلت حيز التنفيذ في 14/12/2005م.
- (⁴⁴). من مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بحسب المادة: (03/04) تلقي التصريحات بالملتمكات وضمان معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع الساري المفعول، على أن الثابت وفي ظل عدم التعديل في المادة: 06 من القانون 06-01 بموجب القانون 08-22، فإن تصريحات كل من رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان رئيس المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية وأعضاءها) وأعضائه محافظ بنك الجزائر، رئيس مجلس المحاسبة، السفراء القناصلية الولاية، والقضاة تظل أمام رأس المحكمة العليا، على أمل أن يعمل التصريح في ظل تعديل القانون: 01-06 أمام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته توحيدا لجهة التصريح دون أي تمييز بين الموظفين الملمزين.
- (⁴⁵). التعليمية المؤرخة في 13/12/2009م المتعلقة بمكافحة الفساد و حددت تشكيلته وتنظيمه وكيفية سيره بموجب المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08/12/2011م.
- (⁴⁶). انظر وثيقة عرض الأسباب التي قدمتها الحكومة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، مرجع سبق ذكره، ص 1.

- (⁴⁷) . تقرر إلحاق 200 ضابط شرطة قضائية بهذا الديوان لتعزيزه وتشمل أسلاك الأمن المختلفة لمن (وطني، درك وطني، امن عسكري).
- (⁴⁸) . تعمل تحت إشراف النيابة العامة (جهاز تنفيذي قضائي) أو تحت إشراف قضاة التحقيق عن طريق الإنابة القضائية.
- (⁴⁹) . سعاد حايد، دور الشرطة القضائية في كشف جرائم الفساد الملتقى الوطني الثاني حول الفساد واليات معالجته ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012 م ، ص 112.
- (⁵⁰) . انظر المادة (07) من المرسوم المرسوم الرئاسي رقم 42611 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 هـ الموافق لـ 08 ديسمبر 2011م. يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، ، المؤرخة في 19 محرم عام 1433 هـ الموافق لـ 14 ديسمبر 2011م العدد 68
- (⁵¹) . سعاد حايد مرجع سبق ذكره، ص 116.
- (⁵²) . انظر قانون 22/06، المعدل لقانون الإجراءات الجزائية.
- (⁵³) . انظر المادة (65) مكرر 7 من القانون 22/06، مرجع سبق ذكره.
- (⁵⁴) . انظر نص المادة (85) مكرر 11 من القانون 22/06، مرجع سبق ذكره.
- (⁵⁵) . انظر المادة (65) مكرر 14 من القانون 22/06، مرجع سبق ذكره.
- (⁵⁶) . المادة (65) مكرر 16 و 65 مكرر 18 من القانون 22/06 ، مرجع سبق ذكره.
- (⁵⁷) . انظر المادة (16) مكرر من القانون 22/06 ، مرجع سبق ذكره.
- (⁵⁸) . انظر المادة (1) من المرسوم الرئاسي رقم 414-06 المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق لـ 22 نوفمبر 2006م المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق لـ 22 نوفمبر 2006م عدد 74.
- (⁵⁹) . انظر المادة (3) من المرسوم الرئاسي رقم 06 - 414.
- (⁶⁰) . انظر المادة (2) من المرسوم الرئاسي 415-06 المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق لـ 22 نوفمبر 2006م يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من قانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المؤرخة أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق لـ 22 نوفمبر 2006م عدد 74.
- (⁶¹) . انظر المادة (1) من القرار المؤرخ في 2 أبريل 2007م المحدد لقائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات. كما ننبه إلى أن عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات يعد جريمة في حد ذاتها تخضع لقانون الفساد ، وهو ما نصت عليه المادة (36)، حين اعتبرت كل موظف عمومي يخضع لواجب التصريح بالامتلاكات ، وتعتمد عدم القيام بالتصريح بعد مضي شهرين (2) من تذكيره بالطرق القانونية أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ وما إلى ذلك ، يتعرض لعقوبة الحبس من ستة (6) أشهر الى خمس (5) سنوات وبغرامة مالية تتراوح ما بين 50.000 دج إلى 500.000 دج.
- (⁶²) . بيتر إيفن هورئيس منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد.
- (⁶³) . انظر المادة (59) من قانون الفساد (01-06).

التصدي القانوني للمال الفاسد وفقا للأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات



د. عبد الباسط محده، أستاذ محاضر "ب"
كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الوادي

bassetmehda@yahoo.com

د. الأزهر لعبيدي، أستاذ محاضر "أ"
كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الوادي

lazhar-labidi@univ-eloued.dz

ملخص:

يتناول موضوع هذه الدراسة أحد أسوأ الظواهر التي تصدى لها المشرع الجزائري بموجب أحكام الأمر 01-21، المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، وهي ظاهرة توظيف المال الفاسد في تمويل الحملة الانتخابية في الجزائر، وذلك بغرض جلب واستمالة أكبر عدد ممكن من الناخبين للتصويت لصالح مترشح معين بطريقة غير مشروعة. وفي هذا الخصوص، فرض المشرع الانتخابي ضوابط قانونية لتمويل الحملة الانتخابية من أجل التصدي للمال الفاسد، وأقر آليات قضائية وأخرى غير قضائية للرقابة على تمويل العملية الانتخابية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: التصدي، المال الفاسد، الانتخابات، تمويل، الحملة الانتخابية

مقدمة:

تشكل عملية التمويل الانتخابي مجالا خصبا للفساد المالي، إذا يسعى بعض المتنافسين وأنصارهم إلى الإخلال بالتنافس الشريف ويلجؤون إلى وسائل غير مشروعة من أجل جلب واستمالة أكبر عدد ممكن من الناخبين للتصويت لصالحهم من خلال التمويل غير المشروع للحملة الانتخابية. لذلك حاول المشرع الجزائري التصدي لهذه الظاهرة بموجب أحكام الفصل الثاني من الباب الثالث من الأمر 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم¹، وذلك بعنوان "تمويل الحملة الانتخابية ومراقبتها"، (المواد من 87 إلى غاية 122)، فضلا عن نصوص المواد 184، 200 و221 من أحكام نفس الأمر، حيث فرض المشرع ضوابط تنظيمية لتمويل الحملة الانتخابية قام من خلالها بحصر مصادر التمويل وتسقيف

النفقات، وحدد أيضا شروط الترشح إلى المجالس الشعبية المحلية والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حيث اشترط ألا يكون المترشح معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية. كما فرض على كل مترشح إيداع أموال الحملة الانتخابية في حساب بنكي من أجل بيان كل الإيرادات والنفقات المرتبطة بالحملة الانتخابية، فضلا عن إقرار آليات قانونية للرقابة على تمويل الحملة الانتخابية من أجل التصدي للمال الفاسد، وذلك من خلال آليتين مختلفتين، أحدهما غير قضائية، ممثلة في لجنة مراقبة الحملة الانتخابية المنصوص عليها بموجب أحكام المادة 115 من الأمر رقم 01-21، سابق الذكر، والآلية الثانية قضائية، ممثلة في رقابة القاضي الجنائي لتمويل الحملة الانتخابية.

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا الخصوص هو: ما مدى كفاية الآليات القانونية التي أقرها المشرع الجزائري بموجب الأمر 01-21، في التصدي للمال الفاسد المتعلق بتمويل الحملات الانتخابية في الجزائر؟

وللإجابة على هذا الاشكال، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين ينقسم كل منهما إلى مطلبين على النحو التالي:

مقدمة:

مبحث الأول: فرض ضوابط قانونية لتمويل الحملة الانتخابية من أجل التصدي للمال الفاسد.

المطلب الأول: مصادر تمويل الحملة الانتخابية

المطلب الثاني: اشتراط ألا يكون المترشح معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة

المطلب الثالث: إيداع أموال الحملة الانتخابية في حساب بنكي

المبحث الثاني: الرقابة على تمويل الحملة الانتخابية كآلية للتصدي للمال الفاسد

المطلب الأول: رقابة لجنة مراقبة الحملة الانتخابية

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على تمويل الحملة الانتخابية

خاتمة.

المبحث الأول

فرض ضوابط قانونية لتمويل الحملة الانتخابية من أجل التصدي للمال الفاسد

مما لا شك فيه، أن التصدي للمال الفاسد في الحملة الانتخابية، يتطلب وضع ضوابط تنظيمية من أجل تحقيق تلك الغاية، وهو تنبيه له المشرع الجزائري من خلال تحديد مصادر تمويل الحملة الانتخابية التي لا بد أن تكون مشروعة، كما حدد شروط الترشح إلى المجالس الشعبية المحلية والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حيث اشترط ألا يكون المترشح معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية. فضلا عن في اشتراط المشرع إيداع أموال الحملة الانتخابية في حساب بنكي من أجل بيان كل الإيرادات والنفقات المرتبطة بالحملة الانتخابية مصدرها وطبيعتها،² كما هو منصوص عليه في المادة 96 من الأمر رقم 01-21 سابق الذكر، الأمر الذي سنفصله ضمن المطالب الثلاث التالية:

المطلب الأول: مصادر تمويل الحملة الانتخابية

نظرا لأهمية العنصر المالي في العملية الانتخابية، وخاصة في الحملة الانتخابية حيث نظمته المشرع تنظيم دقيق من خلال تحديد مصادر تمويل الحملة الانتخابية التي لا بد أن تكون مشروعة، والتي يقصد بها الدعم المالي من الأشخاص المعنوية أو الطبيعية الخاصة للتكفل بنفقات ومصاريف الحملة الانتخابية لمترشح معين³. والمعلوم أن التمويل الانتخابي يشمل كافة وجوه النفقات التي يتعين على المترشح انفاقها على حملته الانتخابية بقصد التوصل إلى التصويت لصالحه وبالتالي يوجب الأمر أن تكون هذه النفقات ذات حد أقصى لا يحق مجاوزته أو الخروج عنه، وفي هذا الصدد سوف نتطرق إلى المصادر المشروعة للحملة الانتخابية التي يقصد بها كافة الأموال التي يتعين الحصول عليها للإنفاق على العملية الانتخابية على نحو مشروع دون انتهاك للنصوص القانونية التي أقرها المشرع في هذا المقام،⁴ والتي تشمل الحملة الدعائية المتمثلة في الاعلانات الانتخابية كالإعلانات الصحفية، اللوحات الاعلانية، الصور والشعارات، طباعة الملصقات تصميم

الإعلانات كما تشمل إدارة الحملة الانتخابية المتمثلة في المندوبون، فريق عمل الحملة الانتخابية النقل، الاتصالات، المكاتب والتجهيزات، الطعام، الملابس.⁵

حيث نصت 87 من الأمر رقم 01-21 على أن تمويل الحملة الانتخابية بواسطة الموارد التي يكون مصدرها كالاتي:

- مساهمة الأحزاب السياسية المشكلة من اشتراكات أعضائها والمداخل الناتجة عن نشاط الحزب، لكن قد تمويل الدولة الحملة الانتخابية بطريقة غير مباشرة عندما تقدم مساعدات مالية للأحزاب.

- المساهمة الشخصية للمرشح.

- الهبات النقدية أو العينية المقدمة من المواطنين كأشخاص طبيعية.⁶

حيث ألزم المشرع الجزائري في حالة وجود هبات أو مساهمات مقدمة من قبل الدولة يجب تعيين أمين مالي في الانتخابات الرئاسية والتشريعية،⁷ أن يتم تقديم تلك الهبات من قبل الأشخاص الطبيعية مقابل نسخة من وصل التسليم للواهب من طرف الأمين المالي بعد التأكد من الوثائق الثبوتية للهبات مع ارسال فورا نسخة منه إلى لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية عبر المنصة الرقمية التي يسحب منه تلك الوصل، لأن في هذه الحالة الأمين المالي الوحيد المؤهل لتسليم الهبات، كما على هذا الأخير مسك سجل مرقم ومؤشر عليه في الصفحتين الأولى والأخيرة منه من قبل منسق المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات خاص لمتابعة الوصولات الهبات المسلمة،⁸ حيث يتضمن وصل التسليم الهبات وفق النموذج المحدد من قبل لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية البيانات الآتية:

الدائرة الانتخابية؛ الموهوب له؛ المبلغ بالأرقام والحروف؛ تاريخ الدفع؛ لقب واسم الواهب وجنسيته؛ العنوان الشخصي للواهب؛ العنوان الجبائي للواهب عند الاقتضاء؛ إمضاء الواهب؛ بيانات بطاقة إثبات هوية الواهب؛ طريقة السداد؛ الشيك، نقدا، التحويل، الاقتطاع الآلي أو البطاقة البنكية عندما يتجاوز مبلغ الهبة 1000 دج لا يمكن تسليمه نقدا.⁹

- المساعدات المحتملة التي يمكن أن تمنحها الدولة للمرشحين الشباب في القوائم المستقلة بمناسبة الانتخابات التشريعية والمحلية، حيث يهدف المشرع من خلال هذه المساعدات على

تشجيع الشباب للمشاركة في الحياة السياسية، ويستفيد من مساعدات الدولة الشباب المترشحين أحرار الذين تقل أعمارهم عن 40 سنة يوم الاقتراع، وتتمثل النفقات المقدمة من طرف الدولة كالتالي:

* مصاريف طبع الوثائق.

* مصاريف النشر والإشهار.

* مصاريف إيجار القاعات ويجب أن يكون حجم القاعة التي يتم تأجيرها موافقا لعدد الأشخاص المحتمل حضورهم.

* مصاريف النقل، والاستفادة من النقل البري العمومي والتنقل بالسكك الحديدية.¹⁰

وحتى يستفيد الشاب المترشح الحر من تغطية حملته الانتخابية من قبل الدولة يجب عليه تقديم ملف لرقابة ومصادقة لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية كالتالي:¹¹

* طلب المساعدة يبين فيه خصوصا الهوية والحالة العائلية والمهنية لصاحب الطلب والموعد الانتخابي الذي تم تقديم الطلب من أجله، وكذا مبلغ المساعدة المطلوبة مفصلة حسب طبيعة النفقات.

* نسخة من برنامج النشاطات والتنقلات المقررة في إطار الحملة الانتخابية محررة باسم قائمة المترشحين المستقلة التي ينتمي إليها الشاب.

* الفواتير الشكلية المفصلة حسب طبيعة النفقات المعدة باسم قائمة المترشحين المستقلة التي ينتمي إليها الشاب طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 05-468.¹²

* نسخة من بطاقة التعريف الوطنية.

* نسخة من مستخرج التعريف البنكي لحساب البنك الوحيد للحملة الانتخابية لقائمة المترشحين المستقلة التي ينتمي إليها الشاب.

- إمكانية تعويض الدولة لجزء من نفقات الحملة الانتخابية.

نصت الفقرة الثانية من المادة 96 من الأمر رقم 01-21 على الزام كل المترشح في الانتخابات الرئاسية أو قائمة مترشحين للانتخابات التشريعية استفادوا من هبات أو من مساهمات من الدولة يجب تعيين أمين مالي للحملة الانتخابية، ويتم تعيين هذا الأخير بموجب تصريح مكتوب من المترشح للانتخابات الرئاسية أو من المترشح الموكل من طرف الحزب أو من طرف مترشي القائمة الحرة بالنسبة للانتخابات التشريعية ولا يمكن أن يكون أمينا ماليا لحملة انتخابية لمترشحين اثنين في الانتخابات الرئاسية ولا لقائمتين لمترشحين في الانتخابات التشريعية، كما لا يمكن لمحافظ حسابات مكلف بتقديم حساب الحملة الانتخابية أو لمترشح متواجد في قائمة المترشحين أن يكون أمينا ماليا للحملة الانتخابية، ثم يودع التصريح المرفق بالموافقة المكتوبة من الأمين المالي للحملة الانتخابية لدى السلطة المستقلة أو مندوبية السلطة المستقلة بالخارج المختصة بالنسبة للانتخابات التشريعية.¹³

يعتبر الأمين المالي للحملة الانتخابية الوسيط المالي الوحيد بين المترشح والغير الذين ساهموا في تمويل الحملة الانتخابية، فهو المؤهل الوحيد لتحصيل الأموال ودفع النفقات المرتبطة بالحملة الانتخابية، كما هو المسؤول على جميع أعمال التسيير والإدارة التي يقوم بها في علاقته مع الغير أو مع المترشح أو قائمة المترشحين.¹⁴

أدان المشرع وجوها من التمويل ولا يجوز اللجوء إليها في تمويل الحملة الانتخابية والتي تعتبر مصادر غير مشروعة في تمويل الحملة الانتخابية وعلى ضوء ذلك نصت المادة 88 من الأمر رقم 01-21 على أنه "يحظر على كل مترشح لأي انتخابات وطنية أو محلية أن يتلقى بصفة مباشرة أو غير مباشرة، هبات نقدية أو عينية أو أي مساهمة أخرى مهما كان شكلها، من أي دولة أجنبية أو أي شخص طبيعي أو معنوي من جنسية أجنبية."

حدد المشرع الجزائري في هذا الصدد حدا أقصى للإنفاق العام على الحملة الانتخابية حيث حدد مبالغ الهبات التي يتلقاها المترشحين من الأشخاص الطبيعيين، حيث قضت المادة 89 من الأمر رقم 01-21 بتحديد المبلغ الأقصى للهبات بالنسبة لكل شخص طبيعي في حدود أربعمئة ألف دينار فيما يخص الانتخابات التشريعية، وفي حدود ستمئة ألف دينار فيما يخص الانتخابات الرئاسية ويمكن تحيين هذا الحد كل ثلاث سنوات عن طريق التنظيم، أما الهبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيين المقيمين في الخارج من أجل تمويل الحملة الانتخابية المتعلقة بالمترشحين أو قائمة المترشحين في الدوائر الانتخابية في الخارج لا يمكن أن يتجاوز مقدار هذه الهبات ما يعادل

أربعمائة ألف دينار فيما يخص الانتخابات التشريعية وستمائة ألف دينار فيما يخص الانتخابات
الرئاسية.¹⁵

أما نفقات الحملة الانتخابية فقد حددها المشرع بالنسبة للانتخابات الرئاسية لا يمكن أن تتجاوز نفقات حملة المترشح مائة وعشرين مليون دينار جزائري في الدور الأول ومائة وأربعين مليون دينار جزائري الدور الثاني، غير أن لكل مترشح الحق في تعويض الجزافي قدره عشرة في المائة 10% في حدود النفقات المدفوعة فعلا، وفي حالة حرز المترشح على نسبة تفوق عشرة في المائة 10% وتقل عن عشرين في المائة 20% من الأصوات المعبر عنها أو تساويها يرفع هذا التعويض إلى عشرين في المائة 20% من النفقات المدفوعة فعلا وضمن الحد الأقصى المخصص به، وترفع نسبة التعويض إلى ثلاثين في المائة 30% حيث يتم التعويض إلا بعد إعلان المحكمة الدستورية النتائج النهائية واعتماد حسابات الحملة الانتخابية من طرف لجنة مراقبة تمويل حسابات الحملة الانتخابية.¹⁶

وحددت نفقات الحملة الانتخابية لكل قائمة في الانتخابات التشريعية حدا أقصاه مليونان وخمسمائة ألف دينار جزائري عن كل مترشح، فالنسبة لقوائم المترشحين التي أحرزت عشرين في المائة 20% على الأقل من الأصوات المعبر عنها أن تتحصل على تعويض بنسبة عشرين في المائة 20% من النفقات المدفوعة فعلا ضمن الحد الأقصى المخصص به، ويدفع هذا التعويض إلى الحزب السياسي الذي أودع الترشح تحت رعايته أو إلى قائمة المترشحين الأحرار، ويتم التعويض إلا بعد إعلان المحكمة الدستورية النتائج النهائية واعتماد حسابات الحملة الانتخابية من طرف لجنة مراقبة تمويل حسابات الحملة الانتخابية حسب المادتين 94 و95 من الأمر رقم 01-21. لكن كان من الأفضل أن تكون نفقات الحملة الانتخابية في الانتخابات التشريعية أن تحدد بناء على كل ما يشارك به مترشح على حدا من النفقات لأن ليس كل المترشحين في القائمة على قدرة مالية ومكانة اجتماعية لجلب الهبات متساوية والسبب في ذلك لأن الأسلوب الانتخابي القائمة شبه مفتوحة وبالتالي عندما يتم تحديد نفقات الحملة على شخصية لكل مترشح فهو يعد ضمانا في حد ذاته لأن يعتبر مصدر التمويل أكثر وضوحا.

المطلب الثاني: اشتراط ألا يكون المترشح معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة

لم يحدد المشرع الانتخابي الجزائري المقصود بعبارة "أوساط المال والأعمال المشبوهة"، واكتفى بالإشارة إليها كشرط من بين شروط الترشح إلى المجالس الشعبية المحلية والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. ووفقا لنص الفقرة 07 من المواد 184، 200 والفقرة الأخيرة من 221 من أحكام الأمر 01-20 سابق الذكر التي تحدد شروط الترشح إلى المجالس الشعبية المحلية والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، فقد نصت هذه المواد على شرط ألا يكون المترشح معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.

وبالنظر إلى الغموض الذي يكتسي هذه الأحكام، فقد تعرضت لنقد شديد، وكانت محل جدل قانوني كبير، بما في ذلك على مستوى المجلس الدستوري، الذي أقر في قراره رقم 21/16 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتعلق بمراقبة دستورية الأمر 01-21 سابق الذكر¹⁷، بدستورية هذه المواد شريطة مراعاة التحفظات المتعلقة بعدم وضوح تلك الأحكام. كما أشار المجلس إلى أن الأحكام التشريعية موضوع الدراسة، يكتسبها الغموض سواء من حيث التطبيق الفعلي أو من حيث احترام المبادئ المنصوص عليها في المادة 34 (لفقرة الأخيرة) من الدستور، معتبرا أنه من غير المرجح أن يكون قصد المشرع الجزائري هو استبعاد الضمانات التي تقرها وتنص عليها المادة 34 من الدستور، واعتبر أيضا أن هذا الحكم الوارد في المواد، غير واضح ويصعب إثباته وقد يترتب عنه انتهاك ومساس بحقوق المواطن لعدم تحديده للآليات القانونية التي تثبت هذه الأفعال.

ليس هذا فحسب، بل إن المشرع الجزائري لم يحدد المقصود بعبارة "معروفا لدى العامة"، وهي عبارة لا تقل غموضا عن العبارة الأولى "أوساط المال والأعمال المشبوهة"، ولا يوجد معيار واضح أو آلية محددة يمكن من خلالها معرفة من هم "عامة الناس" الذين يقصدهم المشرع الجزائري في أحكام النصوص السابقة. ولا يخفى على أحد، سهولة استغلال هذا الغموض من أجله توظيفه من طرف أي مترشح ضد مترشح آخر، وهي مسألة نجزم بأن المشرع الجزائري لم يكن يقصدها، والقول بخلاف ذلك يقودنا إلى استنتاج عكسي غير مرغوب فيه، فلا يمكن التصدي للمال الفاسد ببعض من "العامة الفاسدة".

المطلب الثالث: إيداع أموال الحملة الانتخابية في حساب بنكي

في إطار إيداع أموال الحملة الانتخابية في حساب بنكي الذي يهدف من خلاله المشرع على أن يبين كل الإيرادات والنفقات المرتبطة بالحملة الانتخابية مصدرها وطبيعتها،¹⁸ حيث نصت المادة 96 من الأمر رقم 01-21 على أنه "يتعين على كل مترشح للانتخابات الرئاسية وكل قائمة مترشحين للانتخابات التشريعية فتح ومسك حساب للحملة الانتخابية." وعندما تكون الدولة مساهمة في الحملة الانتخابية يتم فتح الحساب بواسطة الأمين المالي وبالنسبة لقوائم المترشحين للدوائر الانتخابية في الخارج في الانتخابات التشريعية يقوم الأمين المالي للحملة الانتخابية بفتح حساب بنكي وحيد لدى البنوك المراسلة للبنوك الجزائرية بغرض تمويل الحملة الانتخابية على مستوى الدائرة الانتخابية محل الترشح،¹⁹ حيث يفتح حساب تحت إشراف بنك الجزائر من أجل التأكد من أن كل مترشح أو كل قائمة مترشحين لا يحوز إلا على حساب واحد باسم المترشح نفسه بالنسبة للانتخابات الرئاسية وباسم المترشح الموكل من الحزب أو من مترشي القائمة الحرة بالنسبة للانتخابات التشريعية،²⁰ ثم يتولى البنك المخاطر فتح الحساب وتسليم وسائل الدفع والخدمات الضرورية لتسييره في أجل خمسة عشر يوما إلى الأمين المالي للحملة الانتخابية²¹، وفي حالة لم يفتح هذا الحساب عند انقضاء هذا الأجل، يخطر الأمين المالي للحملة الانتخابية بنك الجزائر الذي يعين له المؤسسة البنكية التي تتولى فتح الحساب ويعد الأمين للحملة الانتخابية حساب الحملة الذي يتضمن جميع الإيرادات حسب مصدرها وجميع النفقات حسب طبيعتها التي تم تنفيذها،²² ثم يقدم هذا الحساب إلى لجنة مراقبة تمويل حسابات الحملة الانتخابية من قبل محافظ الحسابات الذي يقوم بوضع هذا الحساب قيد الفحص بعد مراقبته الوثائق الثبوتية ولا يكون تقديم الحساب بواسطة محافظ الحسابات إجباريا عندما لا يتحصل المترشح أو قائمة المترشحين على هبات من الأشخاص الطبيعية أو إعانات من الدولة،²³ فتعين محافظ الحسابات مرهون بتعيين الأمين للحملة الذي يجب تعيينه عندما يتحصل المترشح في انتخابات الرئاسية أو قائمة المترشحين في الانتخابات التشريعية من هبات أو مساهمات الدولة، كما يجب أن يعين محافظ حسابات عندما يتحصل المترشح في انتخابات الرئاسية أو قائمة المترشحين في الانتخابات التشريعية على هبات من الأشخاص الطبيعية، فيجب حتى قوائم المترشحين في الانتخابات التشريعية في الخارج تعيين محافظ حسابات معتمد أو هيئة تعادله معترف بها من قبل سلطات البلد محل إيداع قائمة الترشح من خلال تأكد المصالح الدبلوماسية أو القنصلية من اعتماد سلطات البلد المعني لمحافظ الحسابات المعين، وتمنح إشهادا عن ذلك لممثل قائمة المترشحين وتبلغ السلطة المستقلة به.²⁴

يهدف المشرع من خلال ضمانة إيداع أموال الحملة الانتخابية في الانتخابات الرئاسية والتشريعية هو انشاء رقابة مصرفية يمارسها بنك الجزائر الذي يحدد السياسة النقدية في الجزائر بواسطة اللجنة المصرفية التي تعتبر سلطة من السلطات الضبط الإداري المستقلة بحكم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض، حسب قرار مجلس الدولة الجزائري لسنة 2000 الذي اعتبر اللجنة المصرفية هيئة إدارية مستقلة، وبالتالي تعتبر هذه الرقابة على العملية الانتخابية رقابة ذات الطبيعة الإدارية.²⁵

المبحث الثاني

الرقابة على تمويل الحملة الانتخابية كآلية للتصدي للمال الفاسد

أقر المشرع الجزائري آيتين للرقابة على تمويل الحملة الانتخابية من أجل التصدي للمال الفاسد، أحدهما غير قضائية، ويتعلق الأمر بلجنة مراقبة الحملة الانتخابية المنصوص عليها بموجب أحكام المادة 115 من الأمر رقم 01-21، سابق الذكر، أما الآلية الثانية فهي قضائية، ويتعلق الأمر برقابة القاضي الجنائي لتمويل الحملة الانتخابية، وهو ما سنتطرق له من خلال المطلبين المواليين:

المطلب الأول: رقابة لجنة مراقبة الحملة الانتخابية

نصت المادة 115 من الأمر رقم 01-21 على تشكيلة هذه اللجنة لدى السلطة المستقلة كالتالي:

- قاضي تعيينه المحكمة العليا من بين قضاتها، رئيسا.
- قاضي يعينه مجلس الدولة من بين قضاته.
- يعينه مجلس المحاسبة من بين قضاته المستشارين.
- ممثل عن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- ممثل عن وزارة المالية.

فيلاحظ على أن هذه اللجنة لا تخضع لإشراف السلطة المستقلة فهي مستقلة كل الاستقلالية عنها من الناحية الشكلية، كما يطغى عليها من الناحية الشكلية الطابع القضائي بحكم معظم

أعضائها قضاء معينين من قبل القضاء العادي والإداري والمالي، غير أن هذا لا ينفي عليها بأنها ذات الطبيعة الإدارية لأنها تتشابه مع اللجنتين في التجربة الفرنسية اللتان يعتبران يمارسان رقابة إدارية ويندرجان من ضمن الهيئات الإدارية المستقلة.²⁶ وبالتالي تعتبر هذه الرقابة التي تمارسها لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية رقابة إدارية.

أما مهام هذه اللجنة تبدأ بإيداع حساب الحملة الانتخابية لديها في أجل شهرين ابتداء من تاريخ إعلان النتائج النهائية، وبانقضاء هذا الأجل لا يمكن المترشح أو قائمة المترشحين الاستفادة من تعويض نفقات حملتهم الانتخابية، كذلك لا يجوز تقديم حساب الحملة الانتخابية عندما يكون في حالة عجز فيتين تصفية الحساب وقت إيداعه وعند الاقتضاء بمساهمة من المترشح،²⁷ فيتم ايداع حساب الحملة إلكترونيا من خلال مسح ضوئي للملف الورقي وتحميله في قرص مضغوط أو مفتاح فلاش على مستوى المندوبيات الولائية للمترشحين أما إيداع الحساب في شكله الورقي يتم بعد أخذ موعد من قبل المترشح الموكل عن طريق العنوان الإلكتروني لإيداعه على مستوى لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية، كذلك بالنسبة للمترشحين للانتخابات التشريعية في الخارج يتم إيداع حساب الحملة إلكترونيا مع ارسال النسخة الورقية عبر البريد في أجل شهرين،²⁸ فتبدأ اللجنة بمراجعة ومعالجة ملفات حساب الحملة الانتخابية بمجرد استلامها من صحة ومصداقية العمليات المقيدة في حساب الحملة الانتخابية للإصدار قرارها الوجاهي المتضمن المصادقة على الحساب أو تعديله أو رفضه في أجل ستة أشهر وعند انقضاء هذا الأجل يعد الحساب مصادق عليه،²⁹ ولا يجوز للجنة منح تعويض عن نفقات الحملة في حالة عدم إيداع الحساب أو إيداعه خارج أجل الشهرين أو في حالة رفض الحساب أو تجاوز الحد الأقصى المخصص به للنفقات الانتخابية، وعند مراجعتها لحساب الحملة الانتخابية تجد تجاوز للحد الأقصى المخصص به للنفقات الانتخابية، تحدد اللجنة، بموجب قرار وجاهي مبلغ التجاوز الذي يجب على المترشح دفعه للخزينة العمومية،³⁰ وفي حالة وجود فائض في الحساب ويكون مصدره الهبات يحول مباشرة إلى الخزينة العمومية ضمن الاجراءات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 191-21 كالتالي:³¹

- يجب أن يبين حساب الحملة الانتخابية المقدم إلى لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية الفائض الناتج عن الهبات المستلمة.

- تتحقق لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية من الفائض الناتج عن الهبات، وتحدد مبلغه بموجب قرار يبلغ إلى الأمين المالي للحملة الانتخابية للمترشح أو للممثل المؤهل قانونا لقائمة المترشحين مع تبليغ نسخة من هذا القرار إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وإلى الخزينة العمومية.

فتبليغ القرار يتم بالتنسيق مع السلطة المستقلة للانتخابات فيقصد هنا أن قرار الذي تصدره لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية قرار فرديا يتم تبليغه عن طريق المندوبيات الولائية للسلطة الوطنية مكان الإيداع مع تحرير محضر تبليغ القرار يوقع من المترشح أو ممثله القانوني من أجل اثباته، إن تاريخ توقيع المحضر يفتح سريان آجال الطعن أمام المحكمة الدستورية في قرار لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية والمحددة بشهر واحد من يوم التبليغ.

- يلزم الأمين المالي للحملة الانتخابية بتحويل مبلغ الفائض إلى الخزينة العمومية في أجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ تبليغ القرار.

- يجب تقديم مبرر دفع المبلغ الفائض إلى الخزينة العمومية من قبل الأمين المالي للحملة الانتخابية إلى لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية.

- يدرج المبلغ الفائض في حساب الموارد المختلفة لميزانية الدولة، كما يمكن أن تحدد الإجراءات المحاسبية الخاصة بالإدراج عند الحاجة بموجب تعليمات من الوزير المكلف بالمالية.³²

يعتبر دفع مبلغ الفائض المتحصل عليه المترشح أو قائمة المترشحين من الهبات المقدمة له من الأشخاص الطبيعيين لتمويل الحملة ضمانا لرقابة المترشح نفسه أي رقابة ذاتية حتى لا يتجاوز سقف المحدد له للإنفاق في الحملة الانتخابية، لأن دفع المبلغ الفائض للخزينة العمومية يعتبر مخالفة مالية يرتكها المترشحين لقواعد الانفاق في الحملة الانتخابية وبالتالي يجب عليهم أن يدفعوا للخزينة العامة المبلغ الذي تم تجاوزه.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على تمويل الحملة الانتخابية

تضمن الأمر 01-21 المتعلق بقانون الانتخابات سابق الذكر، أسلوبين للرقابة القضائية على تمويل الحملة الانتخابية، أولهما يتعلق بدور القاضي الجزائي والثاني يتعلق بدور القضاء الدستوري في الرقابة على تمويل الحملة الانتخابية.

وفي هذا الصدد، أقر الأمر رقم 01-21 سابق الذكر عدة أحكام جزائية مترتبة عن مخالفة أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المتعلقة بتمويل الحملة الانتخابية بطريقة غير مشروعة، حيث نصت المادة 288 منه على أن كل من يخالف أحكام المواد التي تتعلق بالسقف المالي للحملة الانتخابية وإيداع أموال الحملة في حساب بنكي مخصص لها تكون أحكام قانون رقم 01-06 المعدل لقيام المسؤولية الجنائية في حقه بالنسبة لعمال البنوك عندما يتعلق الأمر بفتح الحساب وعندما يتعلق الأمر بتمويل غير مشروع للحملة الانتخابية مخالف لأحكام المواد التي تنظم التمويل وكذا بالنسبة للمترشحين عند الاستفادة غير مشروعة للحملة الانتخابية يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 40.000 دج إلى 200.000 دج إضافة إلى أحكام قانون العقوبات.³³

كما تنص المادة 289 على أنه: "يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبغرامة من 6.000 دج إلى 60.000 دج، كل من استعمل أملاك ووسائل الإدارة أو الأملاك العمومية لفائدة حزب أو مترشح أو قائمة مترشحين".

أما المادة 300 من نفس الأمر فقد نصت على أنه: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل من قدم هبات، نقدا أو عينا، أو وعد بتقديمها، وكذلك كل من وعد بوظائف عمومية أو خاصة، أو مزايا أخرى خاصة، قصد التأثير على ناخب أو عدة ناخبين عند قيامهم بالتصويت، وكل من حصل أو حاول الحصول على أصواتهم، سواء مباشرة أو بواسطة الغير، وكل من حمل أو حاول أن يحمل ناخبا أو عدة ناخبين على الامتناع عن التصويت بنفس الوسائل".

وتطبق نفس العقوبات على كل من قبل أو طلب نفس الهبات أو الوعود.

غير أنه، يعفى من هذه العقوبة، كل من ارتكب أو شارك في الأفعال المنصوص عليها في هذه المادة، الذي يقوم قبل مباشرة إجراءات المتابعة بإبلاغ السلطات الإدارية أو القضائية بها.

وتخفض العقوبة إلى النصف إذا تم تبليغ السلطات المعنية بعد مباشرة إجراءات المتابعة".

وهكذا، كلما توفرت قرائن قوية تدل دلالة واضحة وتؤشر على قيام المترشح بمناورة تدليسية أثناء الحملة الانتخابية ترمي إلى استمالة الناخبين للتصويت لفائدته بتوظيف المال الفاسد، الأمر

الذي يبعث على الشك في توفر حرية الاختيار للناخبين، وعلى عدم الاطمئنان على صدق نتيجة الاقتراع، إلا وصرح القاضي الجزائي بإدانة المطعون ضده وفقا للأحكام السابقة.

ويترتب على إدانة المطعون ضده عدة نتائج قانونية، منها ما يتعلق بالعملية الانتخابية كما هو منصوص عليه في المادة 310 من نفس القانون، ومنها ما يتعلق بالمطعون ضده نفسه، وهو ما نصت عليه المادة 313 من نفس القانون أيضا.

وفي هذا الخصوص تنص المادة 310 سابقة الذكر على أنه: لا يمكن، بأي حال من الأحوال، إذا ما صدر حكم بالإدانة من الجهة القضائية المختصة تطبيقا لهذا القانون العضوي، إبطال عملية الاقتراع الذي أثبتت السلطة المختصة صحته إلا إذا ترتب على القرار القضائي أثر مباشر على نتائج الانتخاب أو كانت العقوبة صادرة تطبيقا لأحكام المادة 297 من هذا القانون العضوي.

في حين نصت المادة 313 على أنه: "يفقد النائب في المجلس الشعبي الوطني أو العضو في مجلس الأمة مقعده، في حال إدانته بارتكاب الأفعال المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، دون المساس بأحكام المواد من 129 إلى 131 من الدستور.

يفقد المنتخب في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي مقعده في حال إدانته بارتكاب الأفعال المنصوص عليها في هذا القانون العضوي".

أما ما يتعلق برقابة القضاء الدستوري على تمويل الحملة الانتخابية، فقد أشارت له المادة 121 من الأمر 01-21 سابق الذكر، حيث يمكن الطعن في قرارات لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية الراضية لحساب حملة المترشح الطعن أمام المحكمة الدستورية، وقد حدد الأجل الذي يتوجب على المترشح إيداع طعنه فيه المقدر بشهر كامل يحتسب ابتداء من اليوم الذي بلغ فيه بقرار الرفض للمعني طبقا لأحكام المادة 121 سابقة الذكر³⁴، حيث نصت على أنه: "يمكن الطعن في قرارات لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية أمام المحكمة الدستورية في أجل شهر من تاريخ تبليغها".

ولعل الأحكام المنصوص عليها في المادة 121 سابقة الذكر هي التي تفسر استبعاد أي رقابة للقاضي الإداري في هذا المجال، حيث لم نعر على أية أحكام تشير إلى دور القاضي الإداري في الرقابة على تمويل الحملة الانتخابية.

خاتمة:

كحوصلة لكل ما سبق، يمكن القول إن المشرع الجزائري اتبع نهجا صارما في التصدي للمال الفاسد المستغل في الحملات الانتخابية، ولا يتسامح بتاتا مع التوظيف غير المشروع للمال في الاستحقاقات الانتخابية ويضرب بقوة كل من سولت له نفسه شراء ذمم الناخبين وإفساد عملية الاقتراع والمساس بنزاهة ومصداقية العملية الانتخابية.

وفي سبيل أخلة العملية الانتخابية، والتصدي للمال الفاسد فقد أقر المشرع الجزائري ضوابط تنظيمية لتمويل الحملة الانتخابية، ووضع آليات غير قضائية وأخرى قضائية للرقابة على تمويل تلك العملية.

وإن كان لنا من رأي حول هذه المسألة، فقد لفت انتباهنا الصياغة غير الموفقة لنص الفقرة 07 من المواد 184، 200 والفقرة الأخيرة من 221 من أحكام الأمر 01-20 سابق الذكر التي تحدد شروط الترشح إلى المجالس الشعبية المحلية والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حيث نصت على شرط ألا يكون المترشح معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.

وبغض النظر عن الغموض الذي يكتسي هذه الأحكام التي يصعب إثباتها لعدم تحديد الآليات القانونية لإثبات تلك الأفعال، وكذا مخالفتها للمبادئ المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة 34 من الدستور، التي أشار إليها المجلس الدستوري في قراره رقم 21/16 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتعلق بمراقبة دستورية الأمر 01-21 سابق الذكر³⁵، فإن عبارات من قبيل "المال والأعمال المشبوهة"، تخالف دون أدنى شك، ضمانات دستورية راسخة. ولكون المتهم بريء حتى تثبت إدانته، فالأولى أن المشتبه فيه بريء كذلك حتى تثبت إدانته، تطبيقا لقاعدة أن من يملك الكل يملك الجزء. لذلك، فإن المشرع الجزائري مدعو بقوة لاستدراك هذا السهو التشريعي في أقرب فرصة

ممكنة، وما من شك أنه لو أتيح للمحكمة الدستورية فرصة النظر في دستورية هذين النصين، لقررت حتما بعدم دستوريتهما، لأنهما يرتبطان بحق دستوري مقدس، ألا وهو الحق في الترشح.

الهوامش

- ¹ قارة تركي إلهام، أخلقة تمويل الحملة الانتخابية وأثره في الوقاية من الفساد الانتخابي في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 14، العدد 29، مارس 2022، ص 219.
- ² المادة 102 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة عليه.
- ³ بولقواس يسرى، بولقواس سارة، التنظيم القانوني لتمويل الحملة الانتخابية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس ببركة، العدد 04، ديسمبر 2019، ص 48.
- ⁴ مصطفى محمود محمد شاهين، ضمانات نزاهة العملية الانتخابية — دراسة مقارنة — أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية، مصر، 2021، ص 120.
- ⁵ سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها — دراسة مقارنة — ط 1، دار دجلة، عمان، الأردن، 2009، ص 218.
- ⁶ الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021، الذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 مارس 2021، عدد 17.
- ⁷ المادة 96 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ⁸ المادة 106 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه. المواد 02، 04، 05، 06، 07 من المرسوم التنفيذي رقم 188-21 المؤرخ في 05 ماي 2021، يحدد شروط إعداد الوصل المسلم للواهب من طرف الأمين المالي للحملة الانتخابية واستعماله، الجريدة الرسمية المؤرخة في 05 ماي 2021، عدد 33.
- ⁹ المادة 91 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه. المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 188-21، السالف الإشارة إليه.
- ¹⁰ المادتين 87، 122 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه. المواد 02 و 03 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 190-21 المؤرخ في 05 ماي 2021، يحدد كفاءات تكفل الدولة بنفقات الحملة الانتخابية للشباب المترشحين الأحرار الجريدة الرسمية المؤرخة في 05 ماي 2021، عدد 33.
- ¹¹ المادتين 05 و 06 من المرسوم التنفيذي رقم 190-21، السالف الإشارة إليه.
- ¹² أنظر المرسوم التنفيذي رقم المؤرخ في 10 ديسمبر 2005، يحدد شروط تحرير الفاتورة وسند التحويل ووصل التسليم والفاتورة الاجمالية وكفاءات ذلك، الجريدة الرسمية المؤرخة في 11 ديسمبر 2005، عدد 80.
- ¹³ المادتين 97 و 98 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ¹⁴ المادتين 105، 107 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ¹⁵ المادة 90 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ¹⁶ المادتين 92 و 93 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ¹⁷ قرار رقم 16/ق.م د/ 21 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
- ¹⁸ المادة 102 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة عليه.

- ¹⁹- المادة 99 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ²⁰- المادتين 101، 109 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ²¹ زوبيدة عارفة، ضوابط تمويل الحملة الانتخابية، مجلة آفاق للأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، نوفمبر 2021، ص 110.
- ²²- المادتين 100، 108، الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ²³- المادة 110 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ²⁴- المادة 111 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ²⁵- أنظر أحكام المواد من 105 إلى 116 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض الجريدة الرسمية المؤرخة في 27 أوت 2003، عدد 52. معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 04-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية المؤرخة في 01 سبتمبر 2010، عدد 50.
- ²⁶- سعيد حمودة الحديدي، المرجع السابق، ص، ص 712، 713.
- ²⁷- المادتين 116 و117 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ²⁸- بيان لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية.
- ²⁹- المادة 118 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ³⁰- المادة 119 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ³¹- المادة 120 من أمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ³²- المادة 122 من الأمر رقم 01-21. المواد 01، 02، 03، 04، 05، 06 من المرسوم التنفيذي رقم 21-191 المؤرخ في 05 ماي 2021، يحدد شروط تحويل الفائض الناتج عن الهبات بعنوان حساب الحملة الانتخابية إلى الخزينة= العمومية، الجريدة الرسمية المؤرخة في 05 ماي 2021، عدد 33. بيان لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية المؤرخ في 17 مارس 2022.
- ³³- المادة 288 من الأمر رقم 01-21، السالف الإشارة إليه.
- ³⁴ زوبيدة عارفة، مرجع سابق، ص 112.
- ³⁵ قرار رقم 16/ق.م د/ 21 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

تعارض المصالح في الحياة العامة، أي دور للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟



د جعفر عرارم

كلية الحقوق والعلوم السياسية، الوادي (الجزائر)
djafarararem@gmail.com

د/ صالح جابر

كلية الحقوق والعلوم السياسية، الوادي (الجزائر)
salahdj79@yahoo.com

ملخص:

يمثل تعارض المصالح أحد الأسباب والمسببات الرئيسية لانتشار ظاهرة الفساد على المستوى الدولي والمحلي، والذي من خلاله دأبت مختلف التشريعات الدولية والوطنية إلى سن قوانين وإنشاء مؤسسات وهيئات تعالج من خلالها هذه الظاهرة وتحاول التخفيف منها، على أساس أنه لا يمكن القضاء عليها بصفة دائمة وقاطعة. ولعل توجه الدستور الجزائري اليوم، من خلال دسترة فكرة تعارض المصالح تصب في هذا السياق، وذلك للدفع أكثر إلى تعزيز شفافية وأخلاق الحياة العامة من جهة، وإنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بديلا عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. حيث السؤال الذي نود طرحه في هذه الورقة البحثية: مدى فاعلية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في معالجة تعارض المصالح وأخلاق الحياة العامة؟ أي دور؟ بالإضافة إلى أسئلة فرعية أخرى؟ والمتمثلة في سؤال هوية تعارض المصالح وتحديد المفهوم والمدلول؟ والمعالجة التشريعية لتعارض المصالح بالموازاة مع السياسية التشريعية في الوقاية ومكافحة الفساد؟

الكلمات المفتاحية: تعارض المصالح، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، الحياة العامة.

مقدمة:

تمثل ظاهرة الفساد قديمة حديثة، متعددة المظاهر والنسب، بين فساد إداري ومالي وفساد اقتصادي وسياسي، ولعل من بين أهم مسبباته تعارض المصالح المختلفة، مصالح إدارية ومالية وسياسية، وغيرها ومصالح مادية ومصالح معنوية، هذه المصالح المتقابلة هي التي تجعل ميزان الحياة العامة قد يختل، متى تم تغليب مصالح غير قانونية البتة على مصالح واجبة الرعاية والحماية.

وتبعاً لذلك تعكف مختلف النظم القانونية للدول على محاولة الوقاية من ظاهرة الفساد ومكافحته من خلال سن تشريعات وتنظيم مؤسسات وسلطات في هذا الشأن، مواكبة لمختلف التشريعات الدولية والتي تعنى بمسألة الحد من الفساد والوقاية منه ومكافحته، باعتباره ظاهرة

عالمية تتقاطع تنظيمات المجتمع الدولي بخصوصه دوليا، كما يخص تنظيم الدولة داخليا بكل تأكيد

والجزائر واحدة من بين أعضاء المجتمع الدولي، تسعى بشكل أو بآخر في الحد من هذه الظاهرة، بمقاربات قانونية ومؤسسية، ومن خلال التصديق على مختلف الاتفاقيات الدولية المتضمنة الوقاية ومكافحة الفساد.

وقد كان ذلك من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قانون 06-01، ثم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وصولا الى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020.

ان تعارض المصالح يشكل عائقا كبيرا في مواجهة الفساد إن صح الوصف، من خلال مؤشرات تخص الحياة العامة، من بينها قلة الشفافية والنزاهة، وعدم وجود مؤشرات لحق الحصول على المعلومات وعلى الخصوص معلومات الذمة المالية لأعوان السلطة العامة وموظفيها، مما قد ينجر عنه تنامي ظاهرة الفساد بشكل كبير.

فتعارض المصالح يمثل تحديا كبيرا أمام سلطة الدولة، يعيق فتح مناخ ملائم للشفافية والنزاهة في الحياة العامة وأخلقها.

وهو موضوع مهم من الناحية النظرية والقانونية من جهة، من خلال بناء نظرية متكاملة في عنصر الوقاية من الفساد ومكافحته.

ومن الناحية العملية من خلال فتح نقاش جدي، بخصوص ظاهرة الفساد عامة، وآليات الحد منها، وبعث مناخ صحي لأخلقه الحياة العامة، والذي يعد مطلبا أساسيا.

لذا يطرح الباحث في هذا السياق، الإشكالية التالية:

مدى فاعلية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في معالجة تعارض المصالح وأخلقة الحياة العامة؟ أي دور؟ بالإضافة إلى أسئلة فرعية أخرى ؟

والذي قد ندعمه بأسئلة فرعية، تخص: سؤال هوية تعارض المصالح؟ تشريعيًا وفقهيًا؟ وسؤال مكنات وقدرات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ودورها في الحد من ظاهرة تعارض المصالح؟ وأخلقة الحياة العامة؟

سوف نعالج الورقة البحثية من خلال إتباع المنهج التحليلي، بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة، من القراءة النقدية للنص القانوني، من خلال الآراء الفقهية.

متبعين الخطة التالية، قسمين، الأول يخص، عدم تحديد هوية تعارض المصالح، هل هو منقصة يجب تداركها؟ والقسم الثاني يخص، قصور اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة تعارض المصالح.

أولاً:

عدم تحديد هوية تعارض المصالح، هل هو منقصة يجب تداركها؟

ليس من السهل وضع تحديد وتعريف دقيق لفكرة تعارض المصالح، وذلك لارتباط المصطلح باصطلاح "المصالح"، وهو يكاد يكون مرنا نسبيا لا نجد اتفاقا فقهيًا يخص مضمونه ومدلوله. فضلا عن وضع تعريفا، لتعارض المصالح. إضافة عن ذلك، غياب وضع تعريف دقيق لتعارض المصالح في القانون بصفة عامة، وقانون السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد كذلك هذا ذلك التوجه، على الرغم من الحاجة الماسة والضرورة لذلك، مقارنة مع ما جاء في بعض التشريعات المقارنة.

حيث يمكن في بحث هوية تعارض المصالح، سؤال القانون الجزائري ما إذا كان معرفا لها؟ وما إذا كان هناك مبرر تشريعي يدعو لذلك؟ وموقف قانون السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من التحديد القانوني لتعارض المصالح؟ ولأبأس من التطرق الى الموقف الفقهي وتعرضه لتعريف تعارض المصالح كذلك.

1 - هل عرف القانون الجزائري تعارض المصالح؟

الناظر إلى القانون الجزائري بصفة عامة، يجده لم يتضمن تعريفا لفكرة تعارض المصالح، وهو يمثل من زاوية مسلكا طبيعيا بخصوص عدم اهتمام سلطة المشرع بتعريف المفاهيم القانونية وترك ذلك للفقهاء والقضاء كحكم عام. إلا إذا كانت هناك ضرورة لوضع تعريف. حيث من البداهة ألا تنهض العملية التشريعية بوجه عام بمهام تعريف كبريات الأفكار القانونية، وحال تعارض المصالح هي بحق من كبريات الأفكار والتي باتت محل اهتمام جدي على مستوى التنظيمات القانونية الدولية من خلال النص عليه في بنود وقواعد للقانون الدولي والتنظيمات الدولية، والتي دأبت من جهتها التشريعات الوطنية على تبنيها ودسترتها.

إلا أن المشرع الجزائري، بالنظر مع التوافق مع مختلف قواعد القانون الدولي ذات الصلة بالموضوع، ومن خلال الإرادة القانونية للدولة في الوقاية ومحاربة الفساد وتعزيز أخلاقه وشفافية الحياة العامة، لم ينكر الإشارة إلى مصطلح "تعارض المصالح" في بعض التشريعات ومنها؛

في قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام للمرسوم الرئاسي رقم 15_247، أشار في القسم الثامن منه إلى مكافحة الفساد، من المادة 88 منه الى المادة 94، والذي استخدم اصطلاحات شتى، تعارض المصالح، وتضارب المصالح ونزاع مصالح⁽¹⁾، مما قد يفهم منه أن لكل مدلول دلالة تميزه عن غيره، أو أن المشرع هنا وقع في تذبذب الاصطلاحات دون ضبط لها. فالمسألة تحتاج الى تحليل دقيق لمضامين كل نص قانوني ومعرفة المقصد من كل بناء قانوني للمشرع فيها. والتمييز بين التعارض والتضارب والنزاع.

وفي الأمر 01_07 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، أشار إلى حالات التنافي، ومصطلح مصالح، ومصالح مباشرة وغير مباشرة، دون اصطلاح تعارض المصالح. وهي في مضمونها بعد التحليل تعد من صور حالات تعارض المصالح في مادة الأمر المذكور⁽²⁾.

وفي الأمر 06_03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، أشار إلى مصطلح مصالح في المادة 45، ومصلحة الخدمة في المادة 46، دون تعريف لها⁽³⁾.

وعرفت المادة 8 من القانون 06_01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم تحت بند مدونات قواعد السلوك الموظفين العموميين: "يلتزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها اذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة، أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عادي". حيث سوف نعود بعد قليل الى التعريف التشريعي لهذا القانون لتعارض المصالح⁽⁴⁾. ولعله من المفيد في هذه الزاوية من البحث، تولي قبلة بعض التشريعات المقارنة، والنظر في ما إذا كان هناك تعريفات تخص تعارض المصالح ضمنها.

ففي القانون التونسي، جاء القانون عدد 46 لسنة 2018 المؤرخ في 01 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، معرّفا تضارب المصالح في الفصل الرابع منه: "بأنها الوضعية التي يكون فيها للشخص الخاضع لأحكام هذا القانون مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة يستخلصها لنفسه أو لغيره، تؤثر أو من شأنها أن تؤثر على أدائه الموضوعي والنزاهة والمحايد لواجباته المهنية".

حيث من خلال النص أعلاه يبين المشرع التونسي أن تعارض المصالح هي "وضعية" تخص الأشخاص المحددين في هذا القانون والخاضعين لأحكامه، يستخلص لنفسه أو للغير مصلحة شخصية أو غير شخصية تؤثر في الأداء الموضوعي للوظيفة، وتعارض نزاهة وحيادية الواجبات المهنية. كما حضي مصطلح تعارض المصالح باهتمام واضح من قبل التشريع الفرنسي، والذي عرفه في المادة الثانية من قانون 2013_907 يتعلق بشفافية الحياة العامة بأنه: "كل حالة تداخل بين المصلحة العامة والمصالح العامة أو الخاصة تؤثر أو من شأنها التأثير على الممارسة المستقلة، والنزاهة والموضوعية للوظيفة"⁽⁵⁾. حيث يؤكد التشريع الفرنسي، أن تعارض المصالح يخص تعارض مصلحتين عامتين معاً، أو مصلحة عامة مع مصلحة خاصة، وهو بذلك يؤكد على أن التعارض للمصالح لا يخص فقط بين العامة منها والخاصة، بل قد يكون في نطاق المؤسسات العامة ذاتها. ويبين معايير تميز التعارض، في الاستقلالية والنزاهة والموضوعية لممارسة الوظيفة.

كما أن القانون المصري تطرق الى تعارض المصالح في نص قائم بذاته، مما يشير الى اهتمام المدرسة الأنجلوسكسونية كذلك بفكرة تعارض المصالح.

حيث سن قانون رقم 106 لسنة 2013 متضمن قانون حظر تعارض المصالح، وبموجب المادة الثانية منه، بحسب الفقرة الثالثة، عرف تعارض المصالح باعتبارها: "كل حالة يكون للمسؤول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضاً مطلقاً أو نسبياً مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سبباً لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط". حيث يمثل هذا التعريف وصفاً ضيقاً لتعارض المصالح باعتباره يخص العاملين في الجهاز الحكومي فقط. وتعارض المصالح يكون في قطاع المال والأعمال الخاص، فضلاً عن القطاع العام والبحث.

وبالعودة الى الموقف التشريعي الجزائري، نجد محاولات في تبين مدلولات تعارض المصالح، لكنها قد تكون ليست كافية، وبالتالي السؤال الرئيس الذي يجب سؤاله ومساءلة النص الجزائري، هل مسلك عدم التعرض لتعريف تعارض المصالح في فرضيات قواعده، سليم ومبرر؟

2- مبرر ضرورة التعريف التشريعي لتعارض المصالح:

يرى الباحث، أن مسلك القانون الأنف الذكر ليس مبررا، ولو كان في صلبه متبع لسياسة عدم الاهتمام بالتعريفات القانونية، خاصة والتي يدق معها تأصيل الفكرة وتحديدها، أي بمعنى أن تعريف تعارض المصالح قانونيا، ضرورة ملحة، وذلك لمبررات، أهمها:

1-2 دسترة فكرة تعارض المصالح: متأخرة لكن خطوة ايجابية:

دسترة مبدأ حالات تعارض المصالح في الكتلة الدستورية الجزائرية، جاء في آخر تعديل له لسنة 2020، وان كانت متأخرة فهي تمثل خطوة دستورية ايجابية نحو تعزيز أكثر للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك في نص المادتين 24 و 205 هي دعوة غير مباشرة للمشرع دون الدستوري، لتفعيل الحماية القانونية والدستورية الفاعلة، ومن خلال ذلك تعريف فكرة تعارض المصالح. كبداية للسلوك التشريعي تجاه الدسترة.

حيث تنص المادة 24 فقرة الثالثة من الدستور الجزائري: "يجب على كل عون عمومي، في إطار ممارسة مهامه تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح... يحدد القانون كليات تطبيق هذه الأحكام"⁶. فالنص الدستوري يتعرض لمسألة تعارض المصالح واعتبارها حالات لا حالة واحدة، تخص كل عون عمومي في إطار ممارسة المهام. والإحالة الى القانون لتنظيم هذا الحكم الدستوري.

فالقانون ما تحت الدستوري مدعو دستوريا الى تبني مفهومها واضحا لحالات التعارض التي تخص العون العمومي، بمفهوم النص. وتبني ما المقصود بالعون العمومي كذلك.

2_2 بناء المشروعية القانونية لمتابعة تعارض المصالح:

ان من اعتبارات دسترة حالات تعارض المصالح بالإضافة إلى تبني المدلول التشريعي له، بناء المشروعية القانونية للفكرة، بمعنى رد هذا السلوك وتقويمه إلى حكم القانون، وتأطيره، خاصة وأنه يمثل مسلكا فضفاضاً ويحتمل التأويل والتفسير المتعدد، بخصوص التعدي على المصلحة العمومية من دونه. لذلك حتى لا تتحجج السلطات المختلفة وأعوانها بتصرفات يصعب تحديد مخالفتها للقانون في باب المصالح المتعارضة، لما يكون الموقف التشريعي ليس واضحا.

يكون من الضروري تبني المشرع مدلولاً ومفهوماً لتعارض المصالح، وخاصة وأن الفكرة تتماشى وسياسية الوقاية من الفساد ومكافحته، وهي بالأساس تأخذ طابعين مادي ومعنوي معا. لذا يجب التعرض لبناء المشروعية القانونية لفكرة تعارض المصالح، بصفة جدية.

فالمشروعية تعد ضماناً كبيرة ومهمة ليس فقط في مواجهة حماية حقوق وحريات الأفراد، من خلال المصالح التي قد يتعدى عنها عند تعارضها. بل حتى لمشروعية السلطات الإدارية على الخصوص في مادة العمل العام والوظيفة العمومية، ومختلف الأنشطة التي قد تتعارض بخصوصها المصالح، وهي متعددة وكثيرة. حيث حتى لا يكون هناك شطط من قبل أعوان الإدارة العمومية أساساً في ممارسة مهامهم، والقيام بسلوكيات قد تدخل في فرضيات تعارض مصالح، استناداً إلى وجود فراغ أو سكوت قانوني لمثل هكذا تصرفات، من الحكمة التشريعية، تبني رؤية واضحة لحالات تعارض المصالح وتبيين المدلولات وفق ما نص عليه الدستور بصفة عامة، وذلك يتأتى من خلال بناء مشروعية قانونية لمادة تعارض المصالح يحتكم لها الجميع. حتى خارج أسوار أشخاص القانون الإداري.

2_3 الحياة العامة قائمة على تعارض المصالح:

الحياة العامة مبنية على قيام مصالح تعارض بعضها بعضاً، فضلاً عن الحياة الخاصة، أو ما قد نسميه النشاط في القطاع العام وفي القطاع الخاص، فمعلوم أن من أحد ركائز وجود القانون هو الضبط الاجتماعي، من خلال درء التعارضات بين مختلف أفراد المجتمع والدولة، بين الأشخاص القانونيين، وفك التنافس بينهم. من خلال الموازنات بين مصالحهم المتعارضة. وقد يكون تدخل القانون للضبط الاجتماعي في الحياة العامة وفي القطاع العام وأكد وأكثر حضوراً وفاعلية منه في القطاع المقابل الخاص، وذلك لسبب أساسي وهو تلاقي مصالح غير متقابلة ومتكافئة فيه مقارنة بالقطاع الخاص. فتعارض المصالح في الحياة العامة هو بالأساس بين مصلحة عامة تهم شخص الدولة كمفهوم دستوري وإداري، ومصلحة خاصة تهم أحد أطراف العلاقة التعاقدية للتصرف المشتبه في مخافته قواعد الشفافية والنزاهة والأخلاق للحياة العامة. لذلك من الواجب تحديد المقصود بتعارض المصالح وبيان أركان السلوك المتبع، حتى تحدد المسؤوليات القانونية بشفافية وأكثر وضوحاً.

3 مسلك قانون السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تجاه تعريف تعارض المصالح:

إن النظر في القانون المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، القانون رقم 22 08 نجده لم يتطرق إلى تعريف لفكرة تعارض المصالح ولم يشر إليها بصفة مباشرة كاصطلاح في مضامين نصوصه. على نفس منهج وسلوك باقي التشريعات. كقانون الوظيفة العمومية الأمر رقم: 03 06، والقانون الأساسي للقضاء، وقانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. غير أنه بالرجوع إليه القانون 22 08 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد، يجده لم يصرح بفكرة مواجهة تعارض المصالح بلفظها، لكنه تناولها بما يقترب من معناها، أي يمكننا استجلاء معنى تعارض المصالح في بعض نصوصه، من خلال اعتماد منهج تفسير النص معنى لا لفظاً. ولعل أول ما يمكن الإشارة إليه هو عنوان هذه السلطة وما تضمنه من اصطلاح، يخص الشفافية والوقاية من الفساد، ومكافحته، وهي اصطلاحات دالة على تعلق هذه السلطة بما يعالج فكرة تعارض المصالح من خلال شفافية الحياة العامة، والوقاية من كل فساد ومكافحته والذي من بين أسبابه وبلا شك تعارض المصالح وتقابلها.

إضافة إلى نصوص القانون المتعلقة باختصاصات هذه السلطة. والتي نعتقد ان جوهر وجود هذه السلطة العليا كمؤسسة مستقلة كما وصفها الدستور في نص المادة 204 منه هو الحفاظ على مناخ عمومي يتسم أكثر بنوع من الشفافية والأخلاقية في حسن السلوك العمومي. من خلال درء كل فساد ومكافحته والحد او التقليل منه، وعلى الخصوص في مثل حالات تعارض المصالح. وسوف نعود الى هذه الصلاحيات بعد قليل في هذه الورقة البحثية.

4_ التعريف الفقهي لتعارض المصالح:

لما كانت التشريعات أغفلت بوجه عام تحديد تعريف فكرة تعارض المصالح، إلا البعض منها، نجد فقه القانون من الواجب عليه التصدي لمثل هذا الموضوع، باعتباره من صميم اختصاصه وجوهر مادته. حيث تعنى الاتجاهات الفقهية بتبيان الأفكار القانونية خاصة المستحدثة منها، ومنها تعارض المصالح. إن فكرة تعارض المصالح تنطلق من اعتبار العون العمومي أو الموظف أو العامل هو بشر له تطلعات مادية ومعنوية، كما له ارتباطات عائلية واجتماعية قد تدفعه إلى سلوك مناف للأطر القانونية بتقديم ما يستطيع من منافع ومصالح، قد تتاح له بشكل أو بآخر من خلال منصبه الوظيفي، فهي "الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف أثناء تأدية وظيفته بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصيا، أو تهم أحد أقاربه، أو أصدقائه المقربين أو عندما يتأثر أداءه لوظيفته باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار"⁷.

ومن الفقه والقضاء الفرنسي المقصود بتعارض المصالح، يقول نائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي: يمكن أن يكون تعارضا في المصالح كل سلوك ناجم عن قيام أحد الأشخاص الماسكين بمسؤولية انتخابية، أو قائمين بمهمة وظيفية باتخاذ قرار مشبوه يعتوره الشك بخصوص دافع وبواعث الانتهاء اليه⁸. وعرفت اللجنة الفرنسية المعنية بمنع تضارب المصالح في الحياة العامة في التقرير الذي قدم لرئيس الجمهورية في كانون الثاني يناير 2011 اصطلاح "تعارض المصالح": يتحقق تعارض المصالح في الوضعية التي يكون فيها الشخص العامل في مؤسسة عمومية أو خاصة، قد يمتلك بصفة خاصة مصالح من شأنها التأثير أو يمكنها التأثير بطريقة تعيق أدائه لمهامه أو المسؤوليات المعهودة اليه"⁽⁹⁾.

وعرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بأن: "تعارض المصالح يشمل التعارض ما بين الواجب العام والمصلحة الخاصة للموظف العمومي، بحيث يكون للموظف العمومي بصفة شخصية مصالح قد تؤثر على أداء مهامه ومسؤولياته بشكل غير سليم". وبالتالي تمثل فكرة تعارض المصالح، وجود مصلحتين متقابلتين، عامة وخاصة، يقوم عون عمومي، أو حتى شخص قانوني آخر طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، بترويج مصلحته الشخصية على حساب المصالح العامة.

وتبقى مسألة تهديد هوية تعارض المصالح ضرورية، لما لها من انعكاسات واضحة في أخلقة الحياة العامة من جهة في التعريف الايجابي الوقائي من جهة، وفي الحد ومكافحة الفساد في التعريف السلبي لها من جهة ثانية.

فالباحث يرى أن مسألة تحديد المفهوم لتعارض المصالح يمكننا توقي الطابع الوقائي من خلال إضفاء تعريف ايجابي له، بحسب مناهج تعريف المفاهيم القانونية، وفي سياق الحالة التي أماننا تتعلق بمعايير أخلاق الحياة العامة ايجابيا من خلال مؤشرات تدعم النزاهة والشفافية، أساسا ودرء كل تعارض للمصالح غير مرغوب فيه.

وتوقي طابع ردعي من خلال تبني التعريف السلبي له، وهو قد يتمثل في دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في الشق الردعي لها. وهو السؤال الثاني الذي نود طرحه.

ثانيا: قصور اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة تعارض المصالح.

تمثل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، تنظيم مؤسساتي مهم، منح له المشرع سلطات وصلاحيات هامة في مجال أخلاق الحياة العامة، لكن يبقى دوره في مواجهة تعارض المصالح يشوبه الغموض والقصور.

1_ تعارض المصالح: اختصاص مواجهة أصيل للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

إن النظر في اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، نجده في النص الدستوري في الفصل الرابع من الباب الرابع له، والمعتبر لهذه السلطة العليا مؤسسة رقابية بمعنية مؤسسات أخرى، وفي قانون 08_22 المحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، من الفصل الثاني منه المعنون بصلاحيات السلطة العليا من المادة الرابعة الى المادة الخامسة عشر. أي حوالي اثنا عشر مادة.

والسؤال في هذا المقال هل تطرقت هذه النصوص لاختصاص السلطة لمعالجة تعارض المصالح؟ بموجب المادة 205 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم الأخير لسنة 2020، تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام التالية⁽¹⁰⁾:

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها،
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة،
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، واصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية،
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها،
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- بالإضافة الى صلاحيات أخرى يحددها القانون والتنظيم.

حيث جاء القانون رقم: 22_08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، والذي جاء الفصل الثاني منه معنونا بصلاحيات السلطة العليا، من المادة الرابعة منه الى المادة الخامسة عشر، أي سبعة عشر مادة. ان قراءة هذه النصوص المتعلقة بصلاحيات السلطة العليا في هذا القانون، لا يجد بصفة مباشرة التطرق لفكرة تعارض المصالح، كحكم عام.

فالمادة الرابعة منه، أعطت هدفا عاما للسلطة العليا، من خلال تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية، ولعل من تلك المؤشرات الحد من ظاهرة تعارض المصالح والوقاية منها ضمنا.

ثم بينت في عشرة فقرات صلاحيات متعددة لها، وفيها كذلك لم يذكر مصطلح تعارض المصالح صراحة.

ثم بين في المادة الخامسة منه، صلاحيات السلطة العليا في التحريات الإدارية والمالية بخصوص مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتمدة في ذمته المالية. وتشمل التحريات كذلك، أي شخص يحتمل أن تكون له علاقة بالتستر على الثروة غير المبررة لموظف عمومي في حال ما إذا تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي منها. حيث قد يفسر ضمنا مظهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي من خلال تعارض المصالح بينه وبين مصالح واجبة الرعاية.

حيث يمكن للسلطة العليا طلب توضيحات شفوية أو كتابية من الموظف العمومي أو الشخص المعني.

كما لا يعتد بالسرايمني أو المصرفي في مواجهة السلطة العليا، وفي هذا السياق، قد يفسر الأمر لصالح ضرورة رعاية المصالح القانونية، وتوخي عدم الوقوع في حالة من حالات تعارضها من خلال عدم التستر وراء ضرورات حفظ السرايمني أو المصرفي. وان لم يصح بذلك هنا أيضا.

أما المادة السادة من هذا القانون، فقد تطرقت إلى التبليغ وأخطار السلطة العليا من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات حول أفعال فساد، وهنا يطرح تساءل ما إذا كان تعارض المصالح يمثل أحد أفعال الفساد؟

والمادة السابعة منه، تطرقت إلى متابعة السلطة العليا مدى الامتثال الى المطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات، ويحدد أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وكذا شروط وطرق تنفيذها، عن طريق التنظيم.

حيث السؤال في هذا السياق، ما هي أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟ ومدى جودتها وفعاليتها وملاءمتها؟ والتي سيجيب عنها التنظيم المزمع توضيح ذلك.

ولعل من بين معايير أنظمة الشفافية، عدم تعارض المصالح، وتوخي تحقيق شفاف لرعاية المصالح العامة والخاصة على حد السواء.

أما المادة التاسعة من القانون، فقد تطرقت الى التوصيات التي تقوم بها السلطة العليا بخصوص عند انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها.

أما المادة العاشرة من القانون، فقد تكلمت على خرق قواعد النزاهة، والإجراءات المتبعة في ذلك، من توجيه اعذرا للمعني، وإصدار أوامر في حالة معارضة أي تأخير في تقديم التصريحات، أو قصور أو عدم الدقة في محتواها، أو عدم الرد على طلب التوضيح، وإخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التصريح، أو حالة التصريح الكاذب بالممتلكات،

أما المادة الحادي عشر من القانون، فهي تتعلق بالثراء غير المشروع غير المبرر للموظف العمومي والذي يتأكد من خلال توفر عناصر جديّة في ذلك. ولعل من بين العناصر الجديّة توفر أحد حالات تعارض المصالح الواضحة، مما انجر عليها ثراء غير مشروع وغير مبرر للموظف العمومي. أما المادة الثاني عشر منه، فقد تطرقت إلى كل وصف لوقائع يصل إلى حالة الوصف الجزائي تخطر بموجبه السلطة العليا النائب العام. وإخطار مجلس المحاسبة إذا توصلت إلى أفعال تندرج ضمن اختصاصاته.

ثم بينت المادة الثالثة عشر منه، على تعاون المؤسسات والهيئات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، التعاون مع السلطة العليا وموافاتها بكل ما تطلبه من وثائق ومعلومات للقيام بمهامها. تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.

وكخلاصة لصلاحيات السلطة العليا الأنفة الذكر، لم يشر النص الدستوري وكذلك التشريعي إلى تعارض المصالح صراحة، لكن يمكن اعتبار أن اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في معالجة تعارض المصالح لا يمكن إنكاره، ولو لم يصرح به النص القانوني لفظا. بل هو مصرح به ضمنا، مع ضرورة التحفظ في مسألة المشروعية القانونية للسلوك المخالف.

فالوقاية ومكافحة الفساد نجد معالجة تعارض المصالح أحد الأسس التي يقوم عليها، فلا فساد بدون تعارض مصالحتين فأكثر، وتحقيق مبادئ الشفافية والحكم الرشيد لا قيام لهما دون درء كل تعدي على المصلحة العامة، وانتفاء لتعارض المصالح، أما أخلة الحياة العامة نجد من مقوماتها الحفاظ على توازن حقيقي للمصالح داخل فئات وهيئات المجتمع عامة.

بالتالي القول بعدم تدخل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عند تعارض المصالح لعدم النص عليها صراحة قد يكون غير مقبولا.

فان لم يكن للسلطة العليا هذه دور في معالجة تعارض المصالح فأى دور لها يكون واجب؟

2_ الطبيعة القانونية لتعارض المصالح، مسألة واجبة النظر:

ان مسألة تحديد الطبيعة القانونية لتعارض المصالح بين ما اذا كانت تتصف بوصف الجريمة أو دون ذلك، من الأهمية بمكان، وذلك بهدف تحديد سبل المواجهة لها، والحد من أثارها السلبية وعلى الخصوص في ظاهرة الفساد والوقاية منه ومكافحته، والعمل على أخلة الحياة العامة.

حيث بصفة عامة، هناك عدم وضوح بشكل دقيق معيار تكييف تعارض المصالح بين مختلف الآراء الفقهية، والتي من خلالها يمكننا وضع رأي بخصوص ذلك.

2_1 تعدد الآراء واختلافها :

ان من بين الأسئلة الملحة الواجب الإجابة عليها، هو تحديد الطبيعة القانونية لتعارض المصالح، ما إذا كانت تأخذ وصف الطابع الجزائي، وبالتالي صفة الجريمة الجزائية؟ أم هي دون ذلك باعتبارها ذنبا إداريا، يستحق تأديبيا إداريا؟ أم له وصف آخر.

بحسب القانون 06_01 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، نص على تعارض المصالح في الباب الرابع منه المعنون ب: التجريم والعقوبات وأساليب التحري في المادة 34، مقرر لها عقوبة الحبس والغرامة لكل موظف عمومي يخالف أحكام المادة التاسعة منه⁽¹¹⁾. وبالتالي يصدق عليها صفة الجريمة هنا، أي الطابع الجزائي "المتميز".

أما قانون البلدية رقم: 10-11 وقانون الولاية رقم: 12-07، في المادتين 60 و 56 على التوالي منهما فقد كيفا تعارض المصالح باعتبارهما "وضعية". عند التطرق لتعارض مصالح رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية مع مصالح البلدية والولاية⁽¹²⁾. وهو ذات الحكم نستطيع ان نقول في موقف المشرع التونسي في القانون عدد 46 لسنة 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الاثراء غير المشروع وتضارب المصالح، في المادة الرابعة لما تطرق الى تعريف بعض العبارات ومنها تعارض المصالح⁽¹³⁾.

وبخصوص موقف المشرع الفرنسي، فقد كيف تعارض المصالح صراحة على أنها حالة يمكن أن يتواجد فيها الموظف العمومي وليست تصرفا، وبالتالي لا يمكن التسليم والجزم باعتبار تعارض المصالح من قبيل جرائم الفساد، نظرا للعلاقة غير المباشرة بينهما، ويستشف ذلك من قانون شفافية الحياة العامة الفرنسي.

2_2 رأي الباحث بخصوص الطبيعة القانونية لتعارض المصالح:

بداية يمكن تسجيل، أنه ليس كل تعارض للمصالح يمثل جرما، إلا إذا كان هناك مصلحة خاصة مقدمة على مصلحة عمومية في سلوك ما، فتعارض المصالح يمكن أن يكون حقيقيا واقعيا، أو محتملا، وبالتالي تعارض المصالح لا يشكل في حد ذاته فسادا بالضرورة، ولذلك لا نجد جميع النظم القانونية تجرمه⁽¹⁴⁾. وتبعاً لذلك يكون ليس من السهل وضع تكييف دقيق لمسألة تعارض المصالح.

فتعارض المصالح، يحمل في طياته، طابعا متحركا، بحسب كل حالة على حدى، وكل مقصد من شخص قانونيا معينا، وفي كل نطاق من أوجه الحياة العامة، في مجال الوظيفة العامة، أو الصفقات العمومية أو الانتخابات المحلية أو الوطنية والرئاسية، حيث يصح أن تتعدد مظاهر تعارض المصالح بين مختلف أوجه الأنشطة العامة، وتتسع وتضيق، بحسب كل تصرف يصدر من شخص قانوني معين. لذلك وصفها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 24 ب "حالات تعارض المصالح".

ولو ننظر للشريعة العامة لقانون التجريم قانون العقوبات الجزائري الأمر رقم: 66-156 المعدل والمتمم، لا نجد لتعارض المصالح مجالا ضمن مواده، بما يمكن القول معه بعدم شرعية جريمة تعارض المصالح بحسبه، ألهم إلا إذا أخذنا بما جاء في المادة 132 منه:

"القاضي أوجل الإدارة الذي يتحيز لمصالح أحد الأطراف أو ضده، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 500 إلى 1000 د ج" (15).

حيث من الناحية الشكلية المشرع هنا تكلم في تحيز القاضي أو رجل الإدارة لطرف أو ضده، يتعرض لعقوبة مقررة، والتحيز هو مبني في أحد صورته على تعارض المصالح.

وتبعاً لذلك، يمكن أن يكون تعارض المصالح في طبيعته القانونية تمثل "حالة مركبة"، أي ذو "طبيعة مركبة" بين الوصف الجزائي في حالة التعدي المباشر والصريح للمصالح المحمية قانوناً، بما يرتب عنه جريمة تستحق العقوبة.

ووصف الخطأ أو الذنب الإداري، متى كان هناك إخلال بعدم التصريح بوجود تعارض المصالح على الخصوص للموظف العمومي من خلال الالتزامات القانونية، وما يحدث إخلالاً بالمصالح العامة على الخصوص. وذلك قد يكون مشوغاً مع عنوان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بحيث يصح أن تكون هناك حالة وقائية تخص تعارض مصالح، لتلبيها حالة علاجية تجب مكافحتها لوجود فساد تعارض مصالح.

3- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؛ آلية تعزز أخلاق الحياة العامة ليست كافية:

بالنظر إلى تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المادة الثانية من قانونها رقم: 08-22 باعتبارها "مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري"، وهو توجه هام للمؤسس الدستوري والذي عبر من خلاله إضفاء طابع أكثر استقلالية لهذه السلطة بخلاف ما كان في سابقتها، خاصة مسألة العلاقة والتبعية لمؤسسة رئاسة الجمهورية، والمتمثلة في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، باعتبارها سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، وذلك في نص المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ضمها التعديل الدستوري الأخير في الباب الرابع المتضمن مؤسسات الرقابة، بخلاف الهيئة الوطنية السابقة، التي كانت ضمن فصل المؤسسات الاستشارية. حيث استقلالية السلطة العليا يعد مطلباً أساسياً لتعزيز دورها الاستشاري من جهة والرقابي الذي أصبح سمة يميزها بموجب التعديل الدستوري الأخير، وهو يمثل وبلا شك تحسيناً دستورياً وتعزيزاً من قبل القاعدة الدستورية المعيارية في العناية بأهم معيار لجودة الحياة العامة من خلال أخلاق الحياة العامة، بوضع مثل هذه السلطة العليا مع مختلف باقي السلطات.

وبالرجوع إلى نص المادة الرابعة من قانون السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته رقم: 22-08 يمثل الهدف الأساسي وبحسبه لهذه السلطة، تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية، مع أهداف وصلاحيات أخرى كما نص عليه ذات القانون.

وتبعاً لذلك من المهم جداً طرح تساؤل في ما المقصود بمؤشرات النزاهة والشفافية؟ وماهي هذه المؤشرات التي ستعنى بها هذه السلطة العليا؟

يمثل مؤشر النزاهة والشفافية إعطاء صورة موضوعية وشاملة لمعدلات السيطرة على الفساد، أو التقليل منه والحد من انتشاره، في مختلف مناحي الحياة العامة، ويمثل بمجموعة مؤلفة من معايير أساسية أهمها " الاستقلال القضائي، الضغط الإداري، الانفتاح التجاري، شفافية الموازنة، المواطنة وحرية الصحافة "، إضافة إلى معيار أساسي نعتقد أنه مهم، والمتمثل في الحد من ظاهرة تعارض المصالح، من خلال ميكانزمات وأدوات أساسية تضعها السلطات العمومية، ولعل من بينها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

والتي تمثل أحد الأدوات الدستورية التي ستساهم في أخلة الحياة العامة والحد من ظاهرة تعارض المصالح، متى مارست اختصاصاتها وصلاحياتها دون تدخل من قبل هيئات وسلطات أخرى.

إن فعالية نظام الوقاية من الفساد ومكافحته، لا تتحقق بمجرد إنشاء مثل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والاعتراف لها بصلاحيات بموجب نصوص قانونية، فهي تبقى مؤسسة رقابية فاعلة لكن ليست كافية. بل لا بد من تعزيز هذه السلطة بمجموعة من المبادئ الجوهرية ان صح التعبير، تخلق مناخا يكون فيه الفساد في أقل في مؤشرات وأدناها، على اعتبار أنه لا يمكن القضاء عليه بصفة قاطعة ونهائية لطبيعة العلاقات الاجتماعية داخل منظمة القطاع العام والخاص، ومن بين هذه المبادئ أخلة الحياة العامة، وخلق مناخ نزيه في الحياة الاقتصادية والإدارية، والحياة السياسية والحزبية كذلك. اعتمادا الى مبدأ أساسي ومهم هو الشفافية.

الخاتمة:

بعد استعراضنا لمختلف النقاط المرتبط بموضوع الورقة البحثية، نصل الى نتائج متعددة أهمها، ان السياسية القانونية في الجزائر، تواكب بخطوات متتالية مسألة الحد والوقاية من الفساد ومكافحته، بمواءمة التشريع الوطني للتشريعات والاتفاقات الدولية ذات الصلة من جهة، وتمثل خطوة دسترة حالات التعارض للوقاية منها ومكافحتها أحد الضمانات الدستورية الأساسية في هذا السياق. وذلك من خلال معايير أساسية ضمتها لمختلف هذه التشريعات كالنزاهة، والشفافية، والحياد، ومبدأ استقلالية المؤسسات الاستشارية والرقابية.

وكذلك الانتقال من نظام الهيئة الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته الى نظام السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته، وضم الأخيرة ضمن باب السلطات الرقابية لا الاستشارية.

ورغم خذه الجهود القانونية والتنظيمية في الوقاية من الفساد ومكافحته، تبقى غير كافية، وتحتاج الى تعزيز أكثر على أصعدة مختلفة قانونية وواقعية حتى، ول أدل على ذلك هو الغموض الكبير الذي لا يزال يكتنف مسألة وفكرة تعارض المصالح ومعالجتها بصفة شرعية وقانونية، والتي تمثل وبلا شك أهم باب يخص ظاهرة الفساد.

فالفساد مبدأ مصالحت متعارضة.

وتبعاً لذلك نصل إلى التوصيات التالية:

الدعوة الى سن قانون حول شفافية الحياة العامة. يبين مختلف معايير ومؤشرات الشفافية التي ستساهم وبلا شك في أخلة الحياة العامة.

والدعوة الى سن قانون يتعلق بالوقاية من حالات تعارض المصالح ومكافحتها. والذي سيساهم بلا شك كذلك في الحد من ظاهرة الفساد والوقاية منها.

وتبقى مكافحة الفساد والوقاية منه منوطة بوعي مختلف تشكيلات المجتمع وسلطات عمومية، وبالتعاون مع فعاليات المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية، كل في اطار اختصاصاته وصلاحياته، القانونية والرسمية وغير الرسمية.

الهوامش:

- 1_ المواد 88، 90، 93، المرسوم الرئاسي رقم: 15_247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.
- 2_ الأمر رقم: 07-01 المؤرخ في 01 مارس 2007، الصادر في ج ر، عدد 16، المؤرخة في 07 مارس 2007، المتضمن بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.
- 3- الأمر رقم: 06-03 المؤرخ في: 15 يوليو 2006، الصادر في ج ر عدد 46، المؤرخة في: 16 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 4- قانون رقم: 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، الصادر في ج ر، عدد : المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.
- 5- قانون رقم: 2013_907 يتعلق بشفافية الحياة العامة الفرنسي، من موقع التشريعات الفرنسي.
- المادة 24، من الدستور الجزائري المعدل والمتمم لسنة 2020.⁶
- 7- موسى آدم عيسى، تعارض المصالح في أعمال هيئات الرقابة الشرعية، مؤتمر الهيئات الشرعية الثامن المنعقد في البحرين ، 19، 18 ماي 2009.

8 -Guillaume Perrault, Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts? Disponible sur

<http://www.lefigaro.fr/politique/2013/04/09/01002-> . consulté le 09/02/2016.

9 _commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. 2011 « pour une nouvelle déontologie de la vie publique. » Available at : <http://www.conflits.intérêts.fr/pdf/rapport-commission conflites-intérêtsvie-publique.pdf>.

- 10 _ المادة 205 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم لسنة 2020.
- 11 _ المادة 34، القانون رقم: 06_01، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحتها.¹¹
- 12 _ قانوني البلدية والولاية الجزائريين، 10_11، 12_07.
- 13- القانون عدد 46 لسنة 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح .
- 14 _ صليحة بن عودة، اخلاص الموظف العمومي بالتزام الابلاغ عن تعارض المصالح، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، ع 01، جوان 2022، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر.
- 15 _ المادة 132، من الأمر رقم: 66_156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم الجزائري.

الشفافية كمعيار للوقاية من الفساد ومكافحته: استحداث الهيئة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته



د/ زاوي أحمد
جامعة باتنة 1 (الجزائر)

ahmed.zaoui@univ-batna.dz

د/ لوهاني حبيبة
جامعة باتنة 1 (الجزائر)

habiba.louhani@univ-batna.dz

ملخص:

في إطار الإستراتيجية الوطنية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته استحدثت المؤسسة الدستورية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نظمها القانون رقم: 08-22، كبديل للهيئة المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته نظرا للنقائص التي انتابت نظامها القانوني، حيث عكف المشرع الجزائري على إيجاد آليات أكثر صرامة لمواجهة ظاهرة الفساد تعمل على تحقيق أكبر قدر من الشفافية والنزاهة في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وعلى ضوء ذلك نتناول من خلال هذه الورقة البحثية التأصيل النظري لكل من مفهومي الفساد والشفافية، ثم نتناول النظام القانوني وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فضلا عن تشكيلتها وهيكلها.

الكلمات المفتاحية: الفساد، الشفافية، الوقاية، المكافحة، الأخلاق، السلطة العليا.

مقدمة:

الفساد مصطلح يتضمن معاني عديدة في طياته، موجود في كافة القطاعات العامة منها والخاصة، في كل تنظيم يكون فيه للفرد قوة مهيمنة أو قوة احتكار، أو صاحب قرار، حيث تكون له الحرية في تحديد الفرد أو الفئة الذين يستفيدون من الخدمة دون الآخرين، ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد، فالحديث عن الفساد لا يخص مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تعاني منها كل الدول، لما له من مخاطر على الأمن الاجتماعي، والنمو الاقتصادي، والأداء الإداري، ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام المجتمعات وكل الدول وتعاليت النداءات إلى واجب الحد من انتشاره، ووضع الصيغ الملائمة لذلك، حيث بذلت مجهودات على المستوى الدولي والإقليمي، والوطني من أجل مكافحتها، ويتجسد ذلك من خلال توقيع العديد من الاتفاقيات الدولية أو الإقليمية بهدف تعزيز وتسهيل وتنظيم التعاون فيما بين الدول لضمان الفعالية للإجراءات الخاصة بمكافحة الفساد، وتنسيق ومواءمة السياسات والتشريعات، وتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية وإزالة العقبات التي تعترض التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية، وتوفير ظروف تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة

الشؤون العامة، حيث تعد حرية تبادل المعلومات وإعلانها ليعلم بها جميع الأطراف في المجتمع، ووضوحها بدون إبهام أو شك من الآليات الفعالة للقضاء على الفساد بشتى مظاهره.

حيث أن غياب الشفافية في المجتمعات يزيد من تفاقم ظاهرة الفساد والذي يؤدي بدوره إلى تفشي الظواهر السلبية كالغش والتدليس والرشوة والسرقة وغيرها من المظاهر، لذا تكمن أهمية الشفافية في أنها قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصالح والمسؤولية، وبهذا فهي وسيلة هامة لمكافحة الفساد، حيث يجب الكشف عن مختلف القوانين والقواعد والأنظمة والتعليمات والمعايير والآليات بشكل عام للإقرار عمليا بالمساءلة والمحاسبة في حالة عدم احترام أو مراعاة تلك الآليات والقواعد.

على ضوء ذلك تطرح إشكالية مفادها:

إلى أي مدى تعمل الشفافية على الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال استحداث السلطة العليا

للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟

وللإجابة على هذه الإشكالية نطرح عدة أسئلة فرعية:

- ما معنى الفساد؟ وما هي أسبابه وآثارها؟
- ما معنى الشفافية؟ وما هي أهميتها وفوائدها في أخلة الحياة العامة؟
- ما هي الجهود الوطنية لإعمال مبدأ الشفافية في الحياة العامة؟
- ما مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟ وكيفية تشكيلها وصلاحياتها، وما مدى فعاليتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته؟
- وللوقوف على واقع معيار الشفافية في الوقاية من الفساد ومكافحته نقسم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين أساسيين، نتناول في:

المبحث الأول: التأصيل النظري لمفهوم الفساد،

وفي المبحث الثاني: دور الشفافية في الوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول: التأصيل النظري لمفهوم الفساد

يعد الفساد السلوك غير الأخلاقي الخارج عن القانون والنظام العام، بهدف تحقيق مصلحة خاصة لفرد أو فئة معينة على حساب المصلحة العامة، وينطوي على أمور تنحرف عن الواجب العام، والشفافية وتخرج عن المعايير الأخلاقية الحميدة والسلوك المهني الرشيد، والفساد من بين المفردات المتداولة في مختلف المجتمعات، والدول خاصة في السنوات الأخيرة ولهذه المفردة العديد من الاستعمالات والدلالات اللغوية المتعددة، وإذا تعلق الأمر في تعريف الفساد فإن الاختلاف يرجع إلى تباين خلفيات المعرفين وتخصصاتهم العلمية والفلسفية وإلى تباين المعايير المجتمعية والحضارية التي تستخدم في فرز ما هو فاسد من الممارسات والسلوكيات وما هو مبرر أو مقبول منها ومع أن أغلب الشعوب والمجتمعات والأمم كانت وحتى وقت قريب تجتمع على اعتبار الرشاوى والوساطات والعمولات، ممارسات فاسدة رغم تباين أديانها ولغاتها وقاراتها⁽¹⁾، وعلى ضوء ذلك نتناول من خلال هذا المبحث مفهوم الفساد، بالتعرض أولاً إلى تعريفه والأسباب التي أدت إلى استفحاله في المجتمعات المختلفة، ثم إلى الآثار المترتبة عليه.

المطلب الأول: مفهوم الفساد

إن المفاهيم في العلوم الاجتماعية تتطلب تحليل وتفكيك وبناء لتدل على المعنى الحقيقي لها في مجال استخدامها، وعلى ضوء ذلك نتناول التأصيل النظري لمفهوم الفساد باعتباره مصطلح متعدد الأبعاد يختلف معانيه باختلاف وجهة نظر مستخدمه، وللوقوف على دلالة هذا المفهوم، نتناول تعريفه من الناحية اللغوية، ثم الاصطلاحية لدى الفقه وبعض المؤسسات الدولية، ثم نتناول أسبابه، والآثار المترتبة عليه.

الفرع الأول: تعريف الفساد

مصطلح الفساد من المصطلحات التي اختلف الباحثين والمفكرين والمختصين في وضع تعريف محدد له، وهذا يعود إلى الاختلاف في التفكير، كلا حسب الزاوية التي ينظر منها لهذا الموضوع، وعليه للوقوف على دلالة معنى، ووضع تعريفاً متفق عليه بين هؤلاء المفكرين والباحثين، نتعرض إلى المعنى اللغوي لمصطلح الفساد أولاً، ثم إلى المعنى الاصطلاحي لدى بعض المفكرين.

أولاً: معنى الفساد في اللغة

يعني الفساد مخالفة المصلحة، وهو نقيض الإصلاح، ويقال تفسد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام، والمفسدة خلاف المصلحة، والشيء الفاسد هو الذي انتفت منفعته المشروعة⁽²⁾، والفساد من فسد، فسد الشيء، (يفسد) بضم السين (فساداً) فهو (فاسد)، و(فسد)، والفساد بضم السن أيضاً فهو (فسيد)⁽³⁾، كما له أكثر من معنى في اللغة منها ضد الصلاح، يقال أصلح الشيء بعد إفساده أي أقامه، المفسدة ضد المصلحة والاستفساد خلاف الإصلاح ونقول فسد الشيء يفسد فساداً ضد الصلح وأفسده وفسده ضد أصلحه⁽⁴⁾، والفساد لغة هو البطلان فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل.

بينما يعني مصطلح corruption باللغة الإنجليزية تدهور التكامل والفضيلة ومبادئ الأخلاق كما يعني أيضاً الرشوة⁽⁵⁾.

كما وردت كلمة الفساد ومشتقاته في القرآن الكريم في أكثر من 50 موضع، ويأتي التعبير على معاني عدة بحسب موقعه فقوله تعالى بعد يسم الله الرحمن الرحيم: "الَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ هُمُ الْخَاسِرُونَ" (6)، وقوله تعالى: "وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ، أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِنْ لَا يَشْعُرُونَ" (7)، وقوله تعالى: "بَلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ" (8)، ويعني الطغيان والتجبر، وقوله تعالى: "ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ" (9) ويعني الجذب أو القحط، إن المتأمل في هذه الآيات يجد أن لفظ الفساد قد ورد بدلالات متعددة ومعاني مختلفة متفقة كلها على التحذير من الفساد لما له من أخطار على حياة الأفراد، إلى جانب إنكار سلوكيات المفسدين وأفكارهم لأنها مليئة بالشر والضرر، لذلك أتى القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي وذكر صراحة جزاء المفسدين (10) في قوله تعالى: "إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ" (11)، مما يعني العصيان لطاعة الله.

ثانيا: الفساد اصطلاحا

أما من الناحية الاصطلاحية يعني الفساد انتشار الفوضى وضياع الحقوق والمصالح بسبب عدم الالتزام بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وهي جريمة يعاقب مرتكبها بحسب طبيعتها وظروف ارتكابها، هناك عدة تعريفات لمصطلح الفساد اختلفت باختلاف نظرة الباحثين، تخصصاتهم العلمية، واتجاهاتهم الفكرية نذكر أهمها:

تعريف الفقيه/ صاموئيل هنتغتون: "الفساد سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة في خدمة أهداف خاصة".

أما الفقيه/ روبرت كلريتفارد فقد عرف الفساد على أنه: "استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص عبر التعاملات غير الرسمية ودليل الأعمال الفاسدة يتضمن الرشوة والابتزاز ومحاباة الأقارب والاحتيايل ووضع اليد على المال العام، دفع الرشاوي للمسؤولين الحكوميين لقاء تسريع معاملات تقع ضمن سلطتهم، والاختلاس".

أما الفقيه/ دانيال كوفمان فعرف الفساد على أنه: "استغلال المنصب لتحقيق مكاسب شخصية" (12)، إلى جانب التعريفات الفقهية تناولت بعض المؤسسات الدولية تعريف الفساد نذكر منها:

تعريف البنك الدولي في تقرير التنمية الصادر سنة 1997 بأنه: "استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل المصلحة الشخصية".

كما عرفه صندوق النقد الدولي على أنه: "علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة مع الأفراد".

أما المنظمة الدولية للشفافية الفساد سنة 2003 فقد عرفته بأنه: "سوء استعمال السلطة من أجل تحصيل الربح أو منفعة خاصة الأمر الذي يؤثر على اقتصاديات البلدان النامية من حيث تعميق مستويات الفقر الموافقة مع قصور الأداء".

وعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه: "إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس"⁽¹³⁾.

ولقد أعطى المجلس الأوروبي سنة 1994 تعريفا للفساد مؤداه: "هو الرشوة أو أي سلوك آخر يأتية شخص مؤتمن على مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص يختلف عن واجباته الناشئة عن كونه موظف عمومي أو مستخدم في القطاع الخاص، أو كعنصر مستقل أو ما شابه ذلك ويكون الهدف منه الحصول على مزايا غير مستحقة من أي نوع لنفسه أو لآخرين"⁽¹⁴⁾.

من خلال التعريفات السابقة لمصطلح الفساد نجد أنها تتفق على أن الفساد هو الانحراف بالأخلاق واستغلال المنصب أو السلطة لأغراض شخصية تخدم الصالح الخاص على حساب المصلحة العامة. الأمر الذي جاء في أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي لم تنطرق إلى تعريف الفساد بصورة مباشرة ولكن تطرقت إلى تجريمه وإنفاذ القانون حيث حددت أو أشارت إلى حالات الفساد والمتمثلة في رشوة الموظفين العموميين، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، والرشوة في القطاع الخاص، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، وغسل العائدات الإجرامية، والإخفاء، وإعاقة سير العدالة⁽¹⁵⁾.

الفرع الثاني: أسباب إستفاح ظاهرة الفساد

كما سبق ذكره أن الفساد ظاهرة انتشرت واستفحلت في مختلف المجتمعات المتقدمة منها والمتخلفة، الأمر الذي أدى إلى صعوبة تحديد الأسباب التي تؤدي إلى انتشاره باعتبار أن ما يعد فاسدا في مجتمع ما قد لا يكون فاسدا في مجتمع آخر، وعموما قد صنف الفقهاء أسباب الفساد إلى أسباب سياسية، اجتماعية، اقتصادية، إدارية، مالية، وحتى أخلاقية، والتي يمكن إيجازها في النقاط التالية⁽¹⁶⁾:

- انحلال البناء القيمي وضعف الضوابط الأخلاقية في مؤسسات الدولة والمجتمع عموما مما يؤدي إلى تغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة.
- الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي ترجح توجه الأفراد في الأفراد في نزعة تغليب المصلحة الخاصة، مع تنامي سطوة التأثير المادي على المجتمع.
- غياب بكل أو معظم صورها، وهو إما غياب قانوني أي أن المنظومة القانونية لا تتضمن تنظيما لآليات المساءلة، فلا وجود لرقابة دستورية أو مساءلة برلمانية ولا وجود لمؤسسات الرقابة الداخلية، وقد تكون المساءلة منظمة قانونا ولها وجود في المنظومة القانونية ولكنها غير نزيهة ولا تؤدي دورها بفعالية.

- اختزال مفهوم النزاهة والإصلاح والاستقامة لدى الأنظمة الديكتاتورية والقمعية في الولاء للنظام أو الحزب بدلا من القيم المبدئية وقيم المجتمع.
- اختزال موازين توزيع الثروة على أفراد المجتمع، وغلبة الشعور بالغبين لدى غالبية أفراد المجتمع مما يدفع بعضهم إلى ابتداء وسائل الربح، الرشوة، اختلاس الأموال العامة كمحاولة فردية أو منظمة غير مشروعة لإعادة التوازن المفقود.
- عدم كفاءة ونزاهة القيادات الإدارية وكبار المسؤولين لأن اختيارهم يتم على أساس الولاء أو القرابة والصدقة والمحسوبية، دون مراعاة لمبدأ التقييم العلمي المبني على الكفاءة والخبرة والنزاهة.
- انعدام الشفافية في مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص، والعمل بسرية ومنع المعلومات والإحصائيات عن الجمهور، أو الإعلام.
- الأجور المتدنية لموظفي القطاع العام مما يلجئهم إلى البحث عن مصادر أخرى للتدخل، فإن لم يجدوا مصادر مشروعة، اضطروا إلى الوسائل غير المشروعة، سواء أكانت موردها المال العام أو أموال المواطنين.
- وفي تقرير عن هيئة الأمم المتحدة في فيفري 2004 بعنوان "مكافحة الفساد" تم حصر أسباب تفشي ظاهرة الفساد في غياب الديمقراطية بما يصاحب ذلك من شيوع الاحتكار ونقص المساءلة والشفافية بالإضافة إلى سيادة القهر والظلم وانتهاك حقوق الإنسان⁽¹⁷⁾.

المطلب الثاني: آثار الفساد

- للفساد تداعيات مدمرة ومتشعبة ومتعددة تعود على المجتمع الدولي عامة والمجتمعات خاصة، مست الجوانب المختلفة لنظام وأمن الدول، فللفساد آثار سلبية على اقتصاد الدول، وعلى أنظمتها السياسية، والاجتماعية فالفساد يؤدي إلى:
- زعزعة الاستقرار الاقتصادي، فانتشار الفساد في القطاع الخاص يؤدي إلى زيادة تكلفة العمل أو المنتج التجاري من خلال زيادة المدفوعات غير المشروعة وازدياد النفقات الإدارية الناجمة عن التفاوض مع المسؤولين⁽¹⁸⁾،
- عرقلة التنمية وزياد الفقر والعجز في مكافحته، لأن القيام بمساعدة الفقراء يتطلب تحويل الموارد العامة إلى أنشطة تصب في إطار تعزيز التنمية كإلزامية التعليم الابتدائي، والرعاية الصحية الأولية، لا يتلاءم وأصحاب المصالح فهم غير قادرين على جمع الأموال الضخمة إلا من مستويات مرتفعة من الإنفاق التي تتيح لهم فرص أكبر من الفساد، كشراء الأسلحة لذا لا يحتل الإنفاق لمصلحة الفقراء سوى أدنى مرتبة في سلم أولوياتهم⁽¹⁹⁾،
- تدني تقديم الخدمات وارتفاع أعباء توفير كمية قليلة من الخدمات العامة، أو على الأقل التوزيع غير العادل لها، أو تردي نوعيتها أو صعوبة الحصول عليها دون رشوة أو وساطة،
- تقويض مبادئ الديمقراطية،

- زعزعة الثقة بالحكم والثقة في الحكومة،
- التلاعب وتخطي القواعد القانونية في إنجاز المعاملات،
- وزيادة نسبة البطالة، لضعف الدورة الاقتصادية والإنتاج الوطني بسبب هدر المال العام أو توزيعها في عمليات الفساد،
- هجرة العقول والطاقات التي ترفض المشاركة في عمليات الفساد نتيجة محاربتهم من طرف المفسدين،
- ضعف إمكانية وكفاءة رؤوس الأموال، إذ يمكن لأي كان الحصول على عقود عامة لقاء دفعه رشوة دون أن يكون لديه الملائمة المالية أو القدرة الاستثمارية المناسبة،
- هروب المستثمرين المحليين إلى الخارج، وعزوف الاستثمار الاجنبي عن الاستثمار في الدولة، بسبب ارتفاع تكلفة الاستثمار، نتيجة دفع الرشوة فهي ضريبة إضافية،
- عدم المساواة بين المواطنين لأن بعضهم سيحظى بمعاملة خاصة وتسهيلات معينة لعلاقاتهم أو لارتباطاتهم أو لقدرتهم على دفع الرشوة، وفي ذلك نوع من انواع انتهاك لحقوق الإنسان، فالفساد ينتهك حقوق الإنسان لحرمان الفقراء من الوصول إلى الخدمات العامة،
- الحد من المنافسة المشروعة بين أشخاص القطاع الخاص "طبعين أو معنويين" لتفضيل من يتعامل مع المفسدين دون منافسة حقيقية أو في ظل منافسة صورية،
- تعطيل أسس الاقتصاد الحر المتعمدة على المنافسة في تقديم أفضل الخدمات والعروض والأسعار، مما يؤدي بالقطاع الخاص تأمين موارده بطرق غير مشروعة،
- تحويل الانتخابات إلى وسيلة للوصول للمفسدين إلى السلطة من أجل ضمان حماية أعمالهم الفاسدة وزيادة مدخلاتهم وثرواتهم غير المشروعة،
- ترسيخ المفاهيم السلبية مثل الأنانية والمصلحة الذاتية،
- الحد من نشاط وجهده حينما يدرك أنهما لا يكونان السبيل في تحقيق الأهداف، في ظل وجود طرق ملتوية سهلة وقصيرة،
- عزوف الدول المانحة عن تقديم المعونات والمساعدات التنموية.

المبحث الثاني: دور الشفافية في الوقاية من الفساد ومكافحته

يعد مصطلح الشفافية من المفاهيم المستخدمة بكثرة في العصر الحديث، ويعود ذلك لأهميتها في إدارة الشؤون العامة، كونها تدل على الوضوح وعدم الضبابية، باعتبار أن كل ما كانت المصالح تسير بشفافية كلما

تحققت الفعالية في الأداء، ومكافحة الفساد بشتى صوره، ولمواجهة هذا الأخير استحدثت المشرع الجزائري سلطة تسمى في صلب الموضوع بالسلطة العليا للشفافية كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته، وعلى ضوء ذلك نتناول من خلال هذا المبحث مفهوم الشفافية، ثم نتناول الإطار القانوني المنظم لهذه السلطة من حيث النشأة، التنظيم التشكيلة، والصلاحيات.

المطلب الأول: مفهوم الشفافية

مصطلح الشفافية له عدة معاني ودلالات تختلف باختلاف وجهات نظر مستخدميها، نتناول من خلال هذا المطلب معنى مصطلح الشفافية، ثم أهميتها، وفي الأخير آثارها.

الفرع الأول: معنى الشفافية

تعد الشفافية من بين المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المهتمة بمكافحة الفساد في العالم، تعبيرا عن ضرورة الإفصاح للجمهور وإطلاعهم على منهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها، بغية الحد من السياسات غير المعلنة، وعليه فالشفافية تعني كل ما يمكن إتباعه وفهمه بسهولة أو ما يتييسر استيضاحه واكتشافه بيسر.

وباعتبارها أسلوبا علميا لمكافحة الفساد، فهي تعني آلية الكشف عن الفساد بأن يكون الإعلام والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ⁽²⁰⁾، أي أن تكون المعلومة ميسرة ومتاحة للجمهور وأن تكون المعلومة وثيقة الصلة بالموضوع.

الفرع الثاني: أهمية الشفافية

تكمن أهمية الشفافية في⁽²¹⁾:

- تحقيق المصلحة العامة،
 - المساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة، توفير النجاح والاستمرارية لأية منظمة تريد مكافحة الفساد بكل أشكاله،
 - تسهيل جذب الاستثمارات وتشجيعها،
 - إنعاش السوق المالي،
 - إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية.
- يترتب على تطبيق مفهوم الشفافية العديد من الآثار الإيجابية على اتخاذ القرارات الفردية وعلى التنظيمات، ويمكن إيجازها في⁽²²⁾:
- تقليل الصلاحيات الواسعة في عمليات اتخاذ القرارات وذلك بتخفيف درجة المركزية،
 - ترسيخ قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج،
 - العمل على اختيار القيادات الإدارية ذات القدرات على اتخاذ القرارات النزيهة والأمانة والموضوعية والانتماء والولاء للمنظمة وللصالح العام،

- تعزيز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الخارجية المستمرة الأمر الذي يجعل قرارات الأفراد العاملين في منظمة ما أكثر شفافية ومصداقية،
- العمل على تغير الثقافة التنظيمية السائدة، وتقديم خدمات ذات جودة خالية من التعقيدات والروتين.

الفرع الثاني: أهمية الشفافية

- الشفافية تهدف إلى أهداف سامية، وتؤدي لتحقيق قيم قيمة، نذكر منها:
 - التخلق بأخلاق وآداب الحميدة، ومنها الصدق والأمانة في القول والعمل،
 - نشر القيم الفاضلة في بيئة العمل وبين أفراد المجتمع،
 - تحسين صورة المنظمة وإبرازها في مجالات الإصلاح ومناهضة الفساد،
 - تفعيل الأنظمة واللوائح والقرارات بكل شفافية، ووضوح،
 - التمكن من تحديد مواطن القصور ومعالجتها،
 - الكشف عن مواطن الفساد، والعمل على الوقاية منها ومكافحتها،
 - الحد من الغموض والضبابية في الإجراءات وآلية اتخاذ القرارات،
 - زيادة الثقة بين الرئيس والمرؤوس في بيئة العمل خاصة، وبين المواطن والحكام على مستوى الدولة عامة.
- تلك هي أهم عناصر الشفافية معانها، ودلالاتها، وأهميتها في حياة الأفراد والأهداف التي ترمي إليها والنتائج المترتبة عنها، ولتوضيح أكثر نتناول من خلال العنصر التالي نموذجا عن الآليات المؤسسية المعنية بالشفافية والفساد كمثال تطبيقي في هذا المجال.

المطلب الثاني: استحداث آليات مؤسسية للوقاية من الفساد ومكافحته

كل الآثار السلبية للفساد تستوجب تكاثف الجهود الدولية والإقليمية والوطنية لمكافحة هذه الظاهرة وذلك بإيجاد أكثر الإستراتيجيات الفعالة للحد منها، والجزائر كغيرها من الدول عملت دائما على البحث عن الإستراتيجيات المناسبة للوقاية من هذه الظاهرة ومكافحتها، كان آخرها دسرة الفساد واستحدث سلطة معنية بالوقاية من الفساد ومكافحته تسمى بـ "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"⁽²³⁾ رغبة منها في مواكبة دول العالم للوقاية من هذه الظاهرة ومجابهتها، ويهدف تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁴⁾، وللوقوف على واقع هذه السلطة نتناول صلاحياتها أولا، ثم نتناول تشكيلها وتنظيمها.

المطلب الأول: صلاحيات السلطة العليا

تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية استشارية، مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، والإداري⁽²⁵⁾، وإعمالاً لمبدأ الشفافية تؤدي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عدة مهام حددتها أحكام التعديل الدستور والقانون المنظم لها، تتمثل في⁽²⁶⁾:

- جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها،
- التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها،
- تلقي التصريحات وبالممتلكات وضمن معالجتها ومراقبتها،
- ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحليل والموجهة إليها ومن قبل القطاعات والمتدخلين المعنيين،
- وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،
- تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية، والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد ووضع حيز العمل الأنظمة المناسبة للوقاية من لفساد ومكافحته،
- السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته،
- إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفقاً للأحكام المنتظمة في الاتفاقيات،
- التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيرتها من الهيئات على المستوى الدولي، ومع مختلف الأجهزة المعنية،
- إعداد تقرير سنوي حول أنشطتها ترفعه إلى رئيس الجمهورية وإعلام الرأي العام بمحتواه.

المطلب الثاني: تشكيل السلطة العليا وتنظيمها

تشكل السلطة العليا من جهازين هما: الرئيس، ومجلس السلطة، على ضوء ذلك نتناول هذه التشكيلة من خلال فرعين، نتناول في الفرع الأول رئيس السلطة بالتعرض إلى كيفية توليه هذه المهام وصلاحياته، وفي الفرع الثاني مجلس السلطة من حيث التشكيلة والصلاحيات.

الفرع الأول: رئيس السلطة

يعين الرئيس من طرف رئيس الجمهورية لعهد مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، تتناهي عهده مع أية عهدة انتخابية أو وظيفة أو نشاط مهني آخر، وهو الممثل القانوني للسلطة، ويمارس الصلاحيات التالية⁽²⁷⁾:

- إعداد مشروع الإستراتيجية الوطنية لمجابهة الفساد والسر على تنفيذها ومتابعتها،
- إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا،
- إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة،
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين،
- إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة،
- إدارة أشغال مجلس السلطة، وإعداد مشروع الميزانية السنوية،
- إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة ورفعها إلى رئيس الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليه،
- إحالة الملفات التي تتضمن وقائع تحتل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا وتلك التي بإمكانها أن تشكل إطلاقات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة،
- تطوير التعاون مع الهيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي وتبادل المعلومات معها،
- إعلام المجلس بشكل دوري بجميع التبليغات أو الإخطارات التي تم تبليغها أو إخطارها بها والتدابير التي اتخذت بشأنها.

الفرع الثاني: تكوين مجلس السلطة

يتم تعيين أعضاء مجلس السلطة بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد، يرأس مجلس السلطة العليا رئيس السلطة، يتكون من عدة أعضاء⁽²⁸⁾:

ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة، ومن ثلاثة قضاة (واحد من المحكمة العليا، وواحد من مجلس الدولة، وواحد من مجلس المحاسبة) يتم اختيارهم على التوالي من قبل المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس قضاة مجلس المحاسبة، ويتكون مجلس السلطة كذلك من ثلاث شخصيات مستقلة يتم اختيارهم على أساس كفاءتهم في المسائل المالية والقانونية، ونزاهتهم وخبرتهم في مجال مجابهة الفساد على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وثلاث شخصيات من المجتمع المدني يختارون من بين الشخصيات المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني. يتولى المجلس المهام التالية⁽²⁹⁾:

- دراسة مشروع الإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمصادقة عليه،
- دراسة مشروع مخطط عمل السلطة العليا الذي يعرضه على رئيسها والمصادقة عليه،

- إصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بالنزاهة،
 - الموافقة على مشروع ميزانية السلطة العليا، ونظامها الداخلي،
 - دراسة الملفات المعروضة من طرف رئيس المجلس المتعلقة بقضايا الفساد،
 - إبداء الرأي في المسائل التي تعرضها الحكومة على البرلمان أو هيئة أو مؤسسة أخرى على السلطة العليا ذات العلاقة باختصاصاتها،
 - الموافقة على التقرير السنوي لنشاطات السلطة، وإبداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مع الهيئات والمنظمات الدولية.
- على ضوء ما تقدم نجد أن المشرع الجزائري في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته قام بعد المصادقة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالفساد، باستحداث مؤسسة مستقلة تتمثل في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لها عدة مهام وصلاحيات، واتخاذ عدة تدابير تسعى من خلالها للقضاء على جرائم الفساد أو الحد منها ولتكريس استقلالية هذه السلطة نص عليها في أسس قانون في الدولة وهو الدستور، حيث تقوم هذه السلطة بمراقبة جميع المؤسسات. كما تقوم بإخطار السلطة القضائية كلما اكتشفت وقائع ذات صبغة جزائية فضلا عن المهام الأخرى من ضمن صلاحياتها.
- خاتمة:**

- من خلال البحث في موضوع الشفافية كمعيار للوقاية من الفساد ومكافحته: استحداث الهيئة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، توصلنا إلى مجموعة من النتائج نذكر أهمها:
- أن الفساد ظاهرة عالمية تفشت في جميع المجتمعات المتقدمة منها والمتخلفة، تختلف دوافع تفشيها وتنوع بحسب ممارسته، كما تترتب عليها آثار وخيمة،
 - أن المشرع الجزائري قد أولى اهتماما بالغاً لتكريس الشفافية في تسيير الشؤون العامة، وتحقيق النزاهة في ممارسة النشاطات الإدارية بهدف الوقاية من الفساد ومكافحته،
 - أن استحداث المؤسسة الدستورية المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته يهدف إلى تعزيز منظومة الشفافية والإفصاح للمعلومات للجمهور،
 - أن تشكيلة السلطة العليا متنوعة من قضاة وكفاءات وشخصيات معروفة باهتمامهم بقضايا الوقاية من الفساد ومكافحته،
- على ضوء النتائج المتوصل إليها نقترح التوصيات التالية:
- ضرورة تفعيل مهام السلطة، وتجسيدها على أرض الواقع وتوسيع مراكز إعلام الجمهور بمستجدات مهامها وما قامت به وما توصلت إليه في مجال تخصصها،

- توسيع عدد أعضاء مجلس السلطة العليا بحيث يضم عدد أكبر من الشخصيات والكفاءات الوطنية المتخصصة في مختلف المجالات،
- إنشاء فروع على مستوى كل ولاية أو دائرة تتلقى التبليغات كونها أقرب إلى المواطن.

الهوامش:

- (1) عامر الكبيسي، الفساد والعوامة، (تزامن لا توأمة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 63.
- (2) أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص 31.
- (3) شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، (دراسة حالة الجزائر 2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، قسم: العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، السنة 2011-2012، ص 44.
- (4) عنتر بن مرزوق، عبدو مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر (دراسة في الجذور الأسباب والحلول)، دار النشر جيطلي، 2009، برج بوعريش، الجزائر، ص 13.
- (5) شعبان فرج، المرجع السابق ص 44.
- (6) سورة البقرة الآية 27.
- (7) سورة البقرة الآية 11-12.
- (8) سورة القصص الآية 83.
- (9) سورة الروم الآية 41.
- (10) محمد علي إبراهيم الخصبة، الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته، الملتقى العربي، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرباط المملكة المغربية في مايو 2008 منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمر، 2009، القاهرة، مصر، ص 141.
- (11) سورة المائدة الآية 33.
- (12) عنتر بن مرزوق، عبدو مصطفى، المرجع السابق، ص 30.
- (13) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سوريا، 2003، ص 30، الموقع الإلكتروني، www.awu-dam.org يوم: 2016/02/01، الساعة: 20:52.
- (14) أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص 36.
- (15) الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki> تاريخ الاطلاع: 2016/02/01، الساعة: 20:58.
- (16) أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص ص 67-68.
- (17) شعبان فرج، المرجع السابق، ص 59.
- (18) أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص ص 70-71.
- (19) عمر الحضرمي، ظاهرة الفساد الخطورة والتحدى: سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، منشورات عمادة البحث العلمي، الأردن، 2014، ص ص 45-46.

- (20) عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية والمعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، لبنان، سبتمبر 2004، ص 141.
- (21) سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2006، ص 16.
- (22) المرجع نفسه، ص 18.
- (23) أنظر المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 20-442 المؤرخ في: 30 ديسمبر 2020 (ج.ر) للجمهورية الجزائرية، العدد: 82 المؤرخة في: 30 ديسمبر 2020.
- (24) أنظر المادة 04 الفقرة الأولى من القانون رقم: 22-08 المؤرخ في: 05 ماي 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، (ج.ر) للجمهورية الجزائرية العدد: 32 المؤرخة في: 14 ماي 2022، ص 07.
- (25) أنظر المادة 02 من القانون رقم: 22-08، ص 08.
- (26) أنظر المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 04 الفقرة الثانية من القانون رقم: 22-08، ص 08.
- (27) أنظر المادتين 21-22 من القانون رقم: 22-08، ص 08.
- (28) أنظر المادتين 23-24 من القانون رقم: 22-08، ص 08.
- (29) أنظر المادة 29 من القانون رقم: 22-08، ص 10-11.

آليات مكافحة الفساد على المستوى الدولي



ط.د/ سمير مصباحي
جامعة بسكرة (الجزائر)

mosbahisami@gmail.com

د/ ميلود خيرجة
جامعة الوادي (الجزائر)
khirdjamiloud@gmail.com

ملخص:

تعتبر ظاهرة الفساد من أخطر المظاهر السلبية المنتشرة في الدول، وأكثرها فتكا بالأمن والسلم المجتمعي، ذلك أنها تصيب مفاصل حيوية ومؤثرة في الدولة، كالصحة، والتعليم، وغيرها من مؤسسات الحكم والدولة المختلفة، فالمال، والرشوة، والمحسوبية تعتبر العناوين الكبرى في هذه الظاهرة، ومن هنا كانت هيئات وآليات دولية في مكافحة ما يسمى بالفساد، وعلى رأسهم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (uncac)، ولا تقتصر جهود مكافحة الفساد على مستوى الولايات المتحدة فقط بل تتعداها إلى جهات وتحالفات اقليمية عديدة كالإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010.

الكلمات المفتاحية: مكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة، التعاون الدولي.

مقدمة:

تعد ظاهره الفساد من القضايا العالمية، التي إزدادت وتيرتها مع التطور العلمي والتقني بفعل العولمة والتكنولوجيا الحديثة فانتقلت إلى مجال أرحب أووسع فأصبحت من الجرائم العالمية العابرة للحدود التي يتعدى أثرها الإطار الاقليمي لدولة معينة ليشمل أثرها الاعتداء على القيم الإنسانية في المجتمع الدولي عامة.

ورغم أن جريمة الفساد هي من جرائم القانون الوطني، لكنها في نفس الوقت هي في أغلبها جريمة عابرة للحدود، وتدخل في إطار القانون الجنائي الدولي، والذي إكتسب في جميع الأنظمة القانونية ومنذ وقت طويل بعدا دوليا يتعلق باختصاص فرض العقاب على الجرائم التي تتضمن عنصرا أجنبيا، أي الجرائم العادية ذات الطبيعة الدولية، والمعرفة بموجب إتفاقيات دولية: بأنها ج رائم عالمية تمس القيم الأساسية المشتركة للإنسانية وتهدد مصلحة جميع المجتمعات، مما يستدعي وجود تعاون جميع الدول وتضامنها في سبيل مواجهة جريمة الفساد سواء بإعادة تقنينها للتشريعات الوطنية أو برسم الآليات المشتركة لتعقب مرتكبيها ومعاقبتهن نظرا لإرتكابهما على نطاق عالمي.

ومما تجدر الإشارة إليه، بأن مكافحة الفساد والتي كانت تعتبر ضمن مجال إختصاص القانون الوطني لكل دولة أصبحت الآن شأن المجتمع الدولي الذي يعمل بمثابة المساعد لجهد الحكومات من خلال التعاون الدولي وابرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية.

فالإتفاقيات الدولية متعددة الأطراف تساعد على إنجاح جهود مكافحة الفساد في مختلف الدول كما تضفي الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي بتنفيذ مبادئ مكافحة الفساد، أن مبادئ النجاح أو الدروس المستفادة التي تمثلت في السنوات الأخيرة في الإتفاقيات الدولية الملزمة مثل اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد

واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد، واتفاقية مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية ضد الرشوة لا تقتصر على مجرد حث الحكومات على تجريم مختلف أشكال الفساد ولكنها تبرز الحاجة الى وجود قوى محايدة في التحقيقات والمتابعة القانونية والقضائية لكشف الفساد العام واستئصال جذوره ، ومن كل ماتقدم يمكن طرح التساؤل على النحو التالي:

ما هي الوسائل الدولية المستخدمة في مكافحة جرائم الفساد في القانون الدولي؟

سأحاول في هذه الورقة البحثية دراسة كيفية التعاون بين الدول في مكافحة الفساد من الاتفاقيات الدولية وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذلك ما هي الجهود المبذولة من قبل الدول للتعاون سواء الدولية أو الجهود الإقليمية من خلال تقسيم هذا الدراسة الى محورين أساسيين:

المبحث الأول: التعاون الدولي واسترداد موجودات جرائم الفساد، الذي ينقسم إلى مطلبين، المطلب الأول:التعاون الدولي في مكافحة الفساد الإداري، والمطلب الثاني: استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة، أما المبحث الثاني: مكافحة الفساد عن طريق المؤسسات الدولية والاتفاقيات القارية والأخير تم تقسيمه إلى مطلبين، المطلب الأول: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 ، والمطلب الثاني: : الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010 .

المبحث الأول

التعاون الدولي واسترداد موجودات جرائم الفساد

نظرا للتطور التقني والتكنولوجي واتساع رقعة العولمة والتي زالت جميع القيود والحدود المفروضة من الدول أصبحت جرائم الفساد عامه وجرائم الفساد الإداري خاصة ذات طابع دولي تتجاوز أركانها وأثارها أكثر من دولة، بحيث ما تهرب الأموال المتحصلة من هذه الجرائم الى دول الملاذ الأمن لذا فان مكافحتها بطريقة فعالة وشاملة تقتضي الى جانب تطوير السياسة الجنائية والعقابية وتحديث أنظمة الرقابة المالية والإدارية والقضائية المختلفة على مستوى الوطني، ضرورة تعزيز التعاون الدولي في المجال القانوني والقضائي لمواجهة هذه الجرائم، و استرداد الموجودات على نحو يتكامل مع دور التشريعات الوطنية في مكافحة مختلف مظاهر الفساد الإداري.

المطلب الأول: التعاون الدولي في مكافحة جرائم الفساد الإداري

وضعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري في هذا السياق عدة أدوات قانونية تشكل قنوات للتعاون الدولي وهي تسليم المجرمين، نقل الأشخاص المحكوم عليهم، المساعدة القانونية المتبادلة، نقل الإجراءات الجنائية، التعاون في انفاذ القانون، التحقيقات المشتركة، أساليب التحري الخاصة، التعاون في استرداد الموجودات، وسوف نتطرق الى بعض آليات التعاون الدولي لمكافحة الفساد، ونذكرها على سبيل المثال لا الحصر⁽¹⁾.

الفرع الأول: المساعدة القانونية المتبادلة

رغم أن بعض أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ووفقا لنص المادة:46 منها، لا تؤخذ في الاعتبار في التشريع الداخلي الجزائري، إلا أن قانون الإجراءات الجزائية والقانون المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وهذا في نص المواد من 25 (إلى 30 على تقديم المساعدة القانونية المتبادلة رهنا بمبدأ المعاملة بالمثل، فضلا عن ذلك، تنص بعض الاتفاقيات الثنائية التي أبرمتها الجزائر على تبادل المساعدة القانونية على أوسع نطاق ممكن.

وتعتبر وزارة العدل السلطة المركزية في كل الاتفاقيات الثنائية للمساعدة القانونية المتبادلة. وفي حال عدم وجود اتفاق ثنائي، تمر الطلبات عبر القناة الدبلوماسية فتتقلها وزارة العدل إلى السلطات القضائية المختصة. ويمكن الاتفاق على تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في بعض الحالات دون اعتبار لمبدأ ازدواجية التجريم، ماعدا إن كان ينطوي على إجراءات قيصريّة، وعلاوة على ذلك، لا تعتبر السرية المصرفية والأمور المالية، عندما ترتبط بأفعال فساد، سببا لرفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة. ومع ذلك، يجوز رفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة إن كان من شأنه أن يمس بسيادة الجزائر أو أمنها أو نظامها العام أو سائر مصالحها الأساسية، أو المساس بالعرق أو الديانة أو المساس بنوع الجنسية أو اللغة.

والمساعدة القانونية المتبادلة المنصوص عليها في القوانين الوطنية في الجزائر، وفي عدد من المعاهدات الثنائية والإقليمية التي تكون الجزائر طرفا فيها تتمثل في جميع الشهادات والأقوال، وتوفير الأدلة، وتحديد أماكن تواجد الأشخاص وتحديد هوياتهم، ونقل السجناء بصفة شهود، وتنفيذ طلبات التفتيش وحجز عائدات الجريمة وتجميدها ومصادرتها والتصرف فيها، واسترداد الموجودات⁽²⁾، ورغم أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على هذه المساعدات، واكتفى فقط بعبارة "تقديم التعاون"، وهذا رغبة المشرع في عدم تكرار ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تناولت هذه الصور والإجراءات بصورة موسعة، وأن الجزائر صادقت على هذه الاتفاقية وبالتالي فهي ملزمة بمضمونها⁽³⁾.

الفرع الثاني: تسليم المجرمين، نقل الأشخاص المحكوم عليهم، نقل الإجراءات الجنائية.

تفاقت في الآونة الأخيرة ظاهرة فرار المجرمين صحبة الأموال التي جنوها من الجرائم التي اقترفوها من الدولة صاحبة الاختصاص بمحاكمتهم أي دولة أخرى ولمواجهة هذه الظاهرة عمدت مختلف دول العالم إلى إقامة نظام فعال لتسليم المجرمين والمتهمين.

ومن خلال استقراء نص المواد (44، 45، 47) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يتبين لنا، أنها أخضعت نظام تسليم المجرمين إلى بعض الأحكام التي تشترطها القوانين الداخلية في أغلب دول العالم لكي لا يمس ذلك بالسيادة الدول، ومنها أن تكون الجريمة المطلوب التسليم بشأنها تعتبر كذلك في قوانين كلا الدولتين، الدولة الطالبة للتسليم والدولة المتلقية للطلب⁽⁴⁾.

و يرد النص على تسليم المجرمين في قانون الإجراءات الجزائية وأيضا في المعاهدات الثنائية التي تكون الجزائر طرفا فيها، وقد وقعت الجزائر على 33 اتفاقية ثنائية في مجال تسليم المجرمين، كما أنها طرف في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد، وكذلك اتفاقية الرياض العربية الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة

التي تتضمن فصلا خاصا بتسليم المجرمين. فضلا عن ذلك، فإن الجزائر طرف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد منذ عام 2010.

ولا تسمح الجزائر بتسليم مواطنيها وهذا حسب نص المادة 696 من قانون الإجراءات الجزائية وفي الحالات الأخرى تعتبر ازدواجية التجريم شرطا مسبقا للسماح بالتسليم، وعلاوة على ذلك أن يكون الجرم خاضعا لعقوبة لا تقل عن سنتين .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن جميع الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يعاقب عليها في التشريع الجزائري بسنتين حبسا على الأقل، ومن ثم فهي خاضعة جميعها للتسليم (5).

المطلب الثاني: استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة

يعتبر القانون الدولي في مجال المصادرة من أهم الآليات والتدابير المباشرة لاسترداد عائدات جرائم الفساد الإداري، وتنص في هذا الصدد المادة 51 من اتفاقية مكافحة الفساد، على أن استرداد الموجودات هو مبدأ أساسي من الاتفاقية، وأن على الدول الاطراف أن تمتد بعضها البعض بأكبر قدر من العون والمساعدة في هذا المجال، وقد تبين انه لا يمكن مكافحة ما يسمى الفساد على نطاق كبير إلا من خلال جهود دولية ومنسقة تستند إلى التزام حقيقي من جانب الدول (6).

وفي الجزائر، وبعد مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 128/04 فقد أصدرت القانون رقم: 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 ، وصدر القانون الجديد 08/22 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي جاءت قواعده منسجمة مع الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر، ومن بين يهدف إلى تحقيقه هذا القانون تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته بما في ذلك اسرداد الموجودات، وقد نص عليهم في المواد من 51 إلى 59 ، وهذا ماجاءت به اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

وقد شمل الباب الرابع من القانون 01/06 على مجموعة من الأفعال المجرمة وقواعد التجريم والعقاب، ونذكر فيها مجموعة من الأفعال على سبيل المثال لا الحصر، رشوة الكوظفين العموميين، الامتيازات الغير مبررة في الصفقات العمومية، اختلاس الأملاك العمومية من قبل الموظف، الاعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم (7).

المبحث الثاني

مكافحة الفساد عن طريق المؤسسات الدولية والاتفاقيات القارية

شهد النظام الدولي والعالم إبرام العديد من الإتفاقيات والمواثيق الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد ومنها ذات التأثير المباشر على مكافحة الفساد كإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 أو كانت ذات تأثير غير مباشر على مكافحة الفساد كالعهدين الدوليين لحقوق الانسان لعام 1966 مثلا، وسواء كانت إتفاقيات أو معاهدات ثنائية أو معاهدات متعددة الاطراف، لكنها في المحصلة النهائية تسهم جميعا في توحيد الجهد الدولي لمكافحة الفساد⁽⁸⁾.

و سنتناول في هذا المحور، أهم إتفاقية أممية في هذا المجال (الآليات الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد) في الإطار العالمي وهي إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 وفي الإطار الاقليمي الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010.

المطلب الأول: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003

عرف العصر الحديث تزايدا في حجم الجرائم المنظمة والعابرة للحدود، مستغلة ما أنتجو التطور التكنولوجي في وسائل الاتصال والمواصلات، وهذا ما وضع المجتمع الدولي في تحد كبير لمواجهة هذه الجرائم، وضرورة تكاتف الجهود لمكافحتها والوقاية منها، فظهرت الكثير من المبادرات على المستوى الدولي، وأبرمت الكثير من الاتفاقيات الدولية الثنائية، وكان من أبرز هذه الاتفاقيات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽⁹⁾. وقد تم اعتماد هذه الأخيرة بموجب قرار صادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 أكتوبر 2003 ودخلت حيز التنفيذ في 31 ديسمبر 2003، وقد صادقت على الإتفاقية 170 دولة إلى غاية 2014، وهي مفتوحة لجميع البلدان والمنظمات الاقتصادية والإقليمية، وتسعى الإتفاقية لتغيير ثقافة مكافحة الفساد، ودعم معايير النزاهة والشفافية والمساءلة واشراك كافة أطراف المجتمع الدولي والمحلي حول ضرورة اجتثاث الفساد، كون الفساد ظاهرة متشابكة ومتعددة الاطراف، ولها آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية سلبية، وقد تميزت الإتفاقية عن بقية الاتفاقيات بإدراك المنظمة الدولية بأن التحديات التي تواجه مكافحة الفساد لا تقتصر فقط على التحديات القانونية والأمنية، بل تتعلق بثقافة الفساد، وضرورة إدراك العامة لفعل الفساد، كما تميزت بأن المخاطبين بأحكامها ليسوا فقط الحكومات والأجهزة الرقابية بل أيضا الموظفين، والأحزاب، ومنظمات المجتمع المدني، والاعلام⁽¹⁰⁾.

و تعتبر إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أهم المواثيق التي صدرت عن المنظمة الدولية في مكافحة الفساد، وقد جاءت هذه الإتفاقية تنمى لاتفاقيات أخرى صدرت عن المنظمة تخص مكافحة المخدرات والجريمة المنظمة.

وقد تضمنت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعض المبادئ الرئيسية وكما يلي:

1 - وضعت الإتفاقية التزام على الدول الاطراف بتبني الاجراءات التشريعية والتنفيذية اللازمة لوضع الإتفاقية موضع التنفيذ وهذا ما نصت عليه المادة 65 منها، أما تطبيق الإتفاقية وتنفيذها من قبل جهات التحقيق والمحاكمة فيكون وفق القوانين الوطنية⁽¹¹⁾.

2 - تضمنت بنود الإتفاقية الحد الأدنى من الاجراءات الواجب اتباعها واعمالها لمكافحة الفساد، وتتيح للدول الاطراف القيام بالإجراءات المكملة لما ورد في الإتفاقية سواء من خلال التشريعات الوطنية أو من خلال الدخول

في إتفاقيات ومعاهدات ثنائية أو متعددة الاطراف أخرى، كما اكدت الإتفاقية على احترام سيادة الدول ومبدأ المساواة بينها وهذا ما نصت عليه المادة 31 منها (12).

3- الإتفاقية ملزمة لجميع الدول الاطراف فيها وتنطبق عليها قواعد المسؤولية في حالة عدم الالتزام بأحكامها استنادا لأحكام القانون الدولي، وفي حالة وجود تنازع بين الدول الاطراف فيها فإن المادة 46 منها قد رسمت طريقا لحل المنازعات من خلال التحكيم ابتداء وبخلافه يرفع النزاع إلى محكمة العدل الدولية (13).

4- تطبق الدول الاطراف الإتفاقية من خلال تبني مجموعة من الاجراءات التشريعية والادارية وإن التزام القاضي الوطني ببندوها يكون من خلال تطبيق القوانين الوطنية التي أصبحت الدولة ملزمة بتكييفها وفقا لبندود الإتفاقية نفسها.

5- تطبق الإتفاقية والالتزام ببندوها يكون مع ضمان احترام سيادة الدول الأطراف، ويكون للقضاء الولاية والسلطة على اقليم الدولة مع مراعاة التعاون الدولي في مجال المساعدة القضائية وطرق وآليات التعاون الدولي الأخرى في مجال مكافحة الفساد.

المطلب الثاني: الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010

اقتناعا من جامعة الدول العربية بأن الفساد ظاهرة اجرامية متعددة الاشكال وذات آثار سلبية على القيم الاخلاقية وعلى الحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية، وأن التصدي للفساد لا يقتصر على الدول والمؤسسات الرسمية و إنما يشمل الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني التي يمكن أن تؤدي دورا فعالا في مكافحة الفساد (14).

وقد سارعت الجامعة العربية بتفعيل وتطوير وتوحيد الجهود العربية والدولية في التصدي لمكافحة الفساد ولغرض دعم المسار التعاون الدولي فيما يتعلق بتسليم المجرمين وتقديم المساعدة القانونية والقضائية المتبادلة، في مكافحة الفساد باعتباره ظاهرة عابرة للحدود تلقي بآثارها وظلالها السلبية على عموم المجتمع العربي والدول العربية وانسجاما مع ميثاق الجامعة العربية وميثاق الأمم المتحدة والاسس التي تناولتها وبنيت عليها الإتفاقيات والمعاهدات الدولية أبرمت هذه الإتفاقية ووافق عليه مجلس وزراء الداخلية العرب في 2010 ودخلت حيز النفاذ سنة 2013 (15).

وتهدف الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الى تحقيق مجموعو من الأهداف ومن بينها:

- 1- تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله وسائر الجرائم المتصلة
- 2- تعزيز التعاون العربي في مجال الوقاية من الفساد وكشفه واسترداد الأموال والموجودات الناتجة عنه.
- 3- تشجيع الافراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد.
- 4- تعزيز النزاهة والشفافية والمسائلة وسيادة القانون.

كما أولت الإتفاقية إهتماما بالغا بالسيادة والسلامة الإقليمية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء حيث نصت المادة 3 من الإتفاقية على ما يلي:

1- تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بموجب هذه الاتفاقية على نحو يتفق مع مبادئ تساوي الدول الاعضاء في السيادة والسلامة الإقليمية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.

2- لا تسمح هذه الاتفاقية لدولة طرف ان تقوم بممارسة الولاية القضائية في دولة أخرى الا بموافقتها¹⁶

أما المادة:04 من نفس الاتفاقية نصت على تجريم مجموعة من الأفعال وهي:

1- الرشوة في الوظائف العمومية.

2- الرشوة في شركات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات المعتمدة قانونا ذات النفع العام.

3- الرشوة في القطاع الخاص⁽¹⁷⁾.

هذا فيما يتعلق بتجريم الأفعال التي نصت عليها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وبالتالي لابد من البحث على السبل والتدابير الوقائية من هذه الأفعال باعتبارها تتعلق بالفساد، وقد نصت في هذا السياق المادة 10 من نفس الاتفاقية على مجموعة من التدابير الوقائية لمكافحة الفساد وهي:

1- وضع سياسات فعالة للوقاية من الفساد ومكافحته واجراء تقييم دوري للتشريعات والتدابير المتخذة

ومدى كفايتها للوقاية من الفساد، ووضع مدونات السلوك الوظيفي والالتزام بها.

2- وضع معايير موضوعية فيما يتعلق بالمشتريات والتعاقدات الحكومية.

3- إتخاذ الدول الاعضاء كل ما يلزم لمنع الفساد في القطاع الخاص.

4- بذل الدول الاعضاء كل سبل التعاون الدولي فيما بينها وبين المنظمات الدولية والاقليمية وفق انظمتها القانونية الداخلية⁽¹⁸⁾.

كما وضعت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في هذا السياق عدة أدوات قانونية تشكل قنوات للتعاون الدولي وهي تسليم المجرمين، نقل الأشخاص المحكوم عليهم، المساعدة القانونية المتبادلة، نقل الإجراءات الجنائية، التعاون في انفاذ القانون، التحقيقات المشتركة، أساليب التحري الخاصة، التعاون في استرداد الموجودات، حيث أخضعت الاتفاقية نظام تسليم المجرمين إلى بعض الأحكام التي تشترطها القوانين الداخلية في أغلب دول العالم لكي لا يمس ذلك بالسيادة الدول، ومنها أن تكون الجريمة المطلوب التسليم بشأنها تعتبر كذلك في قوانين كلا الدولتين؛ الدولة الطالبة للتسليم والدولة المتلقية للطلب.

ويرد النص على تسليم المجرمين في قانون الإجراءات الجزائية وأيضا في المعاهدات الثنائية التي تكون الجزائر طرفا فيها، وقد وقعت الجزائر على 33 اتفاقية ثنائية في مجال تسليم المجرمين، كما أنها طرف في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد 36 ، وكذلك اتفاقية الرياض العربية الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة التي تتضمن فصلا خاصا بتسليم المجرمين، فضلا عن ذلك، فإن الجزائر طرف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد منذ عام 2010⁽¹⁹⁾.

الخاتمة:

أولاً: النتائج

- 1- تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ثمرة تضافر جهود الدول والحكومات لمكافحة ظاهرة الفساد.
- 2- تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشمل الاتفاقات المعنية بمكافحة الفساد من خلال عملها على إرساء معايير وسياسات وعمليات وممارسات مشتركة لدعم جهود مواجهة الفساد على المستوى الوطني والدولي.
- 3- لاقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قبولا كبيرا من المجتمع الدولي، ويظهر ذلك من خلال عدد الدول التي صادقت عليها إذ تجاوزت 170 دولة.
- 4- صدور قانون 08/22 الذي يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ولقد جاءت أحكامه متفقة وموائمة مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومع وجود أيضا قوانين أخرى تتفق موادها مع أحكام الاتفاقية، منها: القانون المتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب، قانون الإجراءات الجزائية، قانون العقوبات.

ثانياً: التوصيات

- 1- تعزيز التعاون المحلي والاقليمي والدولي في تبادل المعلومات حول وقائع تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وتبادل الخبرات والمعارف في هذا المجالات .
- 2- ان الفساد انتشر مؤخرا بشكل رهيم في شتى المجالات بسبب التطور التكنولوجي واستخدام الوسائل الحديثة مثل الجرائم الالكترونية، مما تستدعي الحاجة إلى الاتفاقيات والتعاون بين الدول إلى مكافحة هذه الظاهرة المتطورة، والتي أصبحت تتجاوز حدود الدولة الواحدة.
- 3- إنشاء أجهزة مكافحة الفساد لجمع المعلومات وتحليلها والاطلاع على مرتكبيها وتحديد أماكن وظروف ارتكابها، في مقابل ذلك تكوين وتدريب الموظفين في أجهزة الوقاية من الفساد ومكافحته.

الهوامش:

- (¹)- علي فريد عوض أبو عون، التعاون الدولي في مجال الوقاية في مكافحة الفساد، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون جنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2014، ص 38 وما يليها.
- (²)- عائشة لخشين، مكافحة الفساد في اطار اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد: 01، جامعة الامير عبد القادر، قسنطينة، 2020، ص 78 وما يليها.

- (3)- المادة 60 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وهي تنص على: يمكن السلطات الوطنية المماثلة أن السلطات الأجنبية المختصة بالمعلومات المالية المفيدة المتوفرة لديها بمناسبة التحقيقات الجارية على إقليمها، وفي إطار الإجراءات المتخذة بغرض المطالبة بعائدات الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون واسترجاعها.
- (4)- المواد: 44، 45، 47 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.
- (5)- عائشة لخشين، مكافحة الفساد في اطار اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 80 وما يليها.
- (6)- المادة: 51 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.
- (7)- حسين حياة، آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد، على ضوء اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد: 11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، بدون سنة النشر، ص 58.
- (8)- دغمش، محمد سامر، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والاداري والمواجهة الجنائية والاثار المترتبة على الفساد المالي، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 1، القاهرة، 2017، ص 285.
- (9)- مداحي عثمان، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة نموذجاً، مجلة قسم علوم التسيير، جامعة لونيبي علي، البليدة 2، 2019، ص 10.
- (10)- دغمش، محمد سامر، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والاداري والمواجهة الجنائية والاثار المترتبة على الفساد المالي، مرجع سابق، ص 285.
- (11)- المادة 65 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.
- (12)- عائشة لخشين، مكافحة الفساد في اطار اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 77 وما يليها.
- (13)- المادة: 66 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003
- (14)- محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشرق الاوسط، 2019، ص 85.
- (15)- منقول من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الديباجة، الامانة العامة لجامعة الدول العربية، ادارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، ص 1، www.arablegalnet.org
- (16)- المادة: 03 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010.
- (17)- المادة: 04 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010.
- (18)- المادة: 10 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010.
- (19)- عائشة لخشين، مكافحة الفساد في اطار اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 77 وما يليها.

مكانة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020



د/الصادق بن عزة

جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي

benazza130@gmail.com

ملخص:

عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة تفشي ظاهرة الفساد وهو ما فرض على المسؤولين التفكير في خلق آليات رقابة كفيلة بالقضاء على هاته الآفة ولعل من أبرزها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي نص عليها الدستور سنة 2016 ليتم تغيير تسميتها في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 لمنح مكانة واسعة في عملية الرقابة حيث تعتبر السلطة المذكورة مؤسسة دستورية مستقلة تم تنظيمها وتحديد تشكيلتها وصلاحياتها بموجب القانون رقم 08/22 حيث تضمن هذا القانون العديد من الأطر التي تنظم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال التشكيلة والصلاحيات والمكانة التي أصبحت تحتلها حاليا .

الكلمات المفتاحية: الفساد ، السلطة العليا ، الصلاحيات الرقابية .

مقدمة:

عاشت الجزائر وضعية صعبة في السنوات الأخيرة على جميع الأصعدة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وذلك بسبب الانتشار الواسع للفساد وانعكاسه بالسلب على السياسات التنموية وعلى الحالة العامة للبلاد حيث رغم المراد الطبيعة التي تزخر بها البلاد من بترول وغاز وجميع الثروات الباطنية تبقى وضعية التنمية والمستوى المعيشي للمواطن يراوح مكانه ، ولعل من ابرز الأسباب التي كشفت حجم الفساد هو الجراك الأخير الذي انطلق في فيفري 2019 حيث تصدرت الجزائر المراتب الأولى المتعلقة بالموشرات الدولية للفساد . وقد انضمت الجزائر إلى الجهود الدولية الرامية إلى محاربة الفساد واستئصاله قصد مكافحته والوقاية منه ، من خلال المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك سنة 2003 ، حيث فرضت على الدول المنضمة لها إنشاء هيئات تتولى منع الفساد على ان يتم ذلك وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني لكل دولة . تطبيقا لذلك باشرت الجزائر بتأسيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 01/06 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم وتأخر تنصيب هاته الهيئة إلى غاية 2011 مع منحها استقلالية شكلية تميزت بالمحدودية من الناحية العضوية بتعيين أعضائها وتحديد وإنهاء مهامها من قبل رئيس الجمهورية وأعطيت لها الصفة الدستورية منذ 2016 .

ومن أجل إضافة نفس جديد للسلطة الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نص التعديل الدستوري لسنة 2020 في الباب الرابع منه المتعلق بمؤسسات الرقابة على إنشاء هيئة جديدة ، مانحا إياها صفة السلطة ، واستقلاله مالية وإدارية ووظيفية ووضع لها إطارا عاما لمهامها ، تاركا للقانون تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها الأخرى ومن خلال ما سبق ذكره نريد ان نطرح الإشكالية التالية لنجيب عليها في هاته الورقة البحثية : ما هي مكانة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في الواقع العملي ؟ وما مدى فعالية الدور الذي تؤديه ؟

كما تهدف هاته الدراسة إلى كيفية تعرض التعديل الدستوري الأخير لهاته السلطة المذكور واهم صلاحياتها طبقا للقانون رقم 08/22 .

وقد اعتمدت في دراستي هاته على خطة ثنائية حيث تناولت في المبحث الأول مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمبحث الثاني صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في إطار التعديل الدستوري الأخير 2020 ووفقا للقانون رقم 08/22 ومدى فعاليتها .

المبحث الأول

مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نصت المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي : " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة " .

وبهذا فقد تم النص الصريح عليها في الدستور بالإضافة إلى المادة 205 التي نصت على أهم صلاحياتها وفيما يلي سنتعرض لأهم النقاط التي تخص مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الأول : تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

من خلال نص المادة 204 من التعديل الدستوري المذكورة أعلاه، يمكننا أن نستنتج تعريفها بأنها مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بتجسيد الشفافية في الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته (1) ما يلاحظ أن المؤسس الدستوري ميز بين التسميتين المؤسسة والهيئة حيث يستعمل الأولى في حالة ما إذا الاختصاص رقابي استشاري ويستعمل الهيئة في حالة ما إذا كان الاختصاص استشاري فقط ولهذا تعد السلطة العليا مؤسسة ذات اختصاص استشاري رقابي .

وقد عرفت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التسمية التي أصبحت تطلق على الهيئة بأنها مؤسسة مستقلة ومنحها اختصاصات رقابية إلى جانب اختصاصاتها الاستشارية (2)

المطلب الثاني: الأساس القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعد المادتين 204 و205 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الأساس القانوني الذي تم بناء عليه إنشاء آليات الوقاية من الفساد ومكافحته يعتبر أساس ذا بعد دولي وإقليمي قبل ما يكتفي في شكل تشريعات

داخلية ، حيث تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 2003/10/31 والتي صادقت عليها الجزائر بتحفظ في 2004/04/19 حيث نصت في المادة 06 منه على ما يلي :

1-تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ، وجود هيئة او هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بوسائل مثل : (أ)- تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من هاته الاتفاقية ، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه عند الاقتضاء ، (ب) - زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها .

2-تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة او الهيئات المشار إليها في الفقرة 01 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبنيتي عن أي تأثير لا مسوغ له وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاطلاع بوظائفهم .

كما صادقت الجزائر في 10 افريل 2006 على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته والتي تعد أساسا قانونيا للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (3) .
بالإضافة إلى عديد الاتفاقيات الأخرى التي ذات الصلة بموضوع الفساد كاتفاقية الأمم المتحدة لتحريم الرشوة

وبناء على ما تقدم ذكره سعت الجزائر إلى تكييف تشريعاتها الداخلية مع هاته الاتفاقيات الدولية ولعلّ أبرزها قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد والوقاية منه .

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

جاء في نص المادة 204 من الدستور أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هي مؤسسة مستقلة ويقصد بهذا الاستقلال استقلال مالي واستقلال إداري أي لا تتبع لأي مؤسسة دستورية أخرى فهي حرة في القيام بمهامها الرقابية والاستشارية التي حددتها المادة 205 من الدستور الحالي .
كما تتمتع بالشخصية المعنوية وهو نوع من الاستقلال والتحرر الذي يبعث على الارتياح للقيام بمهامها على أحسن وجه ولا توجد أي رقابة رئاسية أو وصائية تتبع لها .

المطلب الرابع : مميزات للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

لقد تميزت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عن سابقتها التي نص عليها المؤسس الدستوري في دستور 2016 وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بعدد المزايا التي جاء ذكرها في دستور 2020 نذكر منها ما يلي

01- تغيير التسمية من هيئة إلى سلطة وهي دلالة على ترقيتها وإعطائها الطابع السلطوي التي يمنحها سلطات أوسع وأكثر في اتخاذ القرارات ، كما يبرر منحها الطابع السلطوي مساواتها مع السلطات الأخرى التي ذكرها الدستور ليصبح لها دور فعال في ميدان الرقابة والتبليغ وليس اقتصرها فقط على الدور الاستشاري .

(4)

02- تم تنظيم الإطار القانوني الخاص بها عن طريق قانون خاص بها يحدد تشكيلتها ومهامها وليس كسابقتها والتي حدد إطارها القانوني عن طريق مرسوم وهي دلالة وميزة أخرى توحى بالقيمة القانونية والدور الفعال الذي ستؤديه هاته السلطة في الميدان .

03- عدم تبعية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد لأي جهة عكس ما نص عليه دستور 2016 فيما يتعلق لتبعية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لرئيس الجمهورية، وهي ميزة تزيد من استقلاليتهما وتوحي بأداء مهامها بكل حرية ودون أن تكون هناك جهات رقابة تضيق عليها في العديد من المرات من أداء مهامها كما ينبغي .

لان مهمة الرقابة التي أوكلت لها تستدعي عدم التبعية والعمل وفق منهاج حر وظيفي ودون أي اعتبارات لأي جهة معينة ممكن أن تغطي على التبليغ ومكافحة الفساد حين وقوعه من الجهات العليا .

04- تتمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد بالدور الرقابي والتي يخولها للقيام بعدد الصلاحيات عكس ما كانت عليه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وفقا لما نص عليه دستور 2016 ، (5) حيث كان عملها يقتصر فقط على الدور الاستشاري ولا يعطيها أي حق للقيام بالعمل الرقابي ، والذي يعد الوحيد الذي يمكن السلطة بالقيام بمهامها مثلما يدل عليه اسمها فهي سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وهذا العمل لا يمكنه أن يتحقق إلا بتضافر كل الجهود لا سيما تمكنها من الدور الرقابي .

المبحث الثاني

صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته .

نصت المادة 205 من دستور 2020 على عديد الصلاحيات والمهام التي أنشئت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من اجلها ، بالإضافة إلى دعم التعاون الدولي لمكافحة كل أشكال الفساد ، كما نصت المواد من 4 إلى 13 من القانون رقم 08/22 على صلاحيات السلطة العليا ، والتي وسعت من مجال تدخل هاته السلطة وجعلت مهامها تتماشى وخطورة الظاهرة التي تحاربها ومن بين هاته الصلاحيات ما يلي :

المطلب الأول: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المحددة في الدستور

تتمثل المهام التي تتولاها السلطة العليا وفقا لما جاء في المادة 205 من الدستور في مايلي :

-وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، والسهر على تنفيذها ومتابعتها ، فهذه الصلاحية لم تكن من اختصاص الهيئة الوطنية سابقا بل كان دورها يقتصر على مجرد اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون القيام بالدور المتعلق بالمكافحة ولا الشفافية ، وإنما تقترح من قواعد الوقاية من الفساد (6)

- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.

-إخطار السلطة القضائية المختصة ومجلس المحاسبة بالمخالفات المعينة وإصدار أوامر للمؤسسات والأجهزة المعنية إذا اقتضى الأمر ذلك .

. وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - متابعة

المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد .-

إبداء الرأي حول النصوص القانونية المتعلقة بمجال اختصاصها .-

في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المشاركة -

المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الثاني: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المحددة القانون

08/22

حدد القانون رقم 08/22 صلاحيات السلطة العليا التي تعتبر مكملة لما تضمنه التعديل الدستوري

حيث يمكن تصنيف هاته الصلاحيات إلى صلاحيات ذات طابع وقائي وأخرى ذات طابع رقابي وسنوجزها كما يلي :

الفرع الأول: صلاحيات ذات طابع وقائي

من خلال نصوص القانون رقم 08 / 22 السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لها دور

رقابي تمارسه قبل وقوع جرائم الفساد يتبين وتتمثل فيما يلي : (7)

-جمع ومركز واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي

شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد وكشفها .

- التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، والتدابير

الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها .

-ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته ، التي تم القيام بها

على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحليلات المرسلات إليها من طرف القطاعات

والمتدخلين المعنيين

- وضع شبكة تفاعلية ترمي إلى إشراك المجتمع المدني وكذا توحيد وترقية انظمته ذات الصلة بالشفافية

والوقاية من الفساد ومكافحته .

-تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الانظمة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية وفي المؤسسات

العمومية والخاصة وذلك من خلال إعداد الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته ووضعها حيز العمل.

-العمل على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد

ومكافحته .

-التعاون بكل استباقي في وضع طريقة منتظمة لتبادل المعلومات مع الهيئات الدولية المختصة في مجال

مكافحة الفساد وكذا الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد .

-إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية من الفساد ومكافحته وفقا للأحكام المتضمنة في الاتفاقيات

الفرع الثاني: صلاحيات ذات طابع رقابي

بالرجوع إلى القانون رقم 08 /22 نجد أن الصلاحيات الرقابية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتمثل فيما يلي :

- تلقي التصريح بالملكيات وضمان معالجتها ومراقبتها ، يلزم الموظف العام بالتصريح بملكياته قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الملكيات العامة وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية . (8)

غير انه ليس كل موظف عمومي في مفهوم المادة 2 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يقدم تصريح بملكياته أمام السلطة العليا ، لان الإطارات العليا كرئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان والولاة والقضاة وغيرهم يقدمون التصريح بملكياتهم أمام المحكمة العليا ، في حين يقتصر دور السلطة العليا للشفافية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية وفقا للفقرة 2 من المادة 6 من القانون 01/06، ولعل ذلك راجع إلى كون الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سابقا لم تدرج من المؤسسات الدستورية وعليه وبداية من التعديل الدستوري الأخير وبعد دسترة السلطة العليا تكون هي المؤهلة قانونا لتلقي التصريح بالملكيات للفئات المذكورة في المادة 6 من القانون 01 / 06 (9)

ويشترط المشرع أن يكون التصريح بالملكيات صحيحا ومستوفيا لكل الشروط القانونية ، وإلا يكون الموظف العمومي مرتكب لجريمة عدم التصريح بالملكيات أو التصريح الكاذب وذلك عندما تتحقق السلطة العليا أن اكتتاب التصريح غير كامل أو خاطئ .

- تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية .

-تتولى السلطة العليا متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته .

-تقوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كل تلك الصلاحيات من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها من قبل شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال الفساد ، ولقد اشترط المشرع في نص المادة 6 من القانون 08/22 لقبول التبليغ أو الإخطار أن يكون ذلك مكتوبا وموقعا ويحتوي على كل العناصر المتعلقة بالفساد كما يجب تحديد الهوية المبلغ أو المخاطر تحديدا كافيا .

وتخطر السلطة العليا النائب العام عند ملاحظتها وجود انتهاكات ، وذلك بعد اتخاذ الإجراءات المحددة في المادة 10 من القانون 08/22 ، كما يمكن للسلطة العليا في حالة توفر عناصر جديّة تؤكّد وجود ثراء غير

مبرر لموظف عمومي ، أن تقدم تقريراً لوكيل الجمهورية المختص إقليمياً لاستصدار تدابير تحفظية لتجديد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة ثلاثة أشهر عن طريق أمر قضائي يصدر عن رئيس ذات المحكمة. (10) وعليه أصبح بإمكان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته إبلاغ النيابة العامة بالوقائع والأفعال التي تحمل وصف جزائي بعد أن كان دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يقتصر على إخطار وزير العدل بالمخالفات المعينة وهو الذي يقدر مدى ملائمة المتابعة وفي ذلك تقييد لسلطتها في تحريك الدعوى العمومية (11)

خاتمة

من خلال دراستنا لهذا الموضوع لاحظنا أنه وقصد وضع آليات تكفل مكافحة الفساد الذي تفشى في المجتمع الجزائري ، لم يكتف المشرع بدسترة السلطة العليا للشفافية من الفساد ومكافحته بل منحها دوراً بارزاً في التعديل الدستوري لسنة 2020 لضمان مبدأ الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته .

ولقد تم تعزيز هذا الدور بصدور القانون رقم 08/22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها ويتضح ذلك من خلال النتائج المتوصل إليها والمتمثلة فيما يلي :

- أصبح دور السلطة العليا أكثر فعالية بتوسع صلاحياتها الرقابية وعدم اقتصره على الصلاحيات الوقائية المتمثلة في تقديم الاقتراحات والآراء والتوصيات للتصدي للفساد قبل حدوثه ، وخاصة عندما أصبح من بين مهامها إخطار النائب العام المختص إقليمياً لتحويل ملفات فساد .

- تمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته باستقلالية أكبر بالنظر إلى تعدد السلطات الدستورية التي يعود لها اختيار أعضاء السلطة العليا .

- تعزيز فعالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بتنوع تشكيلتها وإدراج شرط الكفاءة والتخصص والخبرة المهنية في الأعضاء .

- منح السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه وإعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدميها ، الشيء الذي يضمن استقلاليتها خاصة في مواجهة السلطة التنفيذية .

ورغم ذلك تبقى مهمة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صعبة ودقيقة جداً في الواقع العملي، الذي يعد فساداً رهيباً تستعمل فيه أحدث التكنولوجيات حيث لم تنفع معه هيئات ولا قوانين لذلك يمكن تقديم الاقتراحات التالية :

- توسيع عمل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الوطني وذلك بفتح مكاتب ولائية أو مندوبيات جهوية لتسهيل عمليات التبليغ والإخطار ، أما بقاءها على المستوى المركزي فلا أظن أنها ستتصدى للخروقات الناجمة عن الفساد الواقع على مستوى الولايات .

- منح صفة الضبطية القضائية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- لتسهيل عملية الضبط والتحري
- توسيع اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تلقي التصريح بالممتلكات ومراقبتها لتشمل الفئة المذكورة ففي المادة 6 من القانون 01/06.

التهميش

- (1)-أحسن غربي ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة أبحاث المجلد 06، العدد 01 ، سنة 2021 ، ص692.
- (2)-جلول حيدور، الهيئة الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية ، أطروحة دكتوراه علوم تخصص حقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سيدي بلعباس ، سنة 2021 .
- (3)-مرسوم رئاسي رقم 06-137، المؤرخ في 10 افريل 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، ج ر عدد 24 الصادر في 2006/04/16.
- (4)-احمد عميري ، أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري 2020 ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا ، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية ، المجلد 01، العدد السابع ، سنة 2021 ، ص 66
- (5)-فتيحة سعادي، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير في القانون ، جامعة بجاية ، سنة 2011 ، ص 21.
- (6)- أحسن غربي ، مرجع سابق ، ص 701.
- (7)- المادة 04 من القانون رقم 08/22 ، المؤرخ في 2022/05/05 ، الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها ، ج ر عدد 32 ، مؤرخة في 2022/05/14.
- (10)- المادة 11 من القانون رقم 08/22
- (11)- زوزي زوليخة ، جرائم الصفقات العمومية واليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد ، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة ورقلة، 2012/2011 ، ص ص 188-189.

الآليات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد



د/ مدلل حفناوي

جامعه الوادي (الجزائر)

maitre.medellel@gmail.com

ملخص:

يعتبر الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها أغلب دول العالم، باعتبارها ظاهرة مستعصية مرتبطة بقيم وسلوكيات وأخلاقيات البشر عبر التاريخ، بحيث أنها تمس كل من البلدان المتقدمة أو حتى المتخلفة منها بغض النظر عن طبيعة نظام كل منها سواء كان نظاما سياسيا، اجتماعيا، أو اقتصاديا. وقد نالت هذه الظاهرة (الآفة) في الآونة الأخيرة اهتمام العديد من الباحثين في مختلف الاختصاصات وبالأخص القانون، كلها اجتمعت حول أن الفساد جريمة قانونية وسياسية وأخلاقية، ذات خطورة عالمية وجب فيها تكاثف الجهود، لذلك سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية معرفة فحوى أهم الآليات الدولية والإقليمية ودورها في مكافحه هذه الظاهرة المتعلقة بالفساد.

الكلمات المفتاحية: مكافحة الفساد، الآليات الدولية، الآليات الإقليمية، اتفاقيات.

مقدمة:

تناولت العديد من المنظمات الدولية والهيئات الدولية مصطلح الفساد فكل منها أعطى تعريفات مختلفة عن الفساد وجرائمه، إلا أن كلها منكرة لهذا السلوك الهادم للمنظومة العمومية والخاصة للدول. حيث عرف البنك الدولي للفساد بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراءات مناقصة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات أو إكمال خاصة بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق الأرباح، كما يمكن للفساد أن يحدث أو يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة بتعيين الأقارب أو سرقة الأموال الدولة مباشرة. أما منظمة الشفافية الدولية، فعرفت الفساد على أنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق منفعة ذاتية لنفسه أو لجماعته.

كما عرفته أيضا بأنه "إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بشكل مباشر أو غير مباشر لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية." (01)

أما تعريف الفساد وفقا لمشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 بأنه "إلتماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أدائه وجباته الرسمية." (02)

من هذا المنطلق بجدر بنا أن نطرح الإشكال التالي:

ما هي أهم الآليات الدولية، والإقليمية المنوط بها منع الفساد ومكافحته ؟.

حيث تكمن أهمية هذه الدراسة في تبيان جهود الهيئات الدولية كالأمم المتحدة، والإقليمية كالاتحاد الإفريقي، في مكافحة الفساد، ومعرفة الدور التي تلعبه في ذلك، في حين تهدف الدراسة الى توضيح فحوى أهم الوثائق العالمية والإقليمية والتي تعتبر مرجعا أساسيا لتجريم الفساد بالنسبة للمشرع الوطني.

لذلك استعنا بالمنهجين الوصفي والتحليلي، بغرض تحليل ووصف وفحص أهم النصوص الدولية والإقليمية ذات الصلة، مع توضيح ما جاءت به في ما يخص مكافحة الفساد.

وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين، يتعلق الأول بالآليات الدولية كاتفاقيه الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمنظمة الدولية للشفافية في (مبحث أول)، في حين سنتطرق للآليات الإقليمية ودورها في مكافحة الفساد في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الجهود الدولية لمكافحة الفساد ومحاربه

لم يعد الفساد شأنًا محليًا داخليًا يتعلق بدولة واحدة، أو بنظام معين ، بل هو ظاهرة دولية مست كل المجتمعات و الدول سواء كانت المتقدمة منها أو السائرة في طريق النمو ، وأصبح يشكل بذلك عامل إزعاج لمختلف الدول، لما يطرحه من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، لذلك أجمعت المنظمات و الهيئات الدولية الإقليمية و الوطنية الحكومية وغير الحكومية على ضرورة مقاومته ومواجهته، من خلال مجموعه من المواثيق والاتفاقيات، على غرار اتفاقيه الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمنظمة الدولية للشفافية.

المطلب الأول: اتفاقيه الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعتبر اتفاقيه الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من بين أهم الاتفاقيات التي تعنى بمكافحة الفساد، على اعتبار أنها منبثقة عن أهم هيئه أمميه وهي الأمم المتحدة، وبالتالي سنحاول التعرف على هذه الاتفاقية ونوضح أهم آلياتها لمكافحة ظاهره الفساد.

الفرع الأول: التعريف بالاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

اعتمدتها الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003 (القرار رقم 58/04 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003)، و فتحت باب التصديق عليها في المؤتمر رفيع المستوى المنعقد بميريدا بالمكسيك بين 09 و 11 ديسمبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ 14 ديسمبر 2005 (03).

وقد جاءت هذه الاتفاقية، والتي تضم 571 دولة، وتحتوي على واحد وسبعون مادة مصنفة في ثمانية فصول، لتلزم الدول الأطراف فيها بضرورة إجراء و تطبيق تدابير و تعديلات واسعة النطاق مست مختلف تشريعاتها، وأجهزتها الإدارية و القضائية، تهدف أساسا إلى الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها و ردع مرتكبيها، إضافة إلى التعاون بين الدول الأطراف في هذا المجال.

كما أولت أهمية كبيرة إلى مواجهة الفساد في القطاع العام و الخاص على السواء، كما وفرت من الضمانات ما يسهل الكشف و التحقيق في جرائم الفساد، وكذا حماية الشهود و الضحايا و المبلغين و الخبراء، وكذا وضع آليات لاسترداد الأموال المهربة إلى الخارج، وغيرها من التدابير الرامية إل الحد من الفساد و الوقاية منه.

الفرع الثاني: آليات الاتفاقية في مكافحة الفساد

تتكون الاتفاقية من ثمانية فصول وإحدى وسبعين مادة.. يحتوي الفصل الأول على أحكام عامة، وتليه الفصول الأربعة التالية التي تحوي الأحكام الجوهرية، والتي تعكس آليات تنفيذ الاتفاقية لفحواها من اجل مكافحة الفساد والتي تتضمن ما يلي⁽⁰⁴⁾:

- التدابير الوقائية، تشمل التدابير الواردة في هذا الفصل الثاني مدونات قواعد السلوك للمسؤولين العموميين، والشفافية في المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية، وخطوات للحيلولة دون تفشي الفساد في القطاع الخاص وغسل الأموال، كما تلزم المادة 13 الدول الأطراف بضمان مشاركة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في منع الفساد ومكافحته، وهي تشير إلى الحاجة إلى تدابير تضمن الحصول على المعلومات والمشاركة في البرامج التعليمية.
- التجريم وإنفاذ القانون، وهو ما شمله الفصل الثالث من الاتفاقية، حيث يشمل الجرائم المتعلقة بالفساد كالرشوة، والاختلاس، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، والإخفاء، وغسل الأموال، والمتاجرة بالنفوذ، وإعاقة سير العدالة، كما نص هذا الفصل على حماية المبلغين والشهود والضحايا والخبراء.
- التعاون الدولي، وهو ما نص عنه الفصل الرابع من الاتفاقية، حيث نص هذا الفصل على معايير المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات وفي الملاحقة القضائية للجناة.
- استرداد الموجودات، تناولته الفصل الخامس، وهذا بمنع إحالة العائدات المتأتية من الجريمة وكشفها، وتدابير استردادها، مع التركيز على التعاون الدولي في هذا الصدد.
- المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، يدعو الفصل السادس الدول الأطراف إلى استحداث برامج تدريبية أو تحسين البرامج القائمة خاصة لموظفيها المسؤولين عن منع الفساد ومكافحته، كما يجب على الدول الأطراف أن تنظر في منح أقصى نطاق المساعدة الفنية لبعضها البعض، ولا سيما للدول

النامية، فضلا عن الآليات الطوعية لتوفير المساعدة المالية للدول النامية، والتي تمر بمراحل انتقالية.

- آليات التنفيذ، وحث عنها الفصل السابع، حيث أنشئ بمقتضى هذا الفصل مؤتمر الدول الأطراف من أجل تحسين قدرات الدول الأطراف والتعاون فيما بينها، ومن أجل تشجيع تنفيذ الاتفاقية واستعراضه، فضلا عن تقديم التوصيات من أجل تحسين تنفيذها.
- أحكام ختامية، يختتم الفصل الثامن من الاتفاقية، بأحكام تشمل المواضيع الواردة في هذا الفصل أحكام دخول الاتفاقية حيز النفاذ، وعملية التصديق، وتنقيح نص الاتفاقية.

المطلب الثاني: المنظمة الدولية للشفافية

تعد هذه المنظمة من أكثر المنظمات الدولية غير الحكومية نشاطاً وفعالية في مجال مكافحة الفساد في العالم، وبالتالي سنحاول التعريف بها، وإبراز أهم الآليات التي تتبعها في مواجهه الفساد.

الفرع الأول: التعريف بالمنظمة الدولية للشفافية

أنشئت المنظمة الدولية للشفافية سنة 1993، ومقرها برلين، ويعود الفضل في إنشائها إلى الألماني " بيتر إيجن" المدير السابق للبنك الدولي ، وهي من أكبر المنظمات في مجال إعداد الدراسات والإحصائيات والجداول الخاصة بترتيب الدول من حيث انتشار الفساد بها ، وهي تسعى إلى زيادة فرص مساءلة الحكومات ومحاربة الفساد بها⁽⁰⁵⁾، وللمنظمة تمثيل في أغلب دول العالم، حيث بلغ سنة 2002 عدد فروعها بأكثر من 100 فرع حول العالم.

الفرع الثاني: آليات المنظمة الدولية للشفافية في مكافحة الفساد

ترى المنظمة أنه لا يمكن مكافحة الفساد إلا من خلال ما يلي⁽⁰⁶⁾:

- نشر التقارير المتعلقة بالفساد وفضح الجهات التي تمارسه سرا وعلانية لزيادة الوعي العاملين خلال الفروع القومية للمنظمة في الدول المختلفة.
- إعداد دراسات ميدانية عن الفساد والتقشير على مستوى قطاعات الصحة و التربية و التعليم و القضاء و الشرطة وعقد ندوات لمناقشة ظاهرة الفساد وسبل مواجهتها.
- وضع خطط طويلة المدى لتأسيس شعبة من ذوي الاهتمامات بالشأن العام لخلق إرادة سياسية قائمة للفساد .

وقد أكدت المنظمة على عدة مبادئ لمحاربة الفساد ومنها الحاجة إلى التحالف مع كل من له مصلحة في مقاومة الفساد، ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها ، وتجميع و تحليل و نشر المعلومات وزيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد خاصة في الدول النامية .

وتشتهر المنظمة الدولية للشفافية عالميا بتقريرها السنوي " مؤشر مدركات الفساد" لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم والذي يقوم بترتيب الدول من حيث إنتشار الفساد حول العالم بالاعتماد على عدد قضايا الفساد الحقيقية ، ويستند هذا المؤشر إلى دراسات متنوعة ترصد آراء المستثمرين المحليين و الأجانب و المتعاملين مع الإدارة الحكومية المعنية والخبراء المحليين حول الإجراءات المتبعة ودرجة المعاناة التي تعترضهم في تنفيذها ونظرتهم إلى مدى إنتشار الفساد و الرشوة ، وتنحصر قيمة هذا المؤشر بين صفر و 10 نقاط (07).

وبالإضافة إلى اتفاقيه الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمنظمة الدولية للشفافية هناك عدة أجهزه دوليه أخرى تعني بمكافحة الفساد ومحاربتة من خلال الدور الهام الذي تلعبه في هذا الصدد، ومن هذه الأجهزة نجد البنك الدولي الذي تبنى خطة لمساعدة الدول في مواجهة الفساد بداية من سنة 1996، والتي تعتمد على ثلاثة عناصر أساسيه وهي تشخيص ظاهرة الفساد و أسبابها و عواقبها ، إدخال إصلاحات على أنظمة الدولة من النواحي التشريعية و الإدارية و الاقتصادية، إشراك المجتمع المدني و المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام في مكافحة الفساد، وهناك أيضا صندوق النقد الدولي، والذي يعتبر هو الآخر من المنظمات الدولية المعنية بالأنشطة المتعلقة بمكافحة الفساد و الترويج لمبادئ و آليات الحكم الراشد ، وقد ساعده على ذلك ما يمتلكه من صلاحيات وسلطات واسعة في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية و المالية سواء على صعيد الدول الأعضاء أم على الصعيد العالمي.

المبحث الثاني

الجهود الإقليمية لمكافحة الفساد ومحاربتة

تعتبر الاتفاقيات الإقليمية مكافحة الفساد من الآليات التشريعية المعتمدة في إطار تشجيع المبادرات التعاون الدولي لمكافحة الفساد في النطاق الإقليمي، وفي ذلك تأكيد على الدور الهام للتنسيق ما بين الدول في إقليم واحد لإيجاد ووضع الحلول والأسس الكفيلة بمنع انتشار ظاهره الفساد.

وفي هذا الإطار يوجد العديد من النماذج لاتفاقيات إقليمية تتعلق بمكافحة الفساد، من بينها اتفاقيه الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة، و الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

المطلب الأول: اتفاقيه الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة

قبل ظهور اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، سنة 2003 حاول الأفارقة وضع مبادرات متواضعة لمكافحة الفساد، كانت بدايتها بواشنطن في 23 فيفري سنة 1999، عندما اجتمع "التحالف العالمي من أجل إفريقيا" بهدف مناقشة الأطر التعاونية لمكافحة الفساد، والذي انتهى بإصدار 25 مبدأ غير ملزم لمكافحة الفساد من قبل الأعضاء الأحد عشر في التحالف المذكور. وفي عام 2001 أصدرت "مجموعة التنمية الإفريقية الجنوبية ضد الفساد" وثيقة تشمل إجراءات مكافحة الفساد تبنتها الدول الأربع عشر من المجموعة.

غير أن أهم إنجاز للدول الإفريقية للتصدي للفساد هو في 11 جويليه سنة 2003، أين تم إصدار اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة⁽⁰⁸⁾.

الفرع الأول: التعريف بالاتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة

إن القارة الإفريقية هي السبابة في اعتماد اتفاقية مكافحة الفساد، حيث سبقت الأمم المتحدة في تبني واعتماد اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته في شهر يوليو سنة 2003 ، في حين اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في شهر أكتوبر سنة 2003، وكذلك يمكن القول أن الدول الإفريقية على وعي بمدى خطورة الفساد المتفشى في القارة بشكل رهيب، والذي أصبح يعيق التنمية المستدامة، وينهب ثروات القارة، ويضيع فرص التنمية المستدامة فيه⁽⁰⁹⁾.

دخلت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، حيز النفاذ في 5 أوت 2006 ،بعد 30 يوما من إيداع صك التصديق رقم 15 ، وقد صادقت عليها الآن 38 دولة وهي دول أطراف فيها ووقعت عليها 49 دولة من أصل 55 دولة عضوا في الاتحاد الإفريقي، من بينها الجزائر التي صادقت عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06 – 137 مؤرخ في 10 أفريل 2006⁽¹⁰⁾.

تتضمن الاتفاقية السالفة الذكر 28 مادة، ولم تقسم هذه المواد إلى فصول، على خلاف اتفاقية الأمم المتحدة ومن خلال هذه المواد جاءت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد بأحكام خاصة لمكافحة الفساد، لم تتضمنها أي صكوك أخرى خاصة بمكافحه الفساد، أهمها منع رشوة شخص لشخص آخر، لتصريح الموظفين العموميين عن ممتلكاتهم وثرواتهم، ونصت على الحق في الحصول على المعلومات المطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد⁽¹¹⁾.

الفرع الثاني: آليات مكافحة الفساد في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته

من بين آليات مكافحة الفساد الواردة في الاتفاقية، تعزيز وتسهيل وتنظيم التعاون فيما بين الدول من أجل ضمان فعالية التدابير والإجراءات الخاصة بمنع الفساد والجرائم ذات الصلة في إفريقيا وضبطها ومعاقبتها، والقضاء عليها، وإنشاء مجلس استشاري حول الفساد داخل الاتحاد الإفريقي، ونلخص هذه الآليات فيما يلي:

- التعاون والمساعدة القانونية المتبادلة: نصت على مبدأ المساعدة القانونية المتبادلة المادة 18 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، حيث نصت على أنه تلتزم الدول الأطراف بتحقيق أكبر قدر ممكن من التعاون الفني وتقديم المساعدات فيما بينها، وتلتزم بالتعاون فيما بينها على إجراء دراسات وأبحاث وتبادلها حول كيفية مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة، وتبادل الخبرات وتنظيم دورات تدريبية مشتركة.. كما نصت المادة 19 على أهمية التعاون الدولي من خلال تعزيز التعاون الإقليمي والقاري والدولي لمنع الفساد، ومنع الموظفين العموميين الذين اكتسبوا ممتلكات عن طريق الرشوة،... الخ⁽¹²⁾.

- تسليم المجرمين، قضت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، في المادة 15 منها بضرورة تعاون الدول الأطراف لتسليم المجرمين، فيمكن لدولة طرف في الاتفاقية أن تطلب تسليم مجرم ثبتت عليه التهمة بممارسة أعمال الفساد، من دولة أخرى طرف في الاتفاقية، ويتم ذلك في إطار معاهدات تسليم المجرمين المبرمة فيما بينها⁽¹³⁾.
- التعاون على استرداد عائدات الفساد، وهي العائدات المتحصل عليها من جرائم الفساد عبر الحدود الوطنية حيث يقتضي التعاون الدولي البحث عن الأموال أو العائدات والتعرف عليها ومتابعتها وتجميدها أو استردادها، وذلك لمنع المجرمين من الانتفاع بها، وذلك بموجب نص المادة 16 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، والتي أكدت على مصادرة العائدات والوسائل المتعلقة بالفساد⁽¹⁴⁾.
- إنشاء مجلس استشاري لمكافحة الفساد، حيث اقترحت هذه الآلية في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، في المادة 22 من الاتفاقية، داخل الاتحاد الإفريقي، حيث يتكون المجلس من 11 عضو ينتخبهم المجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي، ومدة عضويتهم سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة، من بين مهامه، جمع المعلومات والوثائق حول الفساد والجرائم ذات الصلة في إفريقيا، وتحليل طابع الفساد فيها، ثم نشر المعلومات بين الجمهور لتوعيتهم، بالآثار السلبية للفساد، وتقديم النصح للحكومات حول كيفية معالجة الفساد، وتشجيعها لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الفساد، ثم تقوم بتقديم هذه التقارير بانتظام للمجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي⁽¹⁵⁾.

المطلب الثاني: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010

تركت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أثراً إيجابياً على بقية التجمعات الإقليمية، فاتخذت خطوة مماثلة، حيث تبنت اتفاقيات تتعلق بالفساد، وهي اتفاقيات ذات أهمية خاصة لما تمثله من تقدم نحو الاتجاه الصحيح في مواجهة ظاهرة الفساد التي باتت تأخذ أشكالاً مختلفة وأوضاعاً متفاوتة، ومن هذه التجمعات الدول العربية التي اعتمدت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010.

الفرع الأول: التعريف بالاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

أعدت هذه الاتفاقية في نطاق مجلس وزراء الداخلية العرب، بناء على نصوص الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد تحت مظلة الجامعة العربية، وتمّ تعميمها على وزارات العدل العربية، وقد شكّلت لمراجعة صياغتها لجنة مشتركة من مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب، وقد أنهت اللجنة مهمتها في 11 ديسمبر سنة 2003م باعتمادها لمكافحة الفساد، وبدعوة الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية والعدل العرب إلى إجراء التنسيق اللازم لوضع الإجراءات التنفيذية للاتفاقية، وقد صدرت بصيغتها النهائية بتاريخ: 2010/12/21.⁽¹⁶⁾

وجاءت هذه الاتفاقية ضمن الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي ترسّى قواعد التعاون القضائي بين الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية ولاسيما وان تلك الدول متقاربة في أنظمتها القضائية، وتأكيداً على

ضرورة التعاون العربي المشترك لمنع الفساد ومكافحته، وجاء إقرار هذه الاتفاقية معبراً عن التزام بالمبادئ الدينية السامية، والأخلاقية النابعة من الأديان السماوية ومن الشريعة الإسلامية الغراء، وبأهداف ومبادئ ميثاق جامعة الدول العربية، وميثاق الأمم المتحدة، والاتفاقيات والمعاهدات العربية والإقليمية والدولية في مجال التعاون القانوني، والقضائي والأمني، للوقاية ومكافحة الجريمة ذات الصلة بالفساد، والتي تكون الدول العربية طرفاً فيها (17).

الفرع الثاني: آليات الاتفاقية العربية في مكافحة الفساد

انتهجت الاتفاقية العربية نهج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك في تقريرها للمسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية، مرددة ذات أحكامهما في مادتها الخامسة، كما تناولت ذات صور التعاون الدولي المنصوص عليها فيهما. على الرغم من أن نصوص الاتفاقية لم تعط تعريفاً محدداً للفساد، فقد تكفلت المادة الرابعة منها ببيان الأفعال التي يجب أن تجرمها الدول الأطراف في تشريعاتها الوطنية كجرائم فساد، وفي بيان تصنيف هذه الأفعال أوردت الاتفاقية في المادة الرابعة ما يلي:

- الرشوة في الوظائف العمومية.
- الرشوة في شركات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات المعتبرة قانوناً ذات نفع عام.
- الرشوة في القطاع الخاص.
- رشوة الموظفين العموميين الأجانب، وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف.
- المتاجرة بالنفوذ.
- إساءة استغلال الوظائف العمومية.
- الإثراء غير المشروع.
- غسل العائدات الإجرامية.
- إخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الواردة في هذه المادة.
- إعاقة سير العدالة.
- اختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق.
- اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص.
- المشاركة أو الشروع في الجرائم الواردة في هذه المادة (18).

كما يوجد عدة اتفاقيات إقليمية أخرى، منها الاتفاقية الأوروبية الجنائية بشأن الفساد، والتي تعد أول اتفاقية سعت إلى وضع العديد من القواعد الجديدة في مجال مكافحة الفساد بصفة عامة، وبصفة خاصة في مجال القطاع الخاص، فكانت الأولى التي سعت إلى تبني فكرة تجريم الرشوة بصفة شاملة في القطاع الخاص، والأولى التي طالبت بتحقيق صفة الاستقلال كشرط أساسي لنجاح الهيئات أو الأشخاص المكلفين بمكافحة الفساد، هذه الاتفاقية التي انبثقت من خلال الجهود التي بذلتها الدول الأوروبية ابتداء من مؤتمر مالطا، والذي تمخض عنه توصيه بشأن وضع اتفاقية جنائية للفساد بهدف تجريم أفعاله والممارسات المشككة له، وهي الحجر الأساس في الاتفاقية الأوروبية الجنائية حول الفساد لسنة 1997.

الخاتمة:

مما لا شك فيه أن هناك مجموعه متنوع من الآليات الدولية والإقليمية التي تعنى بمكافحة الفساد ومواجهته بمختلف الوسائل، فهناك آليات تشريعية كالاتفاقيات، والوثائق سواء كانت دولية أو إقليمية ومثال ذلك ما شهدناه في هذه الدراسة كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ومنها (الآليات) ما هو مؤسسي مثل المنظمة الدولية للشفافية، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، حيث تسعى هاته الآليات لمكافحة ظاهره الفساد المتفشية عبر أصقاع العالم وفي شتى الميادين والمجالات.

وبالرغم من وجود هذه الآليات إلا أن هذه الظاهرة مازالت مستمرة، إن لم نقل في تزايد، والأمر هنا متعلق بوجود هوة وفجوة بين النصوص وتطبيقها على أرض الواقع لذلك نقترح التوصيات التالية في هذا الصدد.

- مضاعفة الجهود الدولية في مجال مكافحة الفساد، وذلك بتطوير الآليات والوسائل، المعتمدة في التعاون الدولي في كل ما يخص مكافحة الفساد.
- تكييف القوانين الداخلية بما يتلاءم والاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد، مع ضرورة تحديث نصوص بعضها (الاتفاقيات).
- عدم تعامل الأجهزة الدولية المنوط بها مكافحة الفساد بازدواجية المعايير، خاصة مع الدول النامية أو الدول السائرة في طريق النمو، وتدخل الجانب السياسي في ذلك.

الهوامش:

(01)- عنتربن مرزوق، عبدو مصطفى ، معضلة الفساد في الجزائر دراسة في الجذور والأسباب و

الحلول ، دار جيطلي للنشر الجزائر ، 2009 ص 82 .

(02)- موسى بودهان ، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر ، منشورات المؤسسة الوطنية للاتصال ، الجزائر، 2009، ص13.

(03) - Organisation de coopération et de développement économique, corruption glossaire des normes pénales internationales, les éditions de l'oced, paris, 2008, P.15

- (04)- جيليان دل وماري تيراكول، استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته، دليل لمنظمة الشفافية الدولية وائتلاف المجتمع المدني المناصر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2014، ص 17-18.
- (05)- باشا سفيان، الآليات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد الاقتصادي، ماستر قانون دولي اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعه مستغانم، 2016-2017، ص 23.
- (06)- صالح حسن كاظم، الجهود الدولية الرامية لمنع الفساد و مكافحته ، مؤتمر مكافحة الفساد في العراق ، جامعه المنصورة ، العراق 2010 ، ص 48.
- (07)- عبري مصلىح ، النزاهة و الشفافية و المساءلة في مواجهة الفساد ، الإئتلاف من أجل النزاهة و المساءلة، القدس ، فلسطين ، 2007 ، ص 88.
- (08)- حاحة عبد العالي، "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعه محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 43.
- (09)- زايدي حميد، "دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد في إفريقيا: دراسة تحليلية لاتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 02-2022 ص 607-630.
- (10)- نفس المرجع.
- (11)- نفس المرجع.
- (12)- المادة 18 و 19 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، التي اعتمدها الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي في الدورة العادية الثانية للمؤتمر المنعقد في "مابوتو" عاصمة دولة "موزنبيق" في 11 يوليو 2003.
- (13)- المادة 15 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.
- (14)- المادة 22 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته
- (15)- <https://www.diwanalarabia.com>
- (16)- وسام نعمه السعدي، آليات المجتمع الدولي في مكافحة الفساد- دراسة في آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 153.
- (17)- نفس المرجع.
- (18)- المادة 04 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، الصادرة بتاريخ: 2010/12/21.

المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

Legal Center of the Supreme Authority for Transparency and Prevention of Corruption



د/ دهانة بشير

جامعة الوادي (الجزائر)

dahana-bachir@univ-eloued.dz

ملخص:

إن موضوع الفساد ذو أهمية كبيرة نظرا لارتباطه بجميع النواحي سواء السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية أو الإدارية، إذ يعد من العوامل المعرقلة والمعيقة لنمو وتطور الدولة، من أجل ذلك أنشأ المشرع الوطني السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب القانون رقم: 08/22 المؤرخ في: 05 ماي سنة 2022، وهو تأكيد لدستور 2020 لاسيما المادتين 204-205 منه .

وعليه الغاية من دراستي هذه تسليط الضوء على الدور الذي تلعبه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وفقا للقانون رقم: 08-22 في تكريس أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشأن العام وتعزيز قواعد الشفافية.

وقد خلصت الدراسة أن مختلف أشكال الفساد يجب التصدي له من خلال استغلال المعلومات والتحري بشأنها وكذا استعمال شتى الطرق للوقاية من هذه الظاهرة ومحاربتها في جميع الهيئات الإدارية خصوصا.

الكلمات المفتاحية: السلطة العليا; الفساد; الوقاية; الشفافية.

Abstract:

The subject of corruption is of great importance due to its association with all aspects, whether political, economic, social or administrative, as it is one of the disturbing and obstructing factors for the growth and development of the state, for this, the national legislator established the supreme authority of transparency and the prevention and control of corruption, under Law No. 22/08 of the historian In: May 05, 2022, which is a confirmation of the constitution of 2020, especially Articles 204-205 of it.

Accordingly, the purpose of my studies is to highlight the role that the supreme authority plays for transparency and the prevention of corruption in accordance with Law No. 22-08 in devoting the highest indicators of integrity and transparency in running public affairs and enhancing the rules of transparency.

The study concluded that various forms of corruption must be addressed by exploiting information and investigating it, as well as using various ways to prevent this phenomenon and fight it in all administrative bodies in particular.

Keywords: Supreme Authority; Corruption; protection; Transparency.

مقدمة:

بذلت الجزائر مجهودات كبيرة على المستويين الدولي والمحلي من أجل التصدي لكل أشكال الفساد، يظهر هذا من خلال انضمامها لاتفاقيات دولية تتعلق بمحاربة الفساد، لاسيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم: 2003/10/31 المصدّق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 04-128 المؤرخ في: 2004/04/19، اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في: 2003/06/11 المصدّق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 06-137 المؤرخ في: 2006/04/10، منها كذلك الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة بتاريخ: 2010/12/31 والمصدّق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 14-249 المؤرخ في: 2014/09/08.

كرس المشرع الوطني محاربة الفساد من خلال انشائه للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تم النص عليها ضمن الباب الرابع المعنون مؤسسات الرقابة، حيث اعتبرها المشرع الدستوري من المؤسسات الرقابية وليست مجرد مؤسسة استشارية في المادتين 204-205 من دستور سنة 2020، وتطبيقا للمادة 205 من دستور سنة 2020 تم إصدار القانون رقم: 08-22 المؤرخ في: 05 ماي سنة 2022، الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها. وخصها المشرع الوطني بقانون ينظمها عوض مرسوم نظرا للمكانة والمركز القانوني الذي حظيت به دستوريا، أما عمليا لها صلاحيات ومهام كثيرة سنحاول التطرق إليها في هذه الدراسة.

ولأجل المساهمة في هذا الموضوع، ارتأيت الخوض فيه من خلال طرح إشكالية تتمحور حول:

ما هو المركز القانوني المقرر للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟

في سبيل الإلمام بهذا الموضوع تم تقسيمه إلى مبحثين: تناولت في المبحث الأول التكريس القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمقسم بدوره لمطلين، أما المبحث الثاني والمعنون ب: تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمقسم إلى مطلين.

وقد اعتمدت في هذه الدراسة المنهج التحليلي عند شرح مختلف النصوص القانونية ومنها بالأساس القانون رقم: 08-22، والمنهج الوصفي عند التطرق لأحكام النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول

التكريس القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تبرز أهمية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال الطابع الدستوري الذي أضفاه دستور سنة 2020، والذي اعتبرها مؤسسة حكومية مستقلة تتركز مهامها في وضع استراتيجيات وطنية وكذا متابعة قضايا الفساد ومكافحته، فهي تعد من بين الأجهزة المعتمد عليها في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة ظاهرة الفساد.

لهذا أتطرق في هذا المبحث تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والطبيعة القانونية للسلطة العليا.

المطلب الأول: تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، جهاز مستحدث في القانون الجزائري بموجب الدستور والقانون المنظم لها، حيث اعتبرها المشرع الوطني سلطة مستقلة.

الفرع الأول: التعريف الدستوري للسلطة العليا

عرفت المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السلطة العليا كمايلي: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة"⁽¹⁾.

وعليه تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية رقابية مستقلة لا تخضع لأي سلطة، حيث تم ادراجها ضمن المؤسسات الرقابية وليس المؤسسات الاستشارية كما منحها صلاحيات واسعة.

يتضح لنا من خلال نص المادة أن المشرع الدستوري منح تسمية "سلطة" وليس "هيئة"، هذه التسمية فيها دلالة على أن هذه الجهاز له دور فعال في مكافحة الفساد بكل أشكاله وبكل الصلاحيات.

الفرع الثاني: التعريف القانوني للسلطة العليا

ورد تعريف للسلطة العليا في القانون رقم: 08-22 في المادة الثانية منه حيث نصت على مايلي: "السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري"⁽²⁾.

من خلال نص المادة السالفة الذكر تعتبر السلطة العليا مؤسسة تتمتع بنوع من الاستقلالية، تمارس مهامها تحت رقابة رئيس الجمهورية، تتولى اختصاص وحيد وهو اتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع الفساد كمرحلة سابقة، أو لمتابعة قضايا الفساد والعمل على مكافحتها كمرحلة لاحقة

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نص المادة 204 من دستور 2020، السالفة الذكر أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هي مؤسسة مستقلة، كما أكدت المادة الثانية من القانون رقم، 08-22 السالف الذكر أن السلطة العليا هي مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري.

الفرع الأول: مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية

نص المشرع في التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا القانون 08-22، على هذه الميزة أو الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فهي مستقلة من جهة وتتمتع بالشخصية المعنوية، وكل له دلالاته كما سنشرح.

أولاً: مؤسسة مستقلة

يقصد بالمؤسسة المستقلة من الناحية الإدارية أنها تمارس امتيازات ونشاطات السلطة العامة ومن ناحية الاستقلالية أنها لا تخضع لأي رقابة لا رئاسية ولا وزارية من طرف السلطة التنفيذية⁽³⁾، فهي تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، وهي تتمتع وفق الطابع الإداري الذي تتميز به، بصلاحيات الضبط في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

كما أن الاستقلالية تتجلى في الاستقلال المالي للسلطة حيث تنص المادة 36 الفقرة الأولى والثانية من القانون رقم: 08-22 على مايلي: "تزود السلطة العليا بميزانية خاصة تقيد في الميزانية العامة للدولة .

رئيس السلطة العليا هو الأمر بصرف ميزانية السلطة العليا..."⁽⁴⁾، كما يقوم مجلس السلطة العليا بالموافقة على ميزانية السلطة العليا⁽⁵⁾، والذي يعده رئيس السلطة العليا⁽⁶⁾ باعتباره الممثل القانوني والأمر بالصرف وصاحب صلاحيات قانونية.

يتضح لنا أن السلطة العليا من حيث مواردها المالية تعتمد على السلطة التنفيذية وتخضع في نفقاتها للرقابة من طرف الأجهزة المختصة في الدولة⁽⁷⁾، لاسيما مجلس المحاسبة ووزارة المالية، غير أن ذلك لا يؤثر على الاستقلال المالي للسلطة العليا، باعتبار إقرار الميزانية العامة للدولة يعود دائما وبالنسبة لكافة الأجهزة لوزارة المالية بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها ومصادقة البرلمان لها.

ثانيا: تمتعها بالشخصية المعنوية

أضفى المشرع الجزائري الشخصية المعنوية على الهيئة ليضمن استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، ويترتب عن اكتسابها للشخصية المعنوية عدة آثار من بين أهمها الحق في التقاضي والتمثيل أمام الجهات القضائية. غير أن استقلالية السلطة هي نسبية وليست مطلقة.

الفرع الثاني: تبعية السلطة العليا لرئاسة الجمهورية

لم ينص التعديل الدستوري لسنة 2020، ولا القانون رقم: 08-22 على خضوع السلطة العليا لرئيس الجمهورية على خلاف سابقتها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد⁽⁸⁾، هذا الأمر يمنح للسلطة العليا المزيد من الحرية والحياد في قيامها بدورها الرئيسي وهو محاربة كل أشكال الفساد⁽⁹⁾.

برأي الشخصي السلطة العليا هي شكل من أشكال الرقابة الدستورية، كما تم النص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن الباب الرابع تحت مسمى مؤسسات الرقابة، لذا لا بد من منحها الاستقلال التام سواء الوظيفي أو المالي، رغم وجود تحفظ بشأن تعيين رئيسها من طرف رئيس الجمهورية ما يجعله تابع له وليس مستقل، كان الأجدر أن يكون منتخبا من بين الأعضاء وليس معيناً، وهو ما لا يتماشى مع عنصر الحياد الذي يجب أن تتمتع به السلطة العليا في ممارسة مهامها.

المبحث الثاني

تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تهدف السلطة العليا لتحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسير الشأن العام، لهذا منها القانون صلاحيات واسعة على المستويين المحلي والدولي، كذلك سخر لها وسائل مادية وبشرية تخولها القيام بهذه المهام. وهذا ما سأطرق اليه في مطلبين هما: الأول يتمحور حول تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، أما الثاني: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الأول: تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أوكلت مهمة الرقابة على مختلف الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، لهذا الغرض نجد تشكيلتها مختلفة ومتنوعة تم النص عليها ضمن أحكام المادة 16 من القانون رقم: 22-08 السالف الذكر، وتشكل السلطة العليا من جهازين اثنين هما: رئيس السلطة العليا (الفرع الأول)، ومجلس السلطة العليا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

جاء النص على رئيس السلطة العليا في المادة 21 من القانون رقم: 22-08 السالف الذكر⁽¹⁰⁾، حيث يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، وهو ما يتماشى مع التبعية التي كرسها المشرع الوطني للسلطة العليا تجاه رئيس الجمهورية، ويحتكر هذا الأخير سلطة التعيين وانهاء المهام تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.

كما تتنافى عهدة رئيس السلطة العليا مع أي عهدة انتخابية أو أي وظيفة أو نشاط مهني⁽¹¹⁾.

وبالفعل أشرف الوزير الأول أيمن بن عبد الرحمان باسم رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون، يوم: الثلاثاء 19 جويلية 2022، بقصر الحكومة، على تنصيب رئيسة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، السيدة سليمة مسراتي، وكذا السيدات والسادة أعضاء مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹²⁾.

الملاحظ أن المشرع الوطني سكت عن الشروط الواجب توافرها في الأشخاص الذين يمكن تعيينهم لمنصب رئيس السلطة العليا، إذ لم يشترط أن يكون من السلك القضائي، أو من ذوي الخبرة في مجال القانون أو الاقتصاد أو من أي قطاع آخر، مما يعني إطلاق السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين رئيس السلطة العليا.

تجدر الإشارة أن سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية، تمتد لتشمل كافة الأعضاء المنتمين للسلطة العليا، وهو ما يعتبر مظهر من مظاهر عدم الاستقلالية في الهيئة، وعدم اعتماد معيار متعدد سواء من حيث الشخص المعين أو من الشخص محل التعيين.

يتولى رئيس السلطة العليا بعد تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، مجموعة من الصلاحيات المخولة له قانونا، نصت عليها المادة 22 من القانون رقم: 22-08، وتتمثل في مايلي:

- إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.
- إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا.
- إعداد النظام الداخلي للسلطة العليا.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعها إلى الرئيس الجمهورية، بعد مصادقة المجلس عليه.
- عند الوصول أو تلقي معلومات تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي يقوم رئيس السلطة العليا بإحالتها إلى النائب العام المختص إقليميا، أو إلى مجلس المحاسبة إذا كانت ضمن اختصاصاته.
- تعزيز التعاون وتبادل المعلومات مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على الصعيد الدولي.
- إبلاغ المجلس، بصفة دورية، بجميع الإخطارات التي تم تبليغه بها، والتدابير التي اتخذت بشأنها.

الفرع الثاني: مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يتكون مجلس السلطة من الأعضاء الآتي ذكرهم، يرأسهم رئيس السلطة العليا⁽¹³⁾:

- ثلاث (03) أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.
 - ثلاث (03) قضاة، واحد من المحكمة العليا، وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، يختارون على التوالي من طرف المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس قضاة مجلس المحاسبة.
 - ثلاث (03) شخصيات مستقلة، يختارون على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/أو القانونية ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.
 - ثلاث (03) شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.
- الملاحظ أن المشرع الوطني زود السلطة العليا بتشكيلة متنوعة، حيث نجد شخصيات وطنية ومن فئة القضاة، كما نجد شخصيات مستقلة وأخرى من المجتمع المدني، يمكن تبرير هذه التشكيلة المتنوعة كون المشرع الوطني أراد الجمع بين المعرفة القانونية للقضاة والخبرة الميدانية لباقي الشخصيات المختارة⁽¹⁴⁾.

كما حرص المشرع الوطني أن لا يكون القضاة من نفس الجهة، حيث يتم اختيار قاضي من المحكمة العليا دون أن يبين رتبته، وقاضي من مجلس الدولة، وقاضي من مجلس المحاسبة، وذلك لكي يتسنى لهم تبادل الخبرات كل حسب مجال اختصاصه⁽¹⁵⁾.

كما تم إشراك المجتمع المدني في مجال الشفافية والوقاية من الفساد جاء هذا تجسيدا للجهود المبذولة في سبيل تعزيز دور المجتمع المدني، يأتي المشرع الوطني لاختيار ثلاث (03) شخصيات من المجتمع المدني يتم اختيارهم من بين الشخصيات المعروفة باهتمامها بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد من طرف رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني، وهو بطبيعة الحال ما يحقق فعالية أكبر فيما يتخذ بشأن الوقاية من الفساد.

أما بخصوص مدة تعيين أعضاء مجلس السلطة العليا نجد أن المادة 24 نفس القانون⁽¹⁶⁾، نصت على أن تكون مدتها خمس 05 سنوات غير قابلة للتجديد، أي أن المشرع حدد مدة عضويتهم لإضفاء الاستقلالية من ناحية العضوية، لأن عدم تحديد المدة قد يجعل الأعضاء عرضة للعزل في أي وقت وهو النهج الذي سار عليه المشرع في الهيئة الوطنية سابقا، إلا أن مدة تعيين أعضاء مجلس السلطة غير قابلة للتجديد، على عكس ما كانت عليه الهيئة قابلة للتجديد، وهو ما يدل على تدقيق المشرع في تنظيم هذه السلطة وعدم إبقائها على نفس الأعضاء لمدة أكثر من خمس 05 سنوات⁽¹⁷⁾، كما تنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

تحقيقا لمبدأ الوقاية من الفساد ومكافحته، قرر المشرع الوطني بموجب المادة 29 من القانون رقم: 22-08، مجموعة الصلاحيات لمجلس السلطة العليا من بينها ما يلي:

- دراسة مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والمصادقة عليه، أي بعد أن يقوم الرئيس بإعدادها يتم عرضها على المجلس للمصادقة عليه.
- دراسة مشروع مخطط عمل السلطة العليا الذي يعرضه عليه رئيس السلطة العليا والمصادقة عليه.
- إصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بالنزاهة.
- بعد تلقي رئيس السلطة العليا ملفات تحوي وقائع أفعال الفساد يقوم بعرضها على المجلس بغية دراستها، واتخاذ التدابير أو الإجراءات اللازمة بشأنها.
- إبداء الرأي في المسائل التي تعرضها عليها الحكومة أو البرلمان أو أية هيئة أو مؤسسة أخرى ذات الصلة باختصاصاتها.
- إبداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد مع الهيئات والمنظمات الدولية.

من خلال نص المادة المذكورة أعلاه، أن صلاحيات مجلس السلطة العليا تجمع بين صلاحيات ذات طابع استشاري، وكذا الطابع الرقابي بالإضافة إلى ممارستها سلطة الضبط والمتمثلة في إصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بالنزاهة وهو الأمر الذي كنا نفتقده في الهيئة الوطنية سابقا، حيث تشكل هذه الصلاحية الخطوة الرئيسية في الوقاية من الفساد والتصدي له، وذلك لأننا نجد أغلبية أفعال الفساد

مرتكبة من قبل المؤسسات العمومية وحتى الخاصة، الأمر الذي سيساهم في تحقيق الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁸⁾.

المطلب الثاني: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجموعة من الصلاحيات التي تسمح لها بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، والمتمثلة في تكريس الشفافية والنزاهة والوقاية من الفساد، ويمكن أيضا استخلاص دورها الفعال من خلال تقييم صلاحياتها المختلفة، حيث منح المشرع الوطني لجهاز السلطة العليا صلاحيات معتبرة في إطار تحقيق الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بمقتضى دستور سنة 2020، ثم أضاف له علاوة على ذلك صلاحيات أخرى بموجب القانون رقم: 08-22، وهو ما سنعالجه في هذا المطلب من خلال الفرع الأول: صلاحيات دستورية، الفرع الثاني: صلاحيات قانونية.

الفرع الأول: صلاحيات دستورية

تتمثل الصلاحيات التي منحها المشرع الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 لاسيما المادة 205 منه فيما يلي⁽¹⁹⁾:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد: إن وضع الاستراتيجية الوطنية، لم يكن من اختصاص الهيئة الوطنية، وإنما كان دورها يتوقف على اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون الشق المتعلق بالمكافحة، وفي ظل دستور سنة 2020، انفردت السلطة العليا بصلاحية وضع هذه الاستراتيجية، بحيث تقرر القواعد التي تراها مناسبة للوقاية والمكافحة والشفافية.
- جمع ومعالجة المعلومات المرتبطة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، دون أن يحدد المؤسس الدستوري كيفية الحصول على هذه المعلومات المتعلقة باختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد .
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد.

الفرع الثاني: صلاحيات قانونية

إضافة للصلاحيات المنصوص عليها في المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تتمتع السلطة العليا بصلاحيات مختلفة تحقق من خلالها الغرض الأساسي من إنشائها والمتمثل في تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وقد نص المشرع الوطني على هذه الصلاحيات بموجب الفصل

الثاني المعنون بـ "صلاحيات السلطة العليا" في المواد من 04 إلى 15 من القانون رقم: 22-08 السالف الذكر وهي كالتالي:

أولاً: على الصعيد الدولي

- التعاون مع الهيئات الدولية وكذا الإقليمية بغية تبادل المعلومات من أجل مكافحة الفساد، وهنا يوجي المشرع الوطني إلى آليات واجراءات استرداد الموجودات، وعائدات جرائم الفساد الذي يعتمد أساساً على تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ثانياً: على الصعيد المحلي

- مساعدة الإدارات العمومية وكذا أي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد ومكافحته وذلك من خلال العمل على جمع واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات ذات العلاقة بهذا الشأن.
- تقييم الأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد، والتدابير الإدارية وفعاليتها في الوقاية من الفساد، وتنتهي إلى اقتراح الآليات المناسبة لتحسينها، ويلاحظ من نص هذه المادة أن المشرع ترك المجال مفتوح بخصوص الآليات التي تقترحها السلطة العليا ولم يحددها، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على ترك المشرع السلطة التقديرية لها في اتخاذ ما تراه مناسباً وحسب كل حالة على حدى.
- ضمان وتنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد التي تم القيام بها استناداً إلى التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بالإحصائيات والتحليل، الموجهة إليها من طرف القطاعات والمتدخلين المعنيين.
- تقوم السلطة العليا بإجراء التحريات الإدارية والمالية والبحث عن مظاهر الإثراء غير المشروع للموظف العمومي، خاصة الذي يعجز عن تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، وهذه التحريات لا تقتصر على الموظف العمومي المعني فقط بالإثراء غير المشروع وإنما يمكن التحري مع أي شخص له علاقة بالتستر على زيادة الذمة المالية غير المبررة.
- وبما أن مهمة البحث والتحري عن الذمة المالية للموظف العمومي أمر خطير ويدخل ضمن السر المهني له، فإن المشرع الوطني سمح وأجاز للسلطة العليا بهذه التحريات، وأكد على أنه لا يعتد بالسر المهني وكذا المصرفي في مواجهتها، وهو ما تضمنته المادة 05 من ذات القانون.

الخاتمة:

هدفت هذه الدراسة والمتعلقة بالمركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، في توصل الدراسة للنتائج الآتي ذكرها:

- إنَّ التنظيم القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم: 22-08 الساري المفعول، ضمن رقابة متعددة ومختلفة من شأنها أن تحارب كل أشكال الفساد؛

- تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مؤسسة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، إلا أن استقلاليتها من الناحية العملية تبقى نسبية وذلك لخضوعها للسلطة التنفيذية;
- التوسع في تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فهي تضم العديد من الشخصيات التي لم تضمها سابقتها الهيئة الوطنية، وعلى رأسهم القضاة وشخصيات من المجتمع المدني، إضافة لرئيس السلطة العليا ومجلس السلطة، ما يعزز التنوع في الآراء والأفكار;
- التوسع في الصلاحيات منها ما هو دستوري بموجب دستور سنة 2020، أو بموجب القانون رقم: 08-22، هذا ما منحها الجمع بين اختصاصات استشارية وأخرى رقابية فضلا عن كونها سلطة ضبط إدارية مستقلة;
- بناء على النتائج المذكورة أعلاه، يمكنني تقديم أهم التوصيات التي تمثلت في مايلي:
- التأكيد على ضرورة منح السلطة العليا استقلالية وظيفية أكثر من خلال انتخاب رئيس السلطة العليا من بين الأعضاء المعيّنين، وليس عن طريق تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، ودون أي تحديد لشروط وكيفيات التعيين .
- منح السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، صلاحيات توقيع العقوبات الإدارية والتأديبية للمؤسسات العمومية والخاصة أين انتشر الفساد بشكل رهيب، كونها سلطة مستقلة من جهة وجهة رقابية دستورية من جهة أخرى، من شأن هذا إضفاء مركز قانوني قوي للسلطة العليا وعدم الاكتفاء بتحويل الملفات المشوبة بالفساد للجهات القضائية المختصة.

الهوامش:

- 1 ()- المرسوم الرئاسي رقم: 20-442 المؤرخ في: 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 82 مؤرخة في: 2020/12/30.
- 2 ()- القانون رقم: 08-22 المؤرخ في: 5 ماي سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 32 مؤرخة في: 2022/05/14.
- 3 ()- أحمد سرباح، زين الدين جباري، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية وقانونية جديدة لمكافحة الفساد، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، مارس 2023، ص 778.
- (4)- القانون رقم: 08-22، السالف الذكر.
- 5 ()- المادة 29 المطقة-4 من القانون رقم: 08-22، السالف الذكر.
- (6)- المادة 22 المطقة-7 من القانون رقم: 08-22، السالف الذكر.
- 7 ()- المادة 38 تنص على أن: "تمسك محاسبة السلطة العليا وفقا لقواعد المحاسبة العمومية، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

- تخضع محاسبة السلطة العليا لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة". القانون رقم: 08-22، السالف الذكر.
- (8)- عثمان حويدق، محمد أمين سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، المجلد 13، العدد 01، أبريل 2022، ص 476.
- 9 (-) جمال بوزيان رحمان، رشيد سفاخلو، الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2023، ص 255.
- (10)- تنص المادة على مايلي: "يعيّن رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية، لعهد مدتها خمس (05) سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة."
- (11)- المادة 21 الفقرة الثانية من القانون رقم: 08-22، السالف الذكر.
- 12 (-) مصالح الوزير الأول، الوزير الأول يشرف على تنصيب السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، 2022/07/19، 2023/02/02، <https://premier-ministre.gov.dz/ar/post>.
- 13 (-) المادة 23 من القانون رقم: 08-22، السالف الذكر.
- (14)- منى مالع، وردة بن بوعبد الله، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - قراءة في القانون رقم 08/22 الصادر بتاريخ 05 ماي سنة 2022-، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمارثليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص 861.
- (15)- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.
- (16)- القانون رقم: 08-22، السالف الذكر.
- (17)- منى مالع، وردة بن بوعبد الله، مرجع سابق، ص 861.
- (18)- المرجع نفسه، ص 862.
- (19)- المرسوم الرئاسي رقم: 20-442، السالف الذكر.

التبليغ عن الفساد في إطار صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته



حنافي نسيمه

رئيسة دراسات ورئيسة خلية

معالجة ومتابعة التبليغات والإخطارات

السلطة العليا للشفافية

والوقاية من الفساد ومكافحته

البريد الإلكتروني (بخط Times New Roman حجم 12)

رواس حميدة

متصرف رئيسي وعضو بخلية

معالجة ومتابعة التبليغات والإخطارات

السلطة العليا للشفافية

والوقاية من الفساد ومكافحته

البريد الإلكتروني (بخط Times New Roman حجم 12)

ملخص:

إذا كان التبليغ عن الجرائم بصفة عامة يكتسب أهميته من دوره المحوري في الحيلولة دون وقوع الجرائم أو تسهيل الكشف عنها وعن مرتكبيها، فإن التبليغ يعد أكثر أهمية بالنسبة لجرائم الفساد، بالنظر لفداحة أضرارها وآثارها الوخيمة على التنمية في البلاد والمساس بمصداقية مؤسسات الدولة وسيادة القانون. واعتبارا لذلك أولت الاتفاقيات الدولية اهتماما بالغاً لهذه العملية، حيث نصت على ضرورة توفير آليات فعالة تمكن المبلغين من التبليغ عن هذه الجرائم. ولقد حذى المشرع الجزائري حذو هذه الاتفاقيات من خلال وضع إطار قانوني ومؤسسي للوقاية من الفساد ومكافحته، تجسيد من خلال سن العديد من النصوص القانوني التي تعنى بمكافحة الفساد، إلى جانب استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ومنحها صلاحية تلقي التبليغات ومعالجتها. ولقد عملت السلطة العليا على وضع نظام تبليغ متكامل تسعى من خلاله للاستجابة للتبليغات التي تتلقاها بفعالية.

الكلمات المفتاحية: التبليغ- الفساد- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته- حماية

المبلغين.

Abstract:

If reporting crimes in general acquires its importance from its pivotal role in preventing the occurrence of crimes or facilitating the detection of them and their perpetrators, then the reporting is more important in relation to corruption crimes, given the enormity of its damages and its dire effects on the development of the country and the prejudice to the credibility of state institutions and the rule of law. In view of this, international conventions have given great attention to this process, as they stipulate

the need to provide effective mechanisms that enable whistle-blowers to report these crimes. The Algerian legislator followed the example of these agreements by establishing a legal and institutional framework for the prevention and fighting of corruption, embodied through the enactment of many legal texts dealing with combating corruption, as well as the creation of the High Authority for Transparency, Prevention and Fighting Corruption, and granting it the power to receive and process complaints. The High authority has worked to put in place an integrated reporting system through which it seeks to receive respond effectively to whistleblowing.

Keywords: whistleblowing - corruption - the High Authority for Transparency and Prevention and Fighting corruption - protection of whistle-blowers.

مقدمة:

إن مسألة مكافحة الفساد لم تعد قضية تتكفل بها الأنظمة والمؤسسات لوحدها، بل أضحت حتمية وطنية تستوجب توحيد الجهود وإشراك كل أطراف المجتمع للحدّ من هذه الظاهرة، وهذا ما تجلّى فعلياً وميدانياً من خلال الإصلاحات التي باشرتها الجزائر، منذ انضمامها وانخراطها في مختلف الاتفاقيات الدولية والإقليمية. حيث تبلورت أولى إنجازاتها بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب نص القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾، والتي بادرت ابتداء من سنة 2014، بإنشاء خلية أسندت إليها مهمة دراسة ومعالجة الشكاوى والتبليغات الواردة إليها، طبقاً للتشريع الساري المفعول في هذا الخصوص، لاسيما أحكام القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

بعد تنصيب السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بتاريخ 17 جويلية 2022، أولت رئاسة السلطة العليا اهتماما خاصا لعملية معالجة التبليغات والإخطارات ومتابعتها، حيث عرفت هذه العملية، تحولا ملحوظا مواكبةً للمستجدات التي طرأت على الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر.

ولقد تجسّدت أهمية معالجة التبليغات بشكل صريح من جهة، بمناسبة صدور القانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 مايو 2022، الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها

وصلاحياتها⁽²⁾، لاسيما أحكام المادة 6 منه، التي نصت صراحة جواز التبليغ أو إخطار السلطة العليا من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال الفساد.

ومن جهة أخرى، وخلافا لما كان عليه الأمر سابقا، منح المؤسس الدستوري صلاحيات واسعة للسلطة العليا، بموجب أحكام المادة 205 منه⁽³⁾، حيث أصبح بإمكانها إخطار مجلس المحاسبة والسلطات القضائية المختصة عند الاقتضاء. وعليه سنحاول من خلال هذا البحث الإجابة على الإشكالية التالية ما هو الإطار القانوني للتبليغ عن الفساد في الجزائر وكيف تجاوبت السلطة العليا مع الصلاحيات الممنوحة إليها قانونا في مجال تلقي ومعالجة التبليغات والإخطارات؟

سنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال التطرق الى الاطار القانوني للتبليغ عن الفساد في الجزائر (أولا) وإلى الاطار العملياتي و المتمثل في إجراءات ومراحل معالجة التبليغات الواردة إلى السلطة العليا (ثانيا).

المحور الأول:

الاطار القانوني للتبليغ عن الفساد

إن انخراط الجزائر في المساعي الدولية لمكافحة الفساد، دفع بالسلطات العمومية الى تحديث المنظومة القانونية الوطنية، بتطوير ترسانة تشريعية وتنظيمية ومؤسسية تواكب الرهانات الجديدة لجريمة الفساد. وفي هذا الخصوص، عملت الجزائر على تعزيز الإطار القانوني للتبليغ عن الفساد. سنتناول هذه النقطة من خلال البحث في أهمية التبليغ (1) ومدى إلزاميته (2) وإلى المعايير الدولية المعتمدة في معالجة التبليغات والاحطارات عن الفساد⁽³⁾.

أولا: أهمية التبليغ

يعد التبليغ من بين أهم الآليات المكرسة في الاتفاقيات الدولية وفي التشريعات الوطنية للحد من انتشار الجريمة بمختلف صورها، لا سيما جريمة الفساد⁽⁴⁾، فهو يشكل عاملا محوريا في حلقة تغيير الذهنيات والسلوكيات في المجتمع، باعتباره مظهرا من مظاهر المواطنة وأحد أهم ركائز المسؤولية الجماعية القائمة على التزام شخصي لكل فرد في المجتمع بمساءلة كل من يخل بالنظام العام⁽⁵⁾.

ويعتبر التبليغ عن جرائم الفساد إحدى الآليات الأساسية في عملية الحد من هذه الجرائم نظرا لخصوصية هذه الأخيرة، التي ترتبط بصفة خاصة بالعون العمومي والتي تلحق بالخرينة العمومية خسائر فادحة، إلى جانب تأثيراتها السلبية على التنمية في البلاد. كما تتميز جرائم الفساد بطابع خفي بحيث يصعب إثباتها، وهنا تكمن أهمية التبليغ الذي يسمح بالكشف عن هذه الأفعال ومعاينة مرتكبيها⁽⁶⁾.

ولقد أولى المشرع الجزائري أهمية قصوى للتبليغ عن جرائم الفساد من خلال تكليف عدة جهات رسمية بتلقى هذا النوع من التبليغات، نذكر منها أجهزة العدالة، سلطات إنفاذ القانون، المفتشيات العامة على مستوى الدوائر الوزارية، كما أنشأ المشرع هيئات خاصة حولها صلاحية تلقي التبليغات عن أفعال الفساد ومعالجتها، أهمها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المنشأة بموجب القانون رقم 22-08، المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها⁽⁷⁾ إلى جانب إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد الذي يعد مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية موضوع تحت وصاية وزارة العدل المنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-426⁽⁸⁾.

وفي هذا السياق تعمل السلطة العليا على إيلاء أهمية بالغة للتبليغات الواردة إليها من خلال دعمها بإمكانيات بشرية متعددة الاختصاصات للتكفل بدراسة ومعالجة التبليغات والإخطارات الواردة إليها، وإيلاءها الحلول اللازمة وفقا للتشريعات السارية المفعول في هذا المجال.

كما تعزز دور السلطة العليا في مجال معالجة التبليغات من خلال خصها بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة، إذ منح المشرع السلطة العليا صلاحية الكشف عن جرائم الفساد، من خلال طلب معلومات من أي شخص معنوي أو طبيعي، إذ تنص المادة 13 من القانون رقم 22-08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها أنه " يتعين على المؤسسات والهيئات العمومية وكذا أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، التعاون مع السلطة العليا وموافاتها بالمعلومات والوثائق التي تطلبها للقيام بمهامها، تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته".

ثانيا: إلزامية التبليغ عن الفساد

يعد التبليغ عن الجرائم بصفة عامة وعن جرائم الفساد بصفة خاصة حق وواجب في نفس الوقت، فهو حق أساسي كفلته المواثيق الدولية، وواجب أكدت عليه التشريعات الوطنية لكونه يحول دون وقوع الجريمة، وبالتالي تجنب كافة الآثار الضارة التي تترتب عنه⁽⁹⁾، الأمر الذي يساهم في بناء مجتمع متكامل يسوده الأمن والثقة بين مختلف أطرافه، كما يساهم التبليغ في مشاركة الأفراد بشكل خاص في مكافحة الجريمة بشتى صوره، لاسيما جريمة الفساد التي يصعب فيها الحصول على إثباتات ومعلومات نظرا لطابعها الخفي من جهة، وتعدد الأطراف المشاركة فيها من جهة أخرى⁽¹⁰⁾.

اعتبر المشرع الجزائري التبليغ عن الجريمة بصفة عامة واجبا على كل سلطة نظامية وكل ضابط وموظف عمومي، يصل إلى علمه أثناء مباشرته مهامه خبر جنائية أو جنحة، وألزمهم في ذلك بإبلاغ النيابة العامة،

وموافاتها بكافة المعلومات، والمحاضر والمستندات المتعلقة بها⁽¹¹⁾ وذلك وفقا للمادة 32 من قانون الإجراءات الجزائية.

كما تعاقب المادة 47 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹²⁾، على عدم الإبلاغ عن جرائم الفساد، حيث تنص أحكامها على معاقبة كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة أو أكثر، من جرائم الفساد ولم يبلغ عنها السلطات العمومية المختصة في الوقت الملائم بالحبس من ستة أشهر إلى خمسة سنوات.

يلاحظ من خلال هذا النص أن المشرع الجزائري قد حصر نطاق تطبيق هذه المادة على المبلغين الذي تحصلوا على المعلومات المتعلقة بوقوع جريمة الفساد بمناسبة أداء مهامهم، الأمر الذي يعدّ قصورا في هذه المادة، إذ أن تطبيق أحكامها بحذافيرها يؤدي إلى إقصاء المبلغين الذين وردت إليهم هذه المعلومات خارج إطار أداء مهامهم الوظيفية.

إذا كان المشرع قد جعل من التبليغ عن الفساد أمرا إلزاميا، إلا أنه لم يلزم المبلغ بتقديم تبليغه أمام جهة معينة، إذ منح صلاحية تلقي هذا النوع من التبليغات لعدة جهات رسمية من بينها السلطة العليا، بصريح المادة 06 من القانون رقم 08-22 التي تنص على أنه " يجوز تبليغ و/أو إخطار السلطة العليا من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال فساد " ⁽¹³⁾

ثالثا: المعايير الدولية في مجال التبليغ عن الفساد

تعتبر المعالجة الفعالة للتبليغات جزءا مهما من عمل هيئات مكافحة الفساد، إذ يساعد مضمون هذه التبليغات على استقرار وضع الفساد في البلاد. وعلى ضوء نتائج الإستقراء يتم وضع استراتيجيات موائمة للتصدي للوضع بجميع الوسائل والآليات المتاحة ⁽¹⁴⁾.

خص المشرع الجزائري في أحكام المادة 06 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، السلطة العليا بصلاحية تلقي ومعالجة التبليغات والإخطارات الواردة إليها، وتبعا لذلك قامت بوضع منظومة لمعالجة ومتابعة التبليغات والإخطارات، تضمن المعالجة الفعالة للتبليغات التي تتلقاها والتي استوححتها من الممارسات الدولية الفضلى في هذا المجال. سنتولى بيانها فيما يلي:

- الإنصاف: يعد الإنصاف في التعامل مع كل مبلغ، شرط أساسي في نظام معالجة التبليغات في جميع مراحلها، سواء كان في مرحلة تلقي التبليغات، دراستها أو معالجتها. وتحقيق ذلك يستدعي من هيئات

مكافحة الفساد وضع نظام معالجة شفاف يكون المبلغ فيه قادرا على متابعة مآل تبليغه عبر جميع مراحلها، كما لا بد أن يستجيب نظام التبليغ لديها لمقتضيات الحياد والعدل.⁽¹⁵⁾

- الإستجابة والمرونة: من الضروري أن يستجيب نظام التبليغ لدى هيئات مكافحة الفساد لاحتياجات المبلغين، مهما كان مستواهم العلمي والاجتماعي، الأمر الذي يتطلب من هذه الهيئات توفير تدريب وتكوين خاص للأعوان المكلفين بالإستقبال، وذلك لتمكينهم من أداء مهامهم باحترافية، ومنحهم مهارات تجعلهم يتحكمون في المواقف التي قد تصادفهم أثناء أداء هذه المهام⁽¹⁶⁾، لاسيما عند التعامل مع المبلغين الذين هم في حالة نفسية حساسة جراء ما تعرضوا إليه من ضغوطات.

- الكفاءة: لضمان عدم فقدان ثقة المبلغ في هيئات مكافحة الفساد، لا بد من هذه الهيئات التعامل مع التبليغ بطريقة تضمن من خلالها إيجاد حلول موائمة للتبليغات المطروحة أمامها في أقرب الآجال الممكنة عمليا، وفي هذا الإطار لا بد عليها اعتماد طريقة عمل تفصل فيها التبليغات التي تتضمن ملفات بسيطة لا تستغرق وقت كبير لدراستها ومعالجتها، عن التبليغات التي تتضمن ملفات معقدة تستلزم وقت أكبر في الدراسة والمعالجة.

- الفعالية: من الضروري أن تضع هيئات مكافحة الفساد، نظاما فعالا لمعالجة التبليغات، ويقصد بالفعالية، أن يكون هذا النظام قادرا على تقديم حلول للتبليغات التي تتلقاها هذه الهيئات في أقرب الآجال، ولضمان ذلك لا بد أن تكون المصلحة المكلفة بمعالجة التبليغات مخولة لاتخاذ القرارات اللازمة، وهذا يتطلب التزاما من أعلى مستوى للتعامل مع جميع القضايا المثارة⁽¹⁷⁾.

- السرية: من الضروري الحفاظ على سرية المعلومات الواردة في التبليغات سواء المتعلقة بشخص المبلغ أو بمضمون تبليغه⁽¹⁸⁾.

- إمكانية الوصول إلى المعلومة: ينبغي على هيئات مكافحة الفساد وضع تحت تصرف الجمهور دليلا تفصيليا مبسطا يوضح منظومة معالجة التبليغات والإخطارات، إلى ضمان نشره على أوسع نطاق⁽¹⁹⁾.

إن احترام هذه المبادئ سيؤدي إلى تحفيز التبليغ عن أفعال الفساد، كونها ترسي قواعد ثقة بين المبلغين وهيئات مكافحة الفساد. وعليه كانت هذه المبادئ مرجعا للسلطة العليا عند وضعها لنظامها الخاص بمعالجة ومتابعة التبليغات.

المحور الثاني:

الاطار العملياتي للتبليغ عن الفساد

استنادا على المبادئ المذكورة آنفا، حرصت السلطة العليا على وضع آلية متكاملة لتلقى التبليغات، ومعالجتها ومتابعتها، والتي سنتطرق إليها بشيء من التفصيل فيما يلي:

أولا: إجراءات معالجة التبليغات على مستوى السلطة العليا في إطار صلاحياتها المكرسة قانونا

إيماننا من السلطة العليا بأن رأي المواطن ورضاه هو المعيار الحقيقي لتقييم نتائج عملها، ومن بين أولوياتها المهمة، سعت إلى تعزيز منظومة التبليغ لديها بإجراءات محكمة، تضمن من خلالها الاستجابة للتبليغات بفعالية والتعامل بمرونة واحترافية وإنصاف مع المبلغين، كل ذلك مع الحفاظ على سرية المعلومات الواردة إليها.

تبعا لذلك، تتلقى السلطة العليا التبليغات والإخطارات من أي شخص طبيعي أو معنوي، وذلك عملا بأحكام المادة 6 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها. وفي هذا الإطار اتجهت السلطة العليا نحو تحديث وسائل التبليغ لديها، من خلال تخصيص أربعة (4) وسائل: البريد العادي والبريد الإلكتروني والفاكس، كما يمكن للمبلغ أو المخاطر أن يتقدم لمقر السلطة العليا لإيداع تبليغه أو إخطاره.

فضلا عما سبق، يمكن للمبلغ أو المخاطر الاتصال أو التقرب من مصالح السلطة العليا للاستعلام والاستفسار حول تبليغه أو إخطاره في أي يوم عمل من الأسبوع. ولضمان الاستجابة الفعالة لانشغالات المبلغين في هذا الخصوص، والتعامل معهم باحترافية ومرونة، عملت السلطة العليا على تخصيص دورات تكوينية في مجال تقنيات الاتصال مع الجمهور لفائدة الأعوان والإطارات المكلفين باستقبال المبلغين، تهدف من خلالها إلى تعزيز مهاراتهم في مجال التعامل مع مختلف الفاعلين في عملية التبليغ.

ثانيا: شروط قبول التبليغ أو الاخطار

تطبيقا لما ورد في أحكام المادة 6 المشار إليها أعلاه، تشترط السلطة العليا لقبول التبليغ أو الاخطار أن يكون:

- مكتوب؛

- موقعا:

- يحتوي على العناصر الكافية لتحديد هوية المبلغ أو المخطر؛

- يحتوي على عناصر تتعلق بأفعال الفساد.

تتولى مصالح السلطة العليا تسجيل التبليغات والاضطرابات في سجل رسمي، لتحال بعد ذلك الى المصلحة المكلفة بمعالجة التبليغات والاضطرابات.

ثالثا: مراحل معالجة التبليغات

يباشر إطارات السلطة العليا دراسة التبليغات والاضطرابات التي تحال إليهم في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ تلقيها، باستثناء الحالات التي تستدعي دراستها تمديد هذا الأجل، وذلك عملا بمبدأ الكفاءة في معالجة التبليغات.

وتجسيدا لمبدأ الفعالية في نظام معالجة التبليغات، يتولى إطارات السلطة العليا المكلفين بدراسة التبليغات، عرض الملفات التي قاموا بدراستها وجوبيا على رئيسة السلطة العليا خلال اجتماع ينعقد في 15 يوم الموالية من تلقى التبليغات، لاتخاذ القرار النهائي بشأنها وتحديد الإجراءات الواجب اتخاذها بصدددها.

وفي هذا الإطار، ينبثق عن الاجتماع حسب الحالة إحدى القرارات التالية:

1. التبليغ أو الاضطراب يتضمن وقائع من شأنها تعزيز وجود شبهة فساد وفقا لأحكام القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، في هذه الحالة يتم فتح تحقيق اداري بخصوص شبهة الفساد المسجلة؛

2. التبليغ أو الاضطراب لا يتضمن ما من شأنه أن يُعد شبهة فساد: في هذه الحالة يحفظ الملف ويتم توجيه المبلغ أو تحويل ملفه إلى الجهة المختصة لاتخاذ ما تراه مناسبا، كلما كان ذلك ممكنا؛

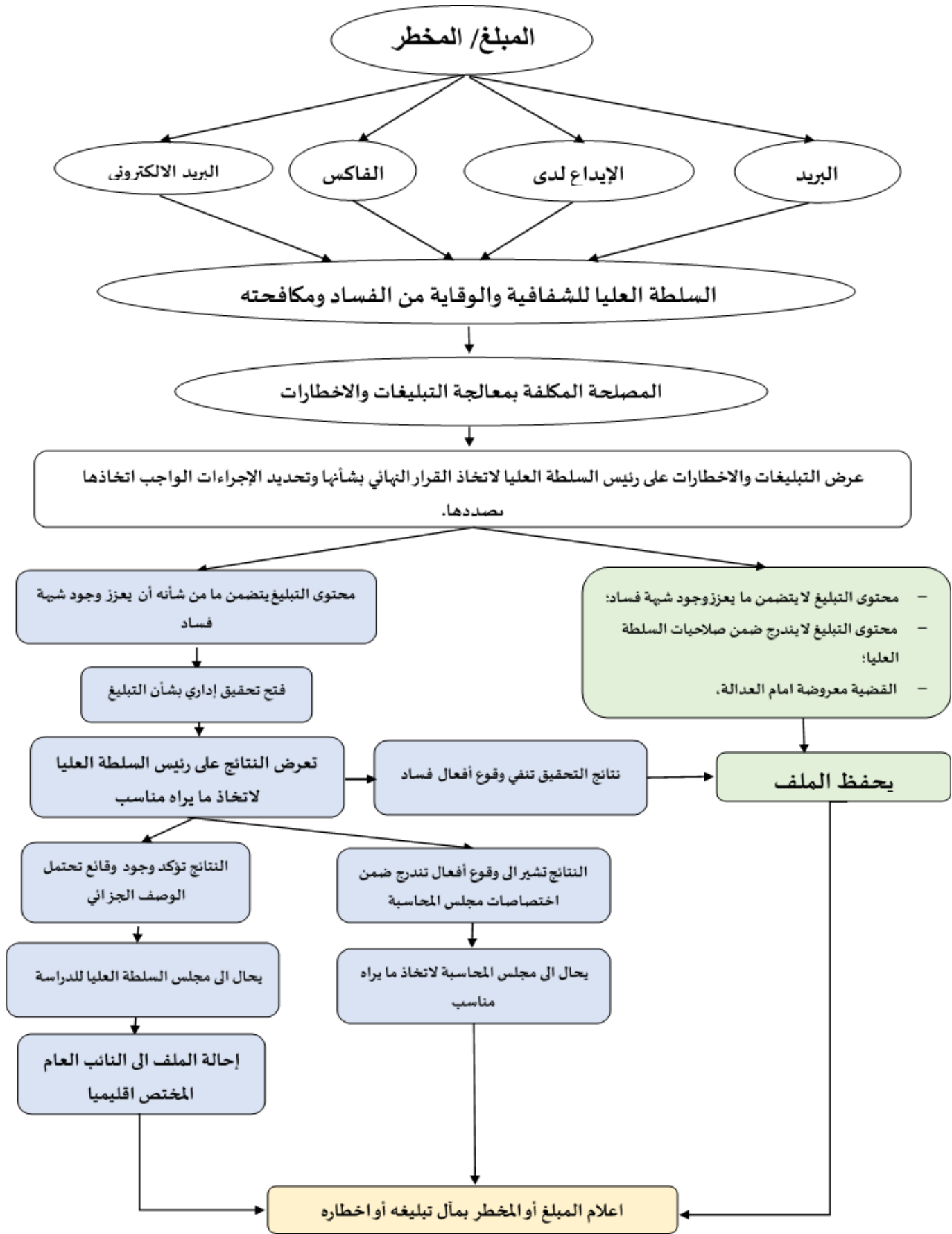
3. التبليغ يتضمن وقائع تندرج ضمن صلاحيات وسيط الجمهورية، في هذه الحالة: يحال التبليغ لمصالح وسيط الجمهورية وفقا لأحكام الاتفاقية المبرمة بينه وبين السلطة العليا؛

4. المعلومات الواردة في التبليغ أو الاضطراب لا تكفي لمعالجة التبليغ وفقا للتشريع الساري المفعول ووضع تكييف أولي للأفعال الواردة فيه: في هذه الحالة يتم الاتصال بالمبلغ أو المخطر للاستفسار وطلب معلومات إضافية بخصوص موضوع تبليغه إن توفرت.

5. موضوع التبليغ أو الاضطراب محل متابعة قضائية: في هذه الحالة لا يمكن للسلطة العليا النظر في التبليغ أو الاضطراب؛

6. التبليغ أو الاخطار يتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي: في هذه الحالة يتم تكوين ملف كامل حول هذه الوقائع ويحال الى مجلس السلطة العليا الذي يفصل فيها وفقا لأحكام المادة 29 من القانون 22-08 المشار اليه أعلاه، لتتم احالته بعد ذلك الى النائب العام المختص إقليميا.

واحتراما لمبدأ الحفاظ على سرية المعلومات، تلتزم السلطة العليا بعدم الكشف عن هوية المبلغ أو المخطر، إلا إذا استدعت ضرورة مجريات التحقيق ذلك، وبإذن مسبق من المبلغ. وعملا بمبدأ الإنصاف في التعامل مع كل مبلغ، تلتزم السلطة العليا بإعلام المبلغ والمخطر بمآل تبليغه مع تدعيم قراراتها في جميع الحالات. كما سعت السلطة العليا على تسهيل عملية التبليغ من خلال توفير كل المعلومات الضرورية حول كيفية تقديم تبليغ لديها وذلك من خلال نشر هذه المعلومات عبر كافة وسائل الاتصال المتوفرة لديها، لاسيما عبر موقعها الإلكتروني، وصفحتها الخاصة في موقع الفيسبوك.



شكل رقم 01: مراحل معالجة التبليغات والاختلالات على مستوى السلطة العليا

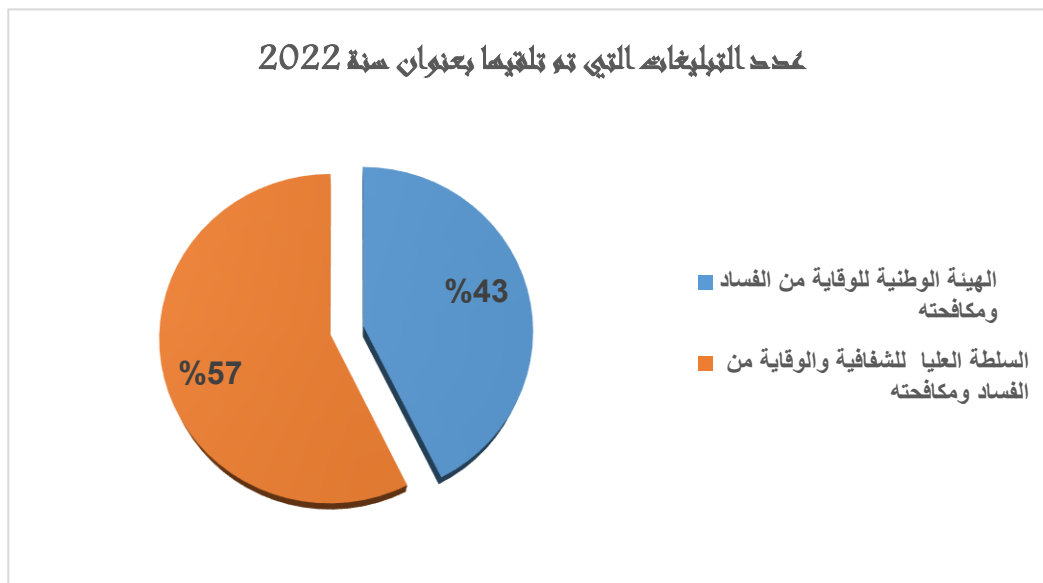
رابعاً: حصيلة التبليغات التي تم تلقيها سنة 2022

يوضح الجدول أدناه عدد التبليغات التي تلقتها كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث بلغ العدد الإجمالي للتبليغات التي تم تلقيها هذه السنة 466 تبليغا واططارا، موزعة كما يلي:

السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته					الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته							
ديسمبر	نوفمبر	أكتوبر	سبتمبر	أوت	جويلية		جوان	ماي	أفريل	مارس	فيفري	جانفي
8	68	83	52	17	من 1 إلى 16	من 17 إلى 31	31	32	50	21	59	04
					02	39						
267					199							
466												

جدول رقم 01: عدد التبليغات التي تم تلقيها بعنوان سنة 2022

يتبين من خلال تحليل معطيات الجدول رقم (01)، أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قد تلقت 199 تبليغ، في حين تلقت السلطة العليا 267 تبليغ، أي بفارق يقدر بـ 68 تبليغ.



رسم بياني رقم (02): عدد التبليغات التي تم تلقيها سنة 2022

نلاحظ من خلال الرسم البياني رقم (02) أن وتيرة تلقي التبليغات خلال السداسي الأول من السنة قد عرفت نوعاً من الاستقرار، غير أن هذه الوتيرة عرفت زيادة معتبرة بداية من السداسي الثاني من نفس السنة.

ويمكن تفسير هذا الارتفاع الملحوظ في عدد التبليغات إلى:

- ترقية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من مؤسسة استشارية إلى مؤسسة رقابية بمسمى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؛
- التغطية الإعلامية الواسعة التي شهدتها السلطة العليا بمناسبة إنشائها والأنشطة التي نظمتها؛
- المقابلات الصحفية التي أجراها إطارات ومسؤولي السلطة العليا عبر مختلف وسائل الإعلام؛
- استعمال وسائل التواصل الاجتماعي على غرار صفحة الفيسبوك للتعريف بمهام السلطة العليا وصلاحياتها ومختلف الأنشطة التي تنظمها.

خامساً: حماية المبلغين عن الفساد

اعتباراً لكون التبليغ آلية أساسية لكشف أفعال الفساد ومتابعة مرتكبيها، أكدت مختلف الاتفاقيات الدولية على غرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على ضرورة وضع إطار قانوني لحماية المبلغين، يضمن عدم تعرضهم لتبعات هذا التبليغ، إذ خصصت هذه الاتفاقية المادة 33 منها لحماية المبلغين حيث نصت على أنه "تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية" (20)

إذ يعد إقرار نظام لحماية المبلغين والشهود في قضايا الفساد، نقلة نوعية في تعزيز ثقافة الكشف عن الفساد، وتشجيع المواطنين للإبلاغ دون خوف أو قلق، وهي خطوة بالغة الأهمية لاستكمال المنظومة القانونية لمكافحة الفساد في أي دولة كانت.

وفي هذا الإطار سعت أغلب الدول العربية إلى مواكبة التطور التشريعي الحاصل في مجال مكافحة الفساد وحماية المبلغين عنه. حيث أن البعض منها وضعت تشريعات خاصة لحماية المبلغين عن جرائم الفساد، نذكر منها كل من دولتي تونس والأردن، في حين قامت بعض الدول العربية الأخرى إلى إجراء تعديلات على أنظمة مكافحة الفساد لديها، وإدراج إجراءات تضمن حماية المبلغين، كما هو الحال بالنسبة لدولة الكويت وفلسطين، وهناك من الدول العربية أغفلت هذا الجانب (21).

وفي هذا الصدد، وبناء على أحكام الاتفاقيات الدولية والجهوية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قامت أغلب الدول التي تبنت أنظمة خاصة بحماية المبلغين، على تضمينها ثلاث أنواع من التدابير: تدابير الحماية الأمنية والجسدية، تدابير الحماية الوظيفية، تدابير الحماية القانونية⁽²²⁾.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري في هذا الخصوص، نجد أن المشرع الجزائري تفتن إلى أهمية هذا الجانب من خلال سن حماية قانونية للمبلغ عن الفساد في أحكام المادة 45 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تنص على العقوبة المقررة قانوناً "... لكل شخص يلجأ إلى الانتقام أو التهريب أو التهديد بأي طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين، أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم"

كما نظم المشرع في الأمر رقم 02-15 المتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية⁽²³⁾ ولأول مرة موضوع الحماية الأمنية للشهود والخبراء والضحايا، بإقرار مجموعة من التدابير الأمنية والجسدية والقانونية التي يستفيد منها كل من الشهود والخبراء والضحايا⁽²⁴⁾.

غير أنه يعاب على نظام الحماية المقرر للمبلغين في التشريع الجزائري، اكتفائه بوضع تدابير الحماية القانونية الواردة في نص المادة 45 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، دون التطرق إلى التدابير الخاصة بالحماية الأمنية والجسدية والوظيفية.

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد قصر في حماية المبلغين عن الفساد إذ أن تدابير الحماية القانونية الواردة في نص المادة 45 من القانون 01-06 المشار إليها أعلاه، لا تكفي لتوفير الحماية اللازمة للمبلغين عن الفساد. فغياب تدابير خاصة بحماية المبلغ في إطار عمله تقع عائقا أمامه للتبليغ عن الفساد، فخوفه من الضغوطات وكل أشكال الانتقام التي قد يتعرض لها في إطار عمله جراء تبليغه عن أفعال الفساد، وخوفه كذلك من متابعته قضائيا على أساس الوشاية الكاذبة تجعله يتردد في الإقبال إلى التبليغ.

وتجدر الإشارة، إلى أن تقرير استعراض النظراء الخاص بالجزائر الصادر سنة 2013 عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، قد أشار إلى غياب آلية لحماية المبلغين في الجزائر باعتبارها إحدى الصعوبات التي تواجهها هذه الأخيرة في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

خاتمة:

للتبليغ دور فعال في الكشف عن أفعال الفساد، التي تتسم غالبا بالسرية والتعقيد وصعوبة اثباتها، إذ يوفر التبليغ معلومات تساهم في الكشف المبكر عن هذه الجريمة ومن ثم التصدي لها. ولقد أكدت الدراسات التي أنجزت حول هذا الموضوع، على أن تعزيز آليات التبليغ عن الفساد لا يتأتى من خلال وجود إطار قانوني يكفله فقط، وإنما يحتاج كذلك إلى مجهودات المؤسسات والهيئات المختصة بتلقي هذه التبليغات، وذلك من

خلال تعزيز منظومة التبليغ لديها بإجراءات محكمة، تضمن من خلالها الاستجابة لهذه التبليغات بفعالية والتعامل مع المبلغين بمرونة واحترافية وإنصاف، دون الإخلال بمتطلبات السرية.

ولأن حماية المبلغين جزء لا يتجزأ عن منظومة التبليغ، كون هذه الأخيرة تبقى قاصرة في غياب إطار قانوني متكامل لحماية المبلغين، أولت جميع الهيئات الدولية الرسمية والمنظمات غير الحكومية اهتماما بالغاً لهذه المسألة، بحيث توصي بضرورة وضع آليات لحماية المبلغين.

واقترنا هذا الطرح، عمد المشرع الجزائري إلى إدراج بعض الأحكام الخاصة بحماية المبلغين في القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن هذه الحماية تبقى قاصرة أمام ثقل الأضرار المحتملة التي قد يواجهها المبلغ جراء قيامه بعملية التبليغ. ومن هنا تتجلى ضرورة سن قانون يضبط آليات التبليغ عن الفساد ويكفل حماية متكاملة للمبلغين.

ولا يسعنا في الأخير إلا التأكيد على أن ما يهدد المجتمع ليس فساد القلة، وإنما صمت الجميع.

2- كل مداخلة لا تحترم شكليات هذا القالب سوف لا يتم نشرها في المؤلف الجماعي المتضمن أعمال الملتقى.

3- لن تقبل المداخلات التي ترسل بعد تاريخ: 2022/01/25.

¹ - القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج ر عدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

² - القانون رقم 08-22 المؤرخ في 05 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر عدد 32، المؤرخة في 14 ماي 2022.

³ -مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء 01 نوفمبر 2020، ج ر عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

⁴ - تطرق المشرع في القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلى تحديد جرائم الفساد وذلك في الباب الرابع المعنون "التجريم والعقوبات وأساليب التحري"، في المواد من 25 إلى 47.

⁵ - ماينو جيلالي، 'الحماية القانونية للمبلغين عن جرائم الفساد، دراسة في الموائيق الدولية والتشريعات العربية'، مجلة الفكر الشرطي، المجلد رقم 28، العدد 108، 2019، ص 108.

⁶ - Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations, l'Office des nations unies contre la drogue et le crime vienne, 2016, P72.

⁷ - القانون رقم 08-22 الم يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها حدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، المرجع السابق.

⁸ - المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج ر عدد 68 مؤرخ في 14 ديسمبر 2011.

⁹ - Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations, p74.

¹⁰ - بلقاسم محمد، نظام التبليغ عن جرائم الفساد في الاتفاقيات الدولية وأثره على التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 58، العدد 04، 2021، ص 134.

¹¹ - تنص المادة 32 من الأمر رقم 155-66 مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية معدل والمتمم " يتعين على كل سلطة نظامية وكل ضابط أو موظف عمومي يصل إلى علمه أثناء مباشرته مهامه خبر جنائية أو جنحة، إبلاغ النيابة العامة بغير توان. وأن يوافيها بكافة المعلومات. ويرسل إليها المحاضر والمستندات المتعلقة بها" ج ر عدد 48 المؤرخة في 10 جوان 1966.

¹² - القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، مرجع سابق.

¹³ - نص المادة 06 من القانون رقم 08-22 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، مرجع سابق.

¹⁴ - بلقاسم محمد، نظام التبليغ عن الفساد في الاتفاقيات الدولية وأثره على التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 134.

¹⁵ - "the kenya public sector complaints handling guide, the commission on administrative justice" office of the ombudsman", Nairobi, 2016, p6.

¹⁶ - ibid, p07.

¹⁷ - Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations, Nations Unies, p79

¹⁸ - "the kenya public sector complaints handling guide, op.cit, p08.

¹⁹ - ibid, p08.

²⁰ - المادة 33 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 19 أفريل 2004، ج ر عدد 26 المؤرخة في 2004/04/25.

- ماينو جيلالي، الحماية القانونية للمبلغين عن جرائم الفساد، مرجع سابق، ص 128.²¹

²² - مغني دليلة، تدابير قانون حماية أمن الشهود والخبراء والضحايا- دراسة مقارنة- مجلة الحقيقة، العدد 41، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017، ص 340.

²³ - بناء على الأمر رقم 02-15 المؤرخ في 23 جوان 2015، ج ر عدد 40 المؤرخة في 23 جويلية 2015، يعدل ويتمم الأمر رقم 155-66 المؤرخ في 08 ماي 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

²⁴ - للتفصيل حول هذا الموضوع، أنظر مغني دليلة، مرجع سابق، ص 322، 324.

أثر تشكيلة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته على استقلاليتها



د/ حمايتي صباح

جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي (الجزائر)

sabah629@gmail.com

د/ حراش أحلام

جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي (الجزائر)

ahlamharrache50@gmail.com

ملخص:

إن محاربة الفساد و الوقاية منه، يتطلب جهودا متناسقة بين العديد من الجهات. وحرصا منها على التصدي لهذه الظاهرة التي تنخر المجتمع فقد تصدت الدولة الجزائرية لذلك بإجراء تعديلات جوهرية مست العديد من الأحكام و المؤسسات التي تعني بالوقاية ومكافحة الفساد، حيث أستبدل المؤسس الدستوري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته. و ما ميز هذه الأخيرة من الناحية العضوية هو التشكيلة المختلفة عن سابقتها، والتي من شأنها أن تحدث أثرا في دعم استقلالية هذه الأخيرة. و السير بها نحو تحقيق الدور الفعال و المنشود من إنشائها.

الكلمات المفتاحية: السلطة ، الفساد، الشفافية، الاستقلالية، سلطة التعيين، التشكيلة

مقدمة:

أن الفساد كظاهرة ليس وليد هذا العصر، و إنما موجود منذ القدم في كل المجتمعات. وينمو بصورة متسارعة، كلما وجد المناخ الملائم لذلك. فهو كالأفة التي تنخر المجتمع وتشكل عائقا في وجه التنمية و التقدم ، وهو هاجس يورق كل حاكم يسعى لإقامة دولة الحق و القانون، كونه يشكل أكبر التحديات و العقبات التي تحول دون الانطلاقة الحقيقية للتنمية و الازدهار في كافة المجالات، الامر الذي جعل الدولة الجزائرية تخطو خطوات متسارعة للانضمام و المصادقة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة هذه الافة، خاصة بعد حجم التراكمات الناجمة عن الممارسات السلبية التي عرفتها البلاد خلال السنوات الماضية. وكذا التجاوزات الخطيرة التي حدثت في تسيير الشأن العام، وتبديد المال العام.

باشرت الجزائر إصلاحات على مستوى التشريعات المنظمة لهذا الاطار بالإضافة الى استحداث اليات مؤسسية للوقاية من الفساد و مكافحته منذ مدة. الا أن هذه الاجراءات و الاليات لم تكن كافية لمواجهة كم الفساد المنتشر. وعلى اثرها دخلت الجزائر في اصلاحات عميقة انطلاقا من برنامج رئيس الجمهورية الذي التزم ببناء جزائر جديدة تعزز فيها مبادي الشفافية و النزاهة و الحكم الراشد، وتكرس فيها أسس دولة الحق و القانون.

و لقد بدأ تجسيد هذا التوجه يظهر في التعديلات الجوهرية التي مست الدستور بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، و التي من بينها التأسيس للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته التي حلت محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.و التي اثبتت عدم نجاعتها.

الملاحظ أن أهم ما ميز السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، عن سابقتها هو توسيع تشكيلتها ليشمل إلى جانب ما كان موجودا قضاة و شخصيات وطنية و ممثلين عن المجتمع المدني. اعترافا بالدور الكبير الذي يلعبه كشریک رئيسي في مكافحة الفساد و الوقاية منه و التبليغ عنه متى استدعى الأمر ذلك. و نظرا لما لتشكيلة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته من أثر في دعم استقلالية هذه الأخيرة ، و السير بها نحو تحقيق الدور الفعال و المنشود من خلال الوقاية من الفساد و مكافحته. هذا الأمر يستدعي النظر في الآلية التي يتم بها إختيار هذه التشكيلة، وكذا الآلية التي يتم بها إنهاء العضوية . وهي الجوانب التي يتم التركيز عليها في هذه المداخلة من خلال الإجابة عن الاشكالية التالية: إلى أي مدى تكفل تشكيلة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته استقلالية هذه الاخيرة ؟

للإجابة عن هذه الاشكالية فقد إعتمدنا المنهجين التحليلي والوصفي وركزنا على الاول كونه الأكثر إفادة في هذه الحالة. فظهر واضحا من خلال تحليل القواعد المنظمة لتشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واستخلاص مدى قدرتها على تحقيق استقلال هذه الاخيرة . وإستعنا بالمنهج المقارن في بعض الحالات للوصول لتقييم تشكيلة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته. حيث تناولنا آلية إختيار الأعضاء وأثرها على استقلالية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته(المبحث الأول)، وتطرقنا لآلية إنهاء المهام ومدة العضوية و أثرها على استقلالية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته (المبحث الثاني).

المبحث الأول

آلية إختيار الأعضاء وأثرها على استقلالية السلطة العليا للشفافية

والوقاية من الفساد ومكافحته

تتمثل مظاهر إستقلالية السلطة من الناحية العضوية في تكريس المشرع للتشكيلة الجماعية لتسيير السلطة ولذلك من أجل دراسة هذه النقطة تستوجب أن نتناول كيفية اختيار أعضاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته. وكذا رئيسها لمعرفة الى أي مدى تضمن هذه الآلية الاستقلالية لهذه السلطة، وخاصة بالنظر للتشكيلة المتنوعة لأعضائها.

المطلب الأول: طريقة الاختيار لأعضاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته:

باستقراء النصوص التي تنطرق للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته وخاصة المادتين 204 و 205 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020⁽¹⁾، نجد أن المؤسس الدستوري وعلى خلاف مؤسسات الرقابة التي نص عليها في الباب الرابع، والتي تعتبر من الاساليب الحديثة في ممارسة السلطة العامة والتي بات المشرع يعتمد عليها بشكل واسع⁽²⁾. فقد أحال للقانون⁽³⁾ ليحدد التشكيلة المتعلقة بالسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته. وبالتالي أبقى المؤسس على النسق السابق. ولم يعمل على دسرة التشكيلة كما هو الحال لبقية مؤسسات الرقابة المنصوص عليها في الباب الرابع⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: أعضاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته المختارين من طرف رئيس الجمهورية.

وبالرجوع للقانون 08/22 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحيته، ولاسيما المواد 24 و 25، نجد أن المشرع احتفظ ببعض سمات الهيئة السابقة " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، خاصة بالنسبة لألية الاختيار المعتمدة و المتمثلة في التعيين من قبل رئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

حيث أن المشرع أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية إختيار ثلاثة أعضاء فقط من أصل 12 عشر عضو من أعضاء مجلس السلطة العليا يعينون بموجب مرسوم رئاسي⁽⁶⁾. بعدما كان سابقا في ضل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ينفرد باختيار كل الأعضاء من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها⁽⁷⁾، و الحقيقة أن هذه الخطوة تحسب للمشرع الجزائري لأنها أنهت احتكار رئيس الجمهورية لاختيار الأعضاء وتوزيع هذه المكنة على عدة جهات أخرى.

الفرع الثاني: أعضاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته المختارين من طرف هيئات أخرى

لقد أحدث المشرع الجزائري اختلافا في عدد الأعضاء وكذا في الهيئات التي أسند لها إختيار الأعضاء الذين سيكتسبون العضوية مباشرة عن طريق التعيين بموجب مرسوم رئاسي وتتوزع آليات الاختيار كمايلي:

- الاختيار من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة، من بين قضاة هذه الجهات: جاءت المادة 24 من القانون 08/22 مختلفة عن المادة 10 من المرسوم 143/06 السالف الذكر، وأعطت للجهات القضائية والجهات الشبه القضائية ممثلة في المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة، إختيار ثلاثة قضاة، واحد من المحكمة العليا، و واحد من مجلس الدولة، و واحد من مجلس المحاسبة. يعينون

بموجب مرسوم رئاسي⁽⁸⁾. وهي سابقة تحسب للمشرع الجزائري حيث أدخل جهات لها الدور الفعال في الرقابة على الفساد لتضع بصمتها في هذه السلطة.

- الاختيار من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة، من بين الشخصيات المستقلة: أسند القانون للسلطة التشريعية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي ورئيس مجلس الأمة إختيار عضوين من بين الشخصيات المستقلة يتم إختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية و القانونية، ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته. بالإضافة لمنح هذه المكنة أيضا للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الاول ورئيس الحكومة حسب الحالة لاختيار عضو حسب نفس الشروط السابقة، حيث يعين الثلاثة بموجب مرسوم رئاسي. وهو ما يخلق توازن بين السلطات الثلاثة ويدعم المشاركة الاختيارية التي تعد أحد ضمانات الاستقلالية⁽⁹⁾.

- الاختيار من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني ، من بين شخصيات المجتمع المدني: أعطى المشرع مكانة اختيار أعضاء للسلطة العليا من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني لاختيار ثلاث شخصيات من المجتمع المعني المعروفين باهتمامهم بقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي⁽¹⁰⁾. ولعل المشرع فعل حسن عندما اسند إختيار هؤلاء الشخصيات لرئيس المرصد كونه الأكثر احتكاكا بهم و يعرف الأنسب منهم.

وعليه يمكن القولان التشكيلة الجماعية المبنية على المشاركة الاختيارية للأعضاء من شأنها دعم الشفافية المعهودة لهم ويشكل مبدئيا ضمانا لاستقلاليتها العضوية⁽¹¹⁾.

المطلب الثاني: طريقة اختيار رئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته :

يعتبر رئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته من بين الشخصيات الهامة في الدولة، وقد نصت المادة 21 من القانون 08/22 على أنه يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية لعهد مدتها خمس سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة ،

الملاحظ على لهذه المادة يلاحظ أنها لم تأتي بجديد بخصوص آلية الاختيار بالنسبة لرئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، عما كان موجودا عند سابقها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. حيث أحتفظ رئيس الجمهورية باختصاص تعيين رئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، وبهذا احتفظت السلطة التنفيذية بسلطتها التقديرية في إختيار هذه الشخصية. ويبدو أن الاحتفاظ بهذه السلطة لم يكن إعتباطيا، وإنما لتفرض رقابتها على هذه السلطة. الامر الذي يمكن أن يؤثر على استقلالية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته تجاه السلطة التنفيذية. فبالإضافة إلى تنوع تشكيلة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته ، يعد تغيير جهات التعيين دعامة ضرورية لكفالة استقلاليتها⁽¹²⁾. وعليه كان من الانجع هو ترك صلاحية اختيار رئيس السلطة العليا للشفافية

والوقاية من الفساد ومكافحته للأعضاء عن طريق الية الانتخاب من طرف اعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. اذ يبقى الانتخاب هو الآلية الأكثر فاعلية. خاصة وأن تحكم السلطة التنفيذية في تعيين رئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، يعد أهم العوائق التي تواجهها، والتي يمكن أن تخضع هذه السلطة لاعتبارات و توازنات سياسية تؤثر سلبا على استقلاليتها و بالتالي فعاليتها.

المبحث الثاني

تحديد العهدة وطريقة إنهاء المهام لأعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وأثرها على إستقلاليتها.

مما يستوجب الوقوف عنده عند حديثنا عن تشكيلة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته هو العهدة، حيث أن تحديدها و عدم تجديد مدتها يعد ضمانا لاستقلالية هذه الأخيرة، كذلك الوسيلة المتبعة في إنهاء المهام، فبالإضافة إلى أن قياس الاستقلالية العضوية يرتبط بطريقة التعيين فهو يرتبط أيضا بالوسيلة التي يتم بها إنهاء المهام .

المطلب الأول: مدة العضوية لدى السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته.

فرق المشرع هذه المرة بين في مسألة تجديد العضوية بين الأعضاء والرئيس على خلاف ما كان سابقا لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.

الفرع الأول: عضوية الأعضاء

بناء على نص المادة 24 من القانون 08/22 فقد حدد المشرع مدة عضوية لأعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بخمس سنوات غير قابلة للتجديد، تمارس لفترة واحدة فقط، وهذا الحكم ينطبق على كل الأعضاء باستثناء الرئيس. وما يمكن ملاحظته من خلال إستقراء هذه المادة هو:

- اللجوء لنظام العهدة مرده للحفاظ على استقلالية السلطة نظر لان عدم الاخذ بنظام العهدة يترتب عنه من جهة بقاء أعضاء تشكيلة هذه السلطة معرضين للعزل في أي وقت.
- أن مدة العضوية بقيت نفسها كما في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي خمس سنوات⁽¹³⁾.

- إن مسألة عدم القابلية للتجديد بالنسبة للعضوية و ممارستها مرة واحدة في حياة الأشخاص، أمر يحسب للمشرع من شأنه أن يساهم في ضمان استقلالية الأعضاء بتحرير العضو من الضغوطات النفسية و المادية بحيث يكون طامع لأي منصب بعد انتهاء مهمته، كما أن وسوسة النفس و الرغبة في التجديد قد تغري

صاحب العضوية لتجعله يميل لأراء السلطات صاحبة التعيين وهذا ما يؤثر سلبا على عمل السلطة. وعليه نستطيع القول أن إمكانية التجديد قد تشكل وسيلة ضغط على العضو المعين للإستفادة من تعيين جديد في هذه السلطة. إذ يعد عدم التجديد تحصيلنا ذاتيا لهذه السلطة . ولقد فعل المشرع حسنا عندما خالف ما كان سابقا⁽¹⁴⁾ .

الفرع الثاني: عضوية رئيس السلطة

بناءا على نص المادة 25 من القانون 08/22 فقد حدد المشرع مدة عضوية لرئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ونلاحظ على هذه المادة أن هناك تقاطع في مدة العضوية بين المرسوم 06/ 143 و القانون 08/22 و تعاكس في قابلية التجديد حيث حافظ المشرع على نفس المدة التي هي خمس سنوات في حين منح للرئيس ميزة بأن منحه إمكانية التجديد للمرة واحدة عكس الأعضاء.

ونري أن تمييز الرئيس بهذه الميزة أمر غير محمود فقد يجعل من الرئيس يسعى لتنفيذ أوامر سلطة التعيين، طمعا في التجديد. وهذا سيعمق من تبعية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته لسلطة التعيين " السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية. وعليه كان الأفضل أن توحد الأحكام لتشمل كل الأعضاء بما فيهم الرئيس سواء في المدة أو في عدم القابلية للتجديد كون عدم القابلية للتجديد تعد احد سمات الاستقلالية⁽¹⁵⁾ .

المطلب الثاني: إنهاء مهام رئيس واعضاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته

على خلاف تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فإن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تتكون من جهازين جهاز تنفيذي يمله رئيس السلطة العليا وجهاز تدوالي يمثله مجلس السلطة طبعا كما هو معمول به في كثير من الهيئات فإن الرئيس سيكون ممثلا بهذه السلطة و الذي يكون مختارا ومعينا من رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: طرق العادية لإنهاء المهام

بالرجوع إلى أحكام القانون 08/22 بالتحديد المادة 24 منه ، نجدها تنص على ما يلي " يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد .و تنهى المهام حسب الاشكال نفسها " .

توسيع هذه التشكيلة لتشمل العديد من الفئات وهو ما وضحناه في هذه المداخلة حيث توصلنا للنتائج التالية :

- استبدال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، هو نقلة نوعية في مجال الرقابة و الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أن المشرع تفتن الى الفرق بين السلطة و الهيئة، واعترف لها بالطابع السلطوي⁽¹⁸⁾ وظهر هذا جليا من خلال بعض الصلاحيات على عكس الهيئة التي كان يغلب عليها الطابع الاستشاري التحسيصي⁽¹⁹⁾.
- نقل صلاحية تحديد تشكيلة السلطة من يد السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية أمر يحسب للمؤسس الدستوري وبعدها عن هيمنة واحتكار السلطة التنفيذية.
- توسيع تشكيلة السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته، و اشراك العديد من الفاعلين في عضويتها يتمشى وطبيعة السلطة العليا. وبالتالي جعلهم اداة للمشاركة والمساهمة في الوقاية من مكافحته .
- ترك هذه السلطة في يد السلطة التنفيذية من ناحية التعيين ، يقيد ويحد من استقلالية هذه السلطة و يؤثر في نشاطها بشكل مباشر ولا يدعم الاستقلالية.
- احتكار رئيس الجمهورية لصلاحية إنهاء المهام بالنسبة لأعضاء السلطة العليا من شأنه أن يحد من استقلالية أعضائها.
- عدم قابلية العهدة لتجديد بالنسبة للأعضاء يدعم إستقلاليتها و يبعد عن افرادها التملق لسلطة التعيين بغية التجديد ، عكس ما هو لدى رئيس الهيئة الذي خصه المشرع بإمكانية التجديد، وهو ما يمكن أن يحد من استقلالية الرئيس تجاه السلطة المعنية طمعا في إعادة التجديد.

التوصيات :

- دسترة تشكيلة السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته، و النص عليها في صلب الدستور .
- غل يد السلطة التنفيذية عن التدخل في عضوية السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته ا عن طريق أبعادها عن التدخل في إختيار أعضائها. أو على الأقل ضبطها بشروط واضحة جدا حتى لا يكون التعيين خاضع للولاءات.

- اشراك جهات اخرى في سلطة التعيين لاعضاء السلطة العليا الى جانب رئيس الجمهورية .
- نقل سلطة اختيار السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته من رئيس الجمهورية إلى أعضاء السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق آلية الانتخاب .
- توحيد الاحكام مع الاعضاء، بالنسبة لرئيس السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته فيما يخص عدم القابلية للتجديد العهدة .
- تحديد الجهة التي يمكن لها انهاء مهام الرئيس مع توضيح اسباب الانهاء بدقة .

الهوامش:

- (1) مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- (2) عبد الصديق شيخ، دور ومهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة أفاق للعلوم، جامعة المدية، المجلد 05، العدد 18، 2020، ص 35.
- (3) تطبيقا لنص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أصدر المشرع الجزائري القانون 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحيته، الجريدة الرسمية، العدد32، المؤرخة في 14 ماي 2022.
- (4) عمل المؤسس الدستوري على دسرة التشكيلة فيما يتعلق ببعض بمؤسسات الرقابة كالمحكمة الدستورية والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات أنظر الباب الرابع من الدستور .
- (5) المادتين 21 و 24 من القانون 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحيته، الجريدة الرسمية، العدد32، المؤرخة في 14 ماي 2022.
- (6) المادة 23 من القانون 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحيته، السالف الذكر.
- (7) المادة 10 من المرسوم رقم 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية عدد74 المؤرخة في 22 نوفمبر 2006.
- (8) المادة 23 من القانون 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحيته، السالف الذكر.
- (9) سهام صديق، مظاهر استقلالية السلطات الادارية المستقلة في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، العدد 04، ديسمبر 2017، ص 197.
- (10) المادة 23 من القانون 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحيته، السالف الذكر.
- (11) سهام صديق، المرجع السابق، ص 197.

(12) المرجع نفسه، ص 197.

(13) انظر المادة 21 و 24 من القانون 08/22 وكذا المادة 05 من المرسوم رقم 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، السالف الذكر.

(14) المادة 05 من المرسوم رقم 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، السالف الذكر.

(15) سهام صديق، المرجع السابق، ص 197.

(16) المادة 05 من المرسوم رقم 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، السالف الذكر.

(17) فاطيمة عثمان، التصريح بالامتلاكات كألية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 49.

(18) مليكة هنان- بن عامر بواب، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الرقابة ومكافحة الفساد من خلال التعديلات الدستورية 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 08، المركز الجامعي الببيض، جوان 2021، ص 18.

(19) نسرين مشته، بشير سليم، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في ظل القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 02، أفريل 2021، ص 587.

واقع الفساد المالي والإداري في الجزائر وسبل مكافحته

The reality of Financial and administrative corruption in Algeria and ways to combat it

ط.د/ صحراوي مسعودة

جامعة الشهيد حمه لخضر (الوادي)



د/ زرقيني راضية

جامعة الشهيد حمه لخضر (الوادي)

sahraoui-massaouda@univ-zerguiniasma@gmail.com
eloued.dz

ملخص:

تعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية واسعة الانتشار وذات جذور عميقة تأخذ أبعاد واسعة، فظاهرة الفساد لا تعترف بالحدود الزمنية ولا بالحدود المكانية، إذ أنّ وجودها لا يقتصر على دولة دون أخرى، لهذا تعتبر ظاهرة الفساد المالي والإداري إحدى القضايا الكبرى، وأخطر المشكلات التي اتفقت تقارير الخبراء والمختصين على ضرورة مكافحتها وعلاجها، لما تسببه من مخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، إذ أصبح الفساد المالي والإداري العدو الأكبر لتحقيق برامج التنمية وانتشار الفقر والتخلف وما يخلّفه من انعكاسات خطيرة على جميع جوانب حياة المواطنين.

الكلمات المفتاحية: الفساد المالي والإداري، مكافحة الفساد، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

مقدمة:

يعتبر الفساد المالي والإداري ظاهرة سلبية تؤرق جميع المجتمعات المتطورة منها والمتخلفة لما له من انعكاسات سلبية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لذلك وجب مكافحته والحد من انتشاره باستعمال الآليات المتخصصة في ذلك، واستصدار الوانين تسهم في ردع كل من تسوّل له نفسه الحصول على امتيازات غير مستحقة أو مخالفة الأنظمة المعمول بها، والجزائر كغيرها من الدول التي تعاني من هاته الظاهرة والتي أصبحت ظاهرة للعيان، لما تسببت به في تدمير الاقتصاد الوطني وانعدام الثقة بين الإدارة والمواطن، وخلق مناخ ضبابي طارد للاستثمار تسوده عدم الشفافية ووضوح المعالم.

لذلك عملت الجزائر كغيرها من الدول والمنظمات الحكومية وغير الحكومية من إيجاد آليات لمكافحته من خلال سنّ قوانين وتشريعات تهدف إلى الحد من هذه الظاهرة، وضمان بيئة تتسم بالشفافية والمصداقية.

الإشكالية:

ما هي الجهود المتخذة لمكافحة الفساد المالي والإداري في الجزائر والحد من انتشاره؟

للإجابة على هذه الإشكالية قسّمنا ورقتنا البحثية إلى مبحثين أساسيين، إذ سنخصّص المبحث الأول إلى مفهوم الفساد المالي والإداري، وسندرس في المبحث الثاني آليات مكافحة الفساد المالي والإداري.

المبحث الأول:

مفهوم الفساد المالي والإداري

إنّ الفساد المالي والإداري هو ظاهرة مستمرة ذات ممارسات غير شرعيّة، لها أبعاد وتوصيفات متعدّدة بتعدّد أنواعها ومظاهرها وأدواتها، التي تنعكس تأثيراتها على مجمل العملية التّنموية، وبالتالي على رفاهية المواطنين، لذلك سنحاول من خلال هذا المبحث إلى تسليط الضّوء على مفهوم الفساد المالي والإداري من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، إذ سنتناول ضمن المطلب الأوّل تعريف الفساد المالي والإداري وسندرس ضمن المطلب الثّاني أسباب تفشّي الفساد المالي والإداري وأنواعه.

المطلب الأوّل: تعريف الفساد المالي والإداري

الفساد هو ظاهرة عامّة، أو ربّما مجموعة من الظواهر المرتبطة مع بعضها البعض بطرق مختلفة، ولا يوجد تعريف تحليلي واحد له، وإنّما توجد تعاريف متعدّدة⁽¹⁾، فحسب قاموس "Webster" هناك تعريفان للفساد الإداري وفق المدرسة القيمية هما "إضعاف أو إفساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقيّة"، أو "الحثّ على العمل الخاطي بواسطة الرّشوة أو الوسائل غير القانونيّة الأخرى"⁽²⁾.

كما يعرف على أنّه "إساءة استعمال السّلطة الحكوميّة للحصول على مكاسب أو منافع خاصّة بمخالفة أحكام القواعد أو القوانين أو التّشريعات أو اللّوائح المعمول بها"⁽³⁾.

ويعرف أيضا بأنّه "التّغيير غير المرغوب فيه في المعاملة بين القطاع العامّ والقطاع الخاصّ، والذي يمثّل تفويضاً للثّقة العامّة، أو خرقاً للقوانين والسياسات والإجراءات التي توضع موضع التّنفيذ للصّالح العامّ لغرض تحقيق المنافع الشّخصيّة على حساب المجتمع، وذلك بإعطاء أو أخذ الرّشاوى أو الامتيازات وذلك بإساءة استعمال السّلطة والتّفوذ في المؤسّسات الرّسمية"⁽⁴⁾.

كما يعرف الفساد المالي بأنّه "الانحرافات الماليّة ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدّولة (إدارياً) ومؤسّستها في مخالفة ضوابط وتعليمات الرّقابة الماليّة"⁽⁵⁾.

من خلال التّعريفات السّابقة يمكن القول بأنّ الفساد بصفة عامّة هو سلوك اجتماعي تدلّ عليه بعض المؤشّرات المتعلّقة بغياب المؤسّسة الفعّالة سياسياً وإدارياً والانحراف عن القيم الاجتماعيّة والأعراف السّائدة واتباع الأطماع الماليّة، والتّهرب من الكلفة الواجبة والحصول على منافع غير مشروطة⁽⁶⁾.

وقد وضع البنك الدّولي عدّة تعريفات للفساد، كان آخرها التّعريف الآتي: "الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامّة لتحقيق مكاسب خاصّة، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظّف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد وإجراءات مناقصة عامّة، كما يتمّ عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشّركات بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامّة للتّغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النّافذة، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامّة دون اللّجوء إلى الرّشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدّولة مباشرة"⁽⁷⁾.

ويلاحظ من هذا التعريف بأنه يركّز على سبب الفساد في السلطات العامة وإساءة استخدامها، ويربط بين الفساد وأنشطة الدولة وتدخّلها في السوق ووجود القطاع العام، بمعنى أنّ هذا التعريف يستبعد إمكانية الفساد في القطاع الخاص، ويركّز بصفة مطلقة على الفساد في القطاع العام.

المطلب الثاني: أسباب تفشّي الفساد المالي والإداري وأنواعه

يتضمّن الفساد معاني عديدة في طيّاته، وهو موجود في كافّة القطاعات الحكومية منها والخاصّة، فهو موجود في أيّ تنظيم يكوّن فيه للشخص قوّة مهيمنة أو قوّة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار وتكون هناك حرّية في تحديد الأفراد الذين سيتلقّون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون أخرى وباعتبار الفساد المالي والإداري هو إحدى صور الفساد، فإنّ هذا الأخير لا يأتي دون دوافع تؤدّي إلى ظهوره وانتشاره، كما أنّه الفساد المالي والإداري ينقسم إلى عدّة أصناف، لذلك سنحاول من خلال هذا المطلب من التطرّق إلى أسباب الفساد المالي والإداري ضمن الفرع الأوّل، وإلى أنواع الفساد المالي والإداري ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأوّل: أسباب الفساد المالي والإداري

يعدّ الفساد المالي والإداري في نظر الجميع ظاهرة اقتصادية وسياسية واجتماعية مرفوضة يجب معالجتها والتخلّص منها وحماية المجتمع في آثارها السلبية وشروطها، لذلك فإنّ هذه الأخيرة قد تؤدّي إلى ظهورها عدّة أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية، وهو ما سنوضّحه ضمن هذا الفرع.

أوّلاً: الدوافع والأسباب الاقتصادية والاجتماعية للفساد المالي والإداري.

إنّ ظاهرة الفساد تحكمها في مجموعها أسباب متداخلة ومتفاعلة فيما بينها، وهذه الأسباب تتمثّل بطبيعتها المباشرة أو غير المباشرة الجذور الأساسية لانتشار الفساد الإداري والمالي، حيث تلعب الظروف الاقتصادية والاجتماعية دوراً هاماً باعتبارها أحد الدوافع التي تؤدّي إلى ظهور الفساد المالي والإداري⁽⁸⁾ والتي يمكن وضعها ضمن النقاط التالية:

1. عدم فعالية نظم الرقابة الاقتصادية والمالية في المؤسسات وبالتالي قد تكون سبباً للفساد الإداري بل التغطية المستمرة للفسادين وتوفير الحماية لهم.
2. سيطرة الدولة على الاقتصاد أو احتكار عدد محدود من المؤسسات لمعظم القطاع الاقتصادي وحماية هذه المؤسسات من المنافسة سوف يؤدّي إلى تشجيع هذه المؤسسات على ممارسة الفساد⁽⁹⁾.
3. غياب الشفافية وضعف أداء وفعالية أجهزة الرقابة الداخلية في مؤسسات الجهاز الإداري للدولة.
4. الانحراف السلوكي والقيمي وخصوصاً عند أصحاب الوظائف العليا.
5. عدم اعتماد معايير موضوعية تستند للكفاءة وتحمل المسؤولية عند تعيين الموظفين المسؤولين في الوظائف.
6. قصور القوانين والأنظمة في الردع والمعالجة⁽¹⁰⁾.
7. انخفاض مستويات الأجور في القطاع الحكومي، ممّا يدفع بالموظّف إلى قبول الرّشوة لتحقيق التوازن في الإنفاق الاستهلاكي الخاص.
8. عدم وجود برنامج حقيقي شامل لمكافحة الفساد تتبناه الدولة ومؤسسات المجتمع المدني.
9. غياب الوازع الأخلاقي والديني.

10. ضعف مؤسسات المجتمع المدني وتهميش دورها.

ثانيا: الدوافع والأسباب السياسية للفساد المالي والإداري

إنّ الفساد المالي والإداري يحدث بسبب المناخ السياسي واتباع بعض الدول أيديولوجيات مختلفة معاصرة تتعارض تتفق بشكل أو بآخر مع التعاليم الدينية، ولقد انعكس ذلك على الاستقرار السياسي في معظم الدول بصفة عامة والدول النامية بصفة خاصة، ومن بين الأسباب السياسية التي ساعدت في تفشي وظهور الفساد المالي والإداري ما يلي:

1. غياب الديمقراطية والشورى أدت إلى حرمان العديد من المواطنين من المشاركة في إبداء الآراء ومن المساهمة في رسم السياسات العامة.
2. عجز الأجهزة التنفيذية في الدولة عن ممارسة مهامها وعجز الحكومة عن تحسين أحوال العاملين في الدولة، وتسلبت بعض المسؤولين في الدولة واستغلال نفوذهم لتحقيق مصالح خاصة⁽¹¹⁾.
3. اعتماد الولاء السياسي كمعيار في تعيين القيادات الإدارية في المواقع المهمة.
4. عدم الاستقرار السياسي وما يتبع ذلك من دكتاتورية وتفرد بالسلطة⁽¹²⁾.
5. غياب حرية الإعلام وعدم السماح للصحفيين والمواطنين بالاطلاع على المعلومات والسجلات التي توضح طبيعة العمل والتجاوزات الحاصلة فيه.
6. ضعف الإرادة والنية الصادقة لمكافحة الفساد، وعدم اتخاذ إجراءات صارمة ووقائية وعقابية بحق عناصر الفساد بسبب إشراكها أو اشتراك بعض أطرافها في الفساد.
7. عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات⁽¹³⁾.

الفرع الثاني: أنواع الفساد المالي والإداري

يمكن التمييز بين مجموعة من أنواع الفساد المالي والإداري انطلاقا من المعايير المعتمدة في تحديد هذه الأنواع، وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين أنواع الفساد المالي والإداري من حيث⁽¹⁴⁾:

أولاً: من حيث الحجم

وينقسم إلى نوعين:

- 1- الفساد الصغير (أي فساد الدرجات الوظيفية الدنيا): وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين، لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين.
- 2- الفساد الكبير (فساد الدرجات الوظيفية العليا للموظفين) والذي يقوم به كبار المسؤولين الموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية، وهو أهم وأخطر لتكليفه مبالغ ضخمة للدولة.

ثانيا: أنواع الفساد من حيث الانتشار

وينقسم بدوره إلى نوعين:

- 1- الفساد المحلي: يقصد به ما يشير من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد، ولا ينأى كونه فساد صغار الموظفين والأفراد ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع ممن لا يرتبطون في مخالفتهم بشركات أجنبية تابعة لدول

أخرى، وعلى الرغم من أنّ الفساد ظاهرة عالمية منتشرة بشكل واسع إلا أنّ ذلك لا يخفّف من شدة خصوصيتها وكثافتها في بعض الدّول، ومنها العراق الذي يعدّ في الوقت الحاضر من الدّول الرائدة في مجال انتشار الفساد، حيث تصدر مع كلّ من غينيا، وميانمار وهايتي قائمة الدّول الأكثر فسادا في العالم حسب معطيات مسح أجرته منظّمة الشّفافية الدّولية.

2- الفساد الدّولي: وهو الفساد الذي يأخذ أبعادا واسعة وكبيرة تصل إلى نطاق عالمي ضمن نظام يعرف بالاقتصاد الحرّ، وقد تترابط الشّركات المحليّة والدّوليّة والقيادة السّياسيّة فتأخذ كلّ منافع ذاتيّة متبادلة يصعب التّفريق بينهما، وفي هذا النّوع وتكمن الخطورة العظمى على المدى الواسع.

وقد يأخذ أشكالاً مختلفة، فقد يكون في صورة رشاًوى ومدفوعات غير مشروعة في إطار التّجارة والمساعدات الأجنبيّة وتدفّقات الاستثمار بين الدّول، أو في صورة مزايا تفضيليّة في فرض التّجارة أو التّحيز لصالح اقتراحات استثماريّة معيّنة أو استبعاد بعض العملات من نطاق المعاملات الدّوليّة بالخداع، وقد يظهر في صورة أكثر خطورة على المجتمعات مثل الاتّجار بالمخدّرات والإنسان والأسلحة وتبييض الأموال... الخ⁽¹⁵⁾

ثالثا: أنواع الفساد من حيث القطاع

1- الفساد في القطاع العامّ: وهو الفساد المستشري في الإدارة الحكوميّة وجميع الهيئات العموميّة التي تتبّعها، وهو من أكبر معوّقات التّنمية، وفيه يتمّ استغلال المنصب العامّ لأجل الأغراض والمصالح الشّخصيّة⁽¹⁶⁾، فالقطاع العامّ يعدّ مرتعا خصبا للانحرافات الإداريّة والسّرقات العالميّة لأنّ الحافز الفردي غائب والمصلحة الشّخصيّة للقائمين على النّشاط الاقتصادي غير متوقّرة، فيكون التعويض دائما هو ذلك النّمط من توظيف العامّ لصالح الخاصّ وتحويل المواقع إلى (دكاكين) يجلب أصحابها المنافع ويستغلّون المواقع من أجل أهداف لا علاقة لها بأن تربح المنشآت والشّركات العامّة أو تخسر مادامت الدولة هي المالك الوحيد القادر على تعويض الخسائر وتغطية السّرقات، بل وربّما التّسرّع على فساد الكبار أحيانا⁽¹⁷⁾.

2- الفساد في القطاع الخاصّ: أشار تقرير منظّمة الشّفافيّة العالميّة إلى أنّ الشّركات الأمريكيّة هي أكثر الشّركات التي تمارس أعمالا غير مشروعة، تليها الشّركات الفرنسيّة والصّينيّة والألمانيّة، كما يشير التّقرير إلى أنّ جيشا كبيرا من كبار الموظّفين في أكثر من 136 دولة يتقاضون مرتّبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشّركات، وتزداد هذه الدّول في شرق آسيا وأمريكا اللاتينيّة، وقد يأتي كبار الضّباط في الجيش والشرطة وكبار المسؤولين السّياسيين في مقدّمة هذا الحشد الهائل من النّاس، وقد تمّ اكتشاف قرابة 30 بليون دولار أمريكي قدّمها الشّركات الأمريكيّة لتسهيل إبرام أكثر من 60 عقد للشّركات الأمريكيّة في الخارج.

وفي الوقت الذي يشير فيه تقرير خاص بصندوق النّقد الدّولي إلى أنّ هناك نسبة كبيرة من الأموال التي اقترضتها البنوك الأمريكيّة للدّول النّامية تعود مرّة أخرى إلى الولايات المتّحدة الأمريكيّة وسويسرا وتودع في بنوكها بحسابات شخصيّة لمسؤولين في تلك الدّول، بالإضافة إلى مظاهر الإسراف الكثير في استخدام هذه الأموال واستغلالها⁽¹⁸⁾.

كما يشير تقرير نشرته الصّحف الأمريكيّة إلى أنّ هيئة الأمم المتّحدة تهدر سنويّا 400 مليون دولار بين الفساد والتّبذير وسوء الإدارة.

المبحث الثاني:

آليات مكافحة الفساد المالي والإداري في الجزائر

إنّ الفساد هو ظاهرة تعاني منها الجزائر كبقية الدّول، إلّا أنّ المتمعّن يجد أنّ السّنوات الأخيرة عرفت فيها الجزائر قفزة نوعية للفساد في مختلف قطاعات الدّولة الجزائرية، الأمر الذي جعلها تتكبّد خسائر مالية كثيرة في المجال الاقتصادي، ناهيك عن تراجع مكانتها إقليميًا ودوليًا، وهو أنّ الأمر الذي أكّده تقارير ودراسات أجرتها بعض المنظّمات الدّولية مثل البنك الدّولي الذي فصلت دراسة قام بها حول من مناخ الاستثمار في الجزائر والتي شملت 562 مؤسسة خاصّة وطنية وأجنبية سنة 2000م إلى أنّ الفساد هو أوّل عائق يقف في وجه الاستثمار في الجزائر، إضافة للعوائق الماليّة خاصّة فيما يتعلّق بالقروض وصعوبة الحصول على العقار الصّناعي⁽¹⁹⁾.

وقد حاولت السّلطات الجزائرية محاربة هذه الظّاهرة عن طريق التعاون مع المجتمع الدّولي من جهة والقيام بإصلاحات جوهرية للقوانين في جهة أخرى⁽²⁰⁾، وهذا ما سنحاول توضيحه أكثر ضمن هذا المبحث والذي سنقسّمه بدوره إلى مطلبين، إذ سنخصّص المطلب الأوّل: الإطار القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وسندرس ضمن المطلب الثاني: تنظيم السلطة العليا للثّقافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المطلب الأوّل: النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

ممّا لا شكّ فيه أنّ محاربة الفساد لا ينحصر على المستوى الوطني والدّاخلي فقط، بل يجب أن تعزّز بدعم دول والعكس صحيح، وبما أنّ حماية مؤسسات الدّولة من هذه الظّاهرة الخطيرة هو الهدف الأساسي سواء بإصدار قوانين مجرّمة لهذه الأفعال أو بإحداث آليات نفسية وهيئات وطنية يقفل على تتبع هذا النوع من الجرائم مثل ما تمّ إستحداثه في الجزائر للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، ونظم أحكام هذه الهيئّة من خلال القانون رقم 08-22 المؤرخ في 25 ماي 2022 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للثّقافية والوقاية من الفساد ومكافحتها وتشكيلها وصلحاياتها⁽²¹⁾.

في إطار الإصلاح المؤسّساتي الذي تبناه التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²²⁾ نصّت المادة 04 من نهج على إنشاء مؤسسة رقابية جديدة هي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

وفيما يلي سنحاول تسليط الضوء من خلال تعريفيها وبيان أهم خصائصها ضمن فريغين.

الفرع الأوّل: تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
عرف المشرع الجزائري السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 2 من القانون رقم 08/22 السالف الذكر بأن "السلطة العليا مؤسسة مستقلة

تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري" كما عرفت في المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة

أما القانون رقم 01/06 فقد عرفها في المادة 18 منه بأنها "سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى رئيس الجمهورية. وعلى هذه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من بين السلطات الإدارية المستقلة، وهي مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتحمل على ترسيخ قيم المواطنة ونشر ثقافتها النزاعة في المجتمع وتحريز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد⁽²³⁾.

الفرع الثاني: خصائص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتميز السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بجملة من الخصائص منها.

أولاً: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية نص عليها المؤسس الدستوري ضمن الباب الرابع بعنوان مؤسسات الرقابة وخصص لها فصلاً كاملاً وهو الفصل الرابع بعنوان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد أدرجها ضمن الإطار الصحيح لها، وهو الرقابة خلافاً لما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016.

حيث أدرجها المؤسس الدستوري ضمن المؤسسات الاستشارية ثم تناقض مع نفسه واعتبرها سلطة إدارية مستقلة كما اعتبرها هيئة وليست مؤسسة خلافاً لما تضمنه عن وان الفصل الثالث⁽²⁴⁾.

ثانياً: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة: لقد أكد المشرع الجزائري على أن هذه السلطة هي سلطة مستقلة وهذا نوع جديد من أساليب محاربة السلطة العامة لأنها تتمتع باستقلالية في اتخاذ القرارات وهي تجمع بين وظيفتي التيسر والرقابة.

أما إستقلالية هذه السلطة فتعني أنها سلطة إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية ولا تخضع لرقابتها إطلاقاً بالرغم من أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة بحيث يمكنها تحقيق أهدافها الرامية إلى الوقاية من الفساد⁽²⁵⁾.

فعدم الاستقلالية التي أشار إليها المؤسس الدستوري أو كذا القانون رقم 08-22 السالف الذكر، إلا أن ما يلاحظ من خلال نصوص المواد 36 و38 من القانون 08-22 السالف الذكر، ابن أقر المشرع من خلها على أن السلطة تزود بميزانية خاصة تقيّد في الميزانية العامة للدولة، كما تمسك محاسبة السلطة العليا وفقاً لقواعد الوقاية العمومية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ومن ثمة فتتمويل السلطة من طرف

الدولة عن طريق الاعانات التي تقدم إليها، يؤدي حتماً إلى خضوعها لرقابة مالية يمارسها مراقبة مالي ي عيّن الوزير المكلف بالمالية، ومن هنا يظهر جلياً تبعية السلطة المالية للسلطة التنفيذية، ومن هنا يتبين أن الإستقلال المالي تظل غيّر مكتملة⁽²⁶⁾.

ثالثاً: السلطة العليا للشفاافية والوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة رقابية خلّافاً للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي كانت هيئة استشارية بموجب التعديل الدستوري 2016، تمارس مهامها الاستشارية في شكل توصيات وآراء أو تقارير تصدرها وفقاً لنظامها الداخلي، فإن السلطة العليا للشفاافية والوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة رقابية ثم ادراجها ضمن مؤسسات الرقابة التي انيط بها التحقيق في كفيّات استخدام الوسائل العادية والأحوال العمومية وتيرها⁽²⁷⁾ رابعاً: اسناد صلاحية اصدار الإطار القانوني للمنظم للسلطة العليا للشفاافية والوقاية ومكافحته للمشرع عن طريق قانون يحدد تنظيمها وتشكيلها، وكذا صلاحياتها الأخرى حسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 205 من التعديل الدستوري 2020.

على خلاف تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق مرسوم رئاسي، بل وبإيعاز صريح من القانون 01-06 نفسه كما هو واضح من خلال الفقرة الثانية من المادة 18 من هذا الأخير، بما يفيد أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية هي التي إعنتت بتنظيم لكل الجوانب التنظيمية الخاصة بالهيئة، والتي وصفها كل من القانون 01-06 والمرسوم 413-06، بالسلطة الإدارية المستقلة وعليها، أفلا يمكن إعتماد هذا الأمر بمثابة تنازل ضمنّي من المشرع للسلطة التنفيذية بتنظيم مسألة تدخل أساساً في مجال التشريع، نظراً لخطورة المجال المرتبطة به من جهة، وضماناً للإستقلالية هذه الأخيرة من جهة أخرى، مما أثار بشكل كبير على الإستقلاليتها⁽²⁸⁾.

خامساً: التبعية لرئيس الجمهورية إن إستحداث السلطة العليا للشفاافية والوقاية من الفساد ومكافحته لم يكن نتيجته بمتصادم من طرف السلطة التنفيذية بل نتيجته مصادقة الجزائر على الاتفاقيات التي تلزم الدول التي صادقت عليها بضرورة إحداث هيئة مستقلة تعنى بمكافحة الفساد وبالتالي لا توجد نية حقيقيّة لمكافحة الفساد بصورة فعلية، هناك من يرى العكس بحيث يبرر تبعيةها لرئيس الجمهورية لكي تمارس عملها بكل قوة وصرامة وتكون في منأى عن كل التدخلات والضغوط الخارجية والتكتلات السياسية الضاغطة⁽²⁹⁾، كما نلاحظ أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 اسقط عبارة تبعيةها إلى رتب الجمهورية ولعل ذلك دلالة على مواجهة هذه النقطة من طرف المشرع الدستوري نظراً لان تقيدات التي وجهت له اذ طلاقاً مما تبناه في التعديل الدستوري لسنة 2016.⁽³⁰⁾

المطلب الثاني: تنظيم السلطة العليا للشفاافية والوقاية من الفساد ومكافحته

إن الهدف من إنشاء السلطة العليا هو العمل على الوقاية من الفساد ومكافحته وتحقيق ذلك يتطلب توفير أكبر قدر من الضمانات التي تحرر السلطة وتتيح لها الإستقلالية اللازمة من الناحية العضوية.

وعليه سننتظر من خلال هذا المطلب إلى تشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ك فرع أول وسندرس صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأول: تشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
لقد تدارك المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 08/22 السالف الذكر كل النقائص التي شابت طريقة تعيين أعضاء الهيئة في المرسوم 413/06 المعدل والمتمم، ليتبنى المشرع أسلوب الإشتراك في إختبار أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مع مختلف السلطات الموجودة في الدولة وهذا من شأنه أن يمنح إستقلالية أكثر الأعضاء، ويتضح ذلك من خلال تشكيل السلطة العليا، حيث أن مجلس السلطة يضم رئيسا 12 عضوا يعيّنون كالتالي:

- ثلاث أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.
- ثلاث قضاة يتم إختيارهم من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة حيث يختار قاض من المحكمة العليا وقاض من مجلس الدولة وآخر من مجلس المحاسبة.

- ثلاث شخصيات مستقلة يتم إختيارهم على التوالي من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة

- ثلاث شخصيات من المجتمع المدني، يختارهم رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني، من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

وعليه فإن رئيس الجمهورية وفقا للقانون رقم 08-22 السالف الذكر لم يعد يحتكر سلطة إختيار أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فيعود له إختيار ثلاث أعضاء فقط، والمشرع لم يقيده في ذلك بأي معايير أو مواصفات يجب أن تتوفر في العضو إلا أن يكون من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.

وتحدد مدة العضوية في السلطة العليا بخمس سنوات غير قابلة للتجديد بالنسبة لأعضاء مجلس السلطة العليا، أما رئيسها فهو يعين لعهد مدتها خمس سنوات أيضا لكنها قابلة للتجديد مرة واحدة⁽³¹⁾.

وبالتالي فإنّه يتضح من خلال القانون رقم 08-22 السالف الذكر فإن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تشكل في جهازين أساسيين هما.

1- رأي س السلطة العليا:

يعتبر رأي س السلطة العليا هو الممثل القانوني لها، لذلك خولها القانون رقم 22-08 عدة صلاحيات تناسب مع مركزها أين يصطلع بإعداد الإستراتيجيات الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهرة على تنفيذها ومتابعتها كما يسعى إلى تطوير سبيل التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي وتبادل المعلومات معها.

كما يتولى الرأي س إعداد مشروع مخطط السلطة العليا، وكذا إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا، وله أيضا إعداد مشروع الميزانية السنوية، إلى جانب إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعها إلى رأي س الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليهما.

كما له صلاحيات إحالة الملفات التي تتضمن وقائع ذات طابع جزائي إلى النائب العام المختص إقليميا بدلا من تحويلها إلى وزير العدل وفق ما كان عليها الحال في المرسوم 06-413.

2- مكتب السلطة العليا:

مجلس السلطة العليا جهاز يرأسه رأي س السلطة العليا، ويتولى أمانته الأمين العام للسلطة العليا، ويتكون من عدة أعضاء ومن ناحية أخرى خولت له بعض الصلاحيات في إطار إجتاعاته القانونية التي تتناسب و تركيبتها البشرية، كما يجتمع المجلس في دورة عادية بناء على استدعاء رأي س مرة واحدة على الأقل لكل ثلاثة أشهر، كما يمكنه إجتماع في دورات غير عادية بناء على استدعاء من الرأي س تلقائي، أو بناء على طلب نصف أعضاءه على الأقل، ولا تصح مداولات المجلس إلا بحضور نصف أعضاءه على الأقل، كما تتخذ قرار المجلس بالأغلبية، وفي حال تساوي الأصوات يرجح صوت الرأي س. وخلال إجتماع المجلس فإن هذا الأخير يتولى ما يلي:

- دراسة مشروع مخطط عمل السلطة العليا الذي يعرضه عليها رأي س السلطة العليا والمصادقة عليها وكذا الموافقة على مشروع ميزانية السلطة ونظامها الداخلي.
- إصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بالنزاهة
- دراسة الملفات التي يحتمل أن تتضمن أفعال فساد والتي يعرضها عليها رأي س السلطة العليا.
- ابداء الرأي في الوسائل التي تعرضها الحكومة أو البرلمان أو أية هيئة أو مؤسسة أخرى، على السلطة العليا ذات العلاقة بإختصاصاتها.
- ابداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مع الهيئات والمنظمات الدولية.

— الموافقة على التقرير السنوي لنشاطات السلطة العليا⁽³²⁾.

الفرع الثاني: صلاحيات السلطة العليا للثقافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

لقد حدد القانون رقم 08-22 صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكانت صلاحياتها ومهامها كالآتي:

1- تهدف السلطة إلى تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية وتتولى فضلا عن الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 205 من الدستور⁽³³⁾.

2- تتولى السلطة العليا التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتمدة في ذمته المالية.

3- تتولى السلطة العليا متابعة مدى إمتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

4- تقوم السلطة العليا عند ما تعان إمام من تلقاء نفسه أو بعد تبليغها أو إخطارها وجود إنتهاك لجودة فعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات المتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها بتوجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الإنتهاكات في أجل الذي تحدده.

5- في حالة وجود عناصر جديّة تؤكد وجود تراب غير مبرر للموظف العمومي، يمكن السلطة العليا أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي امحمد تقرير بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز الممتلكات لمدة 3 أشهر عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة⁽³⁴⁾.

خاتمة:

للفساد المالي والإداري جذور تاريخية عميقة ومتنوعة، تعدت اليوم نطاق المحلية نحو العالمية وارتبطت بما حولها من تطورات دولية كانت بمثابة العامل المساعد الذي حفز على إنتشارها العامل المساعد الذي حفز على إنتشارها المالي، تزايدت تشابكتها وعمقت تأثيراتها، فأضحى الفساد بآلياته المختلفة لغة وطريقة تفاهم في هذا العصر إن تبين ذلك بين دولة وأخرى، فمن خلال دراساتنا لواقع الفساد المالي والإداري في الجزائر وبينا ألية المكافحة توصلنا إلى جملة من النتائج نذكر منها:

— يظهر الفساد المالي والإداري في القطاعين العام والخاص ولكن بنسب متباينة فهو منتشر في القطاع الأول أكثر من الثاني لاسيما في الدول النامية التي تتمتع بثروات طبيعية وذلك لأسباب داخلية وخارجية

— أن تأثيرات الفساد المالي والإداري باهضة جدا على خزينة الدولة.

- رغم وجود الهيئات والقوانين في الجزائر إلا أن ذلك لم يمنع من اهدار المليارات نتيجة للأشكال المتعددة للفساد المالي والإداري، ولم يقلص من حجم هذا المرض الذي يؤدي اقتصادنا ويساهم في هروب المستثمرين.
- تحول صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من صلاحيات الهيئة الاستشارية إلى صلاحيات رقابية، حتى تجعل السلطة أكثر فعالية في مكافحته الفساد، فإن لم تستطع تحقيق ذلك بواسطة إحدى صلاحياتها انتقلت إلى استكمال دور وصلاحيات أخرى أكثر نجاعة، وهذا كله من أجل مكافحة الفساد وتحقيق أكبر قدر من الشفافية.
- المساهمة المحترمة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في قضايا الفساد بحيث أنها لم تقم إلى حد اليوم بأي دور بارز في المجال بسبب قصور التشريعات.
- من خلال ما تقدم من نتائج نقتراح التوصيات التالية:
- ضرورة التوعية بمخاطر الفساد وتباين أنواعه ومظاهره من خلال عقد اللقاءات التحسيسية والندوات والملتقيات.
- تعزيز الشفافية والمساءلة وإيجاد آليات أكثر فعالية للرقابة والمحاسبة الداخلية من خلال وحدات رقابة في كل مؤسسة.
- وضع إجراءات أدبية خاصة بمخالفات الفساد وعقوبات
- ضرورة إلزام الفاسدين بإرجاع الأموال التي استولوا عليها مصادرة أموالهم وأمل الكهم.
- ضرورة الشفافية في العمل الإداري وتبسيط وتسريع إجراءات المعاملات الإدارية.
- العمل على ضمان استقلالية حكيمة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ودعمها بالصلاحيات الفعلية والوسائل الكفيلة بردع المفسدين وتقديهم للعدالة.
- إدراج صلاحيات استثنائية في مجال التحري في جرائم الفساد للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كإجراء وقائي من جرائم الفساد
- تعزيز تعاون السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مع مختلف الهيئات الإدارية والقضائية التي لها علاقة بمكافحة الفساد.

التهميش:

- (1) معمر بوطالي، سايب زيتوني، الإصلاح الإداري الإلكتروني كسبيل لمكافحة الفساد الإداري والمالي في الإدارة العمومية، مجلة دفاتر اقتصادية، مجلد 03، العدد 01، ص: 138.
- (2) عبد الكريم طالب، منصور حاج موسى، محاربة الفساد الإداري والمالي في الجزائر في ظل السلطة العليا للشفافية والوقاية في الفساد ومكافحته، مجلة التحليل والاستشراف الاقتصادي، مجلد 03، العدد 2، 2022م، ص: 13
- (3) سكاك مراد، الفساد المالي والإداري وآليات مكافحته مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مجلة التمويل والاستثمار والتنمية المستدامة، المجلد 04، العدد 02، ديسمبر 2019م، ص: 44.
- (4) عبد الكريم طالب، منصور حاج موسى، المرجع السابق، ص: 13، 14.
- (5) عمارة ياسمين، رباب زارع، كشورود إيمان، تقييم الفساد المالي والإداري وآليات مكافحته في الجزائر خلال الفترة 2012-2018م، مجلة التنمية الاقتصادية، مجلد 06، العدد 01، 2021م، ص: 144.
- (6) نفس المرجع، ص: 144.
- (7) شريهان ممدوح حسن أحمد، جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية "دراسة مقارنة"، المجلة القانونية مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 04، ص: 06.
- (8) شريهان ممدوح حسن أحمد، المرجع السابق، ص: 10.
- (9) بوتى أمير، إشكالية العلاقة بين الفساد الإداري والمالي وتزايد التفقات العمومية في الجزائر دراسة تحليلية وقياسية للفترة 1996-2018م، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير تخصص أكاديمي اقتصاد كمي، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2019-2020م، ص: 05.
- (10) عبد الكريم طالب، منصور حاج موسى، المرجع السابق، ص: 15.
- (11) شريهان ممدوح حسن أحمد، المرجع السابق، ص: 11.
- (12) بوتى أمير، المرجع السابق، ص: 05.
- (13) عبد السلام ياسين الماجدي، أنواعا الفساد الإداري والمالي والأشكال الجديدة للفساد، مجلة كلية الإسرائ، الجامعة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 02، العدد 02، 2020م، ص: 160.
- (14) حاجي العلجة، الفساد المالي والإداري أسبابه وأثاره مع الإشارة للواقع الجزائري، مجلة الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، مجلد 10، العدد 01، 2013م، ص: 105.
- (15) إيثار عبود كاظم الفتلي، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية في بلدان مختارة، رسالة من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، جامعة كربلاء، العراق، 2009م، ص: 25، 26.
- (16) صليحة بوجادي، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الحاج الأخضر، باتنة 1، 2017-2018م، ص: 132.
- (17) محاضرات منشورة على الموقع: elearningfacscseg.uniaannaba.dz، تاريخ الاطلاع 14 فيفري 2023م.
- (18) إيثار عبود كاظم الفتلي، المرجع السابق، ص: 26.
- (19) آمال بن صويلح، آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 02، العدد 01، جوان 2021م، ص: 261.
- (20) مهداوي سعد صالح، مكافحة الفساد الإداري والمالي المعوقات والآفاق، مجلة القانون العام الجزائري والعقاري، المجلد 08، العدد 01، ماي 2022م، ص: 218.
- (21) القانون رقم 2208 المؤرخ في ماي 2022 يحدد بتنظيم السلطة العليا للثقافة والوقاية في الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرابعة عدد 32، الصادر بتاريخ 14 ماي 2022.

- (22) الدستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- (23) ملايكية آسيا، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على عود القانون 08/22، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 2، 2022، ص 692.
- (24) أحسن غربي، السلطة العليا للثقافة والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أ[حاث، المجلد 6، العدد 1، 2021، ص 692.
- (25) عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة العلوم القانونية السياسية، المجلد 13، العدد 01، 2021، ص 475.
- (26) جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون 2208، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، المجلد 05، العدد 2، 2022، ص 907.
- (27) ملايكية آسيا، المرجع السابق، ص 860.
- (28) كمال مصطفىاوي، علي معزوز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020 مقارنة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة، المحلل القانوني، المجلد 3، العدد 2، 2021، ص 102.
- (29) عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، المرجع السابق، ص 475.
- (30) نفس المرجع، ص 476.
- (31) ملايكية آسيا، المرجع السابق، ص 861.
- (32) جمال قرناش، المرجع السابق، ص 912.
- (33) انظر المادة 205 من الدستور 2020، المصدر السابق.
- (34) عبد الكريم طالب، منصوري حاج موسى، المرجع السابق، ص 26، 27.

الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد " إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نموذجاً"

International and regional efforts to combat corruption "The United Nations

Convention against Corruption as a Model



د. بوكر رشيدة استادة محاضرة "أ"
كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة مستغانم
rachida.bouker@univ-mosta.dz

ملخص:

يعد الفساد ظاهرة من ظواهر السلوك الإنساني التي أقلقت المجتمعات البشرية و الحكومات منذ القدم، ولا تزال، فهو سلوك إنساني غير سليم يشكل خروجاً عن القانون. فقد أضى من أكبر الصعوبات التي تهدد الاستقرار الوطني والدولي وتعيق التنمية المستدامة، وبالتالي فإن مكافحته لا يمكن أن يكتب لها النجاح المنشود، إلا من خلال تضافر كافة الجهود الوطنية والدولية، ووضع إستراتيجيات يتم تحديثها دورياً لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة، وتعتبر إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. أهم هذه الإستراتيجيات فهي تشكل إطار شامل وأداة إرشادية شاملة أولى من نوعها على المستوى الدولي لقضايا مكافحة الفساد من خلال أربعة أركان رئيسية: الوقاية_ العقاب_ المعالجة_ التثقيف.

الكلمات المفتاحية: مكافحة الفساد، الجهود الدولية، إتفاقية الأمم المتحدة

مقدمة:

يعد الفساد افة عالمية الأثر، تدميرية النتائج على كافة المجتمعات، ويرجع ذلك لعمق التأثير السلبي للفساد على جهود التنمية، إضافة الى تعارضه مع القيم الديمقراطية وتعطيله حكم القانون⁽¹⁾، وفي ظل نمو التوافق الدولي على ضرورة التكاثف من أجل مواجهة هذه الظاهرة كونها لم تعد مسألة داخلية فحسب بل تعتبر معضلة عابرة للحدود، بدأت دول العالم بالعمل الجاد من أجل تعزيز قدراتها لمكافحة الفساد ، ولاندل على ذلك من الأعمال التي إضطلعت بها المنظمات الدولية والإقليمية في هذا الميدان، بما في ذلك أنشطة مجلس أوروبا و الإتحاد الأوروبي و الإتحاد الإفريقي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الدول الأمريكية وغيرها.

كما ابرمت العديد من الإتفاقيات الدولية لمنع الفساد ومكافحته، وكان من أبرزها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي جاءت لتعبر عن قمة التوافق الدولي في مكافحة الفساد. والتي لم تأت من فراغ بل كانت وليدة تنامي القلق المتعلق بظاهرة الفساد ونتيجة الجهود الحثيثة التي قادتها الأمم المتحدة عبر وكالاتها المتعددة، فهل تم الوصول الى إطار جامع يمكن من خلاله مكافحة ممارسات الفساد بصورة فعالة؟؟

ولدراسة هذا الموضوع يكون من المناسب ان نرصد أولاً الإطار المفاهيمي للفساد، ثم نخوض فيما بعد في تحليل المراحل التي تستند عليها الإتفاقية في إطار مكافحة الفساد متبعين في ذلك المنهج الوصفي التحليلي بغرض عرض مفاهيم هذه الظاهرة وتحليل إستراتيجيات مكافحتها في إطار إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للفساد

نظرا لكون الفساد لم يعد جريمة فحسب بل تعداه كونه ظاهرة معقدة ذات ابعاد سياسية وتقنية متعددة، وخلفيات إجتماعية وإقتصادية ، فإن تحديد مفاهيمه هو الخطوة الأولى من متطلبات مكافحته.

المطلب الأول: : تعريف الفساد

الفساد لغة : البطلان فيقال فسد الشيء أي بطل وإضمحل، ويأتي التعبير على معان عدة في القرآن الكريم بحسب موقعه، فهو الطغيان والتجبر، كما في قوله تعالى " تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ "(2)(83)

اما الفساد اصطلاحا: فقد حضي الفساد بإهتمام واسع من قبل الباحثين والمختصين في مختلف المجالات، وكذا من قبل المنظمات الدولية الرسمية و المنظمات غير الحكومية ومراكز البحوث.

ورغم إختلاف الإتجاهات في وضع تعريف محدد له فإنها تتفق في كونه إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص"(3).

فقد عرفه البنك الدولي على أنه " إساءة إستعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، و الفساد يحدث عندما يقوم الموظف بقبول طلب من وكلاء أو وسطاء الشركات وأعمال خاصة رشاًوى للأستفادة من سياسات إجراءات للتغلب على منافسيه وتحقيق أرباح خارج إطار القانون، كما يمكن أن يحدث الفساد عن طريق إستعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة"(4) كما ركزت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في تعريفها للفساد على المناصب العامة، فعرفته على أنه "إساءة استغلال منصب عام أو خاص لتحقيق مكاسب شخصية".

كما عرفه صندوق النقد الدولي على أنه "علاقة" الأيدي الطويلة والخفية المعتمدة التي تهدف كسب الفوائد والأرباح بصورة غير مشروعة قانوناً من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات العلاقة بالآخرين"(5) كما عرفته منظمة الشفافية الدولية على أنه " إساءة إستعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة"(6). والملاحظ على هذا التعريف أن المنظمة إستخدمت مصطلح مكاسب خاصة ومن ثم فقد جمعت بين المكاسب المالية وغير المالية.

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽⁷⁾ فلم تورد تعريفاً للفساد ضمن بنودها، وإنما حددت بدلاً من ذلك ممارسات الفساد، وتحت الدول المعنية على تجريم هذه الممارسات ضمن دوائرها القضائية نتيجة لصعوبة تعريف الفساد. كما أنه مستمد من حقيقة أن الفساد يتفاوت بين حالة واحدة من الرشوة من مسؤول جمركي منخفض الرتبة إلى تحويل الديمقراطية إلى كليبتيقراطية (أي الحكومة الخاضعة للقادة الفاسدين الذين يستغلون الناس والموارد الطبيعية من أجل توسيع ثروتهم الشخصية والسلطة السياسية)⁽⁸⁾ وذلك على غرار الإتفاقيات الدولية الأخرى التي تناولت الجرائم العالمية، مثل الجريمة المنظمة والإرهاب، حيث أن المجتمع الدولي لم يتفق على وضع تعريف موحد وشامل، ولكن تناولها من خلال تحديد أفعال معينة.

إلا أن مشروع الإتفاقية الذي جاء قبل الصياغة النهائية لها من طرف الوفود المشاركة، أعطى تعريفاً للفساد على أنه "القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب أو غشاً لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية بوعده أو سعياً للحصول على مزية بوعدها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو غير قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر".⁽⁹⁾

وعلى العموم، يمكن القول أن مصطلح الفساد يتسم بأنه مصطلح جامع يضم كافة أنواع السلوك غير الشرعي كالرشوة والاختلاس واستغلال السلطة والأبزاز والإثراء غير المشروع والأتاوات والمتاجرة بالنفوذ، فضلاً عن الأنشطة المرتبطة بمباشرة أنشطة فاسدة أساسية. وغالباً ما تستخدم في المساعدة عليها بغسل الأموال وإعاقة سير العدالة ومنعها، وعلى الرغم من أن تعريفات الفساد متعارضة وكثيرة للجدل فثمة إجماع عام تقريباً على أن ممارسة معينة هي ممارسات تتسم بالفساد، ويشار لذلك بالتعامل مع الفساد بوصفه قضية قانونية في المقام الأول، وتعريفه من خلال علاقته بجملة من المخالفات على النحو المحدد في الإتفاقيات الدولية، والتي تدعو إلى تجريم السلوك الفاسد⁽¹⁰⁾، على نحو ما فعلت إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، و الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام 2010، و إتفاقية الأمم المتحدة 2003، التي دعت الدول الأطراف إلى تجريم جملة من السلوكات الفاسدة.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد

يأخذ الفساد أشكالاً وواجهات متعددة، حيث تعمل جميعها على الحد من تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة، ولعل من أهم هذه الأوجه مايلي⁽¹¹⁾:

- إختلاس الأموال العمومية: وتعد من أهم جرائم الفساد لما لها من آثار سلبية، حيث تمثل إهداراً لأموال وممتلكات الدولة التي هي ملك للمجتمع، كما تمثل نوعاً من أنواع خيانة الموظف للأمانة التي أودعت فيه.
- الإتجار بالنفوذ: وهو قيام موظف أو أي شخص آخر بإستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض للحصول من الإدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة على مزية غير مستحقة، وذلك مقابل أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر.

- الإثراء غير المشروع: ويمثل صورة من صور الفساد المراءغ والذكي الذي ينفذ عبر ثغرات النصوص، ويتمثل في زيادة ممتلكات الموظف زيادة كبيرة لا يستطيع تحليلها بصورة معقولة قياساً الى دخله المشروع.
- إخفاء الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد: ويتمثل في حيازة أو اكتساب أو استخدام أموال أو ممتلكات يعلم الشخص بكونها متحصلة عن جريمة من جرائم الفساد.
- عرقلة سير العدالة: وذلك بالتأثير على الشهود أو الموظفين المنوط بهم تنفيذ القانون، بإحدى العقوبات التي تحد من مكافحة الفساد، ويكون ذلك باستخدام القوة البدنية أو التهديد أو الوعد بجريمة أو الترهيب، سواء في حق الشهود أو الموظفين القضائيين.
- الرشوة: وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب، لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول مهنية، كما أنه تمثل كل نفع يحصل عليه مسبقاً موظفاً نتيجة تنفيذه عملاً غير قانوني لصالح الراشي أو الإمتناع عن تنفيذ عمل يهدف إلحاق ضرر بطرف معين.
- المحسوبية: استغلال السلطة أو النفوذ أو التحيز لشخص أو جهة معينة على نحو يتعارض مع القوانين والتشريعات.
- النصب و الاحتيال: هو جريمة إقتصادية تتضمن نوعاً من الغش، يعمل على تزيف الحقائق والمعلومات لتحقيق منافع خاصة، وقد تتم عمليات الإحتيال بواسطة مسؤولين أو موظفي حكومة أو سياسيين نافذين.
- التزوير وانتشار ظاهرة التسيب الإداري: حيث يستعمل فيه تقليد التوقيعات والأختام الرسمية او حكومية عن طريق الطباعة للشهادات، وذلك باستخدام تقنيات تكنولوجيا حديثة، إضافة إلى انتشار ظاهرة عدم الشعور بالمسؤولية والتسيب، وإهمال تام للعمل وعرقته.
- غسيل الأموال: تعد من الجرائم الاقتصادية الحديثة التي ترتبط بالفساد والجريمة المنظمة، حيث ترتبط هذه الجريمة بالبنوك والمؤسسات المالية لما توفره هذه الأخيرة من قنوات و أساليب تستخدم في غسيل الأموال غير النظيفة هدفها الأساسي إضفاء الشرعية على أموال هي في الأصل ذات مصدر غير مشروع.

هذا وقد أعطت إتفاقية الأمم المتحدة ضمن بنودها الواردة في الفصل الثالث تحت عنوان التجريم وإنفاذ القانون" صور الفساد ضمن طائفتين⁽¹²⁾ :

الطائفة الأولى تمثل الجرائم الأصلية: و تمثل الرشوة الإختلاس والتبديد إساءة إستغلال الوظيفة المتاجرة بالنفود الإثراء غير المشروع.

الطائفة الثانية: تمثل جرائم تبعية: وتتمثل في جريمة غسيل العائدات الإجرامية، الإخفاء، إعاقة سير العدالة. حيث اعتبرت خمسة أفعال تجريمها إلزاميا بموجب الاتفاقية وهي: رشوة الموظفين العامين الوطنيين (المادة 15)، رشوة الموظفين العامين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العامة (المادة 16 ، الفقرة 1)، الاختلاس والتبديد و التسريب للملكية عامة من قبل موظف عام (المادة 17)، وغسيل عائدات الجريمة (المادة 23)، عرقلة سير العدالة (المادة 25). على أن تنفيذ هذه الأحكام لا يمس السيادة الوطنية، حيث يمكن أن تنفذ كلها في حدود النظم التشريعية المحلية للدول الأطراف

في المقابل استحسن تجريم بعض الأفعال بمقتضى المادة 16 الفقرة 2 و 24_2_18 كرشوة موظفي المؤسسات الدولية الدوليين و المتاجرة بالنقود و إساءة إستعمال الوظائف و الإثراء غير المشروع الرشوة في القطاع العام و الخاص و إختلاس الممتلكات و الإخفاء.

المبحث الثاني

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نظرا لخطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، ونظرا للصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال، فأن الفساد لم يعد شأنًا محليا بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرا ضروريا.

ظهرت الكثير من المبادرات على المستوى الدولي والإقليمي على شكل صكوك متعددة الأطراف لمنع الفساد ومكافحته، على غرار إتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في 1996 وإتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 ماي 1997، وإتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في نوفمبر 1997 وإتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في جانفي 1999، وإتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في نوفمبر 1999 وإتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربتة، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في 2003. ولعل أهم هذه الصكوك على الإطلاق هي إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

[UNODC -](https://www.unodc.org/)

المطلب الأول: التعريف بالإتفاقية

في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، اعتمدت الجمعية العامة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وطلبت إلى الأمين العام أن يعين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بوصفه أمانة مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية [القرار \(134/58\)](#) ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في كانون الأول/ديسمبر 2005 لتكون بذلك الصك العالمي الوحيد الملزم قانونيًا لمكافحة الفساد.

إن الطابع الإلزامي⁽¹⁴⁾ للعديد من أحكامها، فضلاً عن نهجها البعيد المدى جعلاً منها أداة فريدة لوضع استجابة شاملة لمشكلة عالمية. لتكون بذلك سلاحاً قوياً في ترسانة المجتمع الدولي في مجال مكافحة الفساد. واعتباراً من يونيو 2019، انضم إلى الاتفاقية 186 دولة من الدول الأعضاء.

هذا وقد عينت الجمعية يوم 9 كانون الأول/ديسمبر يوماً دولياً لمكافحة الفساد، لإذكاء الوعي بالفساد ودور الاتفاقية في مكافحته ومنعه.

وعلى العموم فإن هذه الاتفاقية قد فتحت باب التوقيع والتصديق والقبول والإقرار والانضمام أمام جميع الدول. وقد جاء في ديباجتها أن الدول الأطراف مقتنعة بأن "الفساد لم يعد شأنًا محلياً بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات".

كما حددت المادة الأولى من الفصل الأول الأهداف العامة للاتفاقية في :

ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع؛ (ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛ تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

والجدير بالذكر، أن الجزائر كانت من أولى الدول التي ضمت جهودها إلى المجتمع الدولي في مكافحة الفساد، وذلك بمصادقتها على هذه الاتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 لسنة 2004 ، هذا وقد حرصت منذ إنضمامها إلى الاتفاقية على تبني منهج ثابت يركز على استمرار تطوير جهودها ودعم العمل الدولي للتواكب مع الاتفاقية، وهو ما يظهر من خلال تتبع تشريعاتها ذات الصلة بمكافحة الفساد.

هذا وتتكون الاتفاقية من إحدى وسبعون مادة تقع ضمن ثمانية فصول:

الفصل الأول "الأحكام العامة": خصص لبيان الأغراض التي لأجلها وضعت الاتفاقية ، فضلاً عن المصطلحات المستخدمة في هذه الاتفاقية ، أحكام نطاقها، صون السيادة.

الفصل الثاني: التدابير الوقائية: خصص لتبيان السياسات التي يتوجب على الدول الأخذ بها، وتفعيلها لمكافحة الفساد، فضلاً عن التأكيد على دور المجتمع المدني ومنظماتها في مجال الوقاية من الفساد.

الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون: خصص لجملة من الأفعال الواجب تجريمها كجرائم فساد، فضلاً عن قواعد المسؤولية للأشخاص الاعتبارية وتجريم المشاركة والشروع، وحماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين، وعواقب أفعال الفساد والتعويض عن الضرر.

الفصل الرابع: التعاون الدولي: خصص لقواعد تتعلق بالتعاون الدولي وتسليم المجرمين، ونقل الأشخاص المحكوم عليه والمساعدة القانونية المتبادلة.

الفصل الخامس: "إسترداد الموجودات": تضمن جملة من القواعد والتدابير لإسترداد الموجودات.

الفصل السادس: "المساعدة التقنية وتبادل المعلومات": تضمن الحديث عن التدريب والمساعدة التقنية وجمع المعلومات المتعلقة بالفساد.

الفصل السابع: اليات التنفيذ: تعرض لمؤتمر الدول الأطراف في الإتفاقية إضافة إلى الأمانة العامة.

الفصل الثامن: خصص للأحكام الختامية المتعلقة بتنفيذ الإتفاقية وتسوية النزاعات، والتوقيع والتصديق والقبول والإقرار والانضمام الى الإتفاقية والتعديل والانسحاب.

المطلب الثاني: مرتكزات إستراتيجية مكافحة الفساد في إطار إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

إن اتفاقية مكافحة الفساد توفر إطارا شاملا ومتماسكا للعمل المحلي والإقليمي والدولي لمكافحة الفساد. وعلى الرغم من أنها تتضمن أحكاما محددة تتطلب من الدول الأطراف وضع تدابير وقواعد وأنظمة لإقامة هياكل منع الفساد وأدوات لازمة لضمان نظام تنفيذ فعال⁽¹⁵⁾، إلا أنه يمكن إختصار جوهر الاتفاقية الى أربع ركائز أساسية⁽¹⁶⁾:

أولا: الوقاية

" الوقاية خيرا من العلاج " هي عبارة لم تغب أهميتها عن ذهن واضعي اتفاقية الأمم المتحدة، فقد تم تخصيص الفصل الثاني منها لتناول التدابير الوقائية لمنع الفساد أو الوقاية منه بهدف الحد من مخاطر وقوعه.

ويتضمن هذا الفصل أحكاما متعلقة بالسياسات الوقائية لمكافحة الفساد، والممارسات، وإنشاء هيئة أو هيئات وقائية لمكافحة الفساد. كما يشمل كذلك أحكاما للكفاءة والشفافية، ومدونات سلوك وجدارية لعمليات توظيف الموظفين العاميين. كما يقوم هذا الفصل كذلك بصياغة المبادئ التوجيهية للشفافية والمساءلة في مجال الخدمات العامة والمالية العامة. كما يتناول المتطلبات المحددة للوقاية من الفساد، وخاصة في المجالات الحيوية للقطاع العام مثل السلطة القضائية والمشتريات العامة. وتدعو الاتفاقية الدول الى العمل بنشاط على تعزيز مشاركة المنظمات غير الحكومية والعناصر الأخرى للمجتمع المدني، ورفع مستوى الوعي العام لمكافحة الفساد. وبالإضافة إلى ما ذكر فإن هذا الفصل ينص على التدابير المحددة لمنع غسيل الأموال.

ثانيا: التجريم والملاحقة الجزائية

إذا لم نستطيع منع وقوع جرائم الفساد بتنفيذ التدابير الوقائية سالفه الذكر، بحيث أصبحت الجريمة حالة وان كان ذلك يكشف عن وجود خلل في تطبيق تلك التدابير من قبل الحكومة والمجتمع، إلا أنه ليس في وسعنا في هذه اللحظة سوى أن نقوم بملاحقة مرتكب هذه الجريمة وإلحاق العقاب الرادع به، وذلك حتى يكون عبرة للمجتمع⁽¹⁷⁾ ومصدر للاستنفار من الجريمة وذلك بالطبع بجانب محاولة إصلاح الخلل في تنفيذ التدابير الوقائية الذي أدى إلى ارتكاب هذه الجريمة.

وبالطبع للاحاق العقاب بمرتكب الجريمة لابد أن يكون هناك تشريع سابق على وقوعها يقوم بتجريمها ويحدد عقوباتها، وذلك من خلال:

_ تحديد الممارسات المرتبطة بالفساد على مستوى القطاع العام والخاص، مثل الرشوة و الإختلاس المتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال الوظائف...وتجريمها كحد أدنى.

_وضع التدابير المتعلقة بالإجراءات الجزائية والتي تتعلق بملاحقة الموظفين وإمكانية فصلهم و ملائمة العقوبة مع جسامة الفعل، ومنع التقادم في جرائم الفساد، بالإضافة إلى القواعد الخاصة بتدابير التجميد والحجر والمصادرة والسرية المصرفية والقواعد الخاصة بحماية الشهود والضحايا والمبلغين.

ثالثاً: معالجة الآثار المترتبة على جرائم الفساد

انطلاقاً من أن الأساس في موضوع مكافحة الفساد هو أن التجريم وحده لا يكفي، ولا حتى الوقاية من الفساد لوحدها كافية، فإن الإتفاقية أرست نهجاً متعدد المحاور، يقوم إضافة إلى ماسبق تبيانها الى ضرورة معالجة اثار جريمة الفساد عن طريق إقرارها لنظام التعويض عن الضرر الناتج عن أفعال الفساد بمقتضى المادة 35 منها حيث نصت "تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لمبادئ قانونها الداخلي، لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر، بغية الحصول على تعويض" إضافة إلى إعادة الأموال الناتجة عن هذه الجريمة أياً كان فعل الفساد.

فالتعويض وفق الإتفاقية يكون عن طريق إسترداد الموجودات وذلك بحسب الفصل الخامس منها، من خلال حث الدول على وضع تشريعات في هذا الإطار تتضمن تدابير خاصة بالمؤسسات المالية واعتماد فروعها في الدول، بمنع تأسيس البنوك التي تكون غير خاضعة للرقابة، بالإضافة إلى تكيف التشريعات المتعلقة بالإجراءات الجزائية والإدارية بما يتلائم مع النظام القانوني الداخلي والتعاون الدولي، مما يؤدي إلى إتاحة المعلومات حول العائدات، وتوفير الغطاء القانوني اللازم لأجل التجميد والحجز والمصادرة، مع وضع أجهزة إستخباراتية مهمتها الرقابة المالية.

رابعاً: التثقيف والتوعية

يعتبر موضوع التوعية والتثقيف بمخاطرو اضرار الفساد وأشكاله والتشجيع على محاربته، أمراً له أهميته القصوى، في أي تخطيط إستراتيجي لمكافحة الفساد، ففي غياب الوعي المجتمعي العام لأثار آفة الفساد

الخطيرة على الجميع، وتثقيف كافة فئات المجتمع على محاربة هذه الآفة، ستظل جهود مكافحة الفساد منقوصة وتنقصها الفعالية، لذلك فإن نقطة البدء في عملية مكافحة تبدأ في حملات التثقيف والتوعية للمواطنين، خاصة ولكافة شرائح المجتمع عموماً بمخاطر الفساد وتبعاته وأشكاله ومحاربه، وذلك بمقتضى المادة 13 من الإتفاقية والمواد الأخرى ذات الصلة.

الخاتمة:

بعد الإنتهاء من بحث الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد " إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نموذجاً"، رأينا أن نقف من خلال هذه الخاتمة الموجزة على أهم النقاط التي تمثل خلاصة ما توصلنا إليه كمايلي:

1. يأخذ الفساد أشكال مختلفة، تجتمع جميعها في تأثيراتها السلبية على جهود التنمية.
2. أن اتفاقية مكافحة الفساد تشكل الإطار الدولي الذي يشكل أداة توجيه للدول الأطراف فيها لسياساتها الداخلية لمواجهة ظاهرة الفساد، هذه الظاهرة التي أضحت سبباً في التأخير في عملية البناء والتقدم على المستوى الاقتصادي السياسي والاجتماعي ، خاصة في الدول النامية.
3. اتفاقية الأمم المتحدة هي الصك العالمي الوحيد الملزم قانوناً والجامع الذي يهدف الى تعزيز التدابير الرامية الى منع الفساد ومكافحته.

4. تستند الإتفاقية في إستراتيجيتها لمكافحة الفساد إلى أربعة مراحل أساسية : الوقاية ، العقاب المعالجة، التثقيف

ومن التوصيات التي يمكن اقتراحها :

1. إعتبار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مدخلاً هاماً لمساعدة دول العالم وخاصة الدول العربية في مكافحة الفساد بصورة شاملة وفعالة لما تتضمنه من تدابير وقاعد وإجراءات جزائية متطورة إضافة إلى آليات متعددة للتعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة،
 2. تكثيف التعاون الدولي من خلال المصادقة على الإتفاقيات التي تعنى بمكافحة الفساد مع الدخول في إتفاقيات ثنائية خاصة فيما تعلق بتبييض أموال العائدات وإسترجاع الموجودات المرتبطة بجرائم الفساد وتسليم المجرمين.
 3. أهمية اتخاذ تدابير وقائية لمعالجة الجذور العميقة للفساد وبناء ثقافة سليمة
 4. التطبيق الفعلي لمبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب.
- ضرورة تشجيع مشاركة المجتمع المدني ووسائل الاعلام في منع الفساد على المستوى الوطني.

الهوامش

(¹) منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلمان العربي لتفعيل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ،اطلع عليه

5 ديسمبر 2022 ، متاح على الموقع التالي

² () د.سمير عبود وصباح نوري عباس ، الفساد الاداري والمالي في العراق ، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الاول لهيئة النزاهة في بغداد ، للفترة 5-6 تموز سنة 2008 ، بغداد، ص 4
(³) ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري.. مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع الإشارة إلى تجربة العراق في الفساد، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، اطلع عليه في 7 ديسمبر 2022 ، متاح على الموقع التالي:

www.mcsr.net

⁴ () محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، المجلد 27، العدد 309 (30 نوفمبر/تشرين الثاني 2004). ص 33
⁵ () مازن مسلول، الفساد الإداري ، مجلة النبأ، العدد 80، 2006، ص 3
(⁶) الخميسي، سليمان، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد"، مجلة الفقه والقانون ، مجلة الكترونية مغربية، العدد التاسع. اطلع عليه في 10 ديسمبر 2022 ، متاحة على الموقع الإلكتروني التالي:
<https://sites.google.com/site/marocsitta/home/adad-almjlte>
(⁷) إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC لسنة 2003 . اطلع عليه في 10 ديسمبر 2022 ، منشورة على موقع منظمة الأمم المتحدة

<https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>

⁸ () مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة:
<https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module-1/key-issues/corruption---baseline-definition.html>
⁹ () أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس، تجريم الفساد في إتفاقية الأمم المتحدة، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2008، ص 28.
¹⁰ () د. أمين لطفي، تحليل مقارن للاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، اطلع عليه في 10 ديسمبر 2022 ، مقال متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

<https://draminlotfyoffice.com/details/931>

¹¹ () بن عزوز محمد، الفساد الإداري و الاقتصادي، أثاره و آليات مكافحته حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، جامعة الجزائر ، 3 العدد 7 ، 2017 ص 203، مداحي عثمان، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نموذجاً، مجلة أبعاد اقتصادية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير المجلد 9، العدد 1 (30 يونيو/حزيران 2019)، ص7. محمد علي نجم، الفساد أنواعه، مظاهره، أسبابه، و أثاره، دكتوراه، جامعة سانت كلمنتس، 2010، ص5 وما بعدها ، بن مسعود أحمد بن عبد الله، تجريم الفساد في إتفاقية الأمم المتحدة، دراسة الأصولية مقارنة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، ص 35 34.
¹² () انظر في ذلك: ابن عيسى، أحمد، الاليات القانونية الدولية و الوطنية لمكافحة الفساد : دراسة في ضوء إتفاقية الأمم المتحدة 2003 و القانون 01-06. مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالح أحمد بالنعامة معهد القانون والعلوم السياسية ، الجزائر، العدد 2 ، 2015 ص 147

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/453/13/PDF/N0345313.pdf?OpenElement> (¹³)

¹⁴ () لا تفرض إتفاقية الأمم المتحدة على الدول الأعضاء الإلتزام الكامل بموادها، حيث تقسم هذه المواد الى ثلاث مقتضيات : مقتضيات الزامية، مقتضيات إختيارية، التدابير الإختيارية، انظر في ذلك: دليل البرلمان العربي لتفعيل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 18

(¹⁵) The AALCO Secretariat 29C, Rizal Marg, Chanakyapuri, Diplomatic Enclave New Delhi– 110021 .
ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION

التحديات في مكافحة الفساد: دور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، اطلع عليه في 10 ديسمبر 2022 ، متاح على الموقع التالي:

<https://www.aalco.int>

(¹⁶) راجع على الخصوص: ابن عيسى، أحمد، المرجع لسابق، ص 127 وما بعدها&

The AALCO Secretariat 29C, Rizal Marg, Chanakyapuri, Diplomatic Enclave New Delhi- 110021
<https://www.aalco.int>

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلمان العربي لتفعيل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.
ص11

(¹⁷) عطا محمود عطا عمار، الوقاية والعقوبة والعلاج سبل مكافحة الفساد . "دراسة مقارنة بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية" ص 11 ، اطلع عليه في 10 ديسمبر 2022 ، ^ ورقة بحثية متاحة على الموقع التالي:

<https://www.aman-palestine.org>

السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون 08/22



ط د / توميات جميلة
جامعة الجزائر 1 (الجزائر)
toumiat.dj@gmail.com

د/ حاقة العروسي
جامعة الشهيد حماد لخضر الوادي (الجزائر)
haga-laroussi@univ-eloued.dz

ملخص:

تجسيدا للاتفاقيات الإقليمية والدولية المبرمة لمواجهة ظاهرة الفساد. سعت الجزائر في الآونة الأخيرة إلى استحداث جملة من الآليات الرقابية لمواجهة هذه الظاهرة، وفي سبيل تحقيق ذلك استحدثت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومسايرة مع القوانين الداخلية سيما ما يتعلق منها بالقانون 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ولأجل تجنب الاختلالات التي انتابت النظام القانوني للهيئة والتي حالت دون تحقيق المطلوب، تم استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 22/08، والتي من خلالها سعى المشرع إلى توسيع آلياته الرقابية التي من شأنها تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

الكلمات المفتاحية: مكافحة الفساد، الشفافية، السلطة العليا، أفعال الفساد

مقدمة:

يعتبر ترشيد استعمال الممتلكات والأموال العمومية والحفاظ عليها وإضفاء الشفافية على كل التصرفات التي ترد عليها من الأعمال المنوط بها للدولة، لذلك وجب على الدولة أن تبذل كل ما في وسعها لمواجهة الفساد، ولم تقتصر الدولة على وضع قواعد واجراءات قانونية تمنع الاعتداءات، وانما امتد دورها إلى إنشاء مؤسسات وهيئات وطنية تمنع الاعتداءات قبل وقوعها وتتصدى لها في حالة وقوعها حيث وضعت إجراءات متنوعة تقوم بها هذه الهيئات منها الوقائية الرقابية الردعية القبلية والبعدية.

فالفساد يعتبر بجميع أنواعه ظاهرة اجتماعية دولية تعاني منها كل المجتمعات سواء كانت نامية أو متقدمة، وهو ما دفع بالمجتمع الدولي إلى دق ناقوس الخطر لأجل مواجهته بتكثيف المجهودات الوقائية والعلاجية السريعة للحد من انتشاره، والجزائر كغيرها من الدول شهدت انتشارا كبيرا لظاهرة الفساد سيما في الفترة الأخيرة، وهو ما دفع بالمشرع إلى العمل جاهدا لأجل إيجاد مekanزمات فعالة يمكنها مواجهة الخطر المحدق بهياكل ومقومات الدولة .

وقد صادقت الجزائر على مختلف الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتصدي للفساد سيما ما تعلق منها باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته⁽¹⁾، ولأجل مواكبة الالتزامات الدولية تم إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية متوافقة مع الاتفاقيات الدولية المبرمة في هذا الشأن، ويعتبر أبرزها القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما تم استحداث أجهزة تابعة للدولة

منوط بها تنفيذ الاستراتيجية الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد وتعتبر من بينها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، إلا أن المشرع ولأجل تلافي مختلف النقائص التي انتابت النظام القانوني لهذه الهيئة وتدعيما لاستقلاليتها الوظيفية والمالية، قام باستحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كبديل لهذه الهيئة وهذا بموجب القانون 08-22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و تشكيلها و صلاحياتها .

ومن أجل منع حدوث كل تلك جرائم الفساد المؤثرة على الدولة بذاتها وعلى اقتصادها، فإن السلطة العليا للشفافية هي أمام دور هام للغاية، ولذا ينبغي أن يوكل لها العديد من الأدوار ذات الفعالية، وليس مجرد أدوار استشارية وانما رقابية وردعية وعلى هذا الأساس غيرت الدولة في الدور الذي كانت تقوم به في ظل الهيئة سابقا وذلك لاعتبارات تعزى إلى التطورات المستجدة على الساحة الوطنية والمتمثلة بالأساس في محاكمة رؤوس الفساد عن الجرائم المقترفة والتي عصفت بالاقتصاد الوطني، وبالتالي سنتناول من خلال هاته الورقة البحثية موضوع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد لأسباب موضوعية متعلقة بحدثة النظام القانوني للهيئة، والذي عكف من خلاله المشرع إلى إيجاد آليات أكثر صرامة لمواجهة ظاهرة الفساد هذا الأخير شهد في الحقبة الأخيرة نقاشات واسعة على جمع الأصعدة الإعلامية أو الفقهية أو على مستوى الاجتهادات القضائية، وذلك من خلال التطرق للمحددات القانونية لهذه السلطة العليا المستحدثة وعرض تشكيلتها ثم التعرّيج نحو كل الإختصاصات والصلاحيات التي أوكلت لها وبيان مدى نجاعتها في التصدي لمظاهر الفساد؟ وللإجابة على هاته الإشكالية إعتمدنا على المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل كل النصوص ذات الصلة بمدخلتنا وذلك وفق خطة حاولنا من خلالها الإلمام بكل عناصر المداخلة حيث تناولنا الموضوع من خلال مبحثين كان الأول تحت عنوان المحددات القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والذي قسمناه بدوره إلى مطلبين حيث تناولنا في المطلب الأول الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفي المطلب الثاني تطرقنا إلى تشكيلة وتنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، أما المبحث الثاني فلقد خصصناه إلى الاختصاصات المخولة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والذي بدوره قسمناه إلى مطلبين حيث تناولنا في المطلب الأول منه صلاحيات السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته

أما المطلب الثاني فكان ل تقييم صلاحيات السلطة العليا في ظل القانون رقم 22/08.

المبحث الأول

المحددات القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بعد مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أصبحت ملزمة بموجب المادة 6 من الاتفاقية بضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات مستقلة متخصصة للوقاية من الفساد ومكافحته، جسدت الجزائر ذلك من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 بل وعملت أيضا على دسترتها في التعديل الدستوري لسنة 2016 تحت عنوان الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وأيضا قام المؤسس

الدستوري من خلال نص المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بتغيير إسم الهيئة ليصبح السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتم نقلها من الفصل المتعلق بالهيئات الإستشارية إلى الباب المتعلق بالهيئات الرقابية وبصدور القانون 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022⁽²⁾ ثم تحديد تشكيلتها وصلاحياتها وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كمطلب أول ثم إلى تشكيلة وتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كمطلب ثاني.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

ومكافحته.

تم استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 22-08 والذي من خلاله ألغى المشرع النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته المذكورة في قانون مكافحة الفساد لا سيما المواد من 17 إلى 24 غير أن النصوص التطبيقية لهذا الأخير ستبقى سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التطبيقية للقانون 22-02 المتعلق بتنظيم السلطة العليا، وعليه سنتطرق في هذه النقطة إلى تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ثم نعرض على دراسة خصائصها بنوع من التفصيل.

الفرع الأول: تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

ألغى المؤسس الدستوري من خلال تعديل سنة 2020 كل الأحكام المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال نص المادة 39 من القانون 22/08 المؤرخ في 05 ماي 2022 المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، واعتبر السلطة العليا سلطة مستقلة بموجب المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية استشارية .

وبذلك تكون السلطة العليا حاليا من بين السلطات الإدارية المستقلة⁽³⁾، والتي تعتبر من الأساليب الحديثة في ممارسة السلطة العامة التي بات يعتمد عليها المشرع بشكل واسع⁽⁴⁾، خاصة من خلال مراقبة جميع المؤسسات، وإخطار السلطة القضائية كلما اكتشفت وقائع ذات صبغة جزائية⁽⁵⁾، كما يمكن كذلك تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بأنها مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بتجسيد الشفافية في الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁶⁾.

ما نلاحظه من خلال ما سبق أن المشرع بنصه على هذه السلطة كان هدفه تحقيق سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتكريس مبادئ دولة الحق والقانون التي تعكس النزاهة والحياد والشفافية، وأعطى للسلطة أهمية كبيرة ومكانة تتضح من خلال النص عليها في الدستور عوض النص التشريعي مؤكدا على استقلاليتها هي الأخرى استقلالية مالية وإدارية⁽⁷⁾.

الفرع الثاني: خصائص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد.

من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا القانون رقم 22/08 المؤرخ في 05 ماي 2022 المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها نستخلص أهم خصائص السلطة نوجزها فيما يلي:

الاعتراف الصريح للمشرع بالطابع السلطوي لهذه المؤسسة، حيث سماها بصريح العبارة على أنها سلطة عليا⁽⁸⁾، وما يحمله هذا المصطلح من دلالات القوة في صنع القرارات التي تواجه أعمال الآخرين.... وكرس هذا الطابع من خلال بعض صلاحياتها⁽⁹⁾.

- التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ومن ثم يكون لها الحق في التقاضي والتمثيل أمام الجهات القضائية، إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة⁽¹⁰⁾ وبالتالي فإن جميع الأموال التي تتلقاها تخضع للرقابة سواء القبلية أو البعدية، وبالتالي فإن الاستقلالية المالية لهذه السلطة تبقى شكلية في ظل تبعيتها للسلطة التنفيذية⁽¹¹⁾.

- التمتع بالاستقلال الإداري كون المشرع ترك مسألة تحديدها للنظام الداخلي الذي تعده وتصادق عليه السلطة، بالإضافة إلى الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها رئيس السلطة⁽¹²⁾. لها سلطة ذو طبيعة استشارية اختيارية⁽¹³⁾، فالجهة طالبة الاستشارة غير ملزمة بنتيجة الرأي المقدم إليها، إلا أنه استثناء دعت بسلطات استثنائية تسمح لها بالمشاركة في التنظيم بطريقة غير مباشرة⁽¹⁴⁾.

- تمتع أعضائها بالحماية الدستورية حيث أوجب تمتع كافة أعضاء هذه السلطة إلى حماية من نوع خاص من أي ضغوطات أو تهريب أو تهديد أو إهانة أو أي طريقة من شأنها التأثير على مهامهم المسندة إليهم⁽¹⁵⁾ حتى لا تخضع قراراتهم لإملاءات خارجية بل تكون نابعة داخليا⁽¹⁶⁾.

وبالنظر للخصائص التي تتميز بها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتعرف عليها يستلزم التعرف على تشكيلتها لأنها من الأمور الأساسية التي يمكن أن تؤثر على عملها.

المطلب الثاني: تشكيلة وتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

تشكل السلطة العليا من الجهازين الآتين: رئيس السلطة العليا ومجلس السلطة العليا⁽¹⁷⁾، و بمقارنة تشكيل السلطة العليا مع الهيئة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته نلاحظ اختلاف واضح في التشكيلة، حيث أن هذه الأخيرة مكونة من مجلس اليقظة و التقييم مديرية الوقاية والتحسيس ومديرية التحاليل والتحقيقات⁽¹⁸⁾.

الفرع الأول: رئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته.

يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية لعهددة مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد⁽¹⁹⁾ ويعتبر الممثل القانوني للسلطة العليا بصلاحيات ممثلة في الآتي: إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهرة على تنفيذها ومتابعتها، إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا، إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا، إعداد مشروع الميزانية السنوية، إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعها الى رئيس الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليه، إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا، ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين، إحالة الملفات التي تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص اقليميا وتلك التي بإمكانها أن تشكل اختلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة، تطوير التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي، وتبادل المعلومات معها، إبلاغ المجلس بشكل دوري بجميع التبليغات أو الإخطارات التي تم تبليغها أو إخطارها بها والتدابير التي اتخذت بشأنها⁽²⁰⁾.

من خلال ما سبق يتضح أن المشرع وسع من الصلاحيات الممنوحة لرئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والذي يعتبر الممثل الأول للسلطة أمام مختلف الهيئات و الإدارات العامة والمشرع على عملية التسيير الإداري للسلطة.

الفرع الثاني: مجلس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته.

يتأسس المجلس رئيس السلطة العليا ويتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:

- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية.
- ثلاثة قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة.
- ثلاثة شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية أو القانونية ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته على التوالي من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.
- ثلاث شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

ويتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، فتحدد هذه المدة بمثابة حماية الأعضاء السلطة الوطنية أثناء تأدية مهامهم خلال عهدهم المحددة قانونا من كل أشكال التوقيف التعسفي، فالطابع الجماعي في تشكيل السلطة العليا من شأنه بث الاستقرار والطمأنينة في نفوس الأعضاء ومن ثم القيام بالمهام المسندة لهم على أكمل وجه، و بمقارنة طريقة اختيار أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتلك المعهودة لأعضاء السلطة تلاحظ تنوع هيكلية في اختيار أعضاء هذه الأخيرة على عكس الهيئة المنحلة، حيث كان الاختيار مسندا لقبه السلطة التنفيذية دون غيره، وهو أمر يحسب للمشرع على اعتبار أن المشاركة الاختيارية للأعضاء من شأنها دعم الاستقلالية الوظيفية

والشفافية المعهودة لهم⁽²¹⁾، كما أن عدد أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد يقدر بخمسة يعينون لفترة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، على خلاف السلطة الوطنية التي يقدر أعضاؤها ب 12 عضوا بالإضافة إلى الرئيس لمدة 5 سنوات غير قابلة للتجديد، وهو أمر من شأنه دعم النزاهة المطلوبة من أعضاء المجلس سيما أن عهدهم غير قابلة للتجديد على خلاف السابق.

المبحث الثاني

الاختصاصات المخولة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجموعة من الصلاحيات التي تسمح لها بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، والمتمثلة في تكريس الشفافية والنزاهة والوقاية من الفساد، ويمكن أيضا استخلاص دورها الفعال من خلال تقييم صلاحياتها المختلفة، وهو ما سنعمد إليه في هذا المبحث بالشكل التالي :

المطلب الأول: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أعطى المشرع الجزائري لجهاز السلطة العليا صلاحيات معتبرة في إطار تحقيق الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020 بالأساس، ثم أضاف له علاوة على ذلك صلاحيات أخرى بموجب القانون رقم 22/08 ولتفصيل هذه الصلاحيات يفترض منا الدراسة البحثية تقسيم هذا الجزء إلى عنوانين، لنتناول في الأول صلاحيات السلطة التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020، بينما نخصص للثاني صلاحيات السلطة حسب القانون رقم 08/22.

الفرع الأول: صلاحيات السلطة التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020

وتتمثل الصلاحيات التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²²⁾ فيما يلي:

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد: إن وضع الإستراتيجية الوطنية، لم يكن من اختصاص الهيئة الوطنية، وإنما كان دورها يتوقف على اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون الشق المتعلق بالمكافحة، وفي ظل تعديل دستور 2020، انفردت السلطة العليا بصلاحية وضع هذه الإستراتيجية، بحيث تقرر القواعد التي تراها مناسبة للوقاية والمكافحة والشفافية.
- جمع ومعالجة المعلومات المرتبطة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، دون أن يحدد المؤسس الدستوري كيفية الحصول على هذه المعلومات المتعلقة باختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد⁽²³⁾.

● متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

● إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.

● المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

● المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة

الفساد⁽²⁴⁾.

الفرع الثاني: صلاحيات السلطة العليا حسب القانون رقم 22/08

بالإضافة إلى الصلاحيات المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020، تتمتع السلطة العليا بصلاحيات مختلفة تحقق من خلالها الغرض الأساسي من إنشائها والمتمثل في تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وقد نص المشرع الجزائري على هذه الصلاحيات بموجب الفصل الثاني المعنون بـ صلاحيات السلطة العليا" في المواد من 04 إلى 15 من القانون رقم 22/08 السالف الذكر وهي كالتالي:

● مساعدة الإدارات العمومية وكذا أي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد ومكافحته

وذلك من خلال العمل على جمع واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات ذات العلاقة بهذا الشأن.

● تقييم الأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد والتدابير الإدارية وفعاليتها في الوقاية من الفساد، وتنتهي إلى اقتراح الآليات المناسبة لتحسينها، ويلاحظ من نص هذه المادة أن المشرع ترك المجال مفتوح بخصوص الآليات التي تقترحها السلطة العليا ولم يحددها، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على ترك المشرع السلطة التقديرية لها في اتخاذ ما تراه مناسبا وحسب كل حالة على حدى.

● ضمان وتنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد التي تم القيام بها استنادا إلى التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بالإحصائيات والتحليل الموجهة إليها من طرف القطاعات والمتدخلين المعنيين المادة (04) فقرة (4)

● التعاون مع الهيئات الدولية وكذا الإقليمية بغية تبادل المعلومات من أجل مكافحة الفساد، وهنا يوجي المشرع الجزائري إلى آليات وإجراءات استرداد الموجودات وعائدات جرائم الفساد الذي يعتمد أساسا على تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

بعد قيام السلطة العليا بمهامها الذي يشمل خاصة كل من التقييم وجمع المعلومات واقتراح آليات مناسبة للوقاية من الفساد، تأتي في النهاية إلى إعداد تقرير سنوي حول مختلف نشاطاتها وترفعه إلى رئيس الجمهورية، وفي هذا الإطار يتضح أن السلطة العليا على الرغم من اعتراف القانون لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري فإن استقلاليتها ليست مطلقة، إذ تخضع دائما لتبعية السلطة التنفيذية والمتمثلة في رئيس الجمهورية الذي يتخذ القرار حول تقريرها. صلاحيات السلطة العليا في مجال البحث والتحري تقوم السلطة العليا بإجراء التحريات الإدارية والمالية والبحث عن مظاهر الإثراء غير المشروع للموظف العمومي،

خاصة الذي يعجز عن تبرير الزيادة المعتمدة في ذمته المالية، وهذه التحريات لا تقتصر على الموظف العمومي المعني فقط بالإثراء غير المشروع وإنما يمكن التحري مع أي شخص له علاقة بالتستر على زيادة الذمة المالية غير المبررة.

وبما أن مهمة البحث والتحري عن الذمة المالية للموظف العمومي أمر خطير ويدخل ضمن السر المهني له، فإن المشرع الجزائري سمح وأجاز للسلطة العليا بهذه التحريات، وأكد على أنه لا يعتد بالسر المهني وكذا المصرفي في مواجهتها، وهو ما تضمنته المادة 05 من ذات القانون. إشراك المجتمع المدني: كمبدأ وقائي اهتم به المشرع الجزائري لتجنب جرائم الفساد، أجاز لأي شخص سواء كان طبيعى أو معنوي لديه معلومات أو أدلة تخص أفعال الفساد، تبليغ وإخطار

السلطة العليا واشترط أن يكون التبليغ مكتوب وموقع ويتضمن المعلومات التي تبين هوية المبلغ. وفي المقابل أكد على حماية المبلغ وفق التشريع الساري المفعول⁽²⁵⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة العليا تسعى إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد أنشطته في مجال الوقاية من الفساد⁽²⁶⁾.

هذا وقد أجاز القانون للسلطة العليا لأن تستعين بالمؤسسات وكل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين للحصول على المعلومات والوثائق التي تساعد في مكافحة الفساد، ولا يمكن لهذه الجهات أن تمتنع عن الامتثال لها تحت طائلة العقوبات المقررة، إذ كیفها التشريع بجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة⁽²⁷⁾.

المهام الرقابية للسلطة العليا من صلاحية السلطة العليا مراقبة ومتابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى ومدى التزامها بأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن نص المادة 07 من نفس القانون لم تحدد أنظمة الشفافية، وإنما يتم تحديدها عن طريق التنظيم، وهذا يعني أنه سيتم إصدار نصوص أخرى غير هذا القانون تتولى المهمة. وقد نصت المادة 09 من نفس القانون، في حالة ما إذا رأت السلطة العليا وجود انتهاك وعدم التزام المؤسسات بإجراءات الوقاية من الفساد، توجه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الانتهاكات وتستمر في المتابعة إلى أن ترفع المؤسسات تقريرها بخصوص مدى التزامها بالتوصيات وفي حالة عدم الالتزام تبلغ الأجهزة المختصة من أجل اتخاذ الإجراءات المناسبة⁽²⁸⁾.

التدابير التي تقوم بها السلطة العليا في حالة خرق قواعد النزاهة:

- 1- توجيه اعدار للمعني إذا كانت الإجابات التي قدمها غير مجدية.
- 2- في حال معاناة أي تأخير في تقديم التصريحات أو كانت غير دقيقة أو لم يتم الرد على طلب التوضيح، تقوم السلطة العليا بإصدار أوامر، ولكن نص المادة 10 لم توضح ما طبيعة هذه الأوامر وماذا تشمل ؟ وما الغرض منها ؟

1- في حالة عدم التصريح بعد إعدار المعني أو في حالة التصريح الكاذب بالملكات تقوم السلطة العليا بإخطار النائب العام المختص إقليميا ليتخذ الإجراءات المناسبة، وهذا يعني أن السلطة العليا تقوم بدور محدود فقط، يقتصر على إعدار المعني لا غير.

الإجراءات التي تقوم بها السلطة العليا في حالة وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي:

تقوم السلطة العليا عند التأكد من وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي بـ:

1- تقديم تقرير لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي امحمد بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات، لمدة 03 أشهر وذلك عن طريق أمر قابلا للاعتراض أمام الجهة المصدرة في أجل 05 أيام من تاريخ تبليغه.

2- في حالة انقضاء الدعوى العمومية يبلغ وكيل الجمهورية الوكيل القضائي للخزينة بغية مصادرة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة تحفظيا من خلال دعوى مدنية، دون المساس بحقوق الغير حسن النية. وبعد استقراء ما تضمنته المادة 11 من هذا القانون يتبين أن السلطة العليا إذا تحصلت على المعلومات وبيانات وأدلة تؤكد وجود ثراء غير مبرر، بمعنى أن جريمة الإثراء غير المشروع قد وقعت فإن دورها يقتصر على تقديم تقرير لوكيل الجمهورية وهذا الأخير هو من يتخذ باقي الإجراءات القانونية، ولكن ومع ذلك هذا يدل على أنها تساعد الجهاز القضائي في التحري عن جرائم الفساد ومكافحته. وقد استدرك المشرع مختلف النقائص التي كانت تعاني منها الهيئة الوطنية في ظل القانون القديم، لاسيما بعد قيام السلطة العليا بجميع المعلومات المتعلقة بأفعال الفساد وتوصلها إلى وقائع لها وصف جزائي، تبلغ النائب العام المختص إقليميا، أو إخطار مجلس المحاسبة إذا كانت الأفعال والوقائع التي توصلت إليها ضمن اختصاصاته مع تقديم جميع الوثائق والمعلومات التي لها علاقة بموضوع الإخطار.

المطلب الثاني: تقييم صلاحيات السلطة العليا في ظل القانون رقم 22/08

أحدث المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 22/08 المؤرخ في 5 ماي 2022 تغييرات عديدة فيما يخص مؤسسة الوقاية من الفساد ومكافحته، وكان التعديل الدستوري لسنة 2020 الخطوة الأولى في هذا التغيير، حيث تم استبدال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بـ " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته".

ما تعلق بتشكيكة السلطة العليا، فعلاوة على الرئيس فإن تشكيكة مجلس السلطة العليا أضفى عليها أعضاء جدد مثل القضاة وشخصيات من المجتمع المدني. هذا وتجدر الإشارة في هذا المقام كذلك إلى أن المشرع الجزائري بهذا القانون قد زود السلطة العليا بمجموعة الصلاحيات القوية التي من شأنها أن تحقق غرضها الرئيسي ألا وهو الوقاية ومكافحة كل مظاهر الفساد وأبرزها إشراك المجتمع المدني وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد وإعطاء حق للمواطن وللموظف ولكل شخص طبيعي أو معنوي على حد سواء، في رفع البلاغات أمام السلطة العليا . التأكيد على ضرورة توفير الحماية لهم.

ويعتمد الدور الذي تقوم به السلطة العليا على ما تنتهي إليه من نتائج، تمكنها بالحكم على مدى فعاليتها وهذا الأمر يرجع إلى دقة وحيوية وجودة برامجها في ذات المجال، وما يلاحظ أيضا على اختصاصاتها أنها بعد قيامها بمهامها ترفع في النهاية تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، يتضمن تقييما لنشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد، وكذا التوصيات التي تقترحها إذا اقتضى الأمر، إلا أن هذا التقرير لم يحظى بالنشر في الجريدة الرسمية، وهو نفس النهج الذي سار عليه المشرع مع الهيئة الوطنية سابقا، إلا أنه يتم إعلام الرأي العام به.

الخاتمة:

- من خلال تحليل عناصر المداخل وإجابة عن الإشكالية المطروحة في المقدمة توصلنا للنتائج التالية:
- تعد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري إلا أن استقلاليتها من الناحية العملية تبقى نسبية وذلك لخضوعها للسلطة التنفيذية.
- تتشكل السلطة العليا من رئيس ومجلس يضم العديد من الشخصيات التي لم تضمها الهيئة الوطنية سابقا، وعلى رأسهم القضاة وشخصيات من المجتمع المدني.
- تتمتع السلطة العليا بمجموعة الصلاحيات المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا التي تضمنها القانون رقم 22/08 الذي يحدد تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها، تجمع بين اختصاصات استشارية ورقابية فضلا عن سلطة ضبط.
- تزويد السلطة العليا بصلاحيات مختلفة أمريضمن تحقيقها لغرضها الأساسي وهو الوقاية من الفساد ومكافحته.

وترتبا لما سبق يمكن أن نقترح بعض التوصيات كما يلي:

- إعادة النظر في استقلالية السلطة العليا، لأنها تعتبر استقلالية نسبية فقط، في اتخاذ مختلف قراراتها وذلك برفعها تقرير سنوي لرئيس الجمهورية.
- إعطاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته الصلاحيات اللازمة في مجال توقيع العقوبات الإدارية والتأديبية للمؤسسات العمومية والخاصة أين انتشر الفساد بشكل رهيب.
- تحقيقا للشفافية ونجاعة الصفقات العمومية وجب فتح مجالا للتعاون بين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وسلطة ضبط الصفقات العمومية.

الهوامش:

- (1) صادقت الجزائر على مختلف الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد لا سيما ما يتعلق منها باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 بتاريخ 19/04/2004، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137/06 بتاريخ 10/04/2006.
- (2) القانون 08-22 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تشكيلها و صلاحياتها، ج ر عدد 32 الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022.
- (3) فيصل بوخالفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته- بين مقتضيات القانونية والتحديات الواقعية-، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، مجلد 05، العدد 2، ص 1281.
- (4) عبد الصديق شيخ، دور ومهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة آفاق للعلوم، جامعة المدية، المجلد 05 ع 18 2020، ص 35.
- (5) عثمان حويذق، محمد لمن سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 13، عدد 1، أبريل 2022، ص 472.
- (6) فيصل بوخالفة، مرجع سابق، ص 1282.
- (7) المادة 2 من القانون 08-22 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تشكيلها و صلاحياتها، مرجع سابق.
- (8) المادة 1 من القانون 08-22 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تشكيلها و صلاحياتها، مرجع سابق.
- (9) مليكة هنان، بن عامربواب، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير، البيض، عدد 08، جوان 2021، ص 18.
- (10) المادة 36 من القانون 08-22 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تشكيلها و صلاحياتها، مرجع سابق.
- (11) كمال قاضي، النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 02، عدد 10، جوان 2018، ص 779.
- (12) المواد 22 29 من القانون 08-22 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تشكيلها و صلاحياتها، مرجع سابق.
- (13) المادة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- (14) مليكة هنان، بن عامربواب، مرجع سابق، ص 19.
- (15) المادة 24 الفقرة الثالثة من القانون 08-22 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تشكيلها و صلاحياتها، مرجع سابق.
- (16) جمال دوبي بنونة، الهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، غليزان، المجلد 06، عدد 12، جوان 2019، ص 38.
- (17) كما تزود السلطة بهيكل متخصص للتحرري الإداري والمالي في الإثراء الغير مشروع للموظف العمومي تحدد شروط وكيفيات تطبيقه عن طريق التنظيم، تضم السلطة كذلك هياكل يتم تحديدها عن طريق التنظيم حيث نصت عليها المواد 17، 18 من القانون 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022، المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

- (18) المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية عدد 74 المؤرخة في 22 نوفمبر 2006.
- (19) المادة 21 من القانون 08-22 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تشكيلها و صلاحياتها، مرجع سابق.
- (20) المادة 22 من القانون 08-22 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تشكيلها و صلاحياتها، مرجع سابق.
- (21) جمال دوبي بونوة، مرجع سابق، ص 38.
- (22) التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 200-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 ، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82
- (23) احسن غربي، السلطة العليا للشفافية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 16، عدد 1، جامعة سكيكدة، 2021، ص 701.
- (24) المادة 22 من التعديل الدستوري 2020.
- (25) المادة 06 من القانون 08-22 ، مرجع سابق.
- (26) المادة 04 من القانون 08-22 ، مرجع سابق.
- (27) المادة 13 من القانون 08-22 ، مرجع سابق.
- (28) المادة 09 من القانون 08-22 ، مرجع سابق.

صلاحيّة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في معالجة التصريح بالملكيات



ط د/ خليفة سهام

جامعة الأخوة منتوري- قسنطينة 1 , الجزائر
alkhelifasiam2016@gmail.com

د/ خلفاوي سعيدة

جامعة حمّـه لخضر- الوادي, الجزائر
saidakhalifaoui39@gmail.com

ملخص:

يعد التصريح بالملكيات واجب دستوري تم فرضه كآلية وقائية قبلية توخيا لأي إثراء غير مشروع قد يحصل عليه الموظف العمومي، ووفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 تم منح السلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته الإستقلالية، التي تسمح لها ببسط صلاحياتها الرقابية على جميع الأجهزة الحكومية تحقيقا لأعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

ومن ضمن صلاحيات السلطة العليا؛ تلقي التصريح بالملكيات ومعالجتها وفقا لأحكام القانون رقم 22-08، ومنه سنسلط الضوء على التصريح بالملكيات كآلية موضوعية وإجرائية تساعد السلطة العليا على الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى كفاية تنظيم المشرّع لهذه الآلية لمواجهة الفساد بنوعيه الإداري والمالي.

الكلمات المفتاحية: التصريح بالملكيات، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، الرقابة، الإستقلالية، الشفافية.

مقدمة:

يشكل الفساد الإداري عثرة في طريق التنمية، حيث يصيب الإدارة بالشلل والعجز لأداء مهامها المنوطة بها، فهو يؤدي إلى تدهور النظام برمته وينخر في المجتمع فيصيبه في قيمه الأخلاقية والإسلامية خاصة، ممّا يساهم في تفشي جرائم الفساد وإستسهال إرتكابها في حال ضعف المنظومة الرقابية والعقابية في آن واحد. السبب الذي أدى بالمشرّع الجزائري إلى تجريم العديد من الأفعال التي من شأنها أن تهدد سير الشؤون العمومية بكل نزاهة وشفافية، من خلال المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة الموقعة بتاريخ 2003/10/31 المتعلقة بمكافحة الفساد، لتتوج بسن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 المستوحى من الإتفاقيات المصادق عليها من طرف الجزائر.

وفي إطار السعي الحثيث للمؤسس الدستوري لمحاربة الفساد الإداري بشتى أنواعه، قام المؤسس الدستوري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 بترقية هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته من هيئة إستشارية تابعة لرئيس الجمهورية، إلى سلطة عليا مستقلة عن السلطة التنفيذية تتمتع بصلاحيات رقابية بالدرجة الأولى إلى جانب صلاحياتها الإستشارية، الأمر الذي يوحي بنية المؤسس الدستوري في تعزيز آليات

مكافحة جرائم الفساد والوقاية منها. وتكريسا للنص الدستوري تم إصدار القانون رقم 08-22 المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

ومن ضمن آليات الوقاية من الفساد الإداري التي تتمتع بها السلطة العليا، والتي أقرها الدستور ونظمها التشريعات، نجد واجب التصريح بالامتلاكات وهو إجراء يهدف إلى الكشف عن الذمة المالية للخاضعين له، للحد والوقاية من ظاهرة الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي، ومن خلال هذه الورقة البحثية سنحاول الإجابة على إشكالية مفادها:

هل الإجراءات التي إعتدها المشرع الجزائري في تنظيم التصريح بالامتلاكات كافية لتحقيق الشفافية ومكافحة الفساد ؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه، تم إختيار المنهج الوصفي التحليلي الملائم لدراسة مثل هذا الموضوع، من خلال وصف وتحليل مجموعة النصوص القانونية المرتبطة بواجب التصريح بالامتلاكات والقوانين ذات الصلة بالموضوع.

وللوصول إلى نتائج وإستخلاصات للإشكالية المطروحة فإنّ هذه الدراسة تتمفصل حول مبحثين، حيث تناولنا التصريح بالامتلاكات كآلية موضوعية لمكافحة الفساد (المبحث الأول)، ثم تطرقنا إلى معالجة التصريح بالامتلاكات كآلية إجرائية لمكافحة الفساد (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التصريح بالامتلاكات كآلية موضوعية لمكافحة الفساد

في مستهل هذا المبحث يمكن تعريف التصريح بالامتلاكات على أنّه ذلك التدبير الوقائي الذي يلتزم بموجبه الأشخاص المعنية بتقديم تقرير مفصل على ذمته المالية أو أي زيادة معتبرة فيها وفقا للإجراءات القانونية المحددة، بهدف الوقوف عند أي كسب غير مشروع يدخل في ثروته، ومسائلته عن كل ما يحصل عليه من زيادة معتبرة في ثروته لا يمكن تبريرها مقارنة بمداخله المشروعة⁽¹⁾.

ولقد جاءت هذه الآلية بموجب الدستور ونظمها التشريع الجزائري، وذلك قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية⁽²⁾، وللوقوف أكثر على التصريح بالامتلاكات كآلية موضوعية لحماية المال العام من الفساد، نتطرق إلى تحديد الفئة المستهدفة بتقديم تصريح بالامتلاكات (المطلب الأول)، ثم نرجع إلى توضيح مضمون هذا التصريح و آجال تقديمه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الفئة المستهدفة للتصريح بالامتلاكات

ورد في نص المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الآتي: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة..... يجب على كل شخص يعين في وظيفة

عليها في الدولة، أو ينتخب أو يعين في البرلمان، أو في أي هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محلي، التصريح بامتلاكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها".

إنّ النص على آلية التصريح بالامتلاكات في صلب الدستور يوحي بأهميته في مواجهة جريمة الإثراء غير المشروع، حيث تنتفي الجريمة في غياب التصريح بالامتلاكات، ولقد حدد النص الدستوري الفئات المكلفة بتقديم التصريح بالامتلاكات دون التفصيل في ذلك، ليتولى المشرع هذه العملية وفق قانون الفساد رقم 06-01 على النحو التالي⁽³⁾:

الفرع الأول: الأعضاء الممثلين لمنصب تنفيذي

ويندرج تحت هذا الفرع كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضاءها، الولاية.

أولاً: رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية رأس السلطة التنفيذية في ظل النظام السياسي الجزائري، وينتخب من طرف الشعب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري⁽⁴⁾.

ومن شروط الترشح لرئاسة الجمهورية حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 وجوبية تقديم التصريح العلني بالامتلاكات العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه، كما أكد الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات على ضرورة إيداع ملف الترشح لدى السلطة المستقلة للانتخابات مرفقا بوثيقة التصريح بالامتلاكات تحت طائلة الرفض⁽⁵⁾.

كما يتعين على رئيس الجمهورية تقديم تصريح بالامتلاكات إثر فوزه في الانتخابات الرئاسية وهذا طبقا للمادة 06 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

من خلال هذه النصوص نلاحظ بأن هناك نوع من الحرص الشديد على شفافية رئيس الجمهورية أثناء أدائه لمهامه بصفته رئيسا للدولة ومجسدا لوحدة الأمة، على الرغم من إنتفاء المتابعة عن جرائم الفساد الإداري المشار إليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي يمكن أن يرتكبها بمناسبة أدائه لمهامه الوظيفية، إلاّ أنّه وفقا للمادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يمكن محاكمته أمام المحكمة العليا للدولة عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى⁽⁶⁾.

ثانيا: رئيس الحكومة وأعضاءها

تشكل الحكومة من رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة⁽⁷⁾ وأعضاءها، حيث يمثل رئيس الحكومة السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية، أما عن أعضاء الحكومة فالمقصود بهم الوزراء بمختلف درجاتهم إن كانوا وزراء دولة أو وزراء عاديون، أو وزراء منتدبون، أو كتاب دولة. حيث ألزم المشرع الجزائري هذه الفئة بتقديم تصريح بالامتلاكات العقارية والمنقولة أثناء تعيينهم في مناصبهم.

ثالثا: الولاية

يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي بحسب المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويعتبر الوالي ممثلا للولاية من جهة وممثلا للدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة من جهة ثانية⁽⁸⁾.

الفرع الثاني: الأعضاء الممثلين للمناصب النيابية

ويقصد بالأعضاء الممثلين للمناصب النيابية الملزمين بتقديم تصريح بالامتلاكات، كل من أعضاء البرلمان بغرفتيه؛ أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة المنتخبين والمعينين من قبل رئيس الجمهورية. إضافة إلى رؤساء المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية وأعضائها.

الفرع الثالث: الأعضاء الممثلين للمناصب القضائية

نصت المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01-06، على إلزامية القضاة بتقديم تصريح حول ممتلكاتهم، وهو ذات الأمر الذي نصت عليه المادة 24 من القانون الأساسي للقضاة رقم: 04-11⁽⁹⁾، والمقصود بالقضاة وفقا لهذا القانون هم:

— قضاة الحكم والنيابة العامة للمحكمة العليا والمجالس القضائية، والمحاكم التابعة للنظام القضائي العادي.

— قضاة الحكم ومحافظي الدولة لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية

— القضاة العاملين في:

1. الإدارة المركزية لوزارة العدل

2. أمانة المجلس الأعلى للقضاء

3. المصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة

4. مؤسسات التكوين والبحث التابعة لوزارة العدل.

الفرع الرابع: الفئات الأخرى الخاضعة للتصريح بالامتلاكات

نخصص هذا الفقرة لذكر بقية الحالات التي نصت عليها المادة 06 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، لنجد أنّ المشرّع قد ذكر مناصب بحد ذاتها ولم يذكر أخرى بصريح النص على الرغم من أنها تنتمي لنفس الفئة، فذكر على سبيل التحديد رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة وهما أعضاء هيئتين رقابيتين، ضف إلى ذلك محافظ بنك الجزائر، وممثلين دبلوماسيين يتمثلون في السفراء و القناصل.

ولقد ترك هذا القانون للنص التنظيمي مسألة تحديد بقية الموظفين الخاضعين لواجب التصريح بالامتلاكات، وفي هذا السياق صدر المرسوم الرئاسي رقم 06-415⁽¹⁰⁾، وقام بتحديد بقية الموظفين وهم من يتولون مناصب أو وظائف عليا في الدولة، أو الذين يتم تحديدهم حصرا بموجب قائمة بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

وفي حقيقة الأمر نرى قصورا في حصر الفئات المعنية بالتصريح بالامتلاكات، فكان الأجدر خضوع جميع الموظفين على اختلاف درجاتهم ومناصبهم لعملية التصريح بالامتلاكات، خاصة في ظل إنتشار ظاهرة الإثراء غير المشروع في الوسط الوظيفي. ضف إلى ذلك فبحسب المادة 5 من القانون رقم 01-06 قد إستثنى المشرّع كل

من زوج المكتتب وأبنائه البالغين من واجب التصريح بالامتلاكات وإخترله في الموظف وأبنائه القصر فقط، حيث أثبتت العديد من جرائم الفساد تورط زوج الموظف وأولاده البالغين في التستر على امتلاكات الموظف تحت أسمائهم الخاصة، مما ساهم في إستفحال ظاهرة الإثراء غير المشروع، فهذه الفئات تعتبر المنفذ الأكثر أمانا للموظف حيث ينقل لهم كل ما يمكن أن يثير شبهة حول ذمته المالية للتهرب من المتابعات الجزائية، ولقد إعترض غالبية أعضاء البرلمان على تعديل هذه المادة بحجة إستقلالية الذمة المالية للزوجة⁽¹¹⁾، غير أن الأوجب على المشرع تعديلها نظرا لما يشهده الواقع من تستر على جرائم الإثراء غير المشروع، وسد الثغرات والمنافذ أمامها.

المطلب الثاني: محل التصريح بالامتلاكات وأجال تقديمه

نتطرق في هذا المطلب إلى محل التصريح بالامتلاكات والأجال القانونية الواجب إحترامها للإدلاء بالتصريح أمام الجهات المختصة.

الفرع الأول: محل التصريح بالامتلاكات

يقصد بالامتلاكات حسب المادة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته هي الموجودات بكل انواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها. وطبقا لذات القانون فإن التصريح بالامتلاكات يحتوي جردا للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر، ولو في الشيوع، في الجزائر و/أو في الخارج، ولقد فصل المرسوم الرئاسي رقم 06-414⁽¹²⁾ في ذلك على النحو التالي:

أولا: الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية

ويشمل التصريح تحديد موقع الشقق والعمارات أو المنازل الفردية أو أية أرض سواء كانت زراعية أو معدة للبناء أو محلات تجارية التي يمتلكها .

ثانيا: الأملاك المنقولة

ويشمل التصريح بالامتلاكات تحديد الأثاث ذي قيمة مالية معتبرة أو كل تحفة أو أشياء ثمينة أو سيارات أو سفن أو طائرات أو أية ملكية فنية أو أدبية أو صناعية أو كل قيم منقولة مسعرة أو غير مسعرة في البورصة.

ثالثا: السيولة النقدية والإستثمارات

يشمل التصريح بالامتلاكات تحديد وضعية الذمة المالية من حيث أصولها وخصومها وكذا تحديد طبيعة الإستثمار وقيمة الأموال المخصصة.

كما يشمل التصريح بالامتلاكات تحديد أية أملاك أخرى عدا الأملاك السابق ذكرها، وبهذا يكون المشرع قد حصر جميع الممتلكات التي يمكن أن يمتلكها الموظف، وحسنا فعل المشرع بوضع قائمة تحصر جميع الممتلكات بمختلف أصنافها محاولة لتسهيل عملية جرد ممتلكات المكتتب وسد منافذ الإثراء غير المشروع أمامه.

الفرع الثاني: آجال تقديم التصريح بالامتلاكات

أخضع المشرع الجزائري كل من الموظف العمومي المعين والأعضاء المنتخبين لنفس الآجال القانونية لتقديم التصريح بالامتلاكات، وذلك خلال الشهر الذي يلي تاريخ تنصيب الموظف في وظيفته أو بداية العهدة الانتخابية للعضو المنتخب، مع ضرورة تجديد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، وعند نهاية العهدة الانتخابية أو عند إنتهاء الخدمة.

أولاً: التصريح في بداية تولي الوظيفة أو العهدة

هو إجراء يقوم من خلاله كل من الموظفين العموميين والأعضاء المنتخبين المحددين بموجب النص القانوني حال تقلدهم مناصبهم الإدارية وبداية عهدهم الانتخابية بإكتتاب تصريح وفق النموذج المعد قانوناً وذلك خلال شهر من تاريخ تنصيبهم.

وفي حال مضي مدة شهر ولم يدلي بتصريحه يمنح الموظف أو المنتخب فرصة إضافية تساوي المدة الأولى -شهر- لتصبح المدة إجمالاً شهرين، وذلك إفتراضاً لحسن نيته ويتم تذكيره بشتى الطرق القانونية بواجب التصريح بالامتلاكات⁽¹³⁾.

ونشير إلى أنه يتم نشر محتوى هذه التصريحات التي يقدمها كل من أعضاء السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والولاة والسفراء والقناصل، وذلك في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ إنتخاب المعنيين أو تسلم مهامهم.

كما يتم نشر محتوى التصريح المقدم من قبل رؤساء المجالس المحلية وأعضائها وذلك عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر، دون أن يذكر متى ينطلق إحتساب هذا الشهر، والأرجح أنها عقب الشهر المحدد لتقديم التصريح بالامتلاكات.

ولقد إستثنى المشرع كل من تصريحات القضاة من النشر في الجريدة الرسمية، كما أعفى تصريحات الموظفين العموميين الذين يشغلون وظائف ومناصب عليا في الدولة، والموظفين العموميين المحددين بموجب قائمة من طرف السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية من النشر. وهذا يشكل خلل على مبدأ الشفافية وهو أحد أهم مبادئ الحكم الراشد الذي تحاول السلطة العليا إرسائه.

فمن خلال نشر التصريحات يتمكن الجمهور من الإطلاع على الثروة المالية التي تمتلكها هذه الفئات، ونرى في الحقيقة بأن الكشف علناً على الذمة المالية لا يعد من الأسرار الشخصية للحياة الخاصة في حكم هؤلاء الأشخاص، بقدر ما هي حماية وصون لنزاهتهم في مواجهة الغير، وبسط الثقة في أدائهم الوظيفي والنيابي.

ثانياً: تجديد التصريح

تجديد التصريح يكون في أي مرحلة من مراحل الحياة المهنية أو الانتخابية للموظف كلما كانت هناك زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف أو المنتخب لابد من أن يصرح بها للجهات المعنية، حيث لم يحدد المشرع قيمة الزيادة، فقط ذكر مصطلح معتبرة والتي قد تفسر على أنها القيمة التي تظهر على المستوى المعيشي للموظف. وهي القيمة التي تزيد زيادة كبيرة وملحوظة عن دخل الموظف.

وبحسب المادة 25 من القانون الأساسي للقضاء رقم 11-04، فإنّ القضاة يقومون بتجديد التصريح بالامتلاكات كل (5) خمس سنوات وعند كل تعيين في وظيفة نوعية، والمقصود بالوظائف النوعية في مفهوم هذا القانون:

-الرئيس الأول للمحكمة العليا

- رئيس مجلس الدولة

-النائب العام لدى المحكمة العليا

-محافظ الدولة لدى مجلس الدولة

-رئيس مجلس قضائي

- رئيس محكمة إدارية

- نائب عام لدى مجلس قضائي

-محافظ دولة لدى محكمة إدارية

وعليه كلما تمت ترقية القاضي إلى أحد هذه الوظائف النوعية فإنّه يتوجب عليه إيداع تصريح بالامتلاكات بالنفس الكيفية التي أجراها في التصريح الأول.

ثالثا: التصريح النهائي

إضافة إلى التصريح الأول وتجديد التصريح الذي يتحتم على الموظف العمومي إكتابه، بهدف متابعة ذمته المالية، فقد ألزم المشرع الجزائري الأشخاص المكلفين بالتصريحات بالامتلاكات حال إنتهاء العلاقة الوظيفية أو عند نهاية العهدة الانتخابية، بتقديم تصريح بالامتلاكات الذي يعتبر آخر تصريح يدلي به بحكم هذه الوظيفة أو العهدة، ويرمي هذا التصريح الأخير إلى مراجعة الذمة المالية للموظف طيلة مساره الإداري أو النيابي، وبذلك يخلي ذمته من أي شبهة، ويعزز النزاهة والشفافية في عمله.

إلا أنّ الملاحظ على كل من التصريح التجديدي والتصريح النهائي لم يوجب فيها المشرع الجزائري إجراء النشر على غرار ما فعل في التصريح الأول، وهذا خلل إجرائي نهيب بالمشرع تعديله، حتى يضيف على عمل السلطة العليا للشفافية أثناء عملها الرقابي، ويتسنى للجمهور من فرض رقابته الشعبية على الممتلكات العمومية.

وفي ظل عصر الرقمنة التي غيرت مجريات العديد من الدول، وفي إطار مسعى المشرع الجزائري لتكريس الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، فإنّ إنشاء بوابة إلكترونية تعنى بنشر التصريح بالامتلاكات وإستقبال التبليغات حولها كفيل بأن يساهم في الوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الثاني

معالجة التصريح بالامتلاكات كآلية إجرائية لمكافحة الفساد

بعد التعرف على التصريح بالامتلاكات كإجراء وقائي تتخذه السلطات لحماية المال العام، توجب علينا التطرق إلى كيفية معالجة هذا التصريح، من هي الجهات المسؤولة عن تلقيه وتفحصه وتمحيصه ومراقبة

مدى الإلتزام به (المطلب الأول)، وفي حال الإخلال بهذا الإلتزام الدستوري من قبل المكلفين به ماهي الإجراءات المتبعة للتصدي لهذا الخرق القانوني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الجهة المسؤولة عن تلقي التصريح بالامتلاكات

تعرفنا في موضع سابق من هذه الورقة على الفئات الخاضعة لضرورة التصريح بامتلاكاتها تعزيزا للشفافية وحماية للمال العام في ذات الوقت، غير أنّ المشرّع قد ميز بين هذه الفئات من حيث الجهة التي يجب التوجه إليها والإدلاء أمامها بالتصريح، وهو ما قد نؤيده في موقف ولا نؤيد في آخر، وهو ما سنحاول توضيحه في الفروع الآتية:

الفروع الأول: التصريح بالامتلاكات أمام الرئيس الأول المحكمة العليا

فبحسب نص المادة 6 من القانون رقم 01-06 نجده قد أخضع كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضاءها، وأعضاء البرلمان، ورئيس المحكمة الدستورية وأعضاءها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل و الولاة، والقضاة للتصريح بالامتلاكات أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا. يدفعنا نص هذه المادة أعلاه إلى طرح جملة من الأسئلة، بداية نتساءل لماذا إستثنى المشرّع الجزائري هؤلاء المسؤولين من التصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي رُقِّيت حديثا لتصبح سلطة عليا، وأحال هذه الصلاحية إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا خاصة وأنّه معين من طرف رئيس الجمهورية، فهو مخاطب بصفته فرد واحد وليس بلجنة جماعية⁽¹⁴⁾.

كذلك، إذا كانت جميع هذه الفئات تصرّح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، فأمام من يصرح هذا الأخير، على إعتباره قاضي ملزم بالتصريح بالامتلاكات؟ ضف إلى ذلك ماهي الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الأول للمحكمة العليا أثناء تلقيه للتصريح بالامتلاكات، فهل يملك آلية التحقيق ومراقبة الذمة المالية للمكتب، أم يملك مكنة إخطار النيابة في حال خرق واجب التصريح، أم له حق إصدار أوامر تلزم بتقديم التصريح.

كان الأجدر بالمشرّع الجزائري ترك مسألة تلقي التصريحات بالامتلاكات ومعالجتها من إختصاص هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته، خاصة أنّها بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 أصبحت سلطة عليا تتمتع بالإستقلالية في ممارسة المهام الرقابية، فكان ولا بد من تفعيل دورها الرقابي على جميع الفئات دون إستثناء، خاصة المناصب والوظائف العليا في الدولة.

الفروع الثاني: التصريح بالامتلاكات أمام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بحسب القانون رقم 08-22 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، فإنّه قد منح للسلطة العليا صلاحية تلقي التصريحات بالامتلاكات ومعالجتها ومراقبتها طبقا للتشريع الساري المفعول⁽¹⁵⁾، والمقصود به هنا قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01-06، الذي نظم كفايات التصريح بالامتلاكات.

وبالعودة إلى هذا القانون في الفقرة الثانية من المادة 6 منه، نجده قد جعل من نصيب هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته – السلطة العليا حاليا- تلقي التصريح بالامتلاكات الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة فقط، وهو في الحقيقة يشكل تقليل من شأن ودور السلطة العليا ومكانتها في بسط حماية كافية على

المال العام، فنأمل حين تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أن تنسجم أحكامه مع متطلبات الدور الرقابي الذي تتمتع به السلطة العليا ومنحها الصلاحيات الكافية لتلقي جميع التصريحات ومعالجتها. والجدير بالإشارة، أنه في ظل وجود الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تم إنشاء قسم خاص بتلقي التصريحات بالامتلاكات ومعالجتها، وذلك بناء على المرسوم الرئاسي رقم 12-64⁽¹⁶⁾ المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، وإلى حين صدور النصوص التنظيمية التي تحدد هيكل السلطة العليا وتنظيمها، فإننا سنعتمد في شرحنا على هذا النص التنظيمي رقم 12-64.

وعليه، فإن القسم الخاص بتلقي التصريحات يكلف على وجه الخصوص بما يأتي:

- ✓ تلقي التصريح بالامتلاكات الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة
- ✓ إقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالامتلاكات، طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية.
- ✓ القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها.
- ✓ إستغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية.
- ✓ جمع وإستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.
- ✓ إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

والواضح بأن القسم الخاص بتلقي التصريحات يبقى دوره مقصور على تصريحات رؤساء المجالس المحلية المنتخبة وأعضائها.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة العليا زودت بهيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي⁽¹⁷⁾، وعلى إعتبار بأن التصريح بالامتلاكات مرتبط إرتباط وثيق بجريمة الإثراء غير المشروع، فالأولى بالسلطة العليا أن تخصص قسم من هذا الهيكل لتلقي التصريحات ومعالجتها بما يسهل عليها من عملية التحري والتقصي في هذا النوع من الجرائم.

1. التصريح أمام السلطة الوصية أو السلطة السلمية

ولقد أورد المرسوم الرئاسي رقم 06-415 جهات أخرى يصرح أمامها بالامتلاكات التي يملكها الموظف العمومي، حيث يتم التصريح أمام السلطة الوصية بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة، أما بقية الموظفين الذين يتم تحديدهم بقائمة إسمية بموجب قرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، فإن التصريح يتم أمام السلطة السلمية المباشرة، على أن تتولى السلطة الوصية أو السلمية حسب الحالة إيداع التصريحات لدى السلطة العليا مقابل وصل إيداع، وهو ما يأخذ صورة التصريح غير المباشر.

وهذا الجزئية كان يمكن أن نؤيدها لسبب وحيد وهو تسهيل إجراءات التصريح على الموظف، خاصة وأن مقر السلطة في العاصمة، غير أننا اليوم في عصر الرقمنة التي سهلت العديد من الإجراءات الإدارية، فيمكن

للسلطة العليا من وضع روابط خاصة بالإدارات والمؤسسات العمومية المعنية من أجل إيداع التصريحات مباشرة من طرف الموظف.

المطلب الثاني: المسؤولية المترتبة عن الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات

يندرج تحت عنوان الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات ثلاث صور قد تشكل إخلال بواجب التصريح، يترتب عليها مسؤولية قانونية تتدرج في شدتها وهو ما سنتطرق إليه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: صور الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات

فرض المشرع الجزائري على الموظف العمومي إكتتاب تصريح بامتلاكاته وممتلكات أولاده القصر، غير أن تطبيق هذا الفرض لا يخلو من قصور، فقد ينعدم تقديم التصريح من الأساس، أو يمكن أن يقدم تصريحاً منقوصاً، كما يمكن تقديم تصريحاً كاذباً.

أولاً: عدم تقديم تصريح

نصت على هذه الصورة المادة 36 من القانون رقم 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، "... كل موظف عمومي خاضع قانوناً لواجب التصريح بامتلاكاته ولم يقيم بذلك عمداً، بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية....".

حيث يعتبر إمتناع الموظف العمومي عن تقديم تصريح بامتلاكاته سواء في بداية مساره المهني أو أثناء زيادة معتبرة في ذمته المالية أو في نهاية خدمته أو عهده، إخلالاً بواجب التصريح.

ثانياً: تقديم تصريح منقوص أو كاذب

يقصد بالتصريح المنقوص أو الكاذب هو تقديم الموظف العمومي للجهة المختصة تصريحاً غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى بملاحظات خاطئة أو خرق عمداً الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون. حيث يشترط القصد والعمد لقيام المسؤولية الجزائية على الموظف العمومي، وتنتفي في حال كان الإهمال سهواً ولا مبالاة.

في حين إعتبر القانون الأساسي للقضاء رقم 04-11 عدم تصريح القاضي بامتلاكاته بعد إعداره أو تقديم تصريح كاذب خطأً تأديبياً جسيماً، يعرضه لعقوبات تأديبية.

وهذا التباين في توقيع العقوبة رغم إرتكاب نفس الخطأ من شأنه زعزعة الثقة في تطبيق واجب التصريح بالامتلاكات، فعلى المشرع الجزائري إثرتعديله للقانون الأساسي للقضاء وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أن يخلق إنسجاماً بين أحكامهما، يمكن تطبيقها.

الفرع الثاني: صلاحيات السلطة العليا في حال الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات

منح المشرّع الجزائري السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحيات واسعة بموجب القانون 08-22 مقارنة بهيئة الوقاية من الفساد ومكافحته سابقا، ويعود السبب في ذلك إلى طابع الإستقلالية الذي طبعت به بعد التعديل الدستوري الأخير، فضلا عن إختصاصها الرقابي المنوطة به. وفي إطار الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات نجد أنّ المشرّع قد مكن السلطة العليا من إتخاذ مجموعة من الإجراءات بناء على ملاحظتها من تلقاء نفسها، أو بعد تبليغها أو إخطارها بوجود خرق لقواعد المتعلقة بالنزاهة.

ويختلف الإجراء المتخذ بحسب طبيعة الخطأ أو الخلل المرتكب من طرف الخاضع للتصريح، وهو ما سنوضحه من خلال النقاط التالية:

أولا: توجيه إعدار

يعد الإعدار تنبيه بوجود خطأ يتعين تداركه، حيث يمكن للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته طبقا للمادة 10 من القانون رقم 08-22، أن توجه إعدار للموظف المعني إذا ما تم تقديم إجابات غير مجدية حول الإستفسار الموجه له بخصوص خرقه لقواعد النزاهة.

ثانيا: إصدار أوامر

إصدار الأوامر هو خطاب شديد اللهجة، توجهه السلطة العليا للموظف المعني في حال معاينة أي تأخير في تقديم التصريحات، أو قصور أو عدم الدقة في محتواها، أو عدم الرد على طلب التوضيح. والتساؤل الذي يطرح نفسه ما طبيعة هذه الأوامر الصادرة عن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وما مدى إلزامية المخاطبين بها، خاصة ونحن على علم بأنّ من بين الفئات الخاضعة للتصريح موظفين سامين بالدولة، فهل يعتد بهذه الأوامر؟

ثالثا: إخطار النائب العام المختص إقليميا

منحت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته آلية إخطار النائب العام مباشرة في حال عدم التصريح الكلي بعد إعدار المعني أو في حال التصريح الكاذب بالامتلاكات، وهذا على خلاف ما كانت تتمتع به هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته عندما كانت تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، الذي بدوره يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء⁽¹⁸⁾. وحسنا فعل المشرّع بأن جعل العلاقة مابين السلطة العليا والسلطة القضائية علاقة مباشرة تسهила لإجراءات المتابعة القضائية. غير أنّ ما يؤخذ على المشرّع أثناء تنظيمه لهذه الإجراءات أنّه لم يحدد المواعيد القانونية الواجب إحترامها.

الخاتمة:

في ختام هذه الورقة توصلنا إلى مجموعة من النتائج كللت بمجموعة من الإقتراحات
✓ النتائج:

- التصريح بالامتلاكات واجب دستوري على فئات المحددة قانونا، غير أنّ المشرّع قد إستثنى زوج الموظف وأبنائه البالغين.
- توحيد آجال التصريح دون تفرقة بين المعينين والمنتخبين، مع وجود فوارق في إجراء نشر التصريحات حيث تم إعفاء القضاة من النشر، كما تم ابعاد التصريح الثاني والنهائي من النشر هو مساس واضح بمبدأ الشفافية.
- التباين في الجهات المستقبلية للتصريح بالامتلاكات، وإقحام الرئيس الأول للمحكمة العليا في عملية تلقي التصريحات، يفقد التصريح بالامتلاكات وزنه وقيمتة كإجراء رقابي وقائي.
- التضيق على السلطة العليا في تلقي التصريحات، وإعطائها صلاحيات واسعة في معالجة التصريح بالامتلاكات، الأمر الذي يشكل تناقضا في هذه الإجراءات.
- عدم توحيد العقوبات بين الموظفين والقضاة حال الإخلال بواجب التصريح نتيجة عدم إنسجام أحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مع القانون الأساسي للقضاة رقم 04-11.

✓ الإقتراحات:

- ضرورة ضم زوج الموظف وأبنائه البالغين للكشف عن ذممهم المالية في التصريح بالامتلاكات الخاص بالموظف .
- ضرورة إعداد بوابة إلكترونية وتفعيلها هدفها نشر محتوى التصريح بالامتلاكات لكل الفئات دون تمييز، وإستقبال التبليغات والإخطارات تفعيلا للرقابة الشعبية.
- ضرورة إسناد مهمة تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بكل الفئات إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تعزيزا لدورها الرقابي.

الهوامش:

- (1) عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013، ص
- (2) المادة 4 من القانون 06-01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ: 2006/03/08.
- (3) المادة 06 من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.
- (4) المادة 85 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

- (5) المادة 249 من الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، الصادرة بتاريخ 2021/03/10
- (6) عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 60.
- (7) يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، ويقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، وهذا طبقا للمادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- (8) المادتين 105 و 110 من القانون رقم : 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012. المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 الصادرة بتاريخ: 2012/02/29.
- (9) القانون رقم 11-04، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاة، ج ر عدد 57، الصادرة بتاريخ: 2004/09/08.
- (10) المرسوم الرئاسي رقم 415-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 74، الصادرة بتاريخ: 2006/11/22.
- (11) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثامنة، جلسة يوم 2006/01/03، الجزائر، السنة الرابعة رقم 181.
- (12) المرسوم الرئاسي رقم 414-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج ر عدد 74، الصادرة بتاريخ: 2006/11/22.
- (13) المادة 36 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.
- (14) عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 229.
- (15) الفقرة 3 من المادة 4 من القانون رقم: 08-22، المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، مرجع سابق.
- (16) المرسوم الرئاسي رقم 64-12، المؤرخ في: 7 فبراير 2012، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 413-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكفاءات سيرها، ج ر عدد 08، الصادرة بتاريخ: 2012/02/15.
- (17) المادة 17 من القانون رقم 08-22، المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، مرجع سابق.
- (18) المادة 22 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين الدستور والقانون – التشكيلة والصلاحيات



د / سكفالي ريم

جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي
sekfalirim@gmail.com

ط د/ أيمن ياسين

جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي
aimyassine3@gmail.com

ملخص:

في إطار السياسة المتبعة من طرف السلطات الجزائرية وعلى رأسهم رئيس الجمهورية، في الوقاية من الفساد ومكافحته وأخلقة الحياة العامة وحوكمة مؤسسات الدولة، تم ترقية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي نقلها من باب الهيئات الاستشارية إلى باب المؤسسات الرقابية، بصدر القانون 08-22 تم تحديد تنظيمها وتشكيلتها بإضافة قضاة وشخصيات من المجتمع المدني ومنحها صلاحيات وقائية وأخرى ردعية .

الكلمات المفتاحية: الفساد ، المجتمع المدني ، حوكمة ، السلطة العليا للشفافية ، وقائية ، ردعية .

مقدمة:

لازمت ظاهرة الفساد جميع الحضارات الإنسانية، وكانت من أسباب انهيارها واندلاع الكثير من الثورات ونشوب الحروب والنزاعات ، فهي ظاهرة متجذرة في التاريخ ، وقد أصبحت هذه الظاهرة تنخر العديد من البلدان الغنية منها والفقيرة وكانت عائقا لتطورها ، مما جعلها ضمن اهتماماتها بل كأولوية قصوى للوقاية منها ومكافحتها والجزائر بدورها تبنت عدة استراتيجيات وآليات وسنت تشريعات للحد من هذه الظاهرة خاصة في الآونة الأخيرة حيث انتشر الفساد انتشارا رهيبا وصل إلى تورط مسؤولين كبار في الدولة في قضايا فساد منهم وزراء أوائل ووزراء وولاة وإطارات سامية في الدولة ، ورغم مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 بتحفظ بمقتضى مرسوم رئاسي في 19 أفريل 2004 واتفاقية الاتحاد الإفريقي لقمع الفساد سنة 2003 والتي تم التصديق عليها بموجب مرسوم رئاسي في 10 أفريل 2006 ، واتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد سنة 2010 والتي تم التصديق عليها بموجب مرسوم رئاسي في 08 سبتمبر 2014 وأصدرت قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01-06 مستقل عن قانون العقوبات وأنشأت عدة هيئات منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد ، إلا أن كل هذه الآليات كانت غير كافية في الوقاية من الفساد ومكافحته ، فجاء التعديل الدستوري لسنة 2020 لترقية الهيئة إلى سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ونقلها من باب المؤسسات الاستشارية إلى باب المؤسسات الرقابية ووسع من صلاحياتها واستقلاليتها ، وجاء القانون 08-22 ليحدد تشكيلتها وصلاحياتها.

وتهدف هذه المداخلة إلى تسليط الضوء على هذه السلطة من خلال تبيان تشكيلتها والصلاحيات التي تتمتع بها ومدى نجاعتها كألية مستحدثة ومن كل ما سبق تتبادر لنا الإشكالية التالية :

مامدى نجاعة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديلات الأخيرة؟

ومن هذه الإشكالية تطرح عدة تساؤلات فرعية أهمها

- مامفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟
- مامتشكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ؟
- ماهي إختصاصات السلطة العليا ؟

وهذا مايطرح عدة فرضيات أهمها:

- السلطة العليا هيئة مستقلة
- تشكيلة السلطة العليا تشكيلة متوازنة
- تحوز السلطة على صلاحيات هامة تمكنها من القيام بدورها

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا التقسيم التالي حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى الإطار المفاهيمي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفي المبحث الثاني إلى مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد من بين الآليات التي تم إنشاءها تطبيقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي جاء في مادتها السادسة على وجود هيئة أو هيئات تتولى مكافحة الفساد¹ وسنتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (المطلب الأول) وإلى النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

سنتناول في هذا المطلب تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (الفرع الأول) والطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

عرف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وكافحته في المادة 18 من القانون 01-06 على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ,توضع لدى رئيس الجمهورية ثم عرفها المؤسس الدستوري في تعديل 2016 على أنها سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية ,أما التعديل الدستوري لسنة 2020² فتم تغيير اسم الهيئة إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وعرفها على أنها مؤسسة مستقلة³ وقد ارتقى المؤسس الدستوري بهذه الآلية من وضعية الهيئة الاستشارية إلى آلية رقابية متحركة ومستقلة عن رئاسة الجمهورية وهي إشارة

واضحة على إستراتيجية الدولة وتوجيهها نحو تحقيق نجاعة وفعالية في مكافحة الفساد وهذا ما أكدته القانون 08-22⁴ وتم إلغاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الفصل الثالث والمتعلق بالمؤسسات الاستشارية⁵

وعليه فإن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من بين السلطات الإدارية المستقلة وتعتبر مؤسسة دستورية رقابية تكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته وتعمل على ترسيخ ثقافة النزاهة في المجتمع وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد⁶

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

إن الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفق ما أشارت إليه كل من المادة 204 من الدستور والمادة 08 من قانون مكافحة الفساد 01-06⁷ والقانون 08-22 على أنها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي غير أن القانون 08-22 تخلي فيه المشرع الجزائري على عبارة توضع لدى رئيس الجمهورية والتي كانت ضمن أحكام المادة 02 من المرسوم الرئاسي 06-413⁸.

المطلب الثاني: النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

سننتظر في هذا المطلب إلى تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (الفرع الأول) ثم إلى سير مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

على خلاف التشكيلة السابقة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فإن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد تتكون من جهازين تنفيذي يمثله رئيس السلطة العليا وتداولي يتمثل في مجلس السلطة⁹

أولاً: رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية لعهد مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة¹⁰ وهو الممثل القانوني للسلطة العليا أمام السلطات والهيئات سواء كانت وطنية أم دولية، كما أنه يتقاضى باسمها، يمارس السلطة السلمية على جميع مستخدمي السلطة العليا¹¹

ويمارس عدة صلاحيات منها :

- إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا ،
- إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا،
- إعداد مشروع الميزانية السنوية ،
- إدارة أشغال مجلس السلطة العليا،
- إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعها إلى رئيس الجمهورية بعد أن يصادق عليه مجلس السلطة

- إحالة القضايا التي تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا، وتلك التي قد تشكل إخلالا في التسيير في مجلس المحاسبة،

- تطوير التعاون وتبادل المعلومات مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي
- إبلاغ مجلس السلطة وبشكل دوري بجميع الإخطارات والتبليغات التي تلقاها، وكذا التدابير التي اتخذت بشأنها¹²

ثانيا: مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

وسع القانون 08-22 عدد أعضاء المجلس إلى 12 عضو ونوع من تركيبة المجلس حيث أن المجلس يتشكل من شخصيات وطنية مستقلة وشخصيات ممثلة عن المجتمع المدني وتمثيل السلطة القضائية مخالفة للنص القديم الذي اكتفى بستة أعضاء من الشخصيات الوطنية المستقلة الممثلة للمجتمع المدني¹³

1- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية.
2- ثلاثة شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتهم في المسائل المالية و/أو القانونية، ونزاهتهم وخبرتهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

4- ثلاث شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد للمجتمع المدني¹⁴
يتم تعيين الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد حسب ما جاء في المادة 24 من القانون 08-22.

نلاحظ تنوع هيكلي في اختيار هذه الأخيرة على عكس الهيئة المنحلة، حيث كان يتم اختيار الأعضاء من قبل السلطة التنفيذية، وهذا من شأنه تدعيم الاستقلالية والشفافية في أداء مهامهم¹⁵
وأكد القانون 08-22 على حماية الدولة لأعضاء المجلس من كل أشكال التهديد والاعتداء والقذف كما يقع على عاتقهم الالتزام بممارسة مهامهم بكل نزاهة وحياد والحفاظ على السريته¹⁶

الفرع الثاني: سير مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يجتمع مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في دورة عادية بناء على استدعاء رئيس السلطة، كل ثلاثة أشهر مرة واحدة على الأقل، كما يمكن أن يجتمع المجلس في دورات غير عادية بطلب من رئيس السلطة أو 2/1 من أعضاء مجلس السلطة¹⁷

المبحث الثاني

مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

سنتطرق في هذا المبحث إلى مهام وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (المطلب الأول) وتقييم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مهام وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن صلاحيات ومهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتمثل في مايلي:

وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسير على تنفيذ هذه الإستراتيجية ومتابعة مدى فعاليتها¹⁸

والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد آليات الحصول على المعلومات المرتبطة بمجال إختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ونفس الملاحظة يتم إسقاطها على المادة 20 من القانون 06-01 والتي لم تبينها وتركها غير محددة¹⁹

كما نصت المادة 04 من القانون 08-22 على عدة إختصاصات للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وسنعالج في الفرع الأول صلاحية السلطة في الجانب الوقائي وفي الفرع الثاني صلاحية السلطة في الجانب العلاجي

الفرع الأول: صلاحية السلطة في الجانب الوقائي

إن الدور الوقائي الذي تلعبه دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته يتعلق بعمليات التحري الإداري والمالي عن الحالة المالية للموظف العمومي ومظاهر الإثراء الغير مبرر²⁰ وتتمثل هذه الصلاحيات في :

- جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها ,

2- التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته , واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها,

3- تلقي التصريحات بالملكيات وضمن معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع الساري المفعول

4- ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحليل والموجهة إليها من قبل القطاعات والمتدخلين المعنيين

5- وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته,

6- تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية , وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد وضع حيز العمل الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته,

7- السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته'
8- إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وفقا للأحكام المتضمنة في الاتفاقيات،

حث القانون 08-22 على إعلام الرأي العام بمحتوى التقرير السنوي المرفوع إلى إلى رئيس الجمهورية وهذا خلافا للقانون 01-06 والمرسوم الرئاسي 413-06 التي لم تشر إلى ضرورة ذلك وحسنا فعل المشرع ذلك لإضفاء الشفافية على التقارير التي ترفع إلى رئيس الجمهورية، أما عن الصلاحيات فهي نفسها التي جاءت في القوانين السابقة²¹

الفرع الثاني: صلاحية السلطة في الجانب العلاجي

للسلطة العليا عدة صلاحيات في الجانب العلاجي أو الجانب الردعي وتتمثل هذه الصلاحيات في :
- إمكانية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته طلب توضيحات مكتوبة أو شفوية من الموظف العمومي أو الشخص المعني ونجد أن المشرع الجزائري في القانون 08-22 تولى عن فكرة السر المهني أو المصرفي في مواجهة السلطة²²
كما أن الجديد في المادة 10 من القانون 08-22 والذي لم يكن موجودا لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هو سلطة إخطار النيابة العامة مباشرة في حالة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالمتلكات، بعد إعدار الشخص المعني²³
-بالرجوع إلى نص المادة 11 من القانون 08-22 نجد أن المشرع نص على أنه في حالة توفر عناصر جدية تؤكد ثراء غير مبرر للموظف العمومي، يمكن للسلطة تقديم تقرير لوكيل الجمهورية، لدى محكمة سيدي أمحمد بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عملية مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة 03 أشهر عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس المحكمة²⁴
- عندما تتحقق السلطة العليا من الوقائع التي تحمل وصف جزائي، تقوم بإخطار النائب العام المختص إقليميا وتخطر مجلس المحاسبة²⁵ وقد جعل المشرع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في علاقة مباشرة مع النيابة العامة هذا ما يبين استقلاليتها من جهة ويبين نجاعة السلطة في التحرك بسرعة تجنباً وانتفاء لأي إجراء بيروقراطي يؤخر في متابعة الفاسدين²⁶

المطلب الثاني: تقييم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمتمثلة في إصدار القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته 01-06 وإنشاء هيئة لم تكفل بالنجاح في مهامها كونها هيئة غير مستقلة وضعت تحت سلطة رئيس الجمهورية بالإضافة إلى الديوان الوطني لقمع الفساد، غير أن هذه الآليات لم تكن ناجعة خاصة مع فضائح الفساد الأخيرة التي أثبتت تورط مسؤولين كبار في الدولة، التزمت الدولة الجزائرية بمكافحة الظاهرة على لسان رئيس الجمهورية في عدة خطابات موجهة للأمم، وبعد الإصلاحات التي باشرتها السلطات العليا تم

تنصيب السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في 19 جويلية 2022 تكريسا لما جاء في التعديل الدستوري 2020، وتطبيقا لنص القانون 08-22²⁷

تم تزويد السلطة العليا بمجموعة من الصلاحيات التي من شأنها مكافحة كل مظاهر الفساد وأبرزها المجتمع المدني والمواطن والموظف وللشخص الطبيعي والمعنوي التبليغ أمام السلطة العليا مع توفير حماية لهم ، والنتائج التي ستتحقق هي التي تحدد مدى فعاليتها ونجاحها²⁸ مع ذلك لا يكفي وضع نصوص قانونية للتصدي للفساد ما لم ينتقل تطبيقها إلى الميدان وإلا بقيت مجرد قوانين جامدة تفتح شهية الفاسدين للاستمرار في فسادهم ويكفي أننا نحتل المرتبة 117 من 18 دولة في مؤشر مدركات الفساد، ونجد أن دولا كثيرة نجحت في مكافحة الفساد وتحتل المراتب الأولى مثل نيوزيلندا -الدنمارك -النرويج- سويسرا -سنغافورة- السويد - لكسمبورغ -هولندا - المملكة المتحدة -ألمانيا -استراليا²⁹ ويبقى عامل الزمن كفيلا لنعرف مدى نجاعة السلطة العليا من خلال النتائج التي ستحققها وآثارها الفعلية في الواقع في الوقاية من الفساد ومكافحته.³⁰

الخاتمة:

ونستنتج من خلال ما قدمناه في هذه المداخلة أن الفساد ظاهرة تاريخية عالمية، يجب تجنيد كل الوسائل القانونية والمادية والبشرية لمكافحتها من أجل تطور الدولة وتحقيق تنمية شاملة، وفي ظل التوجه الجديد للدولة الجزائرية والذي يهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والتي دأب بها التعديل الدستوري وتم تسميتها بالقانون 08-22 أن :

- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته إحدى الهيئات المستقلة كما جاء في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.
- تم إشراك مختلف الفواعل في تشكيلة السلطة العليا منها شخصيات من المجتمع المدني من أجل حوكمتها وإضفاء شفافية على ممارسة صلاحياتها .
- دور السلطة العليا أصبح رقابي بعد أن كانت هيئة استشارية وهذا ما يجعلها أكثر فاعلية
- إمكانية لجوء السلطة العليا إلى الجهات القضائية دون وسيط يقصر عليها الطريق بعيدا عن الإجراءات البيروقراطية والتي من شأنها عرقلة العملية .

التوصيات :

من أجل نجاح السلطة العليا في تحقيق أهدافها نقترح التوصيات التالية :

- تكوين إطرارات السلطة العليا للشفافية من أجل مجابهة التحديات الصعبة في ممارسة مهامهم.
- توفير حماية أمنية وقانونية أكثر سواء للمبلغين أو للأعضاء تجعلهم في أريحية .
- إدراج الحوكمة كمقاربة في تسيير السلطة العليا للشفافية .
- فتح مقرات للسلطة العليا للشفافية في جميع الولايات والبلديات حتى تكون قريبة من بؤر الفساد.
- ضرورة تزويد السلطة العليا للشفافية بوسائل حديثة وعصرية تسير التطور العالمي لمكافحة الفساد .

- فتح أيام إعلامية وتحسيسية للمواطن والصحافة لمعرفة النتائج المحققة من طرف السلطة العليا للشفافية

الهوامش:

- ¹ بن نصيب عبد الرحمان، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد من منظور قانون رقم 08-22 المؤرخ في 05-05-2052، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 03، 2022، ص 325.
- ² التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر 82 الصادرة بتاريخ 2020/12/30.
- ³ غربي أحسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد 01، 2021، ص 691.
- ⁴ هلتاي أحمد، قانون إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 09-22 – أي تغيير وأي جدوى، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 08، العدد 01، 2023، ص 349.
- ⁵ عميري أحمد، أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية للتعديل الدستوري لسنة 2020- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجا، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01، 2021، ص 70.
- ⁶ ملايكية آسيا، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون 08/22، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص 859.
- ⁷ قانون 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد وكافحته، ج ر عدد 14، الصادرة في 08-03-2006.
- ⁸ جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون 08-22، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، المجلد 05، العدد 02، 2022، ص 905.
- ⁹ هتالي أحمد، المرجع السابق، ص 354.
- ¹⁰ المادة 21 من القانون 08-22.
- ¹¹ ملايكية آسيا، المرجع السابق، ص 863.
- ¹² المادة 22 من القانون 08-22.
- ¹³ جمال قرناش، المرجع السابق، ص 909.
- ¹⁴ المادة 23 من القانون 08-22.
- ¹⁵ فيصل بوخالفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: بين مقتضيات القانونية والتحديات الواقعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 05، العدد 02، 2022، ص 1286.
- ¹⁶ ملايكية آسيا، المرجع السابق، ص 864.
- ¹⁷ المادة 31-35 من القانون 08-22.
- ¹⁸ عكو فاطمة الزهرة، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 08-22، مجلة القانون الجزائري والمقارن، المجلد 08، العدد 02، 2022، ص 500.
- ¹⁹ عكو فاطمة، المرجع السابق، ص 500.
- ²⁰ فيصل بوخالفة، المرجع السابق، ص 1288.
- ²¹ جمال قرناش، المرجع السابق، ص 914.

²² جمال قرناش، المرجع السابق، ص 914

²³ هتاي أحمد، المرجع السابق، ص 352.

²⁴ عكو فاطمة الزهرة، المرجع السابق، ص 505.

²⁵ المادة 12 من القانون 08-22 المؤرخ في 05-05-2022 يحدد وينظم دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ح ر 32 المؤرخة في 14-05-2022.

²⁶ هتاي أحمد، المرجع السابق، ص 352.

²⁷ عبد الكريم طالب، «منصوري حاج موسى، محاربة الفساد الإداري والمالي في الجزائر في ظل إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة التحليل والإستشراف الاقتصادي، المجلد 03، العدد 02، 2022، ص 27.

²⁸ مانع مني، بوعبد الله وردة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - قراءة في القانون رقم 08-22 الصادر بتاريخ 05 ماي 2022، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص 167.

²⁹ بن نصيب عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 328.

قائمة المصادر والمراجع:

المقالات:

- بن نصيب عبد الرحمان، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد من منظور قانون رقم 08-22 المؤرخ في 05-05-

2052، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 03، 2022، ص 325.

- غربي أحسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة

أبحاث، المجلد 06، العدد 01، 2021، ص 691.

- هلتاي أحمد، قانون إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 09-22 - أي تغيير وأي جدوى، مجلة

الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 08، العدد 01، 2023، ص 349

- عميري أحمد، أخلة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية للتعديل الدستوري لسنة 2020- السلطة العليا للشفافية

والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجاً، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01، 2021، ص 70.

- بن نصيب عبد الرحمان، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد من منظور قانون رقم 08-22 المؤرخ في 05-05-

2052، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 03، 2022، ص 325.

- غربي أحسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة

أبحاث، المجلد 06، العدد 01، 2021، ص 691.

- فيصل بوخالفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: بين المقتضيات القانونية والتحديات الواقعية

مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 05، العدد 02، 2022، ص 1286.

- ملايكية آسيا، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون 08/22، مجلة الفكر القانوني

والسياسي، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص 859

- جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون 08-22 مجلة الدراسات القانونية

والاقتصادية، المجلد 05 العدد 02، 2022، ص 905.

المواد القانونية:

- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر 82 الصادرة بتاريخ 2020/12/30.
- قانون 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، الصادرة في 08-03-2006.
- قانون 08-20 المؤرخ في 05 ماي 2022 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتكليفاتها وصلاحياتها، ج ر عدد 32 المؤرخة في 14-05-2022.
- المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 22-11-2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر عدد 74، المؤرخة في 22-11-2006 معدل وتمم.

صفة الجاني في جرائم الفساد



د/ مبارك ميلود

جامعة الطاهري محمد ببشار - الجزائر

mebarkimiloud18@gmail.com

د/ كبداني هيبه

جامعة الطاهري محمد ببشار - الجزائر

hibakabda@yahoo.com

ملخص :

إن مجال الصفقات العمومية يعد من أهم المجالات التي تستهلك فيه الأموال العمومية، حيث يستغله البعض لتحقيق أغراضهم الشخصية وتغليب مصالحهم الخاصة على المصلحة العامة لذلك فإن المشرع يهدف بتجريمه لأشكال الفساد المحافظة على نزاهة الوظيفة العامة، واستقرار المعاملات بين الإدارة والموظفين والقضاء على كل صور استغلال الموظف، لمنصبه أو سلطته المخولة له للحصول على مقابل لأداء وظيفته دون وجه حق، مما أدى بالمشرع ان يقرر لهم نظاما جزائيا خاصا، على ذلك فقد اعتبر المشرع الجزائي صفة الجاني الذي هو الموظف العمومي ركنا أساسيا في الجرائم الخاصة بالصفقات العمومية وظرفا مشددا.

الكلمات المفتاحية :

موظف عمومي ، الصفقات العمومية ، قانون الوقاية من الفساد، الشفافية .

المقدمة:

يعتبر كل المواطنين سواء أمام القانون وخاصة أمام القانون الجزائي لكن في الواقع المتابعات الجنائية لا تجري ضد الموظف العمومي، مثلما تجرى ضد غير الموظف فاشتراك الموظفين العموميين، في السلطة العامة أدت بالمشرع أن يحدد لهم نظاما جزائيا خاصا، كما أن طبيعة الواجبات التي تقع على كاهلهم باعتبار أنها تمارس في مصلحة الدولة أدت إلى تشديد العقوبات الملازمة لبعض الجنايات أو الجنح. على ذلك فقد اعتبر المشرع الجزائي صفة الموظف العمومي ركنا أساسيا في الجرائم الخاصة بالصفقات العمومية، وليس ظرفا مشددا فيها ⁽¹⁾ كما أن تحديد هذه الجرائم لم يكن بالنظر لركنها المادي فقط وإنما للشخص الذي ارتكبها ⁽²⁾ أي صفة الجاني ، فمن هو هذا الشخص وهل يستوي مفهومه في القانون الإداري ومفهومه في القانون

الجزائي؟

ان الموضوع يكتسي اهمية بالغة من ناحيتين:

فمن الناحية النظرية او العلمية تأتي في كون الموضوع يهدف أساساً الى التمييز بين الموظف العمومي في قانون الوظيفة و في القانون الجزائي ، و ذلك بالتعرف الى مفهوم الموظف العمومي بدقة في قانون الوظيفة و في القانون الجزائي .

اما الاهمية العملية او التطبيقية تكمن في البحث عن نطاق قانون العقوبات في صفة الجاني في جرائم الفساد.

وسنتناول في هذا الموضوع، مفهوم الموظف في القانون الإداري و القانون الجزائي ، و الركن المفترض في جرائم الفساد ، و على هذا الأساس سنقسم المداخلة الى محورين ، في المحور الاول مفهوم الموظف العمومي في قانون الوظيفة العامة وفي القانون الجزائي ، و نتطرق في المحور الثاني الى مفهوم الموظف العمومي في القانون 01-06 .

المبحث الأول

مفهوم الموظف العمومي في قانون الوظيفة العامة وفي القانون الجزائي

إن عبارة موظف كما هي مستعملة في نظر العام والخاص، تهدف التوجه إلى كل الأشخاص العاملين في المؤسسات والإدارات العامة، غير أنه وبالمفهوم القانوني المحض، فهذا المعنى يصبح أضيق ، على هذا الأساس نبين مفهوم الموظف العمومي في قانون الوظيفة العمومي (الفرع الأول) ، كما نبين في الفرع الثاني مفهوم الموظف القانون الجنائي .

المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي في قانون الوظيفة العامة

إن عبارة موظف كما هي مستعملة في نظر العام والخاص، تهدف التوجه إلى كل الأشخاص العاملين في المؤسسات والإدارات العامة، غير أنه وبالمفهوم القانوني المحض، فهذا المعنى يصبح أضيق و لا يكون صالحا للتطبيق إلا على جزء من عمال الإدارة و الخاضعين لأحكام المرسوم رقم 59/85 و المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية و على الرغم من الغموض الذي قد تحدثه عبارة عمال المؤسسات والإدارات العامة إلا أنها لا تختلف في جوهرها عن فكرة الموظف العام التي وردت في القانون العام للوظيفة العامة لسنة 1966⁽³⁾ و الملغى ، حيث جاء في المادة الأولى من أمر 133/66 أنه : "يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعينين في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارة المركزية التابعة للدولة و في المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية في الجماعات المحلية وكذلك في المؤسسات والهيئات العامة " . وهذه المادة مطابقة لنص المادة الأولى من القانون الفرنسي المتعلق بالنظام العام للموظف والصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1946.

أما المرسوم رقم 59/85 والملغى، فقد جاءت مادته الخامسة لتحديد من هو الموظف العمومي، وقد نصت: "نطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة " .

أما الامر رقم 03/06⁽⁴⁾ فقد حصر مفهوم الموظف في " كل عون معين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبته في السلم الإداري " ⁽⁵⁾.

وهنا يتضح أن المشرع الجزائري لم يعط تعريفا واضحا للموظف العمومي، وإنما اقتصر على إيضاح البنود العريضة المأخوذة من قانون الوظيفة العامة و من القانون الإداري بإعتبار أي عامل موظفا عاما، و قبل

أن أوضح مفهوم الموظف العام في الجزائر، يجدر أن أتعرض إلى موقف الفقه و إجتهد القضاء الفرنسي في هذا المجال نظرا لتأثر النظام الجزائري بالاتجاه الفرنسي في تحديد مفهوم الموظف العام.

الفرع الأول: الاتجاه الفقهي

نظرا لعدم ورود تعريف محدد للموظف العمومي استلزم ذلك الرجوع إلى موقف الفقه و في ذلك تنازعت عدة نظريات، و ظهرت عدة محاولات لتعريف الموظف العام. فحسب الأستاذ " فيفيان " الموظفون العامون هم " المواطنون ذوي السلطات و معاونوهم القائمون بإدارة الدولة و أموالها العامة " ، فحسب هذا التعريف أن الأستاذ قد إعتد على فكرة السلطة و الإختصاص الممنوح للموظف ، وهذا التعريف قد وجهت له مجموعة من الإنتقادات أهمها:

- 1- أن الإدارة تضم في مواردها البشرية مجموعة من الأشخاص، لا يتمتعون بسلطات في أدائهم لعملهم ورغم ذلك فهم يصنفون على أنهم موظفين.
- 2- أن الدولة في إدارتها مرافقها خاصة المرافق العامة الاقتصادية و التجارية، تستخدم أشخاص لا يتمتعون بسلطات ظاهرة ، كما أن أعمالهم أحيانا لا يكون لها صلة بالجمهور ، غير أنهم ولأدائهم أعمالا تقنية و مادية فهم يحصلون على مقابل أداء أعمالهم.
- أما الفقيه "ديجي" يرى أن الموظفون هم " عمال المرافق العامة الذين يساهمون بطريقة دائمة و عادية في تسييرها " ، وهذا التعريف كسابقه وجهت له عدة إنتقادات أهمها:
- 1- أن الفقيه " ديجي " قد إعتد من خلال هذا التعريف على معيار المرفق العام وهو معيار غامض و غير محدد.

2- أنه و لتشعب الطوائف و إختلاف أنواعها ، تحديدا ما يخص المرافق التجارية و الصناعية التي لا يتبع في إدارتها قواعد القانون العام ، فهذا التعريف يمس كذلك مجموع الأشخاص العاملين بهذه المرافق العامة التي أساسا لا يمكن إعتبارهم موظفون عاملون ، بل يطبق عليهم النظام القانوني لعمال شركات القطاع الخاص .

3- كما أن هذا التعريف يتسع كذلك للعمال الذين تربطهم بالإدارة علاقة تعاقدية لكون عملهم مؤقتا. أما الأستاذ " روجيه جرجوار " يعتبر الموظف العام " كل شخص يتقاضى مرتبا من ميزانية الدولة " ، غير أن الأمر لا يمكن إعتباره عنصرا أساسيا في الوظيفة العامة، ففي مصر هناك أشخاص كالعمد و المشايخ و المأذونين لا يتقاضون أي مرتبات، رغم شغلهم وظائف أساسية في الدولة ، كما أن هناك أشخاص آخرون ليسوا موظفين بل يخضعون لأنظمة خاصة كأعضاء المجالس الشعبية و يتقاضون مرتبات و مكافآت من الخزينة.

الفرع الثاني : الاتجاه القضائي و التشريعي

لعدم وجود تعريف فقهي واضح إعتد مجلس الدولة الفرنسي على أربعة معايير لتحديد مفهوم الموظف العام وهي :

أولا: طبيعة الشخصية القانونية التي يتمتع بها المرفق.

يشترط مجلس الدولة على الشخص أن يعمل في خدمة إحدى المرافق العامة التي يشرف على تسييرها شخص من أشخاص القانون العام.

ثانيا : طبيعة المهام المسندة إلى الشخص

للووظائف الموكلة إلى الشخص دورا هاما في الاعتراف بصفة الموظف العام للفرد. فإذا كان المرفق يقوم بنشاط اقتصادي أو تجاري، فهذا لا ينفي أن يكون من بين الأشخاص الذين يساهمون في تسييره، موظفين عموميين كالمدير العام و المحاسب العام ، نظرا لطبيعة الوظائف الملقاة على عاتقهم و إنطلاقا من هذا لم يعترف مجلس الدولة الفرنسي بصفة الموظف العام لشخص متربص في إحدى الثانويات التابعة للدولة ، نظرا لأن هذا الشخص كان يقوم بأعمال خاصة بالتجهيز.⁽⁶⁾

ثالثا: طبيعة نشاط المرفق :

يتعين على المرفق أن يقوم بنشاط يخضع في عملية تسييره إلى قواعد القانون العام، فالمصالح الإدارية التي تدير حسب قواعد القانون الخاص لا تدخل ضمن أنشطة الوظيفة العامة.

رابعا: طبيعة العلاقة الموجودة بين الشخص والمرفق

إضافة إلى الشروط الثلاثة السابقة فقد أضاف مجلس الدولة الفرنسي هذا الشرط.

أ. أن الموظف العام لا يتم توظيفه عن طريق عقد من عقود القانون الخاص أو حسب الاتفاقيات الجماعية إنما يتم تعيينه، ثم ترسيمه حسب قواعد تهيمن عليها فكرة السلطة العامة، فالموظف العام يوجد في وضعية تنظيمية ، فلا يجوز له مناقشة شروط توظيفه وكل ما يتعلق بأجره ،فهذه الأمور قد حددتها الإدارة من قبل بإرادتها المنفردة وهي حرة في تغييرها وما يتفق ومبدأ سير المرفق العام بانتظام و اضطراد. إن الموظف العام يشغل منصبا دائما في المرفق العام. إن الموظف يخضع لواجبات تختلف عن واجبات العامل في القطاع الخاص. أما موقف التشريع فقد تأثر المشرع الفرنسي باتجاه مجلس الدولة الفرنسي، وعرف الموظف العام بأنه ذلك الشخص الذي يتم تعيينه في وظيفة دائمة وبصفة مستمرة، وتم ترسيمه في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارة المركزية أو في الهيئات العامة التابعة للدولة ⁽⁷⁾ فهذه المادة تحدد العناصر الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام وهي ⁽⁸⁾ :

1. استمرارية الوظيفة.

2. العمل في إحدى الإدارات التابعة للدولة .

3. أن يتم تعيين الشخص ثم ترسيمه في إحدى درجات التدرج الوظيفي .

المطلب الثاني : مفهوم الموظف العام في القانون الجزائري

تمتاز جرائم الفساد في مجملها بكونها من جرائم ذوي الصفة التي لا تقع إلا من شخص يتصف بصفة معينة، وهي الموظف أو من في حكمه ، أي ما اصطلح على تسميته في القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بالموظف العمومي ، وهو المصطلح الذي اعتمدته اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخة في 31 أكتوبر 2003 .

الفرع الأول: التفسير الجنائي لمصطلح الموظف

فالوظيفة العامة حسب قانون العقوبات الجزائري هي التي تخول صاحبها اشتراكا أيا كان في أداء السلطة العامة، لأن غرض المشرع ضمان سير أعمال المصالح العامة جميعا، وجرى القضاء الجنائي على تفسير كلمة موظف تفسيرا واسعا بحيث تشمل كل موظف أو مستخدم، وكل شخص مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح التي تستفيد سلطتها من الحكومة. وعليه يمكن التعريف بالموظف العام في القانون الجزائري تعريفا عاما ومجردا فهو: "كل شخص يعين أو ينتخب قانونا لممارسة عمل عام ودائم لأداء خدمة عامة أو القيام على مال عام فيلتزم بتنظيم الحريات أو الحقوق أو الأموال العامة مع إمكانية المساس بها عند الاقتضاء في حدود القانون، سواء كان إسناد العمل إليه طوعية أو جبرا بمقابل أو بدون، بصفة دائمة أو لمدة محددة" (9).

الفرع الثاني: أسباب الاختلاف بين التعريفين الإداري والجزائي

و عليه أن هناك اختلاف بين مفهوم الموظف في القانون الإداري و في القانون الجزائي ويرجع الفقهاء ذلك بالنظر للمصلحة المحمية من القانونين. فالقانون الإداري يسعى لتحديد الحقوق والواجبات التي تربط الموظف بالإدارة وبالتالي يركز في تعريف الموظف كما جاء سابقا على الوضع القانوني للموظف وطبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة. أما القانون الجزائي فهو يركز على إعتبارات أخرى في تعريف الموظف العام ومنها ما تقتضيه نزاهة الوظيفة وحماية الجمهور. ولوجود تعريف خاص بالموظف العام في القانون الجزائي سببين :

1- أن الوظيفة العامة تفرض على الشخص صلة خاصة بالدولة وتربطه بها وأساسها الولاء و ما يصحبها من أمانة عند قيام الشخص بواجبه الوظيفي بحيث يتصرف باسم الدولة وسيادتها .
2- أن الموظف يعتبر مظهرا للسلطة العامة في الدولة وذلك أثناء ممارسته لنشاطه فيها ولعل القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (10) و الذي جاء في أهدافه تعزيز النزاهة والمسؤولية و الشفافية في تسير القطاعين العام و الخاص ، وهو من أهم القوانين التي صدرت و جاء فيها تعريف صريحا أو بالأحرى تحديدا لمفهوم الموظف العمومي. فقد عرفت الفقرة (ب) من المادة الثانية من القانون السالف الذكر، المقصود بالموظف العمومي "l'Agent public".

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وسواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته وأقدميته.

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

3- كل شخص آخر معترف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به. وهو تعريف مستمد من الفقرة (أ) من المادة 2، من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003 ويختلف تماما عن تعريف الموظف العمومي كما جاء به الأمر رقم 03.06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ويشمل مصطلح الموظف العمومي، كما جاء في القانون 01-06 المتعلق بالفساد أربع فئات.

1- ذوو المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية.

2- ذو الوكالة النيابية.

3- من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو في مؤسسة عمومية أو في مؤسسة ذات رأس مال مختلط.

4- من في حكم الموظف العمومي .

المبحث الثاني

مفهوم الموظف العمومي في القانون 01-06

ورد هذا المصطلح الموظف العمومي في القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته و سنقوم بشرحه بالتفصيل.

المطلب الأول : تعريف الموظف العام في القانون 01-06

يعد موظفا عموميا كل شخص يشغل منصبا تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا، ويستوي في ذلك أن يكون معيناً أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر ، وبصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

الفرع الأول: ذو المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية

و نأتي الى التفصيل في هذا التعريف من خلال البنود الآتية:

البند الأول: الشخص الذي يشغل منصبا تنفيذيا

و يقصد به:

1- رئيس الجمهورية : الذي جعله الدستور الجزائري على رأس السلطة التنفيذية، وهو منتخبا من قبل الشعب والأصل أن لا يسأل رئيس الجمهورية عن الجرائم التي قد يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه⁽¹¹⁾، ما لم تشكل خيانة عظمى ويحال في هذه الحالة إلى المحكمة العليا للدولة والمختصة دون سواها وهو ما يستخلص من المادة 183 من الدستور التي أحالت إلى قانون عضوي يحدد تشكيلة هذه المحكمة وتنظيمها وسيرها والجراءات المطبقة⁽¹²⁾.

2- الوزير الاول والمعين من طرف رئيس الجمهورية ، فإنه من الجائز مساءلته جزائيا عن الجنايات والجناح التي قد يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه بما في ذلك جرائم الفساد وخاصة المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية .

3- أعضاء الحكومة وهم الوزراء والوزراء المنتدبون ووزراء الدولة، في حين يجوز مساءلة أعضاء الحكومة عن جرائم الفساد أمام المحاكم العادية ، وفق الاجراءات المنصوص عليها في المادة 573 وما يليها من قانون الإجراءات الجزائية، ففيما يخص مساءلتهم ، فهم يعتبرون موظفين عموميين، وينطبق عليهم ما ينطبق على الموظف العمومي العادي، أي يطبق عليهم قانون العقوبات في حالة مساسهم بالأموال العامة والاعتداء عليها

، فيسألون عن أي جريمة من جرائم الفساد و امام المحكمة العليا، وفق الاجراءات المنصوص عليها في قانون الاجراءات الجزائية .

البند الثاني: الشخص الذي يشغل منصبا إداريا

ويقصد به كل من يعمل في إدارة عمومية، سواء كان دائما في منصبه أو مؤقتا ومدفوع الأجر أو بدونه وبصرف النظر عن رتبته أو أقدميته. وينطبق هذا التعريف على فئتين:

1- العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة دائمة : ويقصد بهم الموظفون بالمفهوم التقليدي ، كما عرفهم القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، وبالرجوع إلى الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ⁽¹³⁾ وتحديد المادة 04 منه ، نجد أن المشرع قد حصر مفهوم الموظف " في كل عون معين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبته في السلم الإداري " ، وينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية . وانطلاقا من هذا التعريف وهو المكرس في القانون الإدارية ، يمكن استخلاص العناصر الأساسية التي يقوم عليها تعريف الموظف وهي أربعة: ⁽¹⁴⁾
أ- صدور أداة قانونية يعين بمقتضاها الشخص في وظيفة عمومية وتكون هذه الأداة على شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو في شكل قرار وزاري أو ولائي.

ب- القيام بعمل دائم على وجه الاستمرار بحيث لا تنفك عنه إلا بالوفاة أو الاستقالة أو العزل أو التقاعد و من ثم لا يعد موظفا المستخدم المتقاعد ولا المستخدم المؤقت (le vacataire)
ج- الترسيم في رتبة في السلم الإداري.

د- ممارسة نشاط في مؤسسة أو إدارة عمومية.

2- العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة مؤقتة.

ويقصد بهم عمال الإدارات و المؤسسات العمومية الذين لا تتوفر فيهم صفة الموظف ، بمفهوم القانون الإداري كالأعوان المتعاقدين و المؤقتين . وتأميننا على ما سبق ، يشمل مصطلح " الشخص الذي يشغل منصبا إداريا بمفهوم المادة 02 من القانون المتعلق بالفساد ⁽¹⁵⁾ :

- الموظفين العاملين في الإدارات و المؤسسات العمومية .

-العمال المتعاقدين و المؤقتين العاملين في الإدارات و المؤسسات العمومية .

البند الثالث : الشخص الذي يشغل منصبا مؤقتا

و المقصود به القاضي le juge بالمفهوم الضيق ، وليس المفهوم الواسع magistrat ⁽¹⁶⁾ ، كما كان الحال في المادة 119 من قانون العقوبات في ظل التشريع السابق ⁽¹⁷⁾ ، فلا يشغل منصبا قضائيا إلا القضاة كما عرفهم القانون الأساسي للقضاء ⁽¹⁸⁾ . وهم فئتان:

1- القضاة التابعون لنظام القضاء العادي .

2- القضاة التابعون لنظام القضاء الإداري .

الفرع الثاني :ذوو الوكالة النيابية

و يتعلق الأمر بالشخص الذي يشغل منصبا تشريعيا أو المنتخب في المجالس الشعبية المحلية :

البند الأول : الشخص الذي يشغل منصبا تشريعيا

ويقصد به العضو في البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) و سواء أكان العضو منتخبا أو معينا .

* فأما أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فكلهم منتخبون عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري حسب الفقرة الأولى من المادة 118 من الدستور (19).

* و أما أعضاء مجلس الأمة فثلثا أعضائه منتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري و الثلث الأخير معين من طرف رئيس الجمهورية حسب الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور (20).

البند الثاني : المنتخب في المجالس الشعبية المحلية

ويقصد به كافة المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية الذين يحملون صفة التمثيل النيابي وجاء ذكرهم بصفة صريحة في المادة 02 من القانون 01-06 السالف الذكر.

البند الثالث : من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو مؤسسة عمومية

و يتعلق الأمر بالعاملين في الهيئات العمومية أو المؤسسات العمومية أو في المؤسسات ذات رأس المال المختلط أو في المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمة عمومية، و الذين يتمتعون بقسط من المسؤولية .
و يقصد بعبارة تولى " investie " معاني التكفل و الإشراف و تحمل المسؤولية⁽²¹⁾، أي يصبح الشخص شبيها بالموظف لإسناد له مهمة معينة أو مسؤولية في الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات الخاضعة للقانون العام ، و قد أضاف قانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته المؤسسات الأخرى التي تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية، و عليه يعتبر هذا الشخص كالموظف ومسؤوليته الجزائية تقوم لتوليه هذه الوظيفة أو الوكالة .

المطلب الثاني: من في حكم الموظف العمومي

مرت هذه الفئة بعدة مراحل و تطور مدلولها عبر تلك المراحل ، سأتناول أولا "المقصود بها في ظل قان الفساد الجديد ثم في ظل التشريع السابق .

الفرع الأول : المقصود بمن في حكم الموظف العمومي في ظل قانون الفساد الجديد

يقصد بمن في حكم الموظف كل شخص معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، و ينطبق هذا المفهوم لاسيما على المستخدمين العسكريين و المدنيين للدفاع الوطني والضباط العموميين .

- فأما المستخدمون العسكريون و المدنيون (P.C.A) ، للدفاع الوطني فقد استثنتهم المادة 02 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من مجال تطبيقه و يحكمهم الأمر رقم 02-06 المؤرخ في 28 فبراير 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين .

- و أما الضباط العموميون فإن تعريف الموظف العمومي كما ورد في الفقرتين الأولى و الثانية من قانون مكافحة الفساد لا يشملهم، كما لا ينطبق عليهم تعريف الموظف كما ورد في القانون الأساسي للوظيفة العامة،

و مع ذلك فإنهم يتولون وظيفتهم بمقتضى قرار و تعويض من قبل السلطة العمومية و يحصلون الحقوق و الرسوم المختلفة لحساب الخزينة العامة، الأمر الذي يؤهلهم لكي يدرجوا ضمن من في حكم الموظف العمومي، و يتعلق الأمر أساسا :

- بالموثقين⁽²²⁾.
- المحضرين القضائيين⁽²³⁾.
- محافظ البيع بالمزايدة⁽²⁴⁾.
- المترجمين الرسميين⁽²⁵⁾.

فقد أضيف الضابط العمومي لقائمة الموظفين الحكوميين إثر تعديل نص المادة 119 من قانون العقوبات بموجب قانون 01-88 المؤرخ في 12-01-1988 و هذا تماشيا مع التوجهات الاقتصادية و تحرير بعض الوظائف.

الفرع الثاني : من في حكم الموظف في ظل التشريع السابق

لقد مرّت عبارة من في حكم الموظف بعدة مراحل و تطور مضمونها من " الموظف في نظر القانون الجنائي إلى من يتولى وظيفة أو وكالة"⁽²⁶⁾. و يعكس هذه المراحل في مجملها التطورات التي عرفت الجزائر على الصعيدين الإقتصادي و السياسي .

1. مرحلة الموظف في نظر القانون الجنائي .

حرص المشرع الجزائري منذ البداية على تمييز مفهوم الموظف في القانون الجنائي عن مفهومه في القانون الإداري، فلم يأخذ قانون العقوبات الجزائري عند صدوره في 08-06-1966 بالمفهوم التقليدي للموظف و هذا ما نصت عليه المادة 149 منه⁽²⁷⁾ على ما يأتي : " يعد موظفا في نظر القانون الجنائي كل شخص ، تحت أي تسمية و في نطاق أي إجراء ، يتولى و لو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر و يسهم بهذه الصفة في خدمة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة أو مرفق ذي منفعة عامة " . متأثرا في ذلك بالاجتهاد القضائي الفرنسي الذي عمد إلى توسيع مفهوم الموظف العمومي في المجال الجنائي ، مع حصره في المواطنين الذين يتمتعون بقسط من السلطة العامة .

2. مرحلة الشبيه بالموظف

تزامنت مع تعديل قانون العقوبات بموجب الأمر 47-75 حيث ألغيت المادة 149 من قانون العقوبات و نقل محتواها إلى المادة 119 من نفس القانون⁽²⁸⁾ مع التخلي في النص الجديد عن مصطلح " الموظف في نظر القانون الجنائي " و استبداله بمصطلح " الشبيه بالموظف " فقد تزامنت هذه المرحلة مع التوجه الاقتصادي الاشتراكي الذي عرفته البلاد خاصة في بداية السبعينات . فقد أظهرت هذه التوجهات الاقتصادية قصور التعريف التقليدي للموظف رغم توسيعه إذ لا يشمل القسط الأوفر من الأشخاص الذين وضع المال العام بين أيديهم ، كمسيري الشركات الوطنية التي تضاعف عددها ، فهذه الشركات لا يمكن اعتبارها إدارة عامة و لا مرفقا ذا منفعة ، مما حدا بالمشرع إلى إعادة النظر في صفة الجاني في جريمة الاختلاس بموجب الأمر 75-47 ليشمل كل شخص يتولى وظيفة أو وكالة .

3. مرحلة استبدال مصطلح " الشبيه بالموظف " بعبارة من يتولى وظيفة أو وكالة

تزامنت هذه المرحلة مع تعديل قانون العقوبات بموجب القانون رقم 88-26 المؤرخ في 12-07-1988 ، قد تميز هذا التعديل بتخلي المشرع عن مصطلح " الشبيه بالموظف " في المادة 119 واستبداله بمصطلح " من يتولى وظيفة أو وكالة " . فقد جاء هذا التعديل تماشيا مع قانون توجيه المؤسسات العمومية المؤرخ في 12-01-1988 الذي أقر استقلالية المؤسسات و أعاد تصنيفها على النحو الآتي⁽²⁹⁾:

1- المؤسسات العمومية والاقتصادية E.P.E الخاضعة للقانون التجاري كشركات المساهمة وغيرها.

2- المؤسسات والهيئات الخاضعة للقانون العام droit public.

• المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري E.P.A.

• المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري E.P.I.C.

هيئات الضمان الاجتماعي : وهي مؤسسات ذات قانون خاص و متميز .

الخاتمة :

نتيجة التطور لجرائم الفساد في مجال الصفقات العمومية خلال السنوات الأخيرة أصبحت مكافحتها من أهم الأولويات لدى الجهات التشريعية والذي انعكس بدوره على تجريم جميع مظاهر الفساد وإن كانت بعض الدول قد تدخلت بتشريعات عقابية حكيمة من أجل الحد من مظاهر الفساد في مجال الصفقات فإن الوضع في الجزائر يمثل قصورا حادا و كبيرا في هذا المجال ، يلزم تداركه بواسطة التجريم الفعال و العقوبة الفعالة التي تحقق الردع و قمع الفاعلين و تستهدف في نفس الوقت عبرة لغيرهم، فجزائرنّا لن تكون بمعزل عن التحولات

و التطورات الطارئة وأنه كذلك لم تكن ولن تكون بمأمن من مظاهر الفساد و تداعياته السلبية على الأموال العامة التي تتسلح بها الدولة من أجل تلبية أغراضها وتحقيق رؤيتها الاقتصادية و على الوظيفة العامة التي تعتبر وسيلتها لتسيير إدارتها .

و في ضوء ما تقدم تم التوصل إلى النتائج و التوصيات التالية :

1. ما دام أن صفة الجاني في جرائم الصفقات العمومية هي الموظف العمومي و التي تبقى

تتصدر مجمل هذه الجرائم، نرى ضرورة وضع مدونة أخلاقية على شكل ميثاق أو تعهد أو دفتر شروط لكل موظف عمومي مكلف بملف الصفقات و تكون نتيجة عمل جماعي بمشاركة الموظفين المختصين ولكي تكون مجدية و تستجيب لكل انشغالات الموظف (لماذا يخترق الأنظمة و القوانين ؟) بإيجاد الحلول له والضمانات و التحفيزات التي تشجعه على إحترام وظيفته و لا يتاجر بها و بالتالي ينبغي عند إعدادها مراعاة البيئة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للموظف (مستواه المعيشي ، و مستواه العلمي... إلخ) لأنه لا يحتكم و لا ينصاع الموظف للقيم الأخلاقية إلا إذا كانت نابعة من مقوماته الشخصية والبيئية، بالرغم من أن المشرع نص على مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين في المادة 7 من قانون الفساد من أجل دعم مكافحة الفساد و

تشجيع النزاهة والأمانة وروح المسؤولية ولكن على المشرع قبل سنه لهذه المادة كان عليه أن يدرس عوامل و أسباب عدم انصياع الموظف للقانون .

وهذا يفرض خاصة في المناصب الحساسة لأن الفرد هو الرقم الصعب في المعادلة ولا يمكن لأي عمل أن يكتب له النجاح بدونه .

أ- ضرورة الاعتماد على اختيار القائمين على ملف الصفقات.

ب- ضرورة وجود تأطير ملائم.

ج - تحفيز الموظفين .

د- المسؤولية.

هـ- التكوين⁽³⁰⁾ والتوعية و الحركة الدورية للموظفين .

2- ضرورة عصرنة التسيير الإداري ، لأن التجريم في الصفقات العمومية مرتبط بكافة العقوبات الكافية الكفيلة لصرف أو حمل الموظفين لعدم مخالفة الأنظمة المختصة ، فهو يساهم و يشجع على وضع هياكل جديدة تمكن من إضفاء شفافية وفعالية أقوى في مجال الصفقات وكل هذا يؤدي إلى عصرنة التسيير الإداري.

الهوامش:

(1) أنظر: قرار الغرفة الجنائية، بتاريخ 12/03/1985، قضية 403 30 " إن صفة الموظف هي عنصر من عناصر الجريمة وليست ظرفا مشدد لها".

(2) أنظر: الباب الرابع من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد.

(3) أنظر: كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الطبعة الثالثة، سنة 2006، ص21.

(4) الامر رقم 03/06 ، المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون العام للتوظيف العامة ، ج ر عدد 46، الصادرة 16 يوليو 2006

(5) المادة 4 : يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري.

(6) أنظر: MERIC(J) , litiges avec le personnel et compétence administrative dans la jurisprudence récente du conseil d'état , E.D.C.E , Année 1953 , P 36.

(7) أنظر: المادة الثانية من قانون 16/84 المؤرخ في تاريخ 11 جانفي 1984 المتضمن القواعد الخاصة للتوظيف العامة للدولة .

(8) أنظر: كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص26.

(9) أنظر: اسحاق إبراهيم منصور ، ممارسة السلطة وآثارها في قانون العقوبات ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1983، ص69.

(10) أنظر: قانون 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 14.

(11) . فهو غير مسؤول باستثناء حالة الخيانة العظمى الواردة في نص المادة 183 من الدستور 2020.

- (12) المادة 183: تختص المحكمة العليا للدولة بالنظر في الأفعال التي يمكن تكييفها بالخيانة العظمى، و التي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء ممارسة عهده .
- وتختص المحكمة العليا للدولة بالنظر في الجنايات والجناح التي يرتكبها الوزير الأول ورئيس الحكومة بمناسبة تأدية مهامهما.
- يحدّد قانون عضويّ تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيورها وكذلك الإجراءات المطبّقة أمامها.
- (13) أنظر: الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46.
- (14) أنظر: أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائي الخاص ، الجزء الثاني ، الطبعة الثالثة ، دار هومة ، سنة 2006، ص 9.
- (15) أنظر: أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، ص 13.
- (16) أنظر: أحسن بوسقيعة ، نفس المرجع، ص 13.
- (17) أنظر: المادة 119 من قانون العقوبات ملغاة بالقانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
- (18) أنظر: المادة الثانية من القانون العضوي رقم 01-04 المؤرخ في 06-09-2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء
- (19) المادة 118: يُنتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العامّ المباشر والسريّ.
- (20) يُنتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسريّ ، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية.
- ويعيّن رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.
- (21) أنظر: أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، ص 19.
- (22) أنظر: المادة 03 من القانون رقم 02-06 المؤرخ في 20-02-2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق .
- (23) أنظر: المادة 04 من القانون رقم 03-06 المؤرخ في 20-02-2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي .
- (24) أنظر: المادة 03 من القانون رقم 02-96 المؤرخ في 10-01-2006 المتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزيدة .
- (25) أنظر: المادة 05 من القانون رقم 13-95 المؤرخ في 11-03-2006 المتضمن تنظيم مهنة المترجم الرسمي .
- (26) أنظر: أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، ص 19.
- (27) أنظر: المادة 149 (الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08-06-1966 المتضمن قانون العقوبات و الملغاة بالأمر 75-47 المؤرخ في 17-06-1975.
- (28) أنظر: المادة 119 من الأمر 66-156 السالف الذكر و الملغاة بالقانون 01-06 السالف الذكر.
- (29) أنظر: الأمر 95-25 المؤرخ في 25-09-1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة .
- الأمر 01-04 المؤرخ في 20-08-2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها : "أهم ما يميز هذا النص ألغى الفصل الخاص بالمؤسسات العمومية الاقتصادية من القانون 88-01 المؤرخ في 12-01-88 و الإبقاء على باقي أحكامه المتعلقة بالمؤسسات الأخرى و هي الأحكام التي لا تزال سارية إلى اليوم .
- (30) أنظر: التقرير التحليلي للبنك العالمي لقانون الصفقات للجزائر في إطار برنامج الأمم المتحدة للتنمية بوجوب تكوين إطارات مختصة في مجال الصفقات " préparer la formation massive des agents impliqués dans la passation des marchés publics (environ 3000 agents)

أخلة الجامعة أخلة الحياة العامة: متلازمة الحد من الفساد وإقامة وطن النزاهة



د/ لمام محمد حليم
جامعة الجزائر 3 (الجزائر)

البريد الإلكتروني: hlimam@hotmail.com

ملخص:

تبحث هذه الدراسة في العلاقة بين نزاهة الجامعة وأخلة الحياة العامة، انطلاقاً من أن التعليم العالي صالح عام، عبر العمل على تحقيق أسى أهدافه ويتعلق الأمر بشحد همّة الأمة وتعميق القيم الإنسانية النبيلة عن طريق تنشئة وإعداد مواطن صالح، وتخرج مواطنين صالحين، وتقديم نخب متشبعة بقيم النزاهة وتعلي قيم المصلحة العامة. وتذهب الدراسة إلى التأكيد على العلاقة الارتباطية بين البيئة التعليمية ومستوى تحقق النزاهة والشفافية فيها، وفي علاقتها بالبيئة الخارجية. إذ كلما تحققت النزاهة الأكاديمية زادت أخلة الحياة العامة وتحصّنت من كل ما من شأنه أن يسمح بنمو مظاهر الفساد.

الكلمات المفتاحية: تعليم عالي-نزاهة أكاديمية-أخلة الحياة العامة-أخلة الجامعة-مكافحة الفساد.

مقدمة:

لا يختلف اثنان حول الدور الذي تلعبه المؤسسات التعليمية والأكاديمية في الدولة وفي المجتمع، إذ يقع على عاتقها ممارسة العديد من الأدوار والوظائف، يأتي في مقدمتها نشر المعرفة. فقد وجدت لنشر الفكر والوعي، وخدمة المجتمع في العديد من مجالات الحياة. ومع مرور الزمن وفي سياق التحولات المجتمعية الكبيرة، أصبح لتلك المؤسسات أدوار جديدة، ورهانات فرضتها العولمة، جعلت التعليم العالي صانعاً للتغيير، وفي صلب اهتمام الدول على اختلاف درجة تطورها وتقدمها. صار العمل على تجويد التعليم العالي، والرفع من من مستوى أدائه، غاية كل إصلاح حكومي، وجرى العمل على بنائه كقوة ناعمة تعليمية من أجل أن يكون قاطرة التطوير والتغيير في البلدان والمجتمعات. هذا يعكس أيضاً أن التعليم العالي يبقى صالحاً عاماً، ويساهم في خدمة الصالح العام بشتى الطرق، وعبر مهام متعددة تضم التدريس والبحث وخدمة المجتمع. هذه المهمة الأخيرة هي التي تمنح قطاع التعليم العالي صفة الصالح العام، حيث يرتفع المنتسبون إليه من طلبة ومدرسين فوق مصالحهم الذاتية، سواء في حياتهم العلمية أو المهنية، من أجل الانخراط في تطوير مجتمعاتهم، عبر المساعدة على الابتكار ونشر المعرفة، وتعتبر الجامعات حاضنة التطور الذي يساهم في بناء الاقتصاد والمجتمع والإنسان.

من هذا المنطلق، يبدو أن الجامعات في كل بلدان العالم تخوض معركة بقائها كصالح عام، وهذا في ظل تلاشي الحدود بين التعليم العمومي والتعليم الخاص، وضغوط السوق المتزايدة لخصخصته، مما يندر أنه

سيتحول إلى سلعة للمتاجرة، يتوخى الربح ولا ينظر في مصلحة المجتمع، بل إنه قد يكرس الفساد وينتجه، طالما أن القيم التي يقوم عليها التعليم العالي والتي تشمل المساواة والخدمة والعدالة والحرية الأكاديمية والاستقلال الذاتي، تتآكل أمام حاجات السوق الربحية المتزايدة. تدرك الدول هذه التحديات التي تواجه التعليم، وتدرك مخاطر تحول الجامعة إلى بؤرة من بؤر الفساد، ولذلك تجتهد الجامعات عامة كانت أو خاصة في إرساء أنظمة حوكمة أكاديمية تحقق جودة العملية التعليمية، وتسمح لاحقاً بأخلة المؤسسات الجامعية بالشكل الذي يجعلها قاطرة للإصلاح والحد من الفساد. ومن ثمة، تبرز إشكالية هذه الدراسة وهي: كيف يمكن للجامعة المساهمة في أخلة الحياة العامة إذا كانت هي نفسها بالذات بحاجة إلى أخلة وإصلاح يقمها من مخاطر الفساد؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، هناك العديد من التساؤلات أو الفرضيات الرئيسية:

- أخلة الحياة العامة مرتبطة بأخلة التعليم العالي في شكل متلازمة، إذ كلما حافظت الجامعات على المعايير الأكاديمية وأشاعت قيم الخلق العام، وغرست ثقافة النزاهة ونبت الفساد داخل أسوارها، تمكنت من بناء وطن النزاهة.
- أخلة الحياة العامة ونشر ثقافة الحد من الفساد مرتبطة بالمحافظة على التعليم العالي كصالح عام.
- يحتل التعليم العالي قيادة أخلة الحياة العامة باعتباره نظاماً أخلاقياً، يغرس قيم النزاهة وينشرها.
- يرهن الفساد الأكاديمي مساهمة الجامعة في أخلة الحياة العامة، بل ويجعلها تنشر ثقافة الفساد عوض أن تجابهها.

أهمية وأهداف الدراسة

تكمن فائدة معالجة موضوع التعليم العالي ودوره في أخلة الحياة العامة، في كونها تلفت النظر إلى الخصائص التي تسمح للجامعة بأن تكون قوة ناعمة قادرة على تحقيق التغيير، من خلال جودة التعليم وتميزه. التغيير الذي يعني الإصلاح للحد من الفساد، ونشر ثقافة منعه، باعتبار المؤسسات الأكاديمية صالح عام، وتسعى لخدمته من خلال الانخراط في إنجاز السياسات العامة الوطنية، والتي من بينها وأهما مكافحة الفساد. واعتبارها أيضاً نظاماً أخلاقياً أو شبكة من المعايير الأكاديمية التي تحرص على النزاهة ومنع الفساد الأكاديمي. ولهذا، تهدف الدراسة إلى التعرف على مساهمة الجامعة في أخلة الحياة العامة، من منظور أنها صالح عام وتسعى لخدمته، والتعويل عليها لتحقيق استراتيجيات مكافحة الفساد، متوقّفة على حوكمة الشأن الأكاديمي.

منهجية وهيكل الدراسة

هذه الدراسة نظرية، تعتمد على المنهج الوصفي، وتنقسم إلى مبحثين ومقدمة وخاتمة تضم نتائج وتوصيات الدراسة. يعالج المبحث الأول الدور الذي تؤديه الجامعة في مجال الحد من الفساد، من خلال التعرف على مكانة ووظائف الجامعة، ثم نتعرف على بعض التجارب العالمية التي سجلت تفوقاً للجامعة في الحد من الفساد. وفي المبحث الثاني، سنناقش كيف دور الجامعة في التصدي للفساد باعتبارها نظاماً أخلاقياً، مع ما يشكله الفساد الجامعي من مخاطر، وأخيراً تقترح الدراسة حلولاً والتغلب على تلك المخاطر والوقاية منها.

المبحث الأول

الجامعة: قوة ناعمة لمواجهة الفساد

لعل أهم رهان باتت مؤسسات التعليم العالي تواجهه، هو مدى قدرتها على الانخراط في تحقيق تطلعات الإنسانية، ومقارعة تبعات التطورات والتحوليات الجارية محلياً وعالمياً. وهنا تعززت فكرة أن التعليم العالي يبقى صالحاً عاماً، ولا تتحقق فوائده إلا إذا سار على نهج إنساني يقوم على المبادئ الأخلاقية، يقف في وجه كافة الظواهر والمظاهر المتعارضة مع المصلحة العامة، وفي مقدمتها الفساد. سأحاول في هذا المبحث التعرف على الدور الذي تؤديه الجامعة في مجال الحد من الفساد، من منطلق أنها تعد القيادات والنخب بواسطة تنشئة المواطنين على قيم النزاهة والاستقامة وغيرها من القيم التي تشكل نظاماً تخضع له المؤسسات الأكاديمية، يقمها من الفساد، ويساهم في جعلها قاطرة نشر ثقافة مكافحته.

المطلب الأول: التعليم العالي كصالح عام

لن ندخل في الجدل الفلسفي والفكري الذي أحدثه طرح مفهوم الصالح العام (Common Good)، نقاش لا يزال مستمراً بمناسبة الحديث عن التنمية المستدامة، والتي يعتبر منظورها أن الصالح العام هو أكثر من مفهوم نظري، إنه نهج فريد على البشرية أن تسلكه إن هي أرادت البقاء على كوكب الأرض. فكتاب مثل فرانسوا أوتار (F. Houtart) يرى أن الصالح العام للإنسانية، كل ما تشترك فيه كل البشرية، ويتضمن أسس الحياة الجماعية للبشر: علاقتنا بالطبيعة، إنتاج الضروريات الاجتماعية، وكافة مجالات الحياة السياسية، والثقافية وغيرها. يتجاوز مصطلح "العمومية"، ويختلف عن مفهوم "المنافع العامة"، إنه يرتبط بحالة الرفاهية، أو الحياة السعيدة (Le Bien vivre) التي تنتج من طريقة الجمع بين المعايير الحاكمة لحياة البشر جميعاً⁽¹⁾. يبدو، أن هذا حلم بعيد المنال، قد يجعل فكرة الصالح العام، فلسفية وغير مفيدة لفهم مكانة التعليم العالي في المجتمعات، ولذا سنبحث في المعنى الذي قدمه الدارسون للصالح العام عند بحث طبيعة وأدوار ووظائف التعليم العالي. إذاً ما معنى الصالح العام؟ وما الذي يجعل التعليم العالي صالحاً عاماً؟

لوقت طويل، اعتُبر التعليم العالي من السلع العامة (Public good)، أي تلك التي يتمتع بها الجميع بصورة مشتركة، بمعنى أن استهلاك كل فرد من هذه المنفعة لا يؤدي إلى خسارة أي فرد آخر استهلاكه منها⁽²⁾. بعبارة أخرى، تكون السلعة عامة إذا كان من الممكن استهلاكها في وقت واحد من قبل الكثيرين بمقابل قليل أو بدونه، وتكلفة منع الاستفادة منها باهظة. مثلاً، لدينا الدفاع الوطني، وهو مثال كلاسيكي على الصالح العام، ليس فقط لأنه يُنتج إحساساً بالأمن لجميع المواطنين بغض النظر عن مساهمتهم في توفيره، ولكن أيضاً، لأنه مكلف للغاية⁽³⁾. وبذلك فإن السلع العامة لا تقبل القسمة ولا المنافسة ولا الاحتكار، ويتولد عنها قدر كبير من الفوائد الاقتصادية الإضافية، والتي تُعرف بأنها منافع اجتماعية أو عامة⁽⁴⁾ (Social or public benefits). ومن الشروط الأخرى التي يجب أن تتوفر في السلع العامة، هي الاستفادة للجميع منها على قدم المساواة، وهامش الانتفاع بها يكون متساوياً، وهامش تكلفتها هو صفر، وهي سلع للاستهلاك الجماعي موجبة لكافة المواطنين، حيث لا يوجد ارتباط بين مساهمتهم في توفيرها واستخدامها. إذا كانت تلك المنافع التي تنتج

عنها محدّدة بنطاق جغرافي تصبح سلعاً محلية (local public goods)، أو جرى توسيع نطاق الاستفادة منها خارج الدولة فإنها تصبح سلعاً عامة عالمية⁽⁵⁾ (Global or international public goods).

الأمر المهم، هو أنه يجب على الدولة أن تلعب دوراً رائداً في إدارة وتمويل السلع العامة التي يطلبها رعاياها، بدون الاعتماد على مستوى الأسعار، أو إلقاء أية مسؤولية على المستهلك، وحتى لو كانت بعض السلع العامة تقبل الاحتكار والحصريّة، فإن فواعل السوق لا يمكنهم توفيرها بالحجم والكفاءة المطلوبين. لقد تطوّر مفهوم السلع العامة مع توسع دور الدولة، وأصبح استخدام مصطلح النفع العام مرتبطاً بشكل متزايد بإنفاق الدولة أو دعمها للسلع أو الخدمات التي ليست بالضرورة غير قابلة للقسمّة، فالمستشفيات العمومية على سبيل المثال، ليست عامة ليس لأنه من المستحيل عليها تحديد الذين لا يدفعون المقابل، ولكن لأن المرضى يدفعون أقل بكثير من التكلفة الفعلية للخدمات⁽⁶⁾.

انطلاقاً مما ذكرناه أعلاه، هل يعتبر التعليم العالي سلعة عامة؟ يرى دين نيوباور (D. Neubauer) أنّ المفهوم المحدّد للتعليم باعتباره منفعة عامة راسخ بقوة في الديمقراطيات الليبرالية الغربية، حيث يُنظر إلى التعليم على أنه مكون أساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وحيث يتم التعامل مع العديد من الجامعات على أنها سلع عامة كلاسيكية. والأهم من ذلك، في بعض البلدان مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، تم إدراج الجامعات الخاصة في المبادرات الحكومية الوطنية المصممة لتعزيز التعليم العالي ومساهمتها في الصالح العام. ومثلما يلاحظ نيوباور أدت العولمة إلى تغيير الأفكار السائدة حول مسؤوليات الدولة في توفير التعليم، كما أن الخطوط الفاصلة بين التعليم العام والخاص أصبحت غير واضحة⁽⁷⁾، إذ تم تغيّس الحدود بين التعليم العام والتعليم الخاص⁽⁸⁾. ويجادل جانديالا تيلاك (J. Tilak) بعض من قالوا أن التعليم العالي ليس سلعة عامة لأنه لا يتمتع بأهم سماتها (عدم الاحتكار وعدم التنافسية)، وهذا غير صحيح، فالالتحاق بالجامعة قد يكون مقصوراً على البعض، بينما يمتنع البعض الآخر من ذلك، وما دام أن الأماكن محدودة ومعلومة، فإن الالتحاق به واستهلاكه كسلعة عامة لا يؤدي إلى خفض مستويات فرص استفادة الأفراد الآخرين. ثم إذا تم تفسير الانتفاع بالتعليم العالي على أنه انتفاع بالفوائد التي يقدمها التعليم، وليس انتفاعاً بالسلعة ذاتها، فإن التعليم العالي يتوقّر على الشروط الضرورية التي تجعل منه سلعة عامة، يقدم فوائد خاصة مادية، ويجلب منافع تفيد المجتمع أكثر مما تفيد الأفراد. لهذا يذهب كثير من الدارسين إلى القول إنه لا يمكن معاملة التعليم العالي كسلعة مدفوعة الثمن، أو كسلعة مختلطة تتأرجح بين العمومي والخاص⁽⁹⁾.

سادت فكرة أنّ التعليم العالي سلعة عامة، وظل أنصارها متمسكون بأن منفعه العامة تفوق المنافع الشخصية، بالشكل الذي يمنع من التفكير فيه أو تحويله إلى سلعة تخضع لمنطق وآليات السوق. لكن، ومن وجهة نظر أخرى، رأى الكثير من المنتقدين لأنصار فكرة التعليم العالي كسلعة عامة، أن نقل مفهوم اقتصادي (السلعة) إلى مجال التربية والتعليم طرح إشكالاً كبيراً لا يزال قائماً، حيث تعتبر السلع العامة مرتبطة بشكل مباشر بالسياسة العامة وسياسة الدولة، وغالباً ما يؤدي مصطلح عمومي (Public) إلى سوء فهم بأن "المنافع العامة" هي سلع يوفرها عامة الناس. من ناحية أخرى، تم تعريف السلع المشتركة (Common goods) على أنها تلك السلع التي، بغض النظر عن منشئها عاماً كان أو خاصاً، تتميز بأن هدفها ملزم وضروري لضمان

الحقوق الأساسية لجميع الناس⁽¹⁰⁾. ولهذا، سيمثل مفهوم الصالح العام بديلاً عن السلع العامة، أو ما اصطلح عليه مترجمو تقرير اليونسكو باللغة العربية "الصالح المشترك". ويعرف أحد رواد الفلسفة في القرن العشرين الصالح العام "بأنه يتكون من المنافع التي يشترك فيها البشر بشكل جوهري، وفي القواسم المشتركة التي يتواصلون بها مع بعضهم البعض، مثل القيم والفضائل المدنية وحسن العدالة". "هو أكثر من صالح الأفراد في المجموع، إنه الخير العام المتمثل في أن تكون جماعة الصالح المتجسد في العلاقات المتبادلة التي يحقق البشر فيها وبها رفاههم"⁽¹¹⁾.

ومن هذا المنطلق، سيسمح تبني مفهوم الصالح العام بتجاوز النظر إلى التعليم العالي كسلعة العامة، من عدة نواحي. حيث يتجاوز المفهوم الأداتي للسلعة العامة، فهو يشير إلى كل ما فيه خير للإنسان، بعيداً عن تأطير الرفاه الذي تحكمه النظرية الاجتماعية والاقتصادية فردية التوجه. فمن منظور الصالح العام، ليس المهم فقط "الحياة الطبية" للأفراد، ولكن أيضاً صلاح طيبة الحياة التي يشترك فيها البشر، فلا يمكن أن تكون منفعة شخصية أو ضيقة الأفق. التأكيد على أن التحول الأخير من "التعليم" إلى "التعلم" في الخطاب الدولي⁽¹²⁾، يشير إلى إهمال محتمل للأبعاد الجماعية والغرض من التعليم كمسعى اجتماعي. وينطبق هذا على كل من النتائج الاجتماعية الأوسع المتوقعة من التعليم، وعلى كيفية تنظيم الفرص التعليمية. وهكذا، يعيد مفهوم التعليم كصالح عام التأكيد على البعد الجماعي للتعليم كجهد اجتماعي أعبأه مُتقاسمة (المسؤولية والالتزام بالتضامن). لا يمكن إذاً تعريف المقصود بالصالح العام إلا فيما يتعلق بتنوع السياقات ومفاهيم الرفاه والعيش المشترك. لذلك، سيكون بالنسبة للمجتمعات المتنوعة فهمٌ مختلف للسياق المحدد للصالح العام، نظراً للتفسيرات الثقافية المتنوعة لما يشكله. وأخيراً، يؤكد المفهوم على العملية التشاركية، التي هي خير مشترك في حد ذاته. يعتبر العمل المتقاسم جوهري ومفيد للصالح نفسه. وهكذا، يتطلب التعليم كصالح عام عملية شاملة لصياغة السياسة العامة وتنفيذها، مع ضرورة المساءلة⁽¹³⁾.

المطلب الثاني: كيف يخدم التعليم العالي الصالح العام

كثيرة هي المخاطر التي صار يواجهها التعليم العالي، ولذلك يلح المهتمون على إلصاق وصف الصالح العام بالتعليم، مع ضرورة أن ينعكس ذلك في سياسات الدول، لكي تحقق الجامعات ومختلف المؤسسات التعليمية الأكاديمية دورها في رفع مستوى المعرفة، وقيادة التغيير. فالعلاقة بين الصالح العام مثلما عرفناه بأنه كل خير يتشارك فيه الأفراد في مجتمعات تُعلي قيم الحرية والانصاف والمشاركة، أين تمارس "حرية الإنسان باعتبارها موجهة نحو هدف يتضمن كلاً من خير الأفراد وخير المجتمعات التي يعيش فيها الأفراد". ولذا، فإن المسألة المطروحة هي كيف يمكن إبعاد التعليم العالي عن خدمة الأغراض الخاصة، وتفادي خروجه عن خدمة الغايات والقيم التقليدية، وإبقائه نهجاً لخدمة الصالح العام للبلدان والإنسانية ككل؟

في البداية، لا يمكن حصر الوظائف التي تقع على مؤسسات التعليم العالي ممارستها، حيث إنها متعددة، وبالإمكان النظر إليها من عدة أوجه⁽¹⁴⁾. تقليدياً، وفي سياق علاقته بالمجتمع، يجري تعريف وظائف التعليم العالي على أنها مقاصد نبيلة وتقع في صميم دعم المجتمعات. من وجهة نظر المجتمع، من أهم الوظائف

الأساسية التي يقوم بها التعليم العالي أنه يساعد على نهضة الأمم، وخلق الابتكار، واستيعاب المعرفة ونشرها من خلال البحث والتدريس، ومن الثابت أن الجامعات هي حضانات للأفكار والابتكارات والتطوير، حيث تحولت بشكل تدريجي إلى مستودعات للمعرفة⁽¹⁵⁾. ويساعد التعليم العالي في بناء الاقتصاد، من خلال تزويد القوى العاملة بالمهنية والتقنية والمهارات الإدارية. في السياق الحالي لتحول المجتمعات إلى مجتمعات المعرفة، لا يوفر التعليم العالي العمالة المثقفة فقط، ولكنه يوفر الموارد البشرية المتمكنة في مجال المعرفة الضرورية التي يتطلبها النمو السريع لاقتصاديات المعرفة. كما أن الجامعات مؤسسات تساهم في بناء شخصية وأخلاق المواطنين، حيث تغرس فيهم القيم الأخلاقية والمعنوية، وتعمل على تكوين توجهاتهم، وكافة التغيرات السلوكية اللازمة لتنشئهم الاجتماعية. كما تعد الجامعة أداة للتحديث وقيادة التحول الشامل للمجتمعات، من خلال حماية وتعزيز القيم المجتمعية⁽¹⁶⁾. "تضع الجامعات والكليات نفسها في موقع قائد المجتمع شئنا أم أبينا، وهي تفعل ذلك من منطلق اعتقادها أنها تقدم الإطار الفكري والأساس الأخلاقي للذين يمتدّان إلى المستقبل"⁽¹⁷⁾. وتعتبر الجامعة بيئات تعلّم، تلي الغايات المدنية للتعليم العام، بفضل إعداد الطلبة لقيادة المجتمع الديمقراطي والمساهمة فيه. ومن ثمة، فالجامعة مسؤولة عن إشاعة القيم المدنية والديمقراطية⁽¹⁸⁾، وتساهم في تعميق الديمقراطية من خلال خلق مواطن فعّال، نشط ومشارك في الحياة المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية للمجتمع، وتخرج أفراد متشبّعون بقيمهم الوطنية، وبمختلف الثقافات والقيم الإنسانية. وهناك من يرى أن أهم التزام يقع على عاتق الجامعة، هو إنتاج قادة سياسيين واجتماعيين من ذوي الرؤية الثاقبة⁽¹⁹⁾.

ترجم وظائف التعليم العالي التي ذكرنا بعضها، اعتبار الجامعة من الصالح العام من منطلق أنها منارة للمعارف وأداة لنشرها. فهذه الأخيرة مثل التعليم هي صالح عام، لكن التوجّه الحالي نحو خصخصة إنتاج المعرفة وإعادة إنتاجها ونشرها يثير القلق الشديد⁽²⁰⁾. ينبغي اعتبار التعليم والمعرفة من الصالح العام العالمي، وهذا يعني أن خلق المعرفة، والتحكّم فيها، واكتسابها، والتحقّق من صحتها واستخدامها، أمور مشتركة بين جميع الناس كمسعى اجتماعي جماعي. ويذهب ديفيد لونغانكير (D. Longanecker) إلى القول أنه "إذا تحسّن وضع الأفراد والمجتمع فهذا يعني أن الصالح العام قد خُدم. إذا ما تحسّن وضع المتعلمين في حياتهم الخاصة، وارتفع مستوى معيشتهم في مجتمعاتهم. وفي حال ما رفع التعليم العالي مستوى الحضارة، وساعد على دفع عدلة النمو الاقتصادي، فيكون قد خدم الصالح العام"⁽²¹⁾. أما ديفيد ماتيوس (D. Mateus) فيرى أن الأسئلة الأكثر إلحاحاً تتعلق بكيفية فهم التعليم العالي لالتزاماته بالديمقراطية، وهذا انطلاقاً من تعريفه للصالح العام بأنه "الالتزام المدني"، وفي ظل مجتمع ديمقراطي هو ما يقرّره المواطنون أنه ذو قيمة في حياتهم العامة. وهنا يسأل ما الذي تستطيع المؤسسات الأكاديمية الإسهام فيه للتوصّل إلى أحكام سليمة، طالما أن الوصف الدقيق للصالح العام بحسب ماتيوس هو "ما يخاله الناس أكثر انسجاماً وما يعدّونه عزيزاً عليهم"، وهذا في إطار قرارات جماعية وأعمال جماعية تصدر عنهم"⁽²²⁾. لذا ستكون مساهمة الهيئات الأكاديمية في اتخاذ القرارات العامة بطريقة تؤكّد على إنتاج المعرفة، هو واحد من مهمات الجامعة ووظائفها التي ستحقّق الصالح العام. يلح لونغانكير على أنّ الاهتمام بمن هم أقل حظاً وثراءً هو سبيل من سبل خدمة الصالح العام، وهذا يحصل

عن طريق تدخّل الدولة، التي تلتزم بضمان التعليم العالي والخدمات الجامعية إلى المهتمّين⁽²³⁾. زد على ذلك، إن حماية الجودة والخبرة التعليمية وضمانها، مع حماية الأقل حظاً، سيُشجّع الانخراط المدني وحمايته وشحن الناس بالمبادئ الديمقراطية ورفع مستوى الحياة العامة⁽²⁴⁾، وهذا بالطبع سيحقّق أهداف الجامعة.

صار العديد من المراقبين قلقين بشأن التعليم العالي، على أنه لم يعد يخدم الصالح العام كما كان في الماضي، وقلقهم هذا مبرّر أن التعليم العالي تخلّى عن دوره كمؤسسة اجتماعية، وعن دوره الجماهيري في المجتمع، وأخذ يتحوّل إلى صناعة، إذ تضغط قوى السوق قصد "سلعة" (Commodify) التدريس والبحث، "أي تحويلها من أنشطة تهدف إلى اكتساب رأسمال معرفي وأكاديمي إلى أنشطة يقصد منها تحقيق دخل مادي"⁽²⁵⁾. ترى أدريانا كيزار (A. Kezar) أن بعض الغايات التقليدية للتعليم أخذت تتآكل، وهذا عندما أصبح العمل أو تلاحم القيم مع الأهداف الاقتصادية المهنية سلفاً، هو الذي يوجّه التعليم العالي⁽²⁶⁾. ويلاحظ توجيه السوق ظاهرة عالمية، تأخذ شكلاً متطوّراً في البلدان النامية. التي صار التقدم الاقتصادي فيها حجر الزاوية في البرامج التربوية والجامعية. وهنا يمكن القول إنّ الحكومات في هذه البلدان، "تعيد تعريف الصالح العام بأنه تقدم خاص ومكسب اقتصادي، أكثر مما هو تنمية اجتماعية مستدامة وعدالة اجتماعية راسخة، وانخراط ديمقراطي ثابت"⁽²⁷⁾. وضمن هذا السياق، يمكن التساؤل عن مساهمة مؤسسات التعليم العالي في التصدي لظاهرة الفساد، وكيف تخدم الجامعة الصالح العام من خلال غرس ثقافة نبذ الفساد؟

المطلب الثالث: الجامعة ونشر ثقافة مكافحة الفساد: تجارب عالمية رائدة

من منطلق فهم التعليم العالي كصالح عام ويسعى لخدمته، يمكن فهم الالتزام الذي يقع على مؤسسات التعليم العالي فيما يخص مكافحة الفساد. وقبل التعرّف على ملامح الدور الذي يقوم به التعليم العالي في التصدي للفساد، نلقي نظرة على أهمية مكافحة الفساد باعتبار الفساد مصدر التهديد الأول للصالح العام. فمن وجهة النظر هذه، يمكن تعريف الفساد على أنه خدمة الأغراض الخاصة على حساب الصالح العام، أو بالتعارض معه. فإذا كان الفهم البسيط للصالح العام يعني الخير والفائدة التي تحقّق رضى وسعادة جميع الناس، فإن الفساد لا يجلب الفائدة سوى لمصلحة حفنة من الأفراد المنتفعين من ممارسته. وحسب المنطق الذي طرحنا به فكرة الصالح عام أعلاه، أي اتفاق وتعاون الأفراد على كل ما يجلب لهم المصلحة ويدراً عنهم المفسدة، نستطيع القول إن الفساد لا يتعارض مع الصالح العام فحسب بل يشوّه ويهدّده، ويجعل طرق الوصول إلى المنافع العامة مسدودة، ورهينة لحسابات ذاتية (فردية، عائلية، حزبية..). محضة. ومن زاوية أخرى، يمكن النظر إلى الفساد كتهديد صارخ لـ "العمل الجماعي"⁽²⁸⁾ (Collective action)، والذي لا يمكن دعمه بحسب منصور أولسون (M. Olson) في ظل منطق السلطة لدى مصالح ضعيفة لا تأخذ بعين الاعتبار مصالح المجتمع أو ما يسميه "مصالحة جامعة" (Encompassing) إلى درجة أنّ مصالحها الذاتية تقودها إلى التصرف كما لو كانت دوافعها خيرة تماماً⁽²⁹⁾. فالفساد من وجهة النظر هذه، يزدهر عندما يمكن لرعايا الحاكم المستبد التآمر بأمان لتحقيق مصالحهم المشتركة، بعد أن يكونوا قد طوّروا ما يكفي من الثقة بينهم⁽³⁰⁾.

يمكن النظر إلى دور الجامعة في التصدي للفساد من منطلق أنه ما دام التعليم العالي صالحاً عاماً وليس سلعة أو بضاعة للمتاجرة، يسعى إلى التصدي للفساد كواحدة من الوظائف التي يمكن وصفها بأنها من المهام التي صارت تحتل سَلَمَ أولويات التعليم بصفة عامة، وهذا في أغلب البلدان التي وضعت استراتيجيات وطنية، وانخرطت في الجهود العالمية للحد من الفساد، منذ الإعلان على ميلاد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في أكتوبر 2003. وفي هذا السياق، نتعرف في هذه الدراسة على تجربتين عالميتين رائدتين، منحت فيهما الجامعة دوراً ريادياً في مجال نشر ثقافة مكافحة الفساد. التجربة الأولى وهي تجربة "جامعة العلوم التطبيقية" (HTW Chur) في سويسرا⁽³¹⁾. الثانية هي التجربة الأندونيسية التي طبقت مقاربة شاملة لمكافحة الفساد بواسطة التعليم العالي من خلال التربية المدنية⁽³²⁾. طوّرت جامعة العلوم التطبيقية" في سويسرا، عام 2009 أجندة عمل أكاديمية حول الموضوعات المتعلقة بالفساد بناءً على "مبادئ التعليم الإداري المسؤول⁽³³⁾ The (PRME) "Principles for Responsible Management Education" في إطار احتضان هذه الجامعة للتحدي المتمثل في الدعوة إلى التعليم والبحوث التطبيقية في مجال التنمية المستدامة، على اعتبار أنّ الجامعة مساهم دولي معترف به في هذا المجال، ويتولّى الريادة في مكافحة الفساد، وعملاً أيضاً بالمبدأ الأممي "ضرورة أن تعمل الشركات للحد من الفساد بجميع أشكاله" وكذلك في إطار تحقيق أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة "الحد بشكل كبير من جميع أشكال الفساد".

لمواجهة تحدي الفساد، يقوم أكاديميو جامعة العلوم التطبيقية بتطبيق أربعة من مبادئ التعليم الإداري المسؤول الستة، وهي البحث، والشراكة والمنهج والحوار⁽³⁴⁾ (Research, partnership, method and dialogue). ينخرط الباحثون في البحث التجريبي والمفاهيمي لتعزيز فهم الفساد وتعزيز إمكانات محاربته. لتحقيق هذا الهدف، تم إجراء العديد من المشاريع البحثية متعددة التخصصات والمتراصة في الوقت نفسه. تميل الجهود البحثية المتعلقة بمكافحة الفساد إلى التركيز بشكل أكبر على الشركات متعددة الجنسيات، للتعرف على التدابير الرقابية والوقائية التي تضعها لمنع الفساد، ومختلف برامجها التدريبية في هذا الشأن. أما بالنسبة لمبدأ الشراكة، تدخل جامعة العلوم التطبيقية في شراكات مع جهات فاعلة من القطاعين العام والخاص والأوساط الأكاديمية لتقوية وتوحيد جهود مكافحة الفساد، بواسطة أنشطة مع شركاء يمكنهم مساعدة الجامعة ليس فقط معالجة الموضوع من منظور نظري، ولكن أيضاً تطوير حلول عملية ناجعة. إذ تتعاون الجامعة في اتفاقيات رسمية مع العديد من الشركات ذات السمعة العالمية الكبيرة، لأنه يساعدها على بناء سمعة متميزة ويضيف مصداقية لعملها. أدت الإجراءات الجماعية التي شارك فيها الأكاديميون والقطاع الخاص إلى إيجاد حلول مبتكرة لزيادة الوعي بمكافحة الفساد والوقاية منه. وفيما يتعلق بمبدأ المنهج، توفر الجامعة مجموعة الأدوات الإرشادات لمنهج مكافحة الفساد، التي يجري تدريسها في كليات إدارة الأعمال وفي الجامعات على مستوى العالم ما يساعد على تنوير المتخصصين الحاليين والمستقبليين في مجال مكافحة الفساد، وهذا من منطلق أنّ معالجة هذه المشكلة الحساسة في مرحلة مبكرة من حياة الطلاب المهنية، تجعل الخريجين من الجامعة أكثر جاذبية لأصحاب العمل في المستقبل. وفي إطار مبدأ الحوار، تدمج جامعة العلوم التطبيقية معارف علماءها مع معارف الآخرين والتعلم من التجارب الجماعية. وإحدى الطرق التي يحقق بها

هذا الهدف هو تنظيم الأحداث والمشاركة فيها مع المؤسسات في القطاعين العام والخاص، حيث تتاح للباحثين فرصة تطوير المعرفة من خلال إلقاء المحاضرات والاستماع إليها بشكل تفاعلي، وعرض مشاريعهم البحثية المختلفة، مما مكن جمهورهم من اكتساب فهم وتقدير لمساهمات الجامعة في جهود مكافحة الفساد. هذا إلى جانب الدور الذي لعبه الملتقيات والندوات العلمية في زيادة وعي الطلبة والأكاديميين في جامعة العلوم التطبيقية، وتزويد كل ذي مصلحة داخل الجامعة وخارجها بالمعارف الضرورية للوعي بمخاطر الفساد.

أما التجربة الأندونيسية فلا تقل شأنًا عن التجارب العالمية الرائدة التي جعلت التعليم العالي شريك رئيسي لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للوقاية طويلة ومتوسطة الأجل للقضاء على الفساد. لقد وضعت أندونيسيتا إجراءات وقائية، أو ما أطلقت عليه "التثقيف لمكافحة الفساد" المعروف باسم "Pendidikan Anti korupsi" (PAK) وهو محاولة لمنع أعمال الفساد من خلال فهم جريمة الفساد وتأثيرها على حياة الأمة والدولة. والهدف من سن هذا القانون هو تشكيل وإعداد الجيل القادم لأمة خالية من السلوك الفاسد. جرى تنفيذه بواسطة التعليم الأساسي وصولاً إلى التعليم العالي، حيث يتم التثقيف في مجال مكافحة الفساد في التعليم العالي في دورة واحدة، وإدراجها في دورات معينة من خلال دراسة القيم، أو من خلال إدراج الفلسفة السياسية، ودورات التربية المدنية. وتعتبر هذه الأخيرة، إحدى الدورات التي لها هدف تعليمي لجعل الطلاب مواطنين نزهاء، وهي مقرر إلزامي، واستراتيجي من حيث توجيه الطلاب نحو سلوكيات وإجراءات مكافحة الفساد. إذ تعتبر التربية المدنية جهد واع للحكومة يسعى لغرس أساسيات المعرفة حول القيم المدنية أو الوطنية، مع إدخال قيم وثقافة مكافحة الفساد، من باب أنه سلوك مخالف للقيم الواردة في التربية المدنية⁽³⁵⁾. تظهر أهمية تعلم التربية المدنية في تكوين الشخصية الحميدة لدى المواطنين، وخاصة الشباب منهم. بالإضافة إلى ذلك، هناك سبب آخر يتعلق بخلق شخصية جيدة وهو بناء التزام المواطنين الشباب كوكلاء للتغيير، وخاصة طلاب الجامعات من خلال معرفتهم وأفكارهم ومهاراتهم، وكمواطنين صغارًا يشكلون شخصيات صالحة، ويفهمون دورهم كعوامل للتغيير. ومن خلال إدخال قيم مكافحة الفساد في التربية المدنية، يمكن للجامعيين كمواطنين شباب معرفة قيم مكافحة الفساد، بل يتعدى الأمر معرفة تلك القيم، بل سيطبقون قيم مكافحة الفساد، ويشكلون شخصيات تنبذ الفساد³⁶. لحظتُ، سيتم تكوين ثقافة مكافحة الفساد تلقائيًا.

المبحث الثاني

التعليم العالي لأخلة الحياة العامة

ما دام أن التعليم العالي يخدم الصالح العام، فإن واحدة من مسؤولياته هي إعداد الطلبة للحياة العامة وليس للحياة المهنية فقط، إذ أن المواطنون الذين يستفيدون من تعليم واسع، سينخرطون في الحياة العامة، ويشاركون في إدارة الشؤون العامة بمخالف الوسائل والأشكال. ومن ثمة، لا مناص للدول والحكومات من تعزيز مكانة المؤسسات الأكاديمية، والمحافظة على تميزها القيمي والأخلاقي لكي تؤدي دورها في خدمة الصالح العام. غير أن تحديات أداء الجامعة كنظام أخلاقي كبيرة، وهذا في ظل ارتفاع مخاطر الفساد الأكاديمي الذي بات

يفرض ضرورة تجسيد حكمة أكاديمية لضمان ريادة التعليم العالي في نشر ثقافة النزاهة والاستقامة. في هذا المبحث سنتعرض لخصوصية التعليم العالي الأخلاقية والتي تجعله قادر بالفعل على لعب دوره في أخلة الحياة العامة، مع التعرف إلى التهديد الذي شكله انتشار الفساد في الوسط الأكاديمي على الرسالة النبيلة للجامعة، وأخيراً نتعرف على سبل حوكمة الجامعة وبناء "نظام نزاهة أكاديمي" يقي الجامعة من مخاطر الفساد.

المطلب الأول: الجامعة كنظام أخلاقي

قد يُنظر إلى الجامعات على أنها ليست نظاماً أخلاقياً فحسب، بل إنها شبكة متطورة من الأنظمة الأخلاقية التي تحكم جميع الأنشطة الإدارية والتعليمية والبحثية⁽³⁷⁾. يجري تحديثها باستمرار وإضافة قواعد جديدة وطرق عمل جديدة وأفكار جديدة. تضم الجامعات في كل بلدان العالم كمّاً مذهلاً من اللوائح والمواثيق الداخلية والخارجية على حد سواء، والتي تغطي جميع قضايا النزاهة الأكاديمية، وهذا تحت مسمى أخلاقيات العلم والبحث العلمي. والتي تعتبر معياراً لتحديد المواقف العلمية والسلوكيات الصحيحة وردع المشينة منها خلقياً. بدءاً من استغلال النفوذ في البحث العلمي، وصولاً إلى تداخلها مع قدسية الحياة وحقوق الإنسان، وانتهاك البيئة⁽³⁸⁾. وخدمة لأغراض هذه الدراسة سيجري التمييز بين أخلاقيات العلم والبحث والنشر العلمي، وأخلاقيات الحياة العامة، مع ملاحظة أن النظام الأخلاقي الذي يحكم التعليم العالي يشترك في العديد من السمات مع أخلاقيات الحياة العامة.

بالنسبة لـ ديفيد رزنيك (D. Resnik) نحتاج إلى التمييز بين الأخلاقيات (Ethics) كموضوع، والأخلاق كمجال للدراسة (أو ما يعرف بالفلسفة الخلقية). الأخلاقيات هي معيار (Standard) للسلوك (أو أعراف اجتماعية) لإرشاد السلوك، فهي لا تصف معايير سلوكنا الفعلي، لأن الناس غالباً ما ينتهكون المعايير المقبولة على نطاق واسع⁽³⁹⁾. هذا يقودنا إلى ضرورة التمييز بين الأخلاقيات النظرية (علم الأخلاق Ethics) وبين الخلق العام (Morality) الذي يتألف من المعايير شديدة العمومية في مجتمع ما، تنطبق هذه المعايير على جميع الأفراد في المجتمع بغض النظر عن أدوارهم في المؤسسات الاجتماعية أو عن مهنتهم. تميّز معايير الخلق العام بين الصواب والخطأ، والخير والشر، والفضيلة والريضة، والعدل والظلم، والفساد والصالح. وقد جادل العديد من الكتاب أن الواجبات والالتزامات الخلقية العامة تعلو على سواها من الواجبات الأخرى⁽⁴⁰⁾. في حين أن الأخلاقيات النظرية ليست معايير عامة للسلوك، بل هي معايير لمهنة معينة أو لوظيفة محددة، فنقول أخلاقيات الطب، أخلاقيات البحث العلمي مثلاً. لكل فرد في المجتمع "حسن مشترك" (Common sense) بالخلق العام"، والذي يتكون من مجموعة متنوعة من معايير السلوك والواجبات والالتزامات والقيم والمبادئ التي تأتي من مصادر متباينة (أسرة، مدرسة..)، يطلق عليها "خلق الحس المشترك العام" لأنها المعايير التي يتعلمها معظم الناس ويمارسونها دون أي تنظير صريح أو تحليل أعمق، تتضمن بعض مبادئ وقيم مثل الصدق، والعدالة، والنزاهة. والعلماء كمحترفي مهنة، والباحثين العلميين، عليهم أن يتمسكوا بمعايير الخلق العام، إلى جانب تمسكهم بالأخلاقيات النظرية الخاصة بنشاطهم العلمي، فقواعد الخلق العام تبقى هي المرشد لهم⁽⁴¹⁾. هذه الأخلاقيات النظرية أو ما يسمى المعايير الأخلاقية للعلم (Sciences ethical standards)، أهمها الأمانة والحياد، والحذر من الوقوع في الخطأ، والانفتاح، والاستقلالية، ومبدأ التقدير

والاعتراف بالجهد، والفعالية وعدم هدر الموارد، والمسؤولية، والمساءلة وغيرها من القيم⁽⁴²⁾ التي تستمد مصدرها من الخلق العام، ومن هو مجموعة من الوثائق ذات المنشأ المحلي والدولي.

برزت العديد من التحديات أمام تجسيد النظام الأخلاقي في معظم الجامعات، وهذا في ظل التحوّلات الكبيرة التي طرأت على التعليم العالي، في ظل سعي الحكومات إلى إصلاحه، وميلها إلى "جعل من ضخامة التعليم العالي هدفاً سياسياً يحظى بشعبية كبيرة بين عامة السكان"⁽⁴³⁾. مثلاً، عرف التعليم العالي في كم من بلد عربي توسعاً ملحوظاً مع مطلع الألفية الجديدة، ويعكس الخطاب الراهن، حرص الحكومات على تبوؤ هذا القطاع مكانة مرموقة، قد تسمح له أن يكون يوماً ما مركزاً عالمياً للتعليم، في ظل المنافسة العالمية والإقليمية. لكن المشكلة المطروحة تكمن في تدني الخلق الأكاديمي، وكثرة مظاهر انتهاك المعايير الأكاديمية، وهو ما دفع بالمهتمين إلى دق ناقوس الخطر، والإعلان عن "ثورة لأخلة الجامعة"، وبثّ الروح من جديد في "الأنظمة الأخلاقية" التي تحكم الشأن الأكاديمي. إذ يكفي المرء إلقاء نظرة عابرة ليكتشف الحجم المذهل من المؤتمرات والدراسات والمؤلفات التي عالجت قضايا النزاهة ومسائل خرق أخلاقيات البحث العلمي (Scientific misconduct).

ضلّ موضوع النزاهة الأكاديمية محوراً للدراسة المنهجية في العديد من الجامعات وخاصة في أمريكا، ودارت نقاشات كبيرة حول كيفية التعامل مع قضايا النزاهة، لكن لوحظ أنّه تم التركيز في الأغلب على السلوكيات السلبية مثل الغش، والسرقة العلمية، والانتحال وسلوكيات أخرى غير مقبولة، بدلاً من التركيز على السلوكيات الإيجابية⁽⁴⁴⁾. ومنذ عقود طويلة، حاول المهتمون تطوير أنظمة أخلاقية تعزّز النزاهة، تستطيع أن تواجه "التقنيات الجديدة التي جعلت "النسخ" و"الاصق" سهلاً، خاصة مع ما طرحته الإنترنت من مشكلات ترتبط بانتحال الطلبة، وأعضاء هيئة التدريس، وما بات يُعرف بـ "المؤلفين الأشباح"⁽⁴⁵⁾. صارت أخلاقيات العلم على المحك، وبات مطلوباً "زيادة التركيز على الجانب المؤسسي، تحديث مدونات السلوك بشكل مستمر من وجهة نظر الجامعة.

المطلب الثاني: مخاطر الفساد الأكاديمي

لعلّ أكثر القضايا المطروحة بمناسبة طرح موضوع النزاهة الأكاديمية، قضية الفساد الأكاديمي، وسؤال المهتمين يدور حول ماهية العوامل التي تسمح بتفشي أشكال الفساد في الجامعة، وهل هو بحق ظاهرة فردية أم أنّه فساد أكاديمي نسقي، بات يشكّل القاعدة لا الاستثناء ومخاطره تتعدى التأثير على أداء وسمعة الجامعة، إلى التأثير سلباً في محيطها أي في الحياة العامة وفي الشأن العام ككل؟

يعرّف جاك حلاق ومورييل بواسون (J. Hallak & M. Poisson) الفساد في قطاع التعليم بأنه "استغلال منهجي لمنصب عام بغية تحقيق مكاسب خاصة، يكون أثره جسيماً على توافر السلع والخدمات التربوية وجودتها، وبالتالي في إتاحة التعليم أو جودته أو إنصافه"⁽⁴⁶⁾. يشير هذا التعريف إلى تبني الباحثان مفهوم الفساد النسقي (Systemic corruption)، الذي يعني خروج الفساد من نمطه كفعل منعزل إلى فساد معتم، مُفرط، أي أنّه القاعدة وليس الاستثناء⁽⁴⁷⁾. إذ يجمع تعريف حلاق وبواسون بين ثلاثة عناصر⁽⁴⁸⁾:

الأول، يقوم على التعريف المعتاد للفساد في القطاع العام، أي "استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب خاصة": الثاني، أنه يحد من نطاق السلوكيات الخاضعة للتدقيق إلى تلك التي يتم ملاحظتها بانتظام، والتي تنتج مباشرة عن اختلالات في النظام، وبالتالي استبعاد السلوكيات الفردية التي يتم ملاحظتها فقط بشكل عرضي والنتيجة بشكل رئيسي عن موقف شخص معين؛ الثالث، أنه يُنشئ صلة بين هذه السلوكيات وتأثيراتها على النظام، أي تقليل الموارد المتاحة، وانخفاض جودتها، وتوزيعها غير المتكافئ. وينبّه ستيفان هاينمان (S. Heyneman) إلى ضرورة عدم الخلط بين الفساد الأكاديمي والممارسات الإدارية السيئة في الجامعة، أو الممانعة في المشاركة بالمعلومات السرية، والمهم هو التمييز بين الحالات التي يكون فيها الفساد وبائياً، وفي حالات أخرى قد يكون عرضياً يقتصر على تجاوزات فردية مثل السرقة العلمية، أو الغش في الامتحانات، وغيرها من صور انتهاك معايير النزاهة الأكاديمية، هنا يكفي تنفيذ التشريعات وتفعيل مدونات السلوك، مع مراعاة أن لا يحاول التشريع تصميم مخالفات الفساد على طلبة أو مدرّسين بعينهم⁽⁴⁹⁾.

في الحالة التي يعمّ فيها الفساد ويصير مهيكلاً، من غير الممكن معرفة السبب من النتيجة، لأنه عندما يكون الفساد نسقياً تتغذى جميع مظاهره من الوضع الذي يفرضه حُكم الفساد، ويكون الأصح الحديث عن مشكلات فساد بنيوية في الجامعة، تتغذى من بيئة داخلية وأخرى خارجية. وما دام حديثنا عن العلاقة بين الجامعة وأخلاق الحياة العامة، وجدّت بعض الدراسات أنّ التعليم العالي الذي يعشعش فيه الفساد يعكس الفساد السياسي في نظام الحكم، أو أنه بكيفية أخرى، يحوّل المؤسسات الأكاديمية إلى قناة تسمح لأصحاب السلطة بتعزيز قاعدة دعمهم بين الطبقة المتعلمة في البلاد. ويمكنهم أيضاً استخدام الجامعة لتعزيز مصالحهم السياسية والأيدولوجية. إنها حالة من تسييس التعليم العالي، تبرز في حالة وجود تنافس محموم على السلطة، ولما تصبح المؤسسات الأكاديمية مراكز للتلقين والتنشئة، ويمتد التسييس إلى تعيين مديري الجامعات من طرف مسؤولين سياسيين، وغالباً ما يكون رؤساء الدول مستشارين للجامعات⁽⁵⁰⁾. هذا يحيل إلى شبكات الزبونية التي تلتف حول الجامعات، وهي مرتبطة بالدور الذي تلعبه في "التنشئة الاجتماعية السياسية" للطبقة المتعلمة الناشئة، فالجامعات في العديد من البلدان هي عوالم مصغرة ومحركات للبيئة السياسية والاجتماعية، وبالتالي ليس مستغرباً أن تسيطر الأحزاب السياسية الحاكمة على مقاليد تسييرها، لضمان مكانة الجامعات كأدوات للتنشئة الاجتماعية والسياسية، ولتمكّن الأنظمة من الحفاظ على بقائها⁽⁵¹⁾.

إقحام الجامعة في المجال السياسي، أو بالأصح تسييسها سينزع عنها الصفة الأكاديمية، ويعرّضها لمخاطر الفساد السياسي والبيروقراطي والمالي، والأهم هو تشويه دورها في خدمة المجتمع والصالح العام، كما أن اتساع الفساد من شأنه أن "يهدّد سمعة مخرجات البحث والخريجين بغض النظر عن كونهم مذنبين أم أبرياء"⁽⁵²⁾. ثم إنّ التعليم في بيئة فاسدة لا يمكن أن ينجح في تعزيز المعايير الأكاديمية وأخلاقيات العلم، وعليه، لإيجاد بيئة ملائمة لتنشئة الطلاب على قيم النزاهة والاستقامة، من الواجب الحد من الفساد ومن السلوكيات المنتهكة للنزاهة الأكاديمية في قطاع التعليم العالي، والتي تتكوّن من قيم الأمانة والاحترام والانصاف والمسؤولية. ويشير حلاق وبواسون إلى أن الفساد في التعليم ينطوي من منظور طويل الأمد على توزيع المواهب ونشر ثقافة الفساد، فإضافة إلى كونه يفقد ثقة أصحاب العمل والجمهور بقيمة التعليم وبشكل أكثر تحديداً بالشهادات، فإنه

يساهم في إعداد مهنيين شباب غير أكفاء، والأخطر أنه يشوّه آلية اختيار النخب، وهذا ما سيفرز تبعات وخيمة على التطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلدان⁽⁵³⁾. وعوض أن تساهم الجامعة في غرس ثقافة نبد الفساد، سيرغمها الفساد النسقي على نشر ثقافة الفساد، حيث ينقل التحيز في التعليم رسالة خاطئة إلى جيل الشباب. ففي الواقع، يعلمهم ذلك أن الغش والرشوة طريقة مقبولة للتقدم في حياتهم المهنية، وأن الجهد الشخصي والجدارة لا يعتد بهما، وأن النجاح بالأحرى يأتي من المحسوبية والتلاعب والرشوة. ومن ثم فهو يساهم في تطوير "ثقافة الفساد" والتهكم. إنه يقوّض أي حوافز من شأنها أن تحفّز الشباب على العمل الجاد. وبهذا المعنى، فإنه يتعارض مع أحد الأهداف الرئيسية للتعليم، وهو نقل الثقافة المدنية جنبا إلى جنب مع قيم النزاهة والانصاف والعدالة الاجتماعية⁽⁵⁴⁾.

المطلب الثالث: حوكمة الجامعة لبناء القوة الناعمة التعليمية

عود على بدء، لقد افترضت الدراسة أن التعليم العالي هو بمثابة قوة ناعمة، أداة للتغيير والبناء في البلدان والمجتمعات، ولإنجاز مختلف الأهداف والاستراتيجيات. وتعدّ استراتيجية القضاء على الفساد أهم مجال تساهم فيه المؤسسات الأكاديمية، لكن هذا يتوقّف على جودة التعليم والتي تعدّ أحد أسباب نجاح القوة الناعمة التعليمية في تحقيق العديد من الغايات، يأتي في مقدمتها الحد من الفساد ونشر ثقافة منعه. وحتى يتسنى للجامعة حيازة صفة القوة الناعمة، والتأثير الإيجابي والفعلي في المجتمع، ينبغي الحد من الفساد الأكاديمي، وتخليص الجامعة والجامعيين من مضاره، من خلال تطبيق استراتيجية لحوكمة الجامعة.

من الملفت للنظر أن جل الجامعات التي تتبوأ مكانة عالمية، تضع على مواقعها الإلكترونية عبارة "حوكمة الجامعة"، وهذا مؤشر على مدى تميّز جودة التعليم فيها، وكذلك على الجهود التي تضعها تلك الجامعات لمعالجة مشكلات الفساد. ويشير مصطلح "الحوكمة" إلى "كل تلك الهياكل والعمليات والأنشطة التي تشارك في تخطيط وتوجيه المؤسسات والأفراد العاملين في قطاع التعليم العالي"⁽⁵⁵⁾. أو بالأصحّ يمكنك إطلاق على تلك العمليات "الحكم الأكاديمي" الذي هو عبارة عن الكيفية التي تدار بها شؤون الجامعة: هل هي ديمقراطية؟ كفاءتها؟ التزامها بحكم القوانين وأخلاقيات العلم والبحث، مدى نزاهتها، شفافيتها، ومدى العمل على الحد من الفساد الأكاديمي. أي أننا أمام نموذج حكم أكاديمي جيد، يحاول الفاعلون وكل أصحاب المصلحة فيه العمل من أجل تجويد العملية التعليمية، وكل ما يرتبط بها من هياكل وممارسات وأنشطة تعليمية وبحثية. وهناك العديد من الأسباب⁽⁵⁶⁾ لتبلور "نماذج الحوكمة الجامعية"، يأتي في مقدمتها أزمة التعليم العالي وما أفرزته من انعكاسات على مردودية الجامعة وتراجع الثقة في مخرجاتها، واستفحال الفساد الأكاديمي.

لا يوجد نموذج واحد لأنظمة الحوكمة الجامعية، بل هناك العديد من النماذج والتجارب العالمية⁽⁵⁷⁾، يوجد حاليًا مجموعة متنوعة من نماذج الحوكمة المعمول بها في جميع أنحاء العالم، بمستويات متفاوتة من السلطة الحكومية والمركزية. في بعض الدول نجد تحكّم الحكومة في الشأن الجامعي بواسطة الوزارة الوصية على التعليم العالي، وعلى النقيض من ذلك، هناك بلدان ليس لديها وزارة أو هيئة حكومية على الإطلاق، مسؤولة للإشراف على التعليم العالي، حيث تحكم المؤسسات الأكاديمية العمومية نفسها إلى حد كبير. وبين

النموذجين، هناك نموذج مختلط تتقاسم فيه الحكومة مع الجامعة "الحكم الأكاديمي"، إضافة إلى هيئات خارجية وهياكل مستقلة لضمان الجودة. ويؤكد الخبراء على أن مكونات الحوكمة الأكاديمية عديدة ومن أهمها النزاهة في تقديم خدمات التعليم (مقاسة بمراجعة خارجية للجودة)؛ الأمانة في الحصول على الموارد المالية واستعمالها (مقاسة بالتدقيق الخارجي)؛ عملية اختيار القيادة الجامعية والتي تكون مبنية على المنافسة المهنية أي التخلي عن تدخل الحكومة في تعيين مدراء الجامعات، مع ضرورة أن تتولى مجالس مستقلة حكم المؤسسات الأكاديمية⁽⁵⁸⁾.

أخيراً وليس آخراً، يطول الحديث عن الحوكمة الجامعية وكيفية تجسيد الحكم الأكاديمي الصالح، والشروط الواجب توافرها لتحقيق النزاهة الأكاديمية، وقد يثور الجدل حول استقلالية الجامعات ولاسيما الخاصة منها، من أجل ضمان حيادها ونزاهتها وسعيها لخدمة الصالح العام. وفي الحقيقة، إن الذي يشكل حصناً منيعاً للفساد في التعليم العالي هو "نظام نزاهة أكاديمي" (Système d'Intégrité Académique)، الذي نراه شبيهاً بـ "نظام النزاهة الوطني" (National Integrity System). يقوم نظام النزاهة الأكاديمي على الوعي بمعايير وأخلاقيات العلم والبحث العلمي، وهو ركيزة الحكم الأكاديمي، إنه أساس الجامعة الذي تقوم عليه كافة المؤسسات والتشريعات والبرامج والقرارات الأكاديمية، والأرضية التي تبنى عليها كافة عناصره التي تشكل أعمدة نظام النزاهة. وهي كل الهيئات الإدارية، والعلمية، والمؤسسات داخل وخارج الجامعة، وكافة الفواعل الأكاديمية من طلبة ومدرسين وكل المنتسبين إلى الجامعة، هذه الأعمدة هي بمثابة رافعة لجودة التعليم، وسيادة أخلاقيات العلم والنزاهة الأكاديمية، والمحافظة على سمعة ومكانة الجامعة.

الخاتمة

ختاماً، بعد هذا العرض، نصل إلى القول أن متلازمة أخلة الجامعة لأخلة الحياة العامة، تبقى قائمة وتسمح لنا بتفسير ظاهرة الفساد في العديد من الحالات. إذ كلما غرقت الجامعة في وحل الفساد، سوف لن يكون بمقدورها المساهمة في نشر ثقافة منعه ومكافحته. هذا أمر بديهي، لكن الأمر المطروح للنقاش هو كيف تستأصل الجامعة الفساد من داخلها، فتحتل مكانة في المجتمع بإمكانها أن تكسبها قوة ناعمة تعليمية، لا يتوقف دورها على التعليم والبحث، بل تقوم بتكوين مواطنين صالحين، واعين بمخاطر انتهاج الفساد، ومدركين لأهمية دورهم في نجاح استراتيجية مكافحته.

ومن خلال تعرفنا على بعض التجارب العالمية التي كسبت فيها التعليم رهان الحد من الفساد، وصار أحد عوامل السيطرة على الفساد في مختلف مجالات الحياة العامة، تخلص الدراسة إلى طرح بعض التوصيات أولاً: منح الجامعة مكانتها ضمن الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد وأخلة الحياة العامة. لا يؤدي التعليم العالي دوره في درء الفساد وتحقيق المرجو منه في إنجاح الاستراتيجية الوطنية للحد منه، إلا بالتعرف على مخاطره في المؤسسات الأكاديمية، والعمل على التصدي لها. لهذا، لا بد من بناء "نظام نزاهة أكاديمي" يجري العمل به في الجامعة الجزائرية. قاعدة هذا النظام أخلاقيات العلم والبحث العلمي والوعي بأهميتها،

وأركانها كافة المكونات الإدارية والبيداغوجية والعلمية ومختلف الفواعل في الجامعة. يهدف هذا النظام ويشكّل رافعة للنزاهة الأكاديمية التي بدورها تعزّز النزاهة الوطنية، وترسّخ ثقافة الحد من الفساد.

هوامش:

(1) انظر: François Houtart, *From 'common goods' to the 'common good of humanity'*, Brussels: Rosa Luxemburg Foundation, 2011, p. 8.

(2) وهذا حسب تعريف رجال الاقتصاد للسلع العامة، للتفصيل انظر: منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة-

اليونيسكو، إعادة التفكير في التربية والتعليم: نحو صالح مشترك عالمي، باريس: اليونيسكو، 2015، ص 79: Jandhyala B. G. Tilak, "Higher education: A public good or a commodity for trade? Commitment to higher education or commitment of higher education to trade," *Prospects*, Vol. 34, No. 4, 2008, pp. 450-451; Francine Menash, "Education as a global public good: The applicability and implications of a framework," *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 7, No. 3, September 2009, p. 308-310.

(3) Siu-yau Lee, "The Perception of Higher Education as a Public Good: The Case of Hong Kong," In: Christopher S. Collins, and Deane E. Neubauer(eds), *Redefining Asia Pacific Higher Education in Contexts of Globalization: Private Markets and the Public Good*. New York: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 12-13.

(4) Tilak, *op.cit*, p. 451.

(5) انظر: المصدر نفسه؛ Séverine Deneulin, Nicholas Townsend, "Public goods, global public goods and the common good," *International Journal of Social Economics*, Vol. 34, No. 1/2, 2007, pp. 20-24.

(6) انظر: Lee, *op.cit*, pp. 12-13; Deane Neubauer, "The historical transformation of public good," *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 1, No. 2, 2008, pp. 129-130.

(7) Neubauer, *Ibid*; p. 131.

(8) انظر: اليونيسكو، مرجع سبق ذكره، ص 79.

(9) Tilak, *op.cit*, p. 453.

(10) اليونيسكو، مرجع سبق ذكره، ص 80.

(11) Deneulin, Townsend, *op.cit*, p. 24.

(12) حول هذا الجدل، انظر: بيطرم. سنج، "الجامعة جماعة تتعلّم: هل هذا تعارض في التسميات أم مستقبل قابل للتحقق؟" في: آن ف. لوكاس(وأخرون)، قيادة التغيير في الجامعات: الأدوار المهمة لرؤساء الأقسام في الكليات، ترجمة وليد شحادة، الرياض: العبيكان للنشر، 2006، ص 416-417.

(13) انظر: اليونيسكو، مرجع سبق ذكره، ص 80-81: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization(UNESCO), *Rethinking education towards a global common good*, Paris: UNESCO, 2015, pp. 78-79; Deneulin, Townsend, *op.cit*, p. 25-26; Mathias Nebel, "Common goods and systems of Common Goods," In: Mathias Nebel, Oscar Garza-Vázquez and Clemens Sedmak (eds). *A common good approach to development: Matrix and metric for a collective development processes*. Cambridge, UK: Open Book Publishers, 2022, pp. 33-34.

(14) انظر: طوني س. تشمبرز، "الدور الخاص للتعليم العالي في المجتمع: بوصفه مصلحة عامة لخدمة الصالح العام"، في: أدريانا ج. كيزار، توني س. تشمبرز، جون س. بيركهارد، التعليم العالي لخدمة الصالح العام: أصوات صدرت عن حركة وطنية، ترجمة إبراهيم يحيى الشهابي، الرياض: العبيكان للنشر، 2010، ص 41: حمدي محمد شحاتة، أدوار الجامعات في مجتمع المعرفة، القاهرة: دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع، 2020.

(15) Jandhyala B. G. Tilak, *higher education, public good and markets*. New York: Routledge, 2018, p. 14.

(16) *Ibid*, p. 15.

(17) سنج، مرجع سبق ذكره، ص 415.

(17) أدريانا ج. كيزار، "تحديات التعليم العالي في خدمة الصالح العام"، في: كيزار، تشيمبرز، بيركهارد، مرجع سبق ذكره، ص 65.

(19) Tilak, *Higher education*, Op.Cit, p. 15.

(20) UNESCO, *op.cit*, p. 80.

(21) ديفيد لونغانكير، "حوكمة الولايات والصالح العام"، في: كيزار، تشيمبرز، بيركهارد، مرجع سبق ذكره، ص 108.

(21) ديفيد ماتيوس، "الاصغاء إلى الجمهور: أهي أجندة جديدة للتعليم العالي؟"، في: كيزار، تشيمبرز، بيركهارد، مرجع سبق ذكره، ص 126-127.

(22) لونغانكير، مرجع سبق ذكره، ص 120.

(24) المصدر نفسه.

(25) راجاني نايدو، "الجامعة في السوق: تشويه التدريس والبحث"، في: رونالد بارني، إعادة تشكيل الجامعة: علاقات جديدة بين البحث والمعرفة والتدريس، ترجمة شكري مجاهد، الرياض: العبيكان للنشر، 2009، ص 48.

(26) كيزار، مرجع سبق ذكره، ص 66.

(23) المصدر نفسه.

(28) أو ما يعرف بنظرية العمل الجماعي، للاقتصادي الأمريكي أولسون. انظر: منصور أولسون، السلطة والرخاء: نحو تجاوز الدكتاتوريتين الشيوعية والرأسمالية، ترجمة ماجد بركة، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2003، ص 35. أمّا مصطلح "العمل الجماعي" فهو يتضمن في جوهره التعرّيفي فكرة أن الناس يفعلون شيئاً معاً وفق مصلحة مشتركة. ويعود الفضل في تطويره لأولسون. للتفصيل، انظر: Pamela E. Oliver, "Formal models of collective action," *Annual reviews of sociology*, Vol. 19, No. 1, 1993, pp. 272-274.

(29) المصدر نفسه، ص 74. انظر أيضاً: Matthew a. Crenson, "The private stake in public goods: Overcoming the illogic of collective action," *Policy Sciences*, Vol. 20, No. 3, 1987, pp. 259-260.

(28) أولسون، المصدر نفسه، ص 206.

(29) انظر: Christian Hauser, "Reflecting on the role of universities in the fight against corruption," *RAUSP Management Journal*, Vol. 54 No. 1, 2019, pp. 4-13.

(30) انظر: Zulqarnain, Muhammad Ikhlas, Rosita Ilhami, "Perception of college students on civic and anti-corruption education: Importance and relevance," *Integritas: Jurnal Antikorupsi* Vol 8, No. 1, 2022, pp. 123-134.

(33) "مبادئ التعليم الإداري المسؤول" (PRME) مبادرة أطلقتها منظمة الأمم المتحدة في 2007. انظر: Jasmin Godemann(et al.), "United nations supported principles for responsible management education: Purpose, progress and prospects", *Journal of Cleaner Production*, Vol. 62, 2014, pp. 16-17.

(34) Hauser, *Ibid*, pp. 7-10.

(35) Zulqarnain, Ikhlas, Ilhami, *Op.Cit*, p. 123-124.

(36) *Ibid*, p. 131.

(37) Marek Tesar, Michael Peters & Liz Jackson, "The ethical academy? The university as an ethical system," *Educational Philosophy and Theory*, Vol. 53, No. 5, 2021, p. 419.

(38) *Ibid*.

(39) ديفيد ب. رزنيك، أخلاقيات العلم، ترجمة عبد النور عبد المنعم، (سلسلة عالم المعرفة 316) الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2005، ص 31.

(40) رزنيك، مرجع سبق ذكره، ص 32-33.

(41) المصدر نفسه، ص 61. انظر أيضاً: جون ب. ديكسون، العلم والمشتغلون بالبحث العلمي في المجتمع الحديث، ترجمة شعبة الترجمة باليونيسكو (سلسلة عالم المعرفة 112) الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987، ص 163-164.

(42) للتفصيل، انظر: رزنيك، مرجع سبق ذكره، ص 85-109: Francis L. Macrina, *Scientific integrity: Text and cases in responsible conduct of research*, Fourth edition. Washington, DC: ASM Press, 2014, pp. 37-38.

(43) Lee, *op.cit*, p. 13.

(44) انظر: Teresa 'Teddi' Fishman, "Academic integrity as an educational concept, concern, and movement in US institutions of higher learning," in: Tracey Bretag(ed.), *Handbook of academic integrity*. Singapore: Springer, 2016, p. 12.

(45) Tesar, *op.cit*, pp. 419-420.

(46) جاك حلاق ومورييل بواسون، مدارس وجامعات يعمّها الفساد: ما الذي يمكن فعله؟ ترجمة عوني مصطفى فوقزة، الرياض: وزارة التعليم العالي، 2020، ص 27.

(47) للتفصيل، انظر: محمد حلّيم ليمام، الفساد النسقي والدولة السلطوية: حالة الجزائر منذ الاستقلال، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2017، ص 41-45.

(48) حلاق وبواسون، المصدر نفسه.

(49) ستيفان هاينمان، "مؤسسات التعليم العالي: لماذا الاهتمام ولماذا يشكل الفساد خطراً عليها؟" في: الشفافية الدولية، تقرير الفساد العالمي: التعليم، برلين: الشفافية الدولية، 2013، ص 112-113.

(50) Monica Kirya, "Curbing Corruption in Higher Education: Sector reform experience and strategies," *Curbing Corruption.com*, 2021, p. 8-9 available online at: www.curbingcorruption.com/sector/higher-education

(51) *Ibid*, p. 10.

(52) هاينمان، مرجع سبق ذكره، ص 109.

(52) حلاق وبواسون، مرجع سبق ذكره، ص 53.

(54) المصدر نفسه، ص 54.

(55) جميل السالي وروبين ماتروس هيلمز، "أدوات الحكم التي تجابه الفساد في التعليم العالي"، في: الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 116.

(56) انظر: فادي فؤاد محمد غوانمة، "واقع تطبيق الحوكمة في الجامعات الأردنية الحكومية والتحديات التي تواجهها"، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات التربوية والنفسية، مج 9، ع 26، كانون أول 2018، ص 105.

(57) السالي وهيلمز، مرجع سبق ذكره، ص 116.

(58) هاينمان، مرجع سبق ذكره، ص 111.

قائمة المراجع

1. الكتب:

أ. العربية

- أولسون، منصور. السلطة والرخاء: نحو تجاوز الدكتاتوريتين الشيوعية والرأسمالية، ترجمة ماجد بركة، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2003.
- بارني، رونالد. إعادة تشكيل الجامعة: علاقات جديدة بين البحث والمعرفة والتدريس، ترجمة شكري مجاهد، الرياض: العبيكان للنشر، 2010.
- حلاق، جاك و بواسون، موريل. مدارس وجامعات يعمها الفساد: ما الذي يمكن فعله، ترجمة عوني مصطفى فوقزة، الرياض: وزارة التعليم العالي، 2020.
- ديكنسون، جون ب. العلم والمشتغلون بالبحث العلمي في المجتمع الحديث، ترجمة شعبة الترجمة باليونيسكو (سلسلة عالم المعرفة 112) الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987.
- رزنيك، ديفيد ب. أخلاقيات العلم، ترجمة عبد النور عبد المنعم، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2005.
- الشفافية الدولية، تقرير الفساد العالمي: التعليم، برلين: الشفافية الدولية، 2013.
- كيزار أدريانا ج، تشيمبرز توني س، بيركهارد، جون س. التعليم العالي لخدمة الصالح العام: أصوات صدرت عن حركة وطنية، ترجمة إبراهيم يحيى الشهابي. الرياض: العبيكان للنشر، 2010.
- لوكاس، آن ف. (وآخرون)، قيادة التغيير في الجامعات: الأدوار المهمة لرؤساء الأقسام في الكليات، ترجمة وليد شحادة، الرياض: العبيكان للنشر، 2006.
- ليمام، محمد حليم. الفساد النسقي والدولة السلطوية: حالة الجزائر منذ الاستقلال، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2017.
- محمد شحاتة، حمدي. أدوار الجامعات في مجتمع المعرفة، القاهرة: دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع، 2020.
- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة-اليونيسكو، إعادة التفكير في التربية والتعليم: نحو صالح مشترك عالمي، باريس: اليونيسكو، 2015.

ب. الأجنبية:

- Bigalke, Terance W. and Neubauer, Deane E. (eds), *Redefining Asia Pacific Higher Education in Contexts of Globalization: Private Markets and the Public Good*, New York: Palgrave Macmillan, 2015. doi: 10.1057/9781137559203.0006
- Blair Glencorse, Vasilis Koulolias, "Why we have to reimagine education to fight corruption" in: <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/why-we-have-to-reimagine-education-to-fight-corruption>
- Bretag, Tracey (ed.). *Handbook of academic integrity*. Singapore: Springer, 2016.
- Chapman, David W & Lindner, Samira. (2014). "Degrees of integrity: the threat of corruption in higher education." *Studies in Higher Education*, 41(2), 247–268. doi:10.1080/03075079.2014.927854
- Christian Hauser, Reflecting on the role of universities in the fight against corruption. *RAUSP Management Journal*, Vol. 54 No. 1, 2019 pp. 4-13. DOI 10.1108/RAUSP-09-2018-0080

- Crenson, Matthew A. "The private stake in public goods: Overcoming the illogic of collective action," *Policy Sciences*, Vol. 20, No. 3, 1987, pp. 259-276.
- François Houtart, *From 'common goods' to the 'common good of humanity'*, Brussels: Rosa Luxemburg Foundation, 2011.
- Kirya, Monica. "Curbing Corruption in Higher Education: Sector reform experience and strategies," *Curbing Corruption.com*, 2021. available online at: www.curbingcorruption.com/sector/higher-education
- Macrina, Francis L. *Scientific integrity: Text and cases in responsible conduct of research*, Fourth edition. Washington, DC: ASM Press, 2014.
- Mathias Nebel, Oscar Garza-Vázquez and Clemens Sedmak (eds). *A Common good approach to development: Matrix and metric for a collective development processes*. Cambridge, UK: Open Book Publishers, 2022, <https://doi.org/10.11647/OBP.0290>
- Tilak, Jandhyala B. G. *Higher Education, Public Good and Markets*. New York: Routledge, 2018.

2. الدوريات:

أ. العربية:

غوانمة، فادي فؤاد محمد. "واقع تطبيق الحوكمة في الجامعات الأردنية الحكومية والتحديات التي تواجهها،" *مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات التربوية والنفسية*، مج 9، ع 26، كانون أول 2018، ص 103-117.

ب. الأجنبية:

- Deneulin, Séverine & Townsend, Nicholas. "Public goods, global public goods and the common good", *International Journal of Social Economics*, Vol. 34, No. 1/2, 2007, pp. 19 – 36. <http://dx.doi.org/10.1108/03068290710723345>
- Godemann, J., Haertle, J., Herzig, C. and Moon, J., "United nations supported principles for responsible management education: purpose, progress and prospects", *Journal of Cleaner Production*, Vol. 62, 2014, pp. 16-23. available at: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.07.033>
- Hauser, Christian. "Reflecting on the role of universities in the fight against corruption," *RAUSP Management Journal*, Vol. 54 No. 1, 2019, pp. 4-13. <http://dx.doi.org/10.1080/14767720903166111>
- Menashy, Francine. "Education as a global public good: The applicability and implications of a framework," *Globalization, Societies and Education*, Vol. 7, No. 3, 2009, pp. 307-320.
- Neubauer, Deane. "The historical transformation of public good," *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 1, No. 2, 2008, pp. 127-138. <http://dx.doi.org/10.1080/17516230802094528>
- Oliver, Pamela E. "Formal models of collective action," *Annual reviews of sociology*, Vol. 19, No. 1, 1993, pp. 271-300.
- Tesar Marek, Peters Michael & Jackson, Liz. "The ethical academy? The university as an ethical system," *Educational Philosophy and Theory*, 2021, Vol. 53, No. 5, 419-425. <https://doi.org/10.1080/00131857.2021.1884977>
- Tilak, Jandhyala B. G. "Higher education: a public good or a commodity for trade? Commitment to higher education or commitment of higher education to trade," *Prospects*, Vol. 34, No. 4, 2008, pp. 449-466.
- Zulqarnain, Muhammad Ikhlas, Rosita Ilhami, "Perception of college students on civic and anti-corruption education: Importance and relevance," *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, Vol 8, No. 1, 2022, pp. 123-134.

مؤسسات مكافحة الفساد في الجزائر (بين الواقع والمأمول)



ط.د/ نجاة غانية

جامعة باتنة 01 - الجزائر

nadjatghania@gmail.com

ملخص:

الفساد، المرض الذي لا تكاد تبرؤ منه دولة من على هذا الكوكب الذي ننتهي إليه، والجزائر كغيرها من دول العالم لم تسلم من هذه الآفة المهلكة للأمم على مر العصور، بل إن نصيبها منه يزداد ثقله جراء الإرث الاستعماري. ليكون الفساد ضارب في تاريخ البلاد، وإنه لا يختفي إلا ليظهر بصورة أشد وأنكى مما كان عليه. كما أن الفساد لا يمكن حصره في الجانب المالي أو الإداري أو الاقتصادي أو السياسي أو حتى الاجتماعي .. فهو يسري بسرعة النار في الهشيم، ما إن تمس طرفا من أركان الدولة حتى تستشري فيه وتتعداه إلى غيرها في حلقة كاملة تأتي على كيان الأمة ووجودها. وقد عبر على استشرائه وسرعة انتشاره بعض الدارسين بأنه سرطان الدول الذي قد يستعصى علاجه إن تمادى واستحكم.

الكلمات المفتاحية: الفساد، مكافحة الفساد، المؤسسات، الشفافية، الدستور.

مقدمة:

قد لا يكون الفساد أمرا جديدا في تحليل الوضع السياسي والاقتصادي والإداري في الجزائر، إلا أنه على مستوى التعديلات الدستورية والتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية نجد حركة قانونية متجددة، وزخما إعلاميا توعويا حول ظاهرة الفساد لا يكاد ينقطع، مرده إلى وجود إرادة سياسية لمكافحة الفساد والقضاء على أسبابه والحد من تأثيره المدمر لاقتصاد البلاد، والمهلك لمقومات الوطن الواحد. عليه، ما انفكت الجزائر تنشئ مؤسسات وهيئات ذات طابع استشاري وأخرى رقابي في سلسلة تصديها لهذه الظاهرة وفي كل مرة يزداد فيها ثقل الخسائر الناجمة عن ملفات الفساد وقضاياه تزداد هذه المؤسسات تطورا وتكيفيا للقيام بالدور المنوط بها.

وهذه المناسبة العلمية (الملتقى الوطني حول دور السلطة العليا في تعزيز الشفافية وأخلاق الحياة العامة) كافية لتكون الدافع لتقديم هذه الورقة البحثية عن مؤسسات مكافحة الفساد في الجزائر.

وتمثل تساؤلنا في : ماهي هذه المؤسسات الموكلة إليها محاربة الفساد في الجزائر؟ وما مدى نجاعتها في تحقيق ذلك؟

وكانت الإجابة في مبحثين:

المبحث الأول

مفهوم الفساد وواقعه في الجزائر

بدايةً، وجب تحديد المفهوم المراد من كلمة الفساد لغة وقانوناً، وفقاً لما جاء في الفقه عموماً، ولما ورد في النصوص القانونية في التشريع الجزائري على الخصوص.

المطلب الأول: تعريف الفساد

الفرع الأول: تعريف الفساد لغة

اتفقت معاجم اللغة العربية على أن الفساد من فعل فَسَدَ ضد الصَّلَاح من صَلَحَ. وبضدها تُعرف الأشياء. وفي لسان العرب: الفساد نقيض الصلاح، فَسَدَ، يَفْسِدُ، يَفْسُدُ وَفَسَدَ، فَسَادًا، فَسُودًا فهو فاسدٌ وفَسِيدٌ.. والمَفْسَدَةُ خلاف المصلحة، والاستِفْسَادُ خلاف الاستصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد. (1)

الفرع الثاني: تعريف الفساد اصطلاحاً

1- تعريف الفساد في الفقه: لطالما اختص الفقه بمسائل التعريف وتحديد مفاهيم المصطلحات القانونية. لكن، مع اجماع معاجم اللغة العربية على أن الفساد نقيض وضد الصلاح، فإننا نجد في تعريفات الفقهاء وحتى العاملين والإطارات الفاعلة والمسؤولين في المؤسسات والهيئات المتصدية للفساد، أنها وإن اختلفت في صورها، إلا أنها متقاربة في جوهرها، تدور حول فكرة تحقيق المصلحة الخاصة على حساب تعطيل المصلحة العامة عن طريق القانون بسوء استخدامه وتوجيهه للمصلحة الخاصة أو عن طريق خرق القانون والإخلال بالأداء الوظيفي..

-يعرف عالم الاجتماع والسياسة صموئيل هانتنغتون (Huntington) الفساد أنه: سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة لخدمة أهداف خاصة. (2)

-ويعرفه عامر خياط، مدير عام المنظمة العربية لمكافحة الفساد، أنه: كل ما يتصل بالاكْتِسَاب غير المشروع، من دون وجه حق، وما ينتج عنه، لعنصري القوة في المجتمع، السلطة السياسية والثروة، في جميع قطاعات المجتمع. (3)

-وفي تعريف آخر لفساد أنه: سوء استخدام الوظيفة العامة بغية تحقيق منفعة شخصية. أو أنه: استخدام رجل الإدارة والسياسة السلطات المخولة له والانحراف بها عن غاياتها في تحقيق المصلحة العامة إلى تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق. (4)

وإن لم يتفق رجال الفقه والقانون على مفهوم موحد للفساد إلا أنه يمكننا استخلاصه من جملة التعريفات المقدمة والمقترحة من الدارسين له، فنجد أنها تتفق جميعها على أن الفساد "هو إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة" (5)

2-تعريف الفساد في الاتفاقيات والوثائق الدولية والإقليمية

اتجهت أغلب الهيئات الدولية في عنايتها بتعريف الفساد إلى اتجاه برغماتي -بعيدا عن لغة الفلسفة والأخلاق- من خلال تحديد الأفعال الدالة عليه، والموجبة لاتخاذ التدابير اللازمة والمرتبة للعقوبات المقررة على من يرتكب هاته الأفعال المجرمة بنص الوثائق الدولية لمكافحة جرائم الفساد والحد من آثاره، ولعل هذا ما يميز النصوص القانونية عن الأعمال الفقهية، فإن الفقه مجال التنظير والتأطير والتفسير والتحليل والتعليل، وهو غير ملزم، على عكس القانون الذي ترجى منه تحقيق الغاية التي وضع لأجلها، فيميزه الضبط والإلزام .

3- تعريف الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

لم تتضمن تعريفا للفساد، على أهميته. إلا أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وفي ورقة السياسة الرسمية الصادرة عام 1998 بعنوان (مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم) عرف الفساد بأنه : "إساءة استعمال القوة الرسمية أو المنصب أو السلطة لمنفعة خاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ، أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بأداء الخدمات، أو عن طريق الاختلاس". وفي انتقاد موجه لهذا التعريف ذكر بأنه محدود، وأنه يحصر الفساد بالحكومة وموظفي الدولة، ولا يأخذ في الاعتبار الفساد المنتشر في القطاع الخاص. (6)

كما جاء في نص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية سنة 2000 إشارة في المادة 08 منه إلى الفساد بمعنى الرشوة. (7)

4-تعريف البنك الدولي للفساد

"الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة" ونلاحظ أنه لا يكاد يختلف عن تعريف الأمم المتحدة للفساد، إذ نجد ممن قالوا به عالم الاقتصاد الحاصل على جائزة نوبل (غاربي بيكر Gary-becker) إذ يقول: "إذا ألغينا الدولة فقد ألغينا الفساد" (8) ، وهذا صحيح إذا نظرنا في تغول الفساد الهائل الناتج عن موظفي الحكومة والقطاع العام، وأنه لولا الفساد المتفشى فيهم لما نخر الفساد في كافة أطراف الدولة بما فيها القطاع الخاص ...

5-تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد

"الفساد هو سوء استخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة" أو أنه "عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة".

كما فرقت بين نوعين من الفساد:

- أ- الفساد بالقانون وهو الحصول عن طريق الرشوة على الأفضلية في خدمة أو مصلحة قانونية يقدمها المرشحي (الموظف الفاسد) وفقا للقانون.

ب- الفساد ضد القانون وهو الحصول عن طريق الرشوة على خدمة أو مصلحة غير قانونية ولا يسمح بها القانون.⁽⁹⁾

6- تعريف الفساد في القانون الوطني

أول ظهور لمصطلح الفساد في التشريع الجزائري، كان عقب تصديق دولة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04/128 المؤرخ في 19 أفريل 2004. حيث اصطبغت التشريعات الوطنية بعدها بما يلائم هذه الاتفاقية، فصدر قانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 الوقاية من الفساد ومكافحته.

واتباعا لطريقة الاتفاقية الدولية لم يتضمن القانون الوطني 01/06 أي تعريف اصطلاحى، أكاديمي لكلمة الفساد، إلا أنه حدد الأفعال المجرمة التي تعتبر في حد ذاتها أحد صوره. وذلك بنص المادة 02 منه "الفساد: هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون". لنجد في هذا الباب الرابع من نفس القانون يصنف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي: اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية وأخيرا التستر على جرائم الفساد.

وإن حدد المشرع الجزائري جرائم الفساد من خلال هذا التصنيف، إلا أن هناك العديد من الأفعال التي تعتبر من صميم أعمال الفساد وجرائمه لم يسعها هذا النص، وكان الأجدى إطلاقه دون تقييد.

المطلب الثاني: واقع الفساد المالي والإداري في الجزائر

- تصنيف الجزائر حسب مؤشر مدركات الفساد CPI

(الجدول رقم 01)⁽¹⁰⁾

السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
الرتبة	105	112	105	94	100	88	108	112	108	106	104	117

من خلال أرقام الجدول يتبين لنا أن الجزائر وفقا لمؤشر مدركات الفساد، قد لازمت خلال ما يزيد عن عشر سنوات الماضية، المستوى تحت المتوسط في مكافحة الفساد، وأنها على الرغم من عائدات الربيع النفطي، والاصلاحات القانونية والمؤسسية التي جاءت ضمن خطوات متممة لاتفاقيات دولية ساعية لمكافحة الفساد، إلا أنها لم تحقق المستوى المطلوب في ذلك لأسباب عدة، منها تغلغل وانتشار مرض الفساد الإداري وتمكنه من مفاصل الدولة إداريا وماليا، وأيضا افتقار المؤسسات المخصصة لمكافحة الفساد للسلطة الفعلية لأداء دورها المنوط بها، وهيمنة السلطة التنفيذية على بقية السلطات التشريعية والقضائية. لذا كان لزاما وجود إرادة سياسية فاعلة وقوية وقادرة على القضاء على الفساد ومحاربه، ومعاقبة كل من تسول له نفسه التعدي على المصلحة العامة لتلبية مصالحه الخاصة من موظفي الدولة ومرافقها دون استثناء القطاع الخاص ورجال الأعمال.

المبحث الثاني

المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد

في إطار السياسة الجنائية الوطنية لمكافحة جرائم الفساد بكافة أشكاله، وللوقاية منه، كانت كل المؤسسات والهيئات الوطنية تعكس -المتخصصة منها وغير ذلك- إرادة المشرع وخطته في تحقيق ذات الهدف، سواء حققت ذلك أم لا.

المطلب الأول: الهيئات الحكومية المتخصصة في الرقابة المالية والكشف عن الفساد ومكافحته

الفرع الأول: سنة 1996- المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها

أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-233، الصادر في 20-07-1996، وقد ضم موظفين سامين في الدولة ورجال القانون والأمن، فتح هذا المرصد ملفات فساد كبيرة خاصة بمشاريع تنموية: مشاريع تسيير أموال الهضاب العليا، ملف الطريق السيار شرق غرب..، إلا أنه حُلَّ سنة 2000 لعدم جدواه في مكافحة الفساد. ويرجع البعض سبب فشله في ذلك إلى عدم استقلاليته في أدائه للمهام الخطيرة التي أوكل له حلها.⁽¹¹⁾

الفرع الثاني: سنة 2002 - خلية معالجة الاستعلام المالي

وهي سلطة إدارية مستقلة لدى الوزير المكلف بالمالية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئت بالمرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 04 محرم 1423 هـ الموافق لـ 07 أبريل 2002. والتي من مهامها: -تلقي تقارير عن الأنشطة المشبوهة المتعلقة بتمويل الإرهاب أو غسيل الأموال. -إحالة الملفات ذات الصلة إلى النيابة العامة.

-تنفيذ التدابير اللازمة لكشف كل أشكال تمويل الإرهاب وغسيل الأموال.

-الطلب من الهيئات المعنية والأشخاص المعنيين قانوناً موافاتهم بأي وثيقة أو معلومة يقتضيها إنجاز مهمتها.⁽¹²⁾

الفرع الثالث: سنة 2006- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أنشئت بموجب قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي تنص المادة 17 منه على " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

بينما تحدد المادة 18/أ منه طبيعة الهيئة "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية".

وقد غلب عن هذه الهيئة الطابع الاستشاري على الطابع الرقابي، فكانت أقرب للوقاية من الفساد عن مكافحته، حيث أوصت المادة السادسة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف فيها على إلزامية استقلال الهيئة لتمكينها من القيام بالمهام التالية:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون العمومية مع تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية.
- جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها. مع تقييم دوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته ومدى فعالية هذه الآليات.

- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطن بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- تلقي تصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين المحددين بالمادة 06/ب من قانون مكافحة الفساد دوريا.

- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات المعنية، والتنسيق بينها والتعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الدولي والوطني.

وعلى الرغم من أن المشرع منحها سلطة إدارية مستقلة إلا أنه قيد سلطتها في تحريك الدعوى العمومية.⁽¹³⁾ وكلف الوزير بهذه المهمة وجعلها خاضعة لسلطته التقديرية، وكان أخرى بالمشرع الجزائري أن يمنح حق تحريك الدعوى العمومية للهيئة باعتبارها جهازا رقابيا موكل بمهمة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.⁽¹⁴⁾

الفرع الرابع: الديوان المركزي لقمع الفساد

أنشئ هذا الديوان بموجب المادة 24 من القانون 06-01 وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 المتضمن تحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، وهو جهاز ذو طبيعة خاصة، لا يتمتع بالشخصية المعنوية وليس لديه استقلالية مالية، وإنما هو في طبيعته مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، مكلف بالبحث والتحري عن جرائم الفساد، بنص المادة 02 من المرسوم 11-426، مكملا بذلك دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ذات الطبيعة الاستشارية، ليكون الديوان ممثلا الجانب الردي للفساد، وحددت مهامه كما يلي:

- جمع المعلومات للكشف عن أفعال الفساد.

- القيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبها للممثل أمام القضاء.

- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات عن التحقيقات الجارية، مع الهيئات لدولية المتخصصة في هذا المجال.

-اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير تحريات السلطات المختصة.

الفرع الخامس: 2020 - السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد والوقاية منه

بموجب المادة 204 من الدستور الجزائري (حسب التعديل الأخير نوفمبر 2020) وعملا بالإصلاح المؤسسي الذي تبناه هذا التعديل، تم إنشاء مؤسسة رقابية جديدة بدلا عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، هي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. (15)

وهي أحدث صورة لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري، جاءت بديلا عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تم تدارك النقص الذي عاب الهيئة، فكانت السلطة العليا. وعدم إلحاقها بمؤسسة رئاسة الجمهورية يعزز استقلالها عن السلطة التنفيذية ويزيد من تمكينها من القيام بمهامها المنوطة بها ودورها الرقابي على أكمل وجه بعيدا عن أي املاءات أو ضغوطات ودون عرقلة لسيرها.

وإلى تمام ذلك ينتظر صدور القانون المنظم للسلطة العليا، أو تعديل المواد 17 إلى 24 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم، من أجل الحكم بصفة نهائية باستقلالية هذه السلطة وعدم تبعيتها لأي جهة. (16)

وتضمن الدستور في المادة 205 منه المهام السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد والوقاية منه كما يلي:

-وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.

-جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.

-إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية.

-المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.

-متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

-إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.

-المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد .

الفرع السادس: البرلمان

إضافةً إلى الدور التشريعي للبرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) بنص المادة 114 من الدستور الوطني، فإنه يملك سلطة رقابية بموجب الدستور، لمراقبة أعمال الحكومة. جاء في المادة 115 من دستور 2020 (يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 106 و 111 و 158 و 160 من الدستور ..

وتعتمد هيئة البرلمان في الجزائر على العنصر البشري، أي على أداء الأعضاء الذين يمثلون فئات المجتمع الواحد، وعليه فإن تأثيره الرقابي يكون عاكسا لانضباط والتزام أعضاء البرلمان بعملهم كممثلين عن الشعب وإرادته، لتحقيق المصلحة العامة، وأي إخلال بالتزامات العمل البرلماني سيؤثر سلبا على أداء الهيئة ومصادقيتها

كلها.. وعلى المصلحة العامة أيضا. ولتحقيق ذلك نصت المادة 125 من دستور 2020 على أنه لا يمكن لعضو البرلمان في عهده الجمع بين وظيفتين، أو الانشغال بأعمال خارجة عن مهامه البرلمانية. كما أكسبه الدستور الحصانة الدبلوماسية من أي خطر قد يعترض أدائه لتلك المهام .

ومن هنا، يبدو لنا جليا أن مثل هذه الوظيفة الخاصة جدا والمهمة أيضا لحماية الدستور والاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي، لا يمكن أن يشغلها إلا من اصحاب الكفاءات العالية ممن يتحلون بروح المسؤولية والوطنية، وحب الخير وفضائل الأخلاق ، الذين يقدمون المصلحة والمنفعة العامة على نفعهم الخاص ، ولا يمكن شراء ذممهم لأصحاب المصالح الفاسدة من سياسيين وكبار رجال الأعمال.

فإننا نرى أن القانون وإن لم يقصر في وضع الأطر العامة والقوانين الخاصة لأعضاء البرلمان، إلا أنه يجب العمل أكثر على رفع مستوى الوعي الاجتماعي والسياسي والثقافي في أفراد المجتمع حتى يكون انتخاب عضو البرلمان ناتج عن اختيار واع مدرك لما سيصدر عن مثل هذا الشخص ذي الكفاءة والأخلاق العالية. وهذا لا يكون إلا بإرادة سياسية تعتمد على نظم تربوية، تعليمية واجتماعية .. وإن كان الوقت عامل مهم في مثل هذه الإصلاحات، فإن اختيار أعضاء البرلمان —في رأينا- لا يكون إلا اختيارا من النخبة القائمة على شؤون كل ولاية من ولايات الوطن، عله يكون أوفق وأصلح لشأن الوطن كله.

المطلب الثاني: الهيئات غير الحكومية ودورها في مكافحة الفساد

وهي هيئات مستقلة عن الحكومة بطبيعتها، حيث أنها لا تتلقى رواتبها من الحكومة، ولا تستمد نظامها من قوانين الدولة، إلا أنها خاضعة لأحكام الدستور وتتلقى أحيانا كثيرة الدعم من الدولة، باعتبارها مؤسسات مستقلة، ناشطة في حدود سيادة الدولة التي تنتمي إليها وتقدم خدماتها للمصالح العام.

الفرع الأول: الأحزاب السياسية

صنفت في التقرير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية سنة 2006 الأحزاب السياسية والبرلمانات الأكثر فسادا في العالم تليها أجهزة الشرطة والموظفين العموميين وكبار مسؤولي الدولة. أضف إليه الغموض الذي يكتنف ميزانيات الأحزاب والتي تتم مراقبتها داخليا فقط بعيدا عن متناول الإعلام والجمهور.⁽¹⁷⁾

الفرع الثاني: المجتمع المدني

وهو الجمعيات والمنظمات والمؤسسات غير الحكومية، والتي يكونها ويؤسسها أبناء المجتمع ذاته، تقدم خدمات للمجتمع في صورة تعبر عن التكافل الاجتماعي والنفع الذاتي للمجتمع، حيث أبناء المجتمع يخدم بعضهم بعضا، وتحتمل الإصلاح في كل التخصصات الصحية والأسرية وتقدم الدعم المادي والمعنوي للفئات الخاصة مثل الفقراء والمصابين والمرضى وكبار السن والأيتام.... ولها دور فعال في نشر الوعي ضد الفساد، ورفع مستوى الذوق العام وتحبيب فعل الخير للناس..

وبرغم الجهود الكبيرة والنتائج الإيجابية التي حققتها هذه المؤسسات على المستوى الاجتماعي، إلا أن اعتمادها على الدعم المادي من ممثلي الأحزاب وحتى الدولة يجعل لها توجهها مصبوغا بتلك الجهة أو الأخرى، ومن هذا ما يغطي على أعمال الفساد وتحسين وتلميع صور الشخصيات السياسية المشوبة بقضايا الفساد.

الفرع الثالث: التواصل والإعلام

أدى تطور تكنولوجيا الإعلام والزخم المعلوماتي الكبير في العصر الحديث، مع التدفق السمي البصري الإعلامي الهائل على شبكات الفضائيات ومنصات التواصل الاجتماعي وعلى شبكة الانترنت.. وكل وسيلة من شأنها تقديم الأخبار الفورية وبسرعة خاطفة، مستوعبة في ذلك كافة أنواع النشاط البشري، لاغية الحدود السياسية.. والاختلافات الثقافية، بإمكانات تفوق في حالات كثيرة قدرات الدولة على ضبط التوازن الثقافي والاجتماعي داخل حدودها..

يقول خبير الاتصال الدكتور السيد مصطفى عمر "إن الإعلام في عصر العولمة أصبح يشكل مكونا أساسيا من البنية الثقافية للمجتمعات الدولية التي تنتجه وتوجهه وتتوجه به، فهو يعمل على نشر وشيوع ثقافة عالمية تعرف عند مصدرها بالانفتاح، وعند مستقبلها ومتلقيها والمكره على تلقيها بالغزو الثقافي".⁽¹⁸⁾

وأمام البعد الحضاري للغزو الإعلامي للثقافة واختراقه لاقتصاد الدول وسياساتها الداخلية، فإن أمام الدولة فرصة لا غنى عنها، وهي المناعة الثقافية التي ترسم حدودا للهوية الوطنية، كفيلة بالوقوف في وجه الطوفان الإعلامي الذي يأتي على أركان الدولة تاركا وراءه غير الفساد والدمار. ولا يتحقق ذلك إلا بوضع الأسس لإعلام وطني حرقادر على حمل هذه المسؤولية، تنص المادة 54 من الدستور الجزائري 2020 "حرية الصحافة المكتوبة والسمعية والبصرية والالكترونية مضمونة" طبعا نفهم من هذه الحرية أنها لا تخرج عن نطاق السياسة العامة للدولة، وأن الصحافة الحرة هي التي لا تتأخر في كشف قضايا الفساد بحماية من الدولة ودعمها وبتحويل منها تنشر الشفافية وتحاسب وتساءل وتشارك في حل قضايا ملفات الفساد.. ناهيك عن الدور التوعوي الذي هولها بالأساس.

الخاتمة:

مما سبق يجدر ختام البحث بجملة من التوصيات، التي يرجى منها نفع وفائدة، على الأقل من وجهة نظر الباحثة. وهنا يجدر التذكير والتأكيد على أن أي محاولة للإصلاح ومكافحة الفساد بكافة أشكاله ودرجاته متوقف على وجود إرادة سياسية فاعلة وقادرة بكفاءات عالية على إحداث التغيير وصنع الفارق وتحقيق الهدف المنشود من مكافحة الفساد والقضاء عليه.

توصيات/

1-التأكيد على أن الفساد يستقوي بالسلطة ممثلة في الإدارة والحكم، عليه، فإن سبب استقوائه هو عينه سبب انهزامه وانكفائه، عليه، فإن الإرادة السياسية الصادقة والقوية بإمكاناتها الإدارية والتنفيذية لقادرة على درء الفساد من الدولة كافة، وذلك بتحرير القضاء ومنحه سلطته كاملة في متابعة الفاسدين والمفسدين على الصعيد الأخلاقي والاجتماعي والإداري والمالي.

- 2- سعي الدولة من خلال المؤسس الدستوري وبعناية سلطاتها الثلاث، لضبط معايير وسمات المواطنة والمواطن، وتحديد الهوية الوطنية بما يتناسب مع قمع مظاهر الفساد ومحو بواعثه وأسبابه.
- 3- توجيه كافة المؤسسات والهيئات والجماعات والجمعيات الحكومية والشعبية للحرب على الفساد ودعائمه وفقا لما تمليه السياسة الجنائية الموضوعة لتحقيق ذلك .
- 4- إيلاء الإعلام الاهتمام الذي يعكس الإرادة السياسية الواعية والفاعلة في مكافحة الفساد، وعدم تركه ليكون على النقيض من ذلك، فهو المسؤول الأول بعد التربية والتعليم –وربما الأكثر تأثيرا- عن توجيه الأخلاق العامة وصياغة سلوك الفرد والجماعة في الدولة الواحدة .
- 5- محاسبة الفاسدين وتحقيق قضايا الفساد مهمة يتولاها القضاء ويعرضها الإعلام بكل تفصيلاتها على العامة، حتى تؤدي التشريعات والقوانين الفائدة المرجوة منها، وحتى نضمن التقدم المستمر في مجال مكافحة الفساد ونضمن تحسن الأوضاع العامة للبلاد وتحقيق استقرارها وأمنها وازدهارها.

الهوامش:

- (¹) ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف القاهرة، المجلد الخامس، ص 3412.
- (²) د.غادة علي عبد المنعم موسى، إقترابات مكافحة الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد . ملتقى الأطر القانونية والمؤسسية للوقاية والحد من الفساد. اسطنبول –تركيا 2012. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. منشورات جامعة الدول العربية. القاهرة، مصر 2013. ص4.
- (³) عامر خياط، مفهوم الفساد، ضمن ندوة: المشاريع الدولية لمكافحة الفساد. اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى 2006، بيروت – لبنان.
- (⁴) فهد عبد الكريم أبو العثم، من حصاد السنين، أبحاث ساخنة في قضايا معاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2009، عمان- الأردن، ص 251.
- (⁵) فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص 256.
- (⁶) د.غادة علي عبد المنعم موسى، المرجع السابق. ص6.
- (⁷) حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، 2012_2013، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق. ص21. <http://thesis.univ-biskra.dz/5248/1/doctorat%20haha.pdf>
- (⁸) حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 22.
- (⁹) د. بوهلاله سعاد، تحليل لظاهرة الفساد الإداري في الجزائر وعلاقته بالتنمية. جامعة الحسين بن طلال للبحوث، مجلة علمية محكمة دورية تصدر عن عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، المجلد 4 ملحق 1 – 2019.
- (¹⁰) عبد الكريم طالب، منصور حاج موسى، محاربة الفساد الإداري والمالي في الجزائر في ظل إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. مجلة التحليل والاستشراف الاقتصادي، المجلد الثالث، العدد الثاني . سنة 2022. ص 22.
- (¹¹) حاحة عبد العالي، الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف أ. د. الزين عزري، جامعة محمد خيضر بسكرة-الجزائر، 2012/2013.

¹² أنظر الرابط ضمن الصفحة الالكترونية لوزارة المالية-الجزائر

<https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/services-ar/traitemment-du-renseignement-financier-ar/406-2020-11-04-09-26-01>

(¹³) حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 500.

(¹⁴) حاحة عبد العالي/ المرجع السابق، ص 501.

(¹⁵) انظر المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. عدد 82 صادر في 30 ديسمبر 2020.

(¹⁶) عميري أحمد، أخلفة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020-السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجا-، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01 لسنة 2021، ص 66.

(¹⁷) مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر. رسالة ماجستير، جامعة امولود معمري -تيزي وزو- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية. 2015 ص 136.

(¹⁸) السيد مصطفى عمر، إعلام العولمة وتأثيره على المستهلك، من كتاب: العولمة وتداعياتها على الوطن العربي، ص 167.

قائمة المراجع والمصادر:

القوانين:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حسب تعديل نوفمبر 2020. بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية(ج رقم 76 ل 08 ديسمبر 1996).
- المرسوم الرئاسي رقم 96-233 الصادر في 20 جويلية 1996، المتعلق بإنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها.
- المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 07 أفريل 2002. المتعلق بإنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي.
- قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 المتضمن تحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره.

المعاجم والقواميس:

- لسان العرب، ابن منظور، دار المعارف -القاهرة، المجلد الخامس.
- فهد عبد الكريم أبو العثم، من حصاد السنين(أبحاث ساخنة في قضايا معاصرة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2009، عمان - الأردن.

- السيد مصطفى عمر، إعلام العولمة وتأثيره على المستهلك، من كتاب : العولمة وتداعياتها على الوطن العربي.

المقالات العلمية:

- عبد الكريم طالب، منصوري حاج موسى، محاربة الفساد الإداري والمالي في الجزائر في ظل إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. مجلة التحليل والاستشراف الاقتصادي، المجلد الثالث، العدد الثاني . سنة 2022.

- عامر خياط، مفهوم الفساد، ضمن ندوة: المشاريع الدولية لمكافحة الفساد. اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى 2006، بيروت – لبنان.

- د. غادة علي عبد المنعم موسى، إقترايات مكافحة الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد . ملتقى الأطر القانونية والمؤسسية للوقاية والحد من الفساد. اسطنبول –تركيا 2012. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. منشورات جامعة الدول العربية. القاهرة، مصر 2013.

- عميري أحمد، أخلة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا-، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01 لسنة 2021.

الأطروحات والرسائل:

- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، 2012_2013، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق.

- مجبور فائزة ، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر. رسالة ماجستير، جامعة امولود معمري – تيزي وزو- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية. 2015.

المواقع الالكترونية:

- الصفحة الالكترونية لوزارة المالية-الجزائر

- <https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/services-ar/traitement-du-renseignement-financier-ar/4062020-11-04-09-26-01>

- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر

- <http://thesis.univ-biskra.dz/5248/1/doctorat%20haha.pdf>

اختصاصات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته



ط.د/ مالع منى ط.د / خلف الله فوزي

جامعة محمد الشريف مساعدي-سوق أهراس- الجزائر

مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة جامعة بسكرة

f.khalfallah@univ-soukahras.dz

m.malaa@univ-soukahras.dz

ملخص:

أنشئت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، التي حلت محل الهيئة الوطنية، وبصدور القانون رقم 08-22، الذي يحدد تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها، زودت باختصاصات متنوعة تدور بين صلاحيات الوقاية والمكافحة، من خلال العمل على وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد، والقيام بالتحقيقات والتحريات الإدارية والمالية المتعلقة بأفعال المفسدين، وذلك بالاستعانة ببعض الهيئات الأخرى كمجلس المحاسبة وجهاز القضاء، والإشكال الذي يطرح في هذه الدراسة، ما هي الصلاحيات المنوطة إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتي من شأنها التصدي لهذه الظاهرة ولو بالجزء القليل حتى لا نقول الحد منها نهائيا؟

الكلمات المفتاحية: السلطة العليا، التعديل الدستوري، الفساد، الشفافية

مقدمة:

تنفيذا للالتزامات التي صادقت عليها الجزائر في العديد من الانفاقيات المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ولعل أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كانت أول محطة للتصدي لهذه الظاهرة، إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020 التي حلت محل الهيئة الوطنية، وقد زودت السلطة العليا بمجموعة الصلاحيات الرقابية والوقائية الجديدة، وأصبحت مؤسسة دستورية مستقلة بقراراتها وتشكيلها، ولتحقيق غرضها الذي أنشئت من أجله أجاز لها المؤسس الدستوري الاستعانة ببعض المؤسسات الأخرى كمجلس المحاسبة وجهاز القضاء وجل سلطات إنفاذ القانون

وفي هذا الصدد تثار الإشكالية التالية: فيما تتمثل الصلاحيات الجديدة المخولة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟

تجلى الأهمية البالغة لموضوع صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في كونه يناقش أهم اختصاصاتها التي تتمتع بها والتي توضح متى يبدأ دورها وأين ينتهي ومدى مساهمتها في الوقاية ومكافحة الظاهرة.

أردنا أن نعالج هذا الموضوع وفقا لمقتضيات المنهج الوصفي، وهو المنهج الذي تفرضه مثل هذه الدراسات، الذي يشمل كل جوانب الموضوع، غير أنه ومع ذلك ليس ثمة ما يمنعنا من الاستعانة ببعض المناهج الأخرى التي تفرضها عناصر الموضوع كالمنهج الاستقرائي عند الاقتضاء.

وسنعالج هذا الموضوع وفق محورين نتناول في المحور الأول البنيان القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ونخصص للمحور الثاني مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول

البنيان القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تكريسا للإستراتيجية والسياسة الوطنية لمكافحة ظاهرة الفساد وبعد مصادقة الجزائر على العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمحاربة الفساد كان لزاما عليها إنشاء هيئة تتولى هذه المهمة والتي تمثلت في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أنشئت بمقتضى قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، عرفت هذه الأخيرة فشل من مختلف النواحي وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020، تم استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد التي حلت محلها وأصبحت الجهاز الأساسي في الدولة المكلفة بمهمة الوقاية ومكافحة ظاهرة الفساد، وللإحاطة بالبنيان القانوني للسلطة العليا رأينا بأنه من الأفضل تقسيم هذا المحور إلى قسمين نعالج أولا تعريفها وثانيا الطبيعة القانونية لها وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

باعتبار أن السلطة العليا المؤسسة التي أنشأت بهدف الوقاية ومكافحة الفساد لابد بادئ ذي بدئ التطرق إلى مفهوم الفساد وما يحمله من معاني و المقصود به في هذه السلطة ثم الخوض في تعريف السلطة العليا .

الفرع الأول: تعريف الفساد

يختلف التعريف الفقهي للفساد باختلاف الجهة التي ينظر إليها، فيعرف من الناحية الاقتصادية على أنه: " استغلال السلطة للمنفعة الشخصية أو لمنفعة الآخرين، ويكون دافعه الطمع في زيادة القوة والنفوذ." (1) أما من ناحية علم الاجتماع فهو يعرف على أنه: " انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي المرتبط بالمصلحة العامة." (2)

ويطلق جمهور الفقهاء لفظ الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان؛ إذ أن المعاملة التي يشوبها الفساد هي تلك التي تشتمل على مخالفة للشرع في إحدى أركانها، أو في شرط من شروطها، فالمعاملة الفاسدة لا يترتب عليها أي أثر من الآثار الشرعية. (3)

وتم تعريفه أيضا من الناحية الإسلامية على أنه: "الإخلال بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة، بتجاوز حدودها المشروعة قصدا أو استعمالها بما يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية واقعا أو مآلا." (4)

أما تعريف الفساد من المنظور والوجهة القانونية فقد عرفتة منظمة الشفافية الدولية بقولها: "الفساد هو سوء استخدام السلطة لتحقيق مكاسب شخصية" (5) وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (6) نجدها لم تعطي تعريفا جامعاً ومانعاً له، وهو نفس النهج الذي أخذت به الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد حيث تم الاكتفاء بتعداد جرائم الفساد، والمشرع الجزائري لم يخرج عن هذا الإطار أيضاً حيث لم يضع تعريف محدد للفساد وذلك حتى يتجنب أي قصور قد يتعارض والاتفاقية، إذ يقصد بالفساد في القانون رقم 01-06 (7) كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع منه، وقد تضمن هذا الباب الجرائم التالية:

- رشوة الموظفين العموميين،
- الرشوة في مجال الصفقات العمومية،
- رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية،
- اختلاس الممتلكات من طرف الموظفين،
- الغدر،
- استغلال النفوذ،
- إساءة استغلال الوظيفة،
- تعارض المصالح،
- أخذ الفوائد بصفة غير قانونية،
- عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات،
- الإثراء غير المشروع،
- تلقي الهدايا،
- التمويل الخفي للأحزاب السياسية،
- الرشوة في القطاع الخاص،
- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص،
- إخفاء العائدات المتحصل عليها من الفساد.

الفرع الثاني: تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

عرف المشرع الجزائري السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 02 من القانون 08-22 بأن: "السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري". (8) كما عرفت المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة". (9)

أما القانون 01/06 فقد عرفها في المادة 18 منه بأنها: "سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية "وعليه تعد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من بين السلطات الإدارية المستقلة، وهي مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته ، وتعمل على نشر ثقافة النزاهة في المجتمع وتعزيز مبادئ الشفافية.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

أمام تفاقم انتشار ممارسة الفساد والتفنن فيه، وفي ظل انعدام روح المسؤولية والشفافية في تسيير أمور الشأن العام أنشئت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد كجهاز يهدف إلى الوقاية ومكافحة هذه الظاهرة، وذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 التي كانت تعرف في السابق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أكد المؤسس الدستوري بمقتضى المادة 204 من تعديل دستور 2020 على أن السلطة العليا "مؤسسة مستقلة"⁽¹⁰⁾ ليأتي بعدها القانون رقم 08/22 السالف الذكر، في المادة 2 منه و يبين طبيعتها القانونية، وهي أنها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ويبدو أن طبيعتها القانونية لم تختلف عن سابقتها أي عن الهيئة الوطنية، إذ أنها تعد من السلطات الإدارية المستقلة، وهي من الآليات الحديثة في ممارسة السلطة العليا، ويفترض بالاعتراف للسلطة العليا بأنها سلطة إدارية مستقلة، تمتعها بسلطة حقيقة مستقلة في اتخاذ مختلف قراراتها حيث أنها تجمع بين وظائف مختلفة كالتسيير والرقابة والوقاية والضبط، كما أنها مؤسسة لا توضع ولا تخضع لرئاسة الجمهورية ما يزيد في استقلالية صلاحياتها .

المبحث الثاني

مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

وردت الصلاحيات المخولة للسلطة العليا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، وكانت صلاحيات أساسية لها إلى أن صدر القانون رقم 08-22 الذي فصل أكثر في هذه الصلاحيات وبينها بالشكل الذي يحقق الغرض منها، وبناء على ذلك تفترض منا الدراسة البحثية الوقوف ومناقشة الصلاحيات الواردة في التعديل الدستوري أولا ثم الصلاحيات التي نظمها قانون 08-22 ثانيا.

المطلب الأول: صلاحيات السلطة العليا المستمدة من التعديل الدستوري لسنة 2020

انطلاقا من فكرة أن ظاهرة الفساد هي ظاهرة معقدة وخطيرة ومن الصعب اكتشافها كون أن المتورطين فيها يسعون دائما لعدم ترك أدلة ورائهم تدينهم وتزيل عنهم قناع جرمهم، فكان لابد من تخصيص مثل هذه السلطة العليا التي تهدف إلى الوقاية قبل وقوع الجريمة أي قبل التفكير في مهمة المكافحة باعتبار أن الوقاية خير من العلاج.

ونظرا للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الدولة الجزائرية خاصة في الآونة الأخيرة اهتم المشرع الجزائري بدسترت السلطة العليا وإعطائها المكانة الدستورية وكذا تزويدها بمهام يفى بالغرض الذي أنشئت من أجله، وتتجسد الصلاحيات التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020 فيما يأتي:⁽¹¹⁾

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد: فبعدما كانت الهيئة الوطنية سابقا يقتصر دورها على اقتراح لا غير لسياسة شاملة للوقاية من الفساد؛ يأتي دور السلطة العليا في الانفراد بوضع الطريقة والآلية الوطنية المحققة للوقاية من هذه الظاهرة.
- جمع ومعالجة المعلومات المرتبطة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فهذه الصلاحية تعطي لها إمكانية السيطرة والكبح على أفعال الفساد بكل شفافية.
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية.
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد
- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد.

هذه الصلاحيات كانت نتيجة فشل الهيئة الوطنية سابقا حيث اعتبرت بأنها جهاز استشاري مهمتها تقديم رأيها فحسب، إذ أنها كانت مدرجة ضمن الفصل الثالث من الباب الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2016 المعنون بـ "الهيئات الاستشارية" لذا عمل المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 جاهدا إلى إدراجها ضمن الباب الرابع منه الموسوم بـ "مؤسسات الرقابة" وهو بذلك متداركا مختلف النقائص و كل غموض بشأنها.

المطلب الثاني: صلاحيات السلطة العليا في ظل قانون رقم 08-22.

تجسيدا للمادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أن الصلاحيات الأخرى للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته يحددها القانون، تم صدور القانون رقم 08-22 المؤرخ في 05 ماي 2022 الذي تناول هذه الصلاحيات بطريقة مكملّة ومتوافقة بما جاء به التعديل الدستوري، وتتمثل في:

الفرع الأول: الصلاحيات الوقائية

للسلطة العليا صلاحيات وقائية قد تمنع وقوع جرائم الفساد تضمنتها المادة 04 من القانون رقم 22-08 (12) وهي:

- جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد وكشفها.
- تقييم الأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد، و التدابير الإدارية وفعاليتها في الوقاية من الفساد، وتنتهي إلى اقتراح الآليات المناسبة لتحسينها،

-ضمان وتنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد التي تم القيام بها استنادا إلى التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحليل، الموجهة إليها من طرف القطاعات والمتدخلين المعنيين. (المادة 04 فقرة 4)

-التعاون مع الهيئات الدولية وكذا الإقليمية بغية تبادل المعلومات من أجل مكافحة الفساد.
- إشراك المجتمع المدني كآلية وقائية: لم تكن هذه الصلاحية في ظل الهيئة الوطنية سابقا والتي نعتبرها أهم خطوة توحى بنجاح عمل السلطة فعند الاطلاع على تشكيلتها نجدها تضم 03 شخصيات من المجتمع المدني يتم تعيينهم من قبل المرصد الوطني للمجتمع المدني، وهو الأمر الذي يحقق الشفافية والنزاهة ويدعم مبدأ الوقاية من أشكال الفساد في البلاد.

-بعد قيام السلطة العليا بمهامها الذي يشمل خاصة كل من التقييم و جمع المعلومات واقتراح آليات مناسبة للوقاية من الفساد، تأتي في النهاية إلى إعداد تقرير سنوي حول مختلف نشاطاتها وترفعه إلى رئيس الجمهورية، وفي هذا الإطار يتضح أن السلطة العليا على الرغم من اعتراف القانون لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري فإن استقلاليتها ليست مطلقة، إذ تخضع دائما لتبعية السلطة التنفيذية والمتمثلة في رئيس الجمهورية الذي يتخذ القرار حول تقريرها.

الفرع الثاني: الصلاحيات الرقابية

فضلا عن الصلاحيات الوقائية التي تضطلع بها السلطة العليا فهي تمارس الدور الرقابي بغية مواجهة الفساد بشكل فعال ويتمثل في ما يلي:

- تلقي التصريح بالملكيات والعمل على معالجتها ومراقبتها: حيث من الواجب على كل موظف عمومي أن يقوم بالتصريح بملكياته عند بداية مساره و عند حدوث زيادة معتبرة في ذمته المالية كذلك عند نهاية خدمته أو عهده وقد نظم القانون 01-06 أحكام التصريح بالملكيات وأجاله القانونية بكل دقة لكي لا يكون سبب في هروب المتورطين من التصريح، ويتم هذا الأخير أمام السلطة العليا إلا أنه ليس كل موظف بمفهوم المادة 02 من قانون 01-06⁽¹³⁾ يقدمه أمامها فعلى سبيل المثال إذا كان المصحح رئيس الجمهورية أو عضو من أعضاء البرلمان أو وزير أول فهو يقدم تصريحه أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا.

- تتولى السلطة العليا التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي يعجز عن تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية.

- تقوم السلطة العليا بمراقبة ومتابعة مدى امتثال الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية وكذا المؤسسات الاقتصادية للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

- أثناء قيام السلطة العليا بمهمة الرقابة وتوصلت إلى وجود انتهاك لقواعد النزاهة والشفافية أو أي شبهة فساد بإمكانها إخطار النائب العام المختص إقليميا وذلك بإتباع الإجراءات القانونية المنصوص عليها في المادة 10 من القانون رقم 08-22⁽¹⁴⁾.

الخاتمة:

- من خلال الدراسة البحثية حول موضوع صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته توصلنا إلى جملة من النتائج نوجز أهمها فيما يلي:
- تم تغيير الهيئة الوطنية إلى سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ولم يكن تغيير في التسمية فقط وإنما مس الصلاحيات المخولة لها إذ أصبحت سلطة دستورية رقابية أدرجها التعديل الدستوري لسنة 2020 في مصف المؤسسات الرقابية.
 - تتميز السلطة العليا بصلاحيات عملياتية ورقابية لها الجانب الوقائي والتحسيبي والتكويني والردعي أو المكافحة إضافة إلى الجانب التنسيقي والتعاون الدولي.
 - تتجلى روح الشفافية والنزاهة في عمل السلطة العليا من خلال التقرير السنوي الذي تعدده وترفعه إلى رئيس الجمهورية وليس هذا فقط وإنما يتم نشره للجمهور للإطلاع عليه.
 - من صلاحيات السلطة أيضا وضع شبكة تفاعلية تسعى إلى إشراك المجتمع المدني لتعم الشفافية والوقاية من الفساد، وهو الأمر الذي كانت تفتقده الهيئة سابقا.
 - علاقة السلطة العليا بغيرها من المؤسسات والأجهزة التي تساعد في الوصول إلى الهدف الذي أنشئت من أجله وأهمها جهاز القضاء، مجلس المحاسبة، كل سلطات إنفاذ القانون كالشرطة والدرك، والمجتمع المدني. وانطلاقا مما سبق يمكن أن نقترح بعض التوصيات التالية:
 - تعميم العمل بالرقمنة في المعاملات الإدارية التي تساعد في كشف الفساد، كالصفقات العمومية بدلا من وضع دفتر الشروط نسخة ورقية تكون نسخة الكترونية لتسهيل الرقابة والقضاء على فعل منح امتيازات غير مبررة
 - توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود لتشجيعهم على كشف خبايا الفساد وذلك من خلال إصدار وتفعيل قوانين تنظيمية جديدة في هذا الشأن.

الهوامش:

- ⁽¹⁾ جلول حيدور، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962 جامعة جيلالي لياس سيدي بلعباس، 2020-2021، ص 20
- ⁽²⁾ خليفة مورا، جهود منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون دولي وعلاقات دولية، جامعة باتنة 1، الجزائر، السنة الجامعية 2016-2017، ص 25.

- ³) آدم نوح علي معابدة، مفهوم الفساد ومعايير في الفقه الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 21، 2005، ع2، ص 413، 414.
- ⁴) آدم نوح علي معابدة، المرجع نفسه، ص 426.
- ⁵) علي بدر الدين الحاج ، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص 29.
- ⁶) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 21 أكتوبر 2003.
- ⁷) قانون رقم 01-06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 الصادر في 08 صفر 1427 الموافق لـ 08 مارس 2006.
- ⁸) قانون رقم 08/22 مؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- ⁹) التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82.
- ¹⁰) المادة 204، التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹¹) المادة 205، التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹²) المادة 04، قانون رقم 08-22.
- ¹³) تنص المادة 2، من قانون 01-06 على تعريف الموظف العمومي بأنه: "كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،
- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،
- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما."
- ¹⁴) تنص المادة 10، من القانون 08-22: "يمكن السلطة العليا عندما تلاحظ من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها، وجود خرق للقواعد المتعلقة بالنزاهة، اتخاذ التدابير الآتية:
- توجيه إعدار إلى المعني إذا كانت الإجابات التي قدمها غير مجدية
- إصدار أوامر في حال معاناة أي تأخير في تقديم التصريحات، أو قصور أو عدم الدقة في محتواها، أو عدم الرد على طلب التوضيح.
- إخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التصريح، بعد إعدار المعني أو في حالة التصريح الكاذب بالممتلكات..."

صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في حماية المال العام على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون 08-22



ط.د/ ديب أكرم

جامعة باتنة 1، مخبر الحوكمة و القانون الاقتصادي

akram.dib@univ-batna.dz

ملخص:

ظاهرة الفساد من الظواهر السلبية التي تستهدف الممتلكات العمومية و المال العام و تهدد الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي للدول، و قصد مجابهة هذه الظاهرة تعمل الدول و الحكومات على خلق آليات و استراتيجيات لاحتوائها و الحد منها و الحيلولة دون وقوعها، و هو ما سعى إليه المشرع الجزائري بدوره من خلال استحداث سلطة عليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته إثر تعديله للدستور سنة 2020، و إعطائها قيمة دستورية من خلال تغيير تسميتها من الهيئة إلى السلطة العليا، حيث منحها المشرع صلاحيات واسعة سواء في الدستور أو في القانون 08-22 المحدد لتشكيلتها و صلاحياتها. و تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، من خلال بيان طبيعتها القانونية ونظامها القانوني ومهامها والهيكلية الإدارية لهذه السلطة، وكذا الخوض في الصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور والقانون المنظم لها. الكلمات المفتاحية: المال العام _ السلطة العليا _ الفساد _ الشفافية _ الوقاية.

مقدمة:

يعد الفساد ظاهرة إجرامية تطورت بفعل التطور التكنولوجي و ما يعرفه العالم من ثورة معلوماتية و تقنية رقمية ، غير أن هذه الظاهرة لا تزال حديث الساعة على المستويين الوطني و الدولي، لما لها من تأثير خطير على السياسات التنموية و الاستقرار السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للمجتمع، و حسب المؤشرات الدولية للفساد، فإن الجزائر سجلت في مراتب متقدمة لهذه الظاهرة، و هذا يرجع لعدة عوامل ساهمت في استفحالها و انتشارها بشتى صورها، لعل أبرز هذه العوامل غياب جهاز فعال يتولى مكافحة و مجابهة ظاهرة الفساد و استئصالها من جذورها.

و من أجل ذلك بادرت الجزائر بداية باستحداث هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بموجب القانون 01-16 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ولكن دون دسترتها و منحها الصلاحيات الكفيلة لأداء مهامها، لتدارك ذلك النقص، قام المؤسس الدستوري بتغيير تسمية الهيئة و إعطاؤها قيمة دستورية تحت تسمية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، و ذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، محددًا بذلك صلاحيات السلطة العليا و مؤكدا على استقلاليتها، ليصدر بعدها القانون 08-22 المؤرخ في 5 مايو سنة 2022، ليحدد تشكيلة السلطة العليا و كيفية تعيين أعضائها و المهام التي تضطلع بها، وتأسيسا على ما سبق فإن دراسة هذا الموضوع كانت من منطق إشكالية رئيسية مفادها:

إلى أي مدى تساهم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في الحد من السلوكيات الإجرامية المتعلقة بالفساد؟

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية قسمنا موضوع دراستنا إلى محورين، الأول يتعلق بالنظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والثاني ضمنه صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول

النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نتيجة استفحال ظاهرة الفساد و نهب الأموال العمومية في الجزائر، عمد المشرع الجزائري على إرساء استراتيجية وقائية و رقابية في منظومته القانونية تعمل و تحرص على مجابهة الفساد بشتى بصوره و ذلك في إطار الإصلاح المؤسساتي و مواكبة التطورات التي شهدتها الجزائر في السنوات الأخيرة، و تجسدت تلك الجهود في تدابير و آليات قانونية لعل أبرزها استحداث السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، و هو ما يستوجب منا التطرق بالدراسة في هذا المحور للنظام القانوني للسلطة العليا من خلال بيان طبيعتها القانونية أولا، ثم التعرض لتشكيلتها ثانيا.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بداية تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري بموجب المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 استبدل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

وتعتبر السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته مؤسسة دستورية رقابية مستقلة وفق أحكام المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على أنه: " السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته مؤسسة مستقلة"¹.

وعرفها القانون 08-22 في المادة 02 منه بأنها: " السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري"²، ويمكن تعريفها بأنها سلطة دستورية استشارية ذات طبيعة رقابية وإدارية تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية ويعهد لها مكافحة الفساد ومجابهته وفق الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون.

ومن خلال التعاريف السابقة للسلطة العليا والأساس القانوني الذي تستند إليه يمكن تحديد طبيعتها القانونية من خلال النقاط التالية:

1- مؤسسة دستورية:

تعتبر السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته مؤسسة دستورية، نص عليها المؤسس الدستوري ضمن المؤسسات الرقابية في الباب الرابع من التعديل الدستوري لسنة 2020، و هو الأمر الذي يعطيها القوة والسلطة ويجعلها أكثر استقلالية في ممارسة مهامها الرقابية³.

2- مؤسسة رقابية:

تتمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بسلطة الرقابة من خلال إدراجها ضمن مؤسسات الرقابة التي نص عليها الدستور في الباب الرابع منه تحت عنوان مؤسسات الرقابة التي أنيط بها التحقيق في كفاءات استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها طبقا لما تضمنته المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020⁴.

3- الاستقلالية المالية والإدارية:

أكدت المادة 02 من القانون 08-22 على الاستقلال المالي والإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ويعد ذلك أمرا ضروريا حتى يتسنى للسلطة العليا أداء مهامها وصلاحياتها بالوجه المطلوب بعيدا عن أي ضغوطات وتأثيرات أو إملاءات.

أما الاستقلالية الإدارية فتعني أنها سلطة إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية ولا تخضع لرقابتها إطلاقا بالرغم من أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة بحيث يمكنها تحقيق أهدافها الرامية إلى الوقاية من الفساد، إضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية ومن ثمة يكون لها الحق في التقاضي والتمثيل أمام الجهات القضائية⁵.

4- الطابع السلطوي:

من أجل إعطاء قيمة دستورية للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد، قام المؤسس الدستوري بتغيير التسمية من الهيئة الوطنية إلى السلطة العليا، وهنا تظهر نية المشرع في العمل على التطبيق الفعلي لاستراتيجية مكافحة الفساد وليس استجابة للتوصيات الدولية كما هو الشأن في الهيئة الوطنية السابقة التي وجهت لها العديد من الانتقادات في هذا الصدد، ناهيك عن تجرد السلطة العليا من الطابع الاستشاري الذي كان لصيقا بالهيئة الوطنية، وغرض المؤسس الدستوري من ذلك منح السلطة العليا صلاحيات واسعة ودور فعال و منتج من أجل تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

حدد القانون 08-22 المؤرخ في 05 ماي 2022 التنظيم الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وذلك من خلال اعتماد مبدأ الاشتراك في اختيار أعضاء السلطة العليا، حيث تشكل هذه الأخيرة من جهازين: رئيس السلطة العليا، مجلس السلطة العليا⁶.

1- رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

يعتبر رئيس السلطة العليا الممثل القانوني لها ويعين من طرف رئيس الجمهورية لعهد مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁷، ويتمتع بصلاحيات في إطار ممارسه مهامه حددتها المادة 22 من القانون 08-22، ممثلة في الآتي:

- _ إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها
- _ إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا،
- _ إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا،
- _ ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين،
- _ إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا،
- _ إعداد مشروع الميزانية السنوية،
- _ إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعها إلى رئيس الجمهورية، بعد مصادقة المجلس عليه،
- _ إحالة الملفات التي تتضمن وقائع تحتل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا وتلك التي بإمكانها أن تشكل اختلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة،
- _ تطوير التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي، وتبادل المعلومات معها.
- _ إبلاغ المجلس بشكل دوري بجميع التبليغات أو الإخطارات التي تم تبليغه أو إخطاره بها والتدابير التي اتخذت بشأنها.

ويظهر جليا مما سبق أن المشرع الجزائري منح رئيس السلطة العليا صلاحيات واسعة من أجل القيام بالمهام المنوطة به على أكمل وجه، باعتباره الممثل والمسير الأول للسلطة العليا وهي الصلاحيات التي يمارسها دون التبعية لأي جهة أو بالرجوع إلى أي طرف ويتمتع بالأمن القضائي من أي ضغوطات قد تمارس عليه، وغرض

المشرع من ذلك يهدف إلى المجابهة الفعلية لظاهرة الفساد وتحقيق حماية وقائية استباقية للممتلكات والأموال العمومية من النهب والاختلاس وشتى صور جرائم الفساد.

2- مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

يضم مجلس السلطة العليا رئيسا و12 عضوا، ويتألف المجلس رئيس السلطة العليا ويتم تعيين أعضاء المجلس كالتالي:

- _ ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية.
- _ ثلاثة قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة.
- _ ثلاثة شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/أو القانونية، ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.
- _ ثلاث شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني⁸.
- ويتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد، وتنتهي مهامهم بنفس الأشكال، فتحدد هذه المدة يعد بمثابة حماية لأعضاء السلطة الوطنية أثناء تأدية مهامهم خلال عهدهم المحددة قانونا من كل أشكال التوقيف التعسفي، فالطابع الجماعي في التشكيلة من شأنه بث الاستقرار والطمأنينة في نفوس الأعضاء ومن ثم القيام بالمهام المسندة لهم بالشكل المطلوب⁹.
- والملاحظ على تشكيلة المجلس أنه يغلب عليها الطابع التشاركي الاختياري على خلاف ما كان مقررا بالنسبة للهيئة الوطنية، حيث أن المشرع أضفى تنوعا هيكليا لتشكيلة مجلس السلطة العليا، وهو ما من شأنه أن يدعم الاستقلالية الوظيفية والشفافية المعهودة لهم¹⁰.
- ولا شك أن جعل المشرع عهدة أعضاء المجلس لعهد واحد غير قابلة للتجديد هو تأكيد على نية المشرع في مجابهة فعلية لظاهرة الفساد، كما أنه تكريس للنزاهة والجدية في ممارسة مهام الأعضاء.

المبحث الثاني

صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

كرس المشرع الجزائري صلاحيات واسعة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، سواء في الدستور إثر تعديله سنة 2020، وكذا في نصوص القانون 08-22 الصادر في 5 مايو 2022 المتضمن تنظيم السلطة العليا وتشكيلتها وصلاحياتها، واتسمت الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا بالطابع التوجيهي والرقابي، وعليه نتطرق في هذا المحور إلى نطاق صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أولا، ثم نتعرض بالدراسة إلى مدى فعالية هذه السلطة العليا في مجابهة ظاهرة الفساد ثانيا.

المطلب الأول: نطاق صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المحددة في الدستور

أنشأت السلطة العليا بهدف الوقاية من الفساد ومكافحته وتسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية لمواجهة الفساد، مما يستلزم منحها صلاحيات واسعة تتماشى وخطورة الظاهرة التي تحاربها¹¹، حيث تضطلع السلطة العليا بمهام محددة في الدستور، وأخرى تضمنها القانون 08-22 وحددت المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أهم المهام التي تتولاها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتتمثل فيمايلي:

_ وضع استراتيجية وطنية للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، و السهر على تنفيذها و متابعتها: فهذه الصلاحية لم تكن من اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته سابقا، بل كان دورها يقتصر على مجرد اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون الشق المتعلق بالمكافحة، بل ودون أن تقترح بصورة مباشرة سياسة شاملة تتعلق بالشفافية و إنما تقترحها ضمن قواعد الوقاية من الفساد، أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 انفردت السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته بصلاحية وضع الاستراتيجية الوطنية للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته¹².

_ جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.

_ إخطار السلطة القضائية المختصة ومجلس المحاسبة بالمخالفات المعينة، وإصدار أوامر للمؤسسات والأجهزة المعنية إذا اقتضى الأمر ذلك.

_ متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

_ المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.

_ إبداء الرأي حول النصوص القانونية المتعلقة بمجال اختصاصها.

_ المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

_ المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية من الفساد ومكافحته.

ويستفاد من استقراء نص المادة 205 من الدستور أن المؤسس الدستوري منح للسلطة العليا صلاحيات واسعة ومتنوعة في القيام بمهامها، حيث تضطلع بمهام يغلب عليها الطابع الاستشاري والتحسيبي والتكويني والرقابي، وهذا ما من شأنه أن يسهل عملها في احتواء ظاهرة الفساد والحد منها والحيلولة دون وقوع السلوكيات الإجرامية المتعلقة بالفساد.

بيد أن الرأي الاستشاري الذي تبديه السلطة العليا يبقى غير ملزم بالنسبة للحكومة أو البرلمان فلهما الأخذ به كونه صادر عن جهة مختصة دستوريا بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما لهما استبعاده لأسباب موضوعية أو غير موضوعية¹³.

المطلب الثاني: مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المحددة في القانون 08-22

تطبيقا للفقرة الأخيرة من المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي نصت على أن الصلاحيات الأخرى للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وتشكيلها يحددها القانون، فقد صدر القانون 08-22 ليحدد صلاحيات السلطة العليا التي تعتبر مكتملة لما تضمنه التعديل الدستوري، ويمكن تصنيف هذه الصلاحيات إلى صلاحيات ذات طابع وقائي وصلاحيات ذات طابع رقابي¹⁴.

الفرع الأول: مهام ذات طابع وقائي

- عمد المشرع الجزائري في نصوص القانون 08-22 إلى منح بعض المهام للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لها دور وقائي استباقي قبل وقوع جرائم الفساد¹⁵، وذلك في إطار الاستراتيجية المتبعة في مجابهة ظاهرة الفساد بشتى صورها، وتتمثل هذه المهام أساسا فيما يلي:¹⁶
- جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد وكشفها.
- التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها.
- ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحليلات المرسلات إليها من طرف القطاعات والمتدخلين المعنيين.
- وضع شبكة تفاعلية ترمي إلى إشراك المجتمع المدني وكذا توحيد وترقية أنشطته ذات الصلة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية وفي المؤسسات العمومية والخاصة، وذلك من خلال إعداد الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته، ووضعها حيز الخدمة.
- العمل على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة لتبادل المعلومات مع الهيئات الدولية المختصة في مجال مكافحة الفساد، وكذا الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد.
- إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للأحكام المتضمنة في الاتفاقيات.

الفرع الثاني: صلاحيات ذات طابع رقابي:

- تمارس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحيات رقابية مهمة لمواجهة الفساد بشكل فعال وتحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله، وحتى يتسنى لها ممارسة دورها الرقابي ألزم المشرع كل المؤسسات والهيئات العمومية وكذا أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، التعاون مع السلطة العليا

وموافاتها بالمعلومات والوثائق التي تطلبها للقيام بمهامها وذلك تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة¹⁷.

وبالرجوع إلى القانون 08-22 نجد أن الصلاحيات الرقابية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتمثل فيما يلي:

- _ تلقي التصريح بالملكيات وضممان معالجتها ومراقبتها.
- _ تتولى السلطة العليا التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية.
- _ متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- _ توجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي من شأنها وضع حد للانتهاكات في حالة وجودها.
- _ إخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة لاحظت السلطة العليا وجود انتهاك لقواعد النزاهة والشفافية وذلك بعد اتخاذ الإجراءات المحددة في المادة 10 من القانون 08-22.
- بالإضافة إلى ذلك بإمكان السلطة العليا وفي حالة توفر عناصر جدية تؤكد وجود ثراء غير مبرر لموظف عمومي، أن تقدم تقريرا لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي محمد بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجديد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة ثلاثة أشهر عن طريق أمر قضائي يصدر عن رئيس ذات المحكمة¹⁸.

خاتمة:

في ختام هذه الدراسة يمكن القول أن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 و بعد صدور القانون 08-22، قد منح للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد صلاحيات واسعة تشمل الجانب الرقابي والوقائي، وذلك من أجل تكريس مبدأ الشفافية و الوقاية من ظاهرة الفساد التي استفحلت وتفشت بشكل غير مسبوق في المجتمع الجزائري، كما أن المشرع الجزائري من خلال نصوص القانون المنظم للسلطة العليا و تشكيلتها عمد إلى منحها فاعلية أكثر للقيام بمهامها على أكمل وجه، و ذلك مقارنة بالهيئة الوطنية السابقة التي لم يتعدى الدور الاستشاري والتوعوي.

وبناء على ما تقدم، خصلت دراستنا إلى جملة من النتائج تعد بمثابة حجر الأساس للتوصيات القابلة للنظر والتجسيد

1- النتائج:

- _ أضحت للسلطة العليا صلاحيات واسعة كالرقابة والتبليغ بالقضايا التي تصل إلى علمها، وذلك مقارنة بالهيئة الوطنية السابقة، حيث أن دور هذه الأخيرة كان ينحصر في الطابع الاستشاري والتحسيبي.
- _ من أجل تحقيق فاعلية أكبر للسلطة العليا وإعطائها قيمة دستورية، نص المؤسس الدستوري على الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا في الدستور والقانون 08-22.

_ السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد مؤسسة دستورية رقابية ووقائية تمتع بالاستقلال المالي والإداري.

2- التوصيات:

_ ضرورة منح السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحيات أكبر ترقى إلى توقيع الجزاءات الإدارية المناسبة.

_ رقمنة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال إنشاء منصة رقمية لتلقي الشكاوى المتعلقة بالفساد وإدراج حصيلة عملها في المنصة وإتاحة المعلومات المتعلقة بالقضايا التي عالجتها السلطة العليا للجميع.

_ منح أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صفة الضبطية القضائية وفق ضوابط قانونية ومهام محددة حصرا في بعض إجراءات البحث والتحري عن قضايا الفساد.

الهوامش:

¹ _ الدستور الجزائري لسنة 2020، ج ر، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² _ قانون رقم 08-22 مؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 مايو 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد 32، مؤرخة في 13 شوال عام 1443 هـ، الموافق 14 مايو سنة 2022.

³ _ ملايكية آسيا، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون 08-22، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، الجزائر، سنة 2022، ص 859.

⁴ _ عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، الجزائر، أفريل سنة 2022، ص 476.

⁵ _ المرجع نفسه، ص 475.

⁶ _ المادة 16 من القانون 08-22، مرجع سابق.

⁷ _ المادة 22 من القانون 08-22، مرجع سابق.

⁸ _ المادة 23 من القانون 08-22، مرجع سابق.

⁹ _ فيصل بوخالفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: بين المقتضيات القانونية والتحديات الواقعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 05، العدد 02، الجزائر، سنة 2022، ص 1285.

_ مرجع نفسه، ص 1286.¹⁰

¹¹ _ ملايكية آسيا، مرجع سابق، ص 864.

¹² _ أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 6، العدد 1، الجزائر، سنة 2021، ص 701.

¹³ _ كمال مصطفاوي، علي معروز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020، مقارنة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة، مجلة المحلل القانوني، المجلد 3، العدد 2، الجزائر، سنة 2021، ص 105.

¹⁴ _ ملايكية آسيا، مرجع سابق، ص 865.

- ¹⁵ _قومي حميدية، مدى فعالية آليات مكافحة الفساد في الجزائر، (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان الوطني لقمع الغش)، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 1، جوان 2022، ص 193.
- ¹⁶ _ المادة 4 من القانون 08-22، مرجع سابق.
- ¹⁷ _ ملايكية آسيا، مرجع سابق، ص 866.
- ¹⁸ _ المادة 11 من القانون 08-22، مرجع سابق.

الفساد وسبل مكافحته من منظور الشريعة الإسلامية



د/ يوسف تريعة

جامعة الشهيد حمه لخضر\ الوادي (الجزائر)

youcef.tre@gmail.com

ملخص:

جاء هذا البحث بعنوان: " الفساد وسبل مكافحته من منظور الشريعة الإسلامية "، وقد دار حول إشكالية مفادها، -كيف تعاملت الشريعة الإسلامية مع ظاهرة الفساد؟، - وما الحلول التي قدّمها للحد منها؟. وللإجابة عن هذه التساؤلات قسمنا هذه الدراسة إلى عدة نقاط أساسية: بدأً من تعريف الفساد في الشريعة، انطلاقاً من ذكره في القرآن والسنة، ثم عرجنا إلى أدلة تحريم هذه الظاهرة بمختلف أشكالها، ثم عرجنا على الحلول والآليات التي استعملتها الشريعة الإسلامية للحد من ظاهرة الفساد.. وخلصنا إلى أن الفساد - بجميع أشكاله - هو فعل محرّم في الشريعة الإسلامية، لا بد من محاربته بلا هوادة. **الكلمات المفتاحية:** الفساد، الإسلامي، الشريعة، مكافحته.

مقدمة:

الحمد لله رب العالمين، الهادي إلى سواء السبيل، والداعي إلى الطريق القويم، والموفق إلى الصراط المستقيم، أحمّدك اللهم حمداً يليق بعظمتك وجلالك، على أن وفقتنا وهديتنا وأرشدتنا لكل خير وكل خلق حسن ترفع به مقامنا في الدنيا بإذنك وترزقنا به الفردوس الأعلى برحمتك.

ومن ثم الصلاة والسلام على الحبيب الشفيّع صاحب الخلق الرفيع، وخير من وطأت قدماه على هذه الأرض، صلاة تامة ترتفع بها الأصوات وتخشع معها القلوب وتبكي على إثرها العيون،

فصلّى الله وسلم وبارك عليك يا حبيبي يا أبا القاسم، ورضي الله عن الصحابة أجمعين وعن التابعين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين، أما بعد فإن الله - تعالى - أنزل هذا القرآن هداية للناس وإرشاداً لهم ونجاة ورفعة وعزاً إن هم قاموا بتطبيق ما فيه من أوامر ونواهي، وجعلوها نبراساً لهم ودستوراً ونظماً وتطبيق ما فيه يسود الأمن والأمان والراحة والطمأنينة والاستقرار في حياة الناس ومعاشهم، وبالابتعاد عن تعاليمه وهداه شقاق وشقاء وبلاء ووعيد وحياة مليئة بالضنك والكرب وضيق العيش، وجاءت السنة النبوية الشريفة تفصل ما ورد فيه من أحكام وتضع لها القواعد والأسس السليمة والواضحة المبنية ببناء متقن محكم وشفاف مفصّحة ومؤكدة وشارحة ومقيدة، وما نراه اليوم من أزمات وكوارث مالية واقتصادية يعاني منها العالم بسبب التعامل غير المشروع القائم على الفساد وعلى الظلم وعلى الجور وأكل أموال الناس بالباطل أودت بهم إلى هذا الكم الهائل من الانهيارات المالية المتعاقبة والمتتالية

إن المنظور الإسلامي القائم على أعلى وأرفع درجات الوضوح والشفافية والإفصاح لهو من أهم الحلول التي تقضي على الفساد المستشري في المجتمعات والدول بشكل رهيب ؛ لأنه النموذج الإسلامي مستمد من الدين الحق الذي جعله الله عز وجل صالحاً لكل زمان ومكان .

من هذا المنطلق جاء بحثي المتواضع الذي أريد أن اسهام فيه في هذا الملتقى الموقر في إيجاد السبل لوقاية مجتمعنا الجزائري والمجتمعات الأخرى من ظاهرة الفساد.

الإشكالية والفرضيات:

يُعد الفساد من أكبر المشكلات التي تواجه الحكومات والمجتمعات والدول، وتقف عائقاً في تحقيق تنميتها المستدامة وذلك بسبب ما يحمله الفساد من صور الانحراف في المعايير الاخلاقية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية

فالقضية التي تشغل بال المجتمعات اليوم هو حجم هذا الفساد بدرجة غير مسبوقة لذا لا بد من ايجاد حلول لهذه القضية وتقليص تداعياتها السلبية في عملية التنمية ومسيرة التقدم .

ومن هنا جاءت هذه الدراسة لكي تجد حلول من منظور إسلامي لهذه المعضلة التي تعاني منها المجتمعات، حيث باتت ذات جذور عميقة ضاربة في داخل بيئة المجتمعات وشديدة البروز والانتشار، إلى أن تعالت النداءات التي ادانتها، من هنا نسأل السؤال الجوهرى، كيف عالجت الشريعة الإسلامية مشكل الفساد؟، وماهي الحلول التي طرحتها للحد من هذه الظاهرة ؟

أهداف البحث

يهدف هذا البحث بشكل أساسي إلى التعرف على نظرة الإسلام إلى الفساد وآليات مكافحته والوقاية منه من منظور الفكر الإداري الإسلامي، إبراز وبيان ما سبق به الإسلام منذ قرون عدة من طرق ووسائل في الوقاية من الفساد بشكل عام ومكافحته في المجتمع.

أهمية البحث

إن أهمية دراسة هذا الموضوع والبحث فيه تكمن في أن مصطلح "الفساد" يعتبر من أكثر المصطلحات تداولاً ورواجاً، سواء في وسائل الإعلام المختلفة أو الصالونات السياسية أو في ما بين أفراد المجتمع بشكل عام، فموضوع الفساد يعتبر العنصر الأساسي لانهيار كثير من الأنظمة السياسية، بل يعتبر من بين أهم الأسباب التي أدت إلى انهيار الكثير من الأنظمة الاقتصادية العالمية وانهيار مئات من البنوك والمؤسسات المالية والاستثمارية ومديونية كثير من دول العالم

من هنا تأتي أهمية هذا البحث الذي يأتي محاولة لتشخيص مفهوم الفساد ومسبباته وآليات مكافحته والوقاية منه من منظور الفكر الإسلامي المستمدة أصوله بشكل رئيسي من القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة وسير الخلفاء الراشدين

منهج البحث:

اعتمد الباحث على منهجية البحث الوصفي الذي ينطلق من دراسة وتحليل الأبعاد النظرية لمضامين مكافحة الفساد والوقاية منه من منظور الفكر الإسلامي، وذلك من خلال الرجوع الى المصادر الأصلية للشريعة الإسلامية وكتب الفقه، والبحوث العلمية التي اهتمت بهذا الامر، مع إضفاء طابع التحليل النقدي لبعض النصوص الواردة فيه، بالإضافة الى انه تم تضمين البحث بعض المقارنات والحالات التي تم الوقوف عليها في التاريخ الإسلامي المتعلقة بموضوع البحث

خطة البحث

لدراسة هذا الموضوع كالتت خطبة البحث على الشكل التالي : المبحث الأول، والذي بحثنا فيه المقصود بالفساد في نصوص القرآن والسنة ودلائل تحريمه في الشريعة الإسلامية ، ثم المبحث الثاني، والذي بينا فيه معالجة الشريعة الإسلامية للفساد وسبل محاربته من منظور إسلامي من خلال توضيح وسائل الشريعة الإسلامية لمحاربة الفساد بأنواعه، و الأجهزة المختصة في محاربة الفساد في الشريعة الإسلامية، و الأحكام المترتبة على الإفساد في الشريعة الإسلامية، و ختمنا بخاتمة فيها أهم النتائج والتوصيات

المبحث الأول : المقصود بالفساد في نصوص الشريعة الإسلامية ودلائل تحريمه

قبل أن نخوض في دراسة موضوع الفساد وما يترتب عليه في الشريعة الإسلامية يلزمنا معرفة ماهية الفساد انطلاقاً من نصوص القرآن والسنة

المطلب الأول: تعريف الفساد في نصوص القرآن والسنة

لفظ الفساد ذكر كثيراً في القرآن والسنة كما سنرى في هذا المطلب

الفساد لغة: مأخوذ من الفعل يفسد، فسد الشيء يفسد فساداً، فهو فاسد، وقوم فسدى، كما قالوا: ساقط وسقطى. وكذلك فسد الشيء بالضم، فهو فاسد. ولا يقال انفسد. وأفسدته أنا. والاستفساد: خلاف الاستصلاح. والمفسدة: خلاف المصلحة⁽¹⁾.

والفساد نقيض الصلاح، ولا يقال ضده؛ لأن النقيضين لا يجتمعان في الأمر الواحد ولا يرتفعان عنه، فكذلك الفساد والصلاح، فلا يكون الشيء فاسداً صالحاً في نفس الوقت، ولا يكون لا فاسداً ولا صالحاً، وإنما يكون على أحد الحالين: إما فاسداً وإما صالحاً بخلاف الضدين فلا يجتمعان في الأمر الواحد، وقد يرتفعان عنه، وكذلك الاستفساد والاستصلاح نقيضان، ولا يقال عنهما ضدين⁽²⁾.

من خلال النقل اللغوي لتعريف الفساد يتضح لنا أن مقصود الفساد في اللغو ضد الصلاح، وهذا ما سنتكلم عليه في التعريف الاصطلاحي من خلال القرآن والسنة في تعريف الفساد

تعريف القرآن للفساد :

لفظ الفساد في القرآن الكريم جميعها جاءت لها مدلولات تبين نظرة القرآن الكريم لهذه الآفة الخطيرة، ومن الملاحظ أن هناك شبه تلازم بين مصطلح الفساد وبين كلمة

والقرآن يستعمل مصطلح الفساد بمعنى أوسع بحيث يشمل الفساد العقائدي والسلوكي والسياسي والمالي.

ويأتي التعبير على كلمة (فساد) بمعانٍ عدة بحسب موقعه في القرآن الكريم

- الجذب أو القحط : كما في قوله تعالى : (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون)⁽³⁾

- الطغيان والتجبر: كما في قوله تعالى: (للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً)⁽⁴⁾
- عصيان الله: كما في قوله تعالى : (إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً إن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم عذاب عظيم)⁽⁵⁾
ويتضح في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وأن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد

- وجاء مصطلح الفساد في القرآن كمقابل لمصطلح الصلاح مثل قوله تعالى: (وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفاً وَطَمَعاً إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ)⁽⁶⁾.

وقوله تعالى : (الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ)⁽⁷⁾ آيات الفساد في القرآن الكريم كثيرة مما يتضح أن مدلول الفساد في ألفاظ القرآن الكريم جاء ليشمل جميع أنواع الفساد وصوره ولم يقتصر على صورة أو شكل معين من صور أو أشكال الفساد سواء أكان سياسياً أو إدارياً وما إلى ذلك، فقد جعل الشرع الحنيف كل المعاصي فساداً في الأرض، فكل المخالفات خروج عن جادة الصلاح، وإنحراف عن الطريق المستقيم.

تعريف السنة النبوية للفساد :

السنة هي أحاديث رسول الله عليه السلام وأفعاله وتقريراته، وهي الأصل الثاني من أصول الدين، وتأتي أحاديث الرسول عليه الصلاة وأتم التسليم شارحة ومبينة للقرآن، ومكملة لأمر لم تأت في القرآن، ومن خلال استعراض الأحاديث التي جاء فيها مصطلح الفساد لبيان مدلول الفساد ومعناه، يتبين أن مصطلح الفساد جاء ليدل على المعاني التي دلَّ عليها القرآن، ويدل أيضاً على :

- تلف الشيء وذهاب نفعه: وجاء من هذا قول الرسول عليه السلام: (... ألا وإنَّ في الجسد مضغة، إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب)⁽⁸⁾

- أتى بمعنى تغير الحال إلى غير الصلاح: مثل حديثه عليه السلام الذي يرويه أبو هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله عليه الصلاة والسلام: (المستمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد)⁽⁹⁾

المطلب الثاني: دلائل تحريم الفساد من خلال نصوص الشريعة الإسلامية:

لما كان الفساد نقيض الصلاح، والفساد يقع للنفس والبدن، ويوصف به كل ما هو خارج عن الاستقامة ، فإن من أعظم مقاصد الشريعة الإسلامية كما قرر علماء أصول الفقه : " جلب المنفعة ودرء المفسدة"، وقد ذهب العلماء إلى أبعد من ذلك حين قدّموا درء المفسدة على جلب المنفعة، فإن تعارضت مصلحة ومفسدة وكان لا بد من ظهور المفسدة في طريق تحقيق المصلحة فإن الشارع الحكيم يمنع السعي لتحقيق المصلحة تجنباً لوقوع المفسدة، وهذا ما دعا علماء الشريعة للقول بأن الشارع الحكيم اعتنى بالمنهيات أكثر من عنايته بالمأمورات ، أخذاً من حديث رسول .

الله صلى الله وسلم الذي رواه أبو هريرة رضي الله عنه قال " سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: (ما نهيتكم عنه فاجتنبوه، وما أمرتكم به فأتوا منه ما استطعتم)⁽¹⁰⁾، فالحديث واضح في الدعوة إلى اجتناب المنهيات كلها دون قيد، أما المأمورات فالدعوة فيها لإتيان المستطاع دون سواء ، وقد حارب القرآن الكريم الفساد وتوعد المفسدين بالخزي في الدنيا والعقاب في الآخرة كما نقلنا من قبل الآيات الدالة على ذلك .

وعلى اعتبار أن درء المفسدة من أهم مقاصد الشريعة – كما تقدم – فإن القرآن الكريم قد حضّ على قيام نفر من المصلحين لمحاربة الفساد والأخذ على يد المفسدين، لقوله تعالى: (فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِنْ قَبْلِكُمْ أُولُو بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّنْ أَنْجَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ)⁽¹¹⁾

الفساد هو المنكر الذي أمر النبي صلى الله عليه وسلم بالنهي عنه تفسيراً لآيات القرآن الكريمة التي حذرت من المنكر وعابت أهله، وخوّفت من مآلهم ومصيرهم، فعن أبي سعيد الخدري رضي الله عنه قال : سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول : "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان"⁽¹²⁾ .

هذا ولا تكاد تخلو سيرة المصطفى عليه والصلاة والسلام من كثير من الشواهد التي تظهر بشكل جلي وبما لا يدع مجالاً للشك نهيه عن فعل الفساد مهما صغر حجمه أو تأثيره، إذ أن من أهم المنطلقات الشرعية التي يركز عليها كثير من علماء الأمة في استنباط أحكامهم الشرعية ما ورد عن النبي الكريم بقوله "لا ضرر ولا ضرار".

بعد هذه الأدلة نستخلص أن الشريعة الإسلامية حرمت الفساد بكل أنواعه، وحرمت حتى الطرق التي توصل إليه

المبحث الثاني : معالجة الشريعة الإسلامية للفساد وسبل محاربته من منظور إسلامي :

الشريعة الإسلامية وأحكامها شنت حرب شعواء على الفساد بكل أنواعه وحاربته بكل أشكاله كما سنرى في مبحثنا هذا .

المطلب الأول : وسائل الشريعة الإسلامية لمحاربة الفساد بأنواعه

إن الإسلام في شموله اهتم بظاهرة الفساد فشخص الداء ووصف الدواء، والشاهد على ذلك أدلة كثيرة من بينها كما روى أبي حميد رضي الله عنه قال "استعمل النبي عليه السلام رجلاً من بني الأسد، يقال له (ابن اللتبية) على الصدقة فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي لي، فقام رسول الله عليه السلام على المنبر فحمد الله وأثنى عليه وقال: ما بال عامل أبعته فيقول هذا لكم وهذا أهدي لي أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أيهدى إليه أم لا؟ والذي نفس محمد بيده لا ينال أحد منكم منها شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمل على عنقه بغير له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تيعر، ثم رفع يديه حتى أرينا عفرتي إبطيه ثم قال: اللهم هل بلغت،" (13)

ولعل الأخذ بالأنموذج الإسلامي لتشخيص هذه الظاهرة يدلنا في شواهد على الكثير من أشكال المعالجة والتطهير من هذا الوباء الذي يصيب النفوس فيردي حالها، وما حساب الخليفة الراشد الثاني سيدنا (عمر بن الخطاب رضي الله عنه وأرضاه لعماله على البحرين، والبصرة عن أموال جرت في أيديهم بعد إسناد الولاية إليهم واسترداده إياها وإيداعها في بيت المال، إلا استشرافاً صحيحاً للظاهرة التي حددها القرآن العظيم والسنة المطهرة وسار عليها الصحابة الأطهار لإصلاح حال الدنيا والسير بما يرضي الله ثم الناس، ذلك أنه ليس من شأن العامل على ولاية أو منصب) مزاحمة الناس في رزقها والانشغال بالأموال عن ما أسند إليه من أمر، حيث أن الولاية تعني الجلوس للقضاء، والإمامة في الصلاة، والقسمة بين الناس بالعدل، والزهد وهو قمة الأمر عن ما في يد

العباد أو في بيت المال من أموال وممتلكات، إذ أن المحافظة على الأمانة هو غاية الولاية ومن يغفل في ذلك يحاسب حساباً عسيراً في الدنيا والآخرة (14).

وقد جاء الإسلام، وفي أولوياته مكافحة الفساد وملاحقة المفسدين، فالله سبحانه وتعالى لا يحب الفساد ولا يصلح عمل المفسدين، واثني الله عز وجل على كل مصلح حارب الفساد ولذلك تشدد

الإسلام في معاقبة المفسدين؛ لإعادة الحق إلى أصحابه أولاً، ولمنع حركة الفساد من أن تتوسع وتمتد من خلاله، وقد كانت القدوة عبر التاريخ الإسلامي هي الأساس في تطبيق الشريعة وسيادة الفضيلة، فإذا صلح الراعي صلحت الرعية، ودور الحاكم في منع الجريمة أساسي، ولو صلح لصلحت الرعية، ولورتع لرتعت الرعية (15) ونجد لزماً في هذا المقام التأكيد على دور القدوة سواء في البيت أو المدرسة أو العمل أو ما إلى ذلك في إصلاح الفرد والمجتمع، فالتنشئة الأسرية والتربية المدرسية يعتب رن أول خطوات تقويم سلوك الفرد وخروجه إلى العمل ليساهم في بناء المجتمع السوي والمنتج. وسيتم التركيز في هذا الجزء التالي من هذا الباب على تبيان كل من الوسائل الدنيوية والأخروية في مكافحة الفساد والوقاية منه من منظور الفكر الإسلامي.

من الوسائل الدنيوية في مكافحة الفساد الإداري والوقاية منه:

إذا اقترف الفرد فعلاً من الأفعال التي تؤدي إلى مفسدة فإنه مردوده إلى الله ليحاسبه عن فعلته وجريمته، إلا أن الشريعة الإسلامية لم تقتصر على ذلك بل وضعت من الأدوات ما يُعد مانعاً للآخرين عن تقليد هذا

المقتدى وذلك عن طريق العقاب الدنيوي، وفي هذا الصدد فقد قسمت الشريعة الإسلامية الأفعال المعاقب عليها إلى أنواع ثلاث⁽¹⁶⁾ :

الأولى: جرائم الحُدود وهي ما ارتكب في حق الله تعالى.

الثانية: جرائم القصاص والدية أي العدوان على الأفراد كالقتل والجرح.

الثالثة : جرائم التعزير وهي الجرائم المتعلقة بالاعتداء على الأفراد أو أموالهم ولم توضع لها عقوبة شرعية محددة، فهي لا تدخل في الطائفتين السابقتين وسيكون العقاب عليها خاضعا لتقدير القاضي حسب جسامة الفعل المنسوب إلى المحكوم عليه، وذلك كالتوبيخ أو الغرامة أو الحبس أو الجلد، وهذه الجرائم لم تنص عليها كلها الشريعة الإسلامية بل تركت القسم الأغلب منها للقاضي وأناطت بهم تحريم بعض الأفعال أو إيجاب إثبات البعض الآخر وذلك بقصد صيانة الجماعة وتنظيمها والحفاظ عليها وعلى أمنها ونظامها، بشرط أن لا يخرج الحاكم أو القاضي في ذلك عن نصوص الشريعة أو مبادئها وكمالياتها.

كما تجدر الإشارة إلى أنه حتى بالنسبة للمسؤولية الأخروية فإن القاعدة في الإسلام أن كل ما هو معاقب عليه أخروياً يجب على المجتمع أن ينظمه دنيوياً ويترتب عليه الجزاء دنيوياً، فالفعل المكون للمعصية يؤثر دائماً في كيان الجماعة ويهدد وجودها إذا انتشر واستشرى فيها، ولذا فإن المنبوذ أخروياً يجب العقاب عليه دنيوياً، وهو ما تؤكد بعض النصوص القرآنية والنبوية التي تقرر الجزاء على الجرائم التأديبية ومنها قوله تعالى: "إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل"⁽¹⁷⁾ وهذا الأمر يفيد الوجوب، ومخالفة الواجب توجب الذم والعقاب في الدنيا والآخرة، ومن الآثار ما يدل على ذلك أيضاً، فمن الآثار المروية ما قاله عمر بن الخطاب رضي الله عنه (حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا وزنوا أعمالكم قبل أن توزن عليكم .. وتزينوا للعرض الأكبر يومئذ تعرضون لا تخفى منكم خافية..)⁽¹⁸⁾

-المسؤولية الأخروية والتذكير بها كوسيلة من وسائل مكافحة الفساد والوقاية منه:⁽¹⁹⁾

إن الشريعة الإسلامية منذ أن ظهرت وبدأ التنزيل على الرسول عليه السلام وهي تؤكد على أن الإنسان له رجعة أخروية يحاسب فيها عن أعماله وما كسبت يده أمام الله سبحانه وتعالى وهو العدل الذي لا يظلم عباده شيئاً، وعملت الشريعة الغراء على التذكير الدائم بهذه الحقيقة العظمى، وهذا التذكير جاء لكي يعظم أمر الخشية من الله في قلوب عباده وبالتالي يتقي العباد الوقوع في كل أمر منهى عنه مهما صغر وذلك عملاً بمقولة العديد من الفقهاء: لا تنظر إلى صغر ذنبك ولكن انظر إلى عظمة من عصيت، كما اتبعت الشريعة الإسلامية في ذلك أسلوب الترغيب والترهيب حيث حضت على إتباع كل سلوك حميد ورغبت في ذلك إبتغاء لجنة المولى جل شأنه وما أعد

فمها للمتقين، ورهبت وذمت كل من يلجأ إلى سلوك مذموم وأنذرت من يتبع ذلك وخوفته من عقوبة دخول النار، كما قد تم التأكيد على أن ما يدور ويحدث من مظاهر للفساد في هذا الكون هو نتيجة لما اقترفته أيدي البشر وليس بسبب آخر، إذ أن الله سبحانه وتعالى قد حصر الفساد فيما يجري بسبب ما كسبته أيدي الناس في قوله تعالى "ظهر (الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون) (20)

وقد وردت العديد من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة التي لها دلالة قوية على ما تقدم من حيث الرجوع إلى الله ومحاسبته للبشر عن العمل صغيره وكبيره قال تعالى (ولتجزى كل نفس بما كسبت وهم لا يظلمون) (21)

ولبيان دقة الحساب وشدته ، وقال تعالى: " (فمن يعمل مثقال ذرة خيرا يره ومن يعمل مثقال ذرة شرا يره) (22)

وكذلك فقد ورد في السنة النبوية المطهرة من الأحاديث ما يدل على وجوب مراعاة تذكّر العرض على الله ليحاسب كل فرد عن أعماله وأقواله ومن هذه الأحاديث قوله عليه السلام "أيها الناس إن دمائكم وأموالكم عليكم حرام إلى أن تلقون ربكم كحرمة يومكم هذا وكحرمة شهركم هذا وأنكم ستلقون ربكم فيسألكم عن أعمالكم وقد بلغت فمن كانت عنده أمانة فليؤدها إلى من ائتمنه" (23) ، وقوله عليه السلام "ما من عبد يسترعيه الله رعية يموت يوم يموت وهو غاش لرعيته إلا حرم الله عليه الجنة" (24)

ومما سبق يتضح بأن الشعور الديني يعتبر خيرا وازع للإنسان لسلوك الطريق المستقيم وعدم ارتكاب المفاسد والمعاصي، فلو استطاع الهروب من عقاب الدنيا فهو بالتأكيد لن يتمكن من أن يفلت من عقاب صاحب التشريع السماوي، إلا أن ذلك لم يمنع النفوس الضعيفة من مخالفة أوامر الله سبحانه وتعالى وارتكاب نواهيه، لذا كان واجبا إيجاد الوسائل التي تردع في الدنيا لمنع مثل هؤلاء المعتدين على أوامر الله العلي القدير، فالدين الإسلامي هو أكثر الأديان معرفة بنفسية البشر وكيفية معالجتها، ولذلك نجده قد استخدم أسلوبين لمعالجة ذلك الفساد وهما:

أسلوب الترغيب والترهيب:

ويقصد بأسلوب الترغيب: استخدام أساليب التحفيز المختلفة التي من شأنها أن تجعل الشخص يُقبل على عمله بنفسه وحماس كبير فينجز إنجازا عالياً ويؤدي أداءً متميزاً، فمن آيات الترغيب مثلا قوله تعالى: { قل يا عبادي الذين أسرفوا على أنفسهم لا تقنطوا من رحمة الله إن الله يغفر الذنوب جميعا إنه هو الغفور الرحيم } (25)

وكان النبي صلى الله عليه وسلم يستخدم في إدارته للدولة الإسلامية أسلوب الترغيب والترهيب ، فكان يحبب لهم (عمل الخير وبنهاهم عن فعل الشر. (26)

أما أسلوب التهيب : فيعتني باستخدام أسلوب التخويف بأنواعه المتدرجة ويشار إليها في الإدارة الحديثة بالحافز السلبي، فقد كان سيدنا عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - من أكثر الخلفاء تطبيقاً لأسلوب التهيب على الولاة والعمال في الدولة الإسلامية، فقد كان شديداً على الولاة والعمال ومن مقولاته المشهورة (إن أهون شيء عندي أن أضع واليا مكان والٍ إذا اشتكى منه الناس) وكان يقاسمهم أموالهم إذا تكاثرت دون مبرر وكان يعاقبهم إذا رأى فيهم الفساد أو الانحراف .⁽²⁷⁾

ويتمثل أسلوب التهيب لمكافحة الفساد بهدف كشف الأخطاء وتصحيح الانحرافات قبل أن تستفحل، وتبدأ الرقابة للفرد المسلم بالرقابة الذاتية التي يمارسها الموظف المسلم على نفسه بدافع من ضميره الحي، غير أن الإنسان بشر معرض للخطأ وقليل من الناس من تردعه نفسه عن الزلل .

ولذلك فإن المرء يحتاج إلى رقابة عليه، ولقد جعل الله تعالى مسئولية الرقابة مسؤولية جماعية تقوم بها الدولة والمجتمع المسلم بأكمله، ونستدل على ذلك بقول عمر بن الخطاب رضي الله عنه " أأريتم إن استعملت عليكم خيراً ما أعلم ثم أمرته بالعدل فيكم، أكنيت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال: لا، حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا " .⁽²⁸⁾

لقد أدرك عمر بن الخطاب رضي الله عنه منذ أول يوم من توليه نقطة البداية في الفساد، فجمع أهل بيته وقال لهم "إن الناس ينظرون إليكم كما ينظر الطير إلى اللحم، فإذا وقعتم ووقعوا وإن هبتم هابوا، وإني والله لا أوتي (برجل منكم وقع فيما نهيت الناس عنه إلا ضاعفت له العذاب لمكانه مني)⁽²⁹⁾ ورفع رضي الله عنه شعاراً لمحاربة الفساد وهو: الحاكم في رقابة المحكوم ، فيروى أنه دعا الناس فصعد على المنبر فقال "يا معشر المسلمين، ماذا تقولون لو ملت برأسي إلى الدنيا ... ؟ إنني أخاف أن أخطيء فلا يردني أحد منكم تعظيماً لي، إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني، فقال رجل : والله يا أمير المؤمنين لو أريناك معوجاً لقومناك بسيوفنا"، وعندها أجاب الخليفة الزاهد والفرحة تغمر قلبه قائلاً: رحمكم الله والحمد لله الذي جعل فيكم من يُقَوِّم عمر بسيفه⁽³⁰⁾

وما يمكن أن نشير إليه هنا إلى أنه ما أوجدنا بهذه النماذج الإسلامية الراسخة عبر التاريخ، ومن هنا يأتي دور علماء المسلمين المتخصصين في الحكم الراشد وعلوم الدين والشريعة الإسلامية بالتذكير المستمر بهذه الروايات والقصص الإسلامية لتكون بمثابة القدوة التي يتم الاقتداء بها من قبل أفراد المجتمع، بما ينعكس بالخير والفائدة على الفرد والدولة والمجتمع ككل.

المطلب الثاني: الأحكام المترتبة على الإفساد في الشريعة الإسلامية :

رتبت الشريعة الإسلامية على الفساد والإفساد في الأرض آثاراً وأحكاماً، يمكن إيجازها فيما يأتي:

1- الإثم: عقوبة أخروية يجازى بها من ارتكب معصية من المعاصي ولم يتب منها قبل وفاته قال تعالى: (والذين لا يدعون مع الله إلهاً آخر ولا يقتلون النفس التي حرم الله إلا بالحق ولا يزنون ومن يفعل ذلك يلق

أثاماً، يضاعف له العذاب يوم القيامة ويخلد فيه مهاناً، إلا من تاب وآمن وعمل عملاً صالحاً فأُولئك يبدل الله سيئاتهم حسنات وكان الله غفوراً رحيماً، ومن تاب وعمل صالحاً فإنه يتوب إلى الله متاباً⁽³¹⁾

2- العقوبة: فمن ارتكب مفسدة في الأرض بقتل أو سرقة أو اعتداء على الآخرين عمد أ يجب معاقبته، يقول تعالى: (إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض)⁽³²⁾ ، وإذا اعتدى شخص على آخر وأفسد يده بالقطع، فإن أثر هذا الإفساد العقوبة على الجاني في بدنه بالقصاص، أو في ماله بدية ذلك العضو، قال تعالى : (وكتبنا عليهم فيها أن النفس بالنفس والعين بالعين والأنف بالأنف والأذن بالأذن والسن بالسن والجروح قصاص)⁽³³⁾

أما لو كان الإفساد خطأ أو شبه عمد فإن أثر هذا الإفساد والعقوبة على الجاني في ماله بالدية فقط قال تعالى: (وما كان لمؤمن أن يقتل مؤمناً إلا خطأ ومن قتل مؤمناً خطئاً فتحريق رقبته مؤمنة ودية مسلمة إلى أهله إلا أن يصدقوا)⁽³⁴⁾

3 -الضمان: وأحياناً وفي بعض أنواع الإفساد فإنه يجب على المفسد ضمان ما أفسده، فلقد أجمعت الأمة على ضمان ما أتلّف من الأموال سواء كان الإلتلاف بطريق العمد أو الخطأ، ومن الأدلة العامة في وجوب الضمان لقوله عليه السلام "على اليد ما أخذت حتى تؤديه".⁽³⁵⁾

الخاتمة:

بعد الانتهاء من كتابة هذا البحث المختصر حول معالجة الشريعة لظاهرة الفساد، وسبل والعلاج والوقاية منه ، خلصتُ إلى النتائج الآتية:

- أن مصطلح الفساد يعتبر إحدى المصطلحات الحديثة التي ذُكرت في القرآن والسنة كثيراً.
- إن الصراع الواقع على ظهر الأرض منذ بدأت عليها الحياة البشرية، إنما هو صراع بين المصلحين والمفسدين والعاقبة فيه لأهل الصلاح في الدنيا والآخرة .
- اعتمدت الشريعة على أسلوبين في مكافحة هذه الظاهرة والحد منها وهما أسلوب دُنْيوي يتعلق بالثواب والعقاب في الدنيا، وأسلوب أُخْرِي يتعلق بالنهاية المحتملة للنفس البشرية وهي عودتها إلى بارئها لتنال حسابها العادل.
- للمصلحين طرق ومناهج للإصلاح، كما أن للمفسدين سبل وطرائق للإفساد وعلى الناس أن يتبعوا سبيل المصلحين ويجتنبوا سبل المفسدين.
- إن مسؤولية المصلحين عظيمة، فواجبهم أن يعتصموا بحبل الله جميعاً ضد المفسدين، فالمفسدون مهما تباعدت ديارهم واختلفت ألوانهم وألسنتهم، فإنهم جهة واحدة وصف واحد ضد الإصلاح والمصلحين. وما لم يكن للمصلحين صف واحد ضدهم فالفساد سيظل يكبر ويكبر حتى لا يستطيع أحد أن يقف أمامه.

أما التوصيات، فمن خلال هذا البحث أوصي بما يلي:

- للفساد أسبابٌ ظاهرة لا يمكن لي أن أستقصيها جميعاً في هذه الدراسة؛ لأن نطاق بحثي لا يتناسب مع ذلك، فوجود دراسات علمية جادة لهذا الموضوع من كل جوانبه يسهل التعرف على كل أنواع الفساد وعلى أسبابه وآثاره، ومن ثم محاولة إيجاد الحلول المناسبة للوقاية منه.
- وصلّى الله وسلم على سيدنا محمد، وعلى آله وصحبه، وسلم تسليماً كثيراً.

الهوامش:

- (1) الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، للجوهري، 2\519
- (2) لسان العرب، ابن منظور، 3\335
- (3) سورة الروم الآية: 4
- (4) سورة القصص الآية: 83
- (5) سورة المائدة الآية: 33
- (6) سورة الأعراف الآية: 56
- (7) سورة الشعراء الآية 152
- (8) الشيخان، البخاري ومسلم، البخاري في كتاب الإيمان برقم: 50، ومسلم في كتاب المساقاة برقم: 2996.
- (9) الطبراني، المعجم الوسيط، 5/ 315
- (10) أخرجه البخاري برقم: 7288
- (11) سورة هود آية: 116
- (12) رواه مسلم. رقم: 78
- (13) داوود، عماد الشيخ، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 13
- (14) داوود، عماد الشيخ، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 13
- (15) عبد الباقي، علي، المنهج الإسلامي في مواجهة الفساد والمفسدين، منشورات موقع لواء الشريعة، 7/8/2008. (<http://www.shareah.com>).
- (16) عوض، فؤاد محمد، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، منشورات موقع مكتبة (<http://www.sharjah.ac.ae/library/information>).، الشارقة، ص 2
- (17) سورة النساء الآية: 58
- (18) عبد المنعم، سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 1976، ص 295
- (19) عبد المنعم، سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، ص 291
- (20) سورة الروم الآية: 41

- (21) سورة الجاثية الآية : 22
- (22) سورة الزلزلة الآية: 7
- (23) مسند أحمد 303\34
- (24) صحيح مسلم رقم : 227
- (25) سورة الزمر رقم : 53
- (26) بحر، يوسف، الف ساد الإداري ومعالجته من منظور إسلامي، ص 25 (http// www.scc-online.net)
- (27) الشلعوط، فريز محمود احمد، نظريات في الإدارة التربوية ، مكتبة الرشد، الرياض، السعودية، 2002 ص 3
- (28) مبجر، مهدي بن إبراهيم بن محمد، الأمانة في الأداء الإداري ، 1994 ، ط 1، مكتبة الخدمات الحديثة، جدة، . السعودية، ص 113
- (29) الطبري، أبو جعفر، تاريخ الأمم والملوك، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، جزء 5، 1407هـ، ص 396
- (30) الطبري، أبو جعفر، تاريخ الأمم والملوك، المرجع السابق، ص 37
- (31) سورة الفرقان الآية: 6
- (32) سورة المائدة الآية: 33 ،
- (33) سورة المائدة الآية: 45
- (34) سورة النساء الآية: 92
- (35) المستدرك للحاكم 2\55 28

الشفافية في تعاملات الموظف العمومي
Transparency in the dealings of the public servant



الدكتور: عيشوش محمد الحافظ
جامعة الشهيد حمة لخضر (الجزائر)

aichouche-mohammedelhafed@univ-eloued.dz

الدكتورة: العايبي سعيدة.
(جامعة الشهيد حمة لخضر (الجزائر)

Laibi-saida@univ-eloued.dz

الملخص:

من خلال هاته الدراسة خلصنا إلى أن الموظف العمومي هو محور الذي يرتكز عليه تكريس مبدأ الشفافية ، والذي كما رأينا أنه يتكون من شقين يتطلبان تجسيد الشفافية في التعاملات، الشق الأول يربط الموظف العام بالإدارة التابعة لها، وهو ما يفرض شفافية في التعامل بينه وبين مختلف الأجهزة الإدارية ورؤسائه، والشق الثاني يربط الموظف العام بالمرتفقين ومرتادي المرفق العام للاستفادة من الخدمات، وهو ما يفرض عليه تكريس الشفافية في التعامل معهم من أجل تقوية الثقة بين المرفق العام والمواطن.

لكن كما رأينا أن هذا الموظف يمكن أن ينحرف لسبب أو لآخر وبالتالي تغيب الشفافية في تعاملاته من الجهتين، وهنا تظهر جرائم الفساد، وهو ما يهدد العلاقة بين المرفق العام والمواطن.

ومن أجل حماية المرافق العامة من الفساد، أنشأت السلطة العليا للشفافية بموجب دستور 2020، والتي يدخل ضمن اختصاصها حماية ميدان الوظيفة العامة من الفساد، عن طريق الردع والتحسيس والتكوين.

الكلمات المفتاحية: (الموظف العمومي، جرائم الفساد، الشفافية ، المرفق العام)

Abstract: Through this study, we concluded that the public employee is the axis on which the consecration of the principle of transparency is based, which, as we have seen, consists of two parts that require the embodiment of transparency in dealings. The administrative department and his superiors, and the second part connects the public servant with the beneficiaries and visitors of the public utility to benefit from the services, which requires him to devote transparency in dealing with them in order to strengthen the relationship between the public utility and the citizen.

However, as we have seen, this employee can deviate for one reason or another, and thus lack transparency in his dealings on both sides, and here corruption crimes appear, which threatens the relationship between the public utility and the citizen.

In order to protect public utilities from corruption, the Supreme Authority for Transparency was established under the 2020 Constitution, which falls within its competence to protect the field of public office from corruption, through deterrence, sensitization and training.

Keywords: (Public servant, corruption crimes, transparency, public utility)

مقدمة:

يعتبر ميدان الوظيفة العمومية من أهم الميادين التي توليها الدول اهتماما بالغاً، نظراً لحساسية هذا القطاع، ونظراً لاتصاله المباشر بالحياة اليومية للمواطن، حيث أنه من أهم المقاصد اليومية للمواطن المرفق العام، والذي يقوم عليه موظفون عموميون، والذين بدورهم تربطهم علاقات وظيفية داخل الإدارة المستخدمة، وعلاقات وظيفية مع طالبي الخدمة من المرتفقين، وكثيراً ما يقع الموظف العام في فخ التعاملات المشبوهة التي تسئ للمرفق العام وتولد انطباعات سلبية لدى المواطن، وغالباً ما يطبع هاته التعاملات المشبوهة غياب الشفافية في التعاملات، وهو ما أدى بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى دسترة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، لأجل تكريس مبدأ الشفافية على مستوى المرافق العامة والإدارات، من هنا نجد أن المشرع الجزائري يعطي أهمية كبيرة لمبدأ الشفافية في التعاملات، وهو ما يجعلنا نطرح الإشكالية التالية:

ما هو انعكاس تكريس الشفافية في مجال الوظيفة العمومية على سير المرفق العام؟

المبحث الأول

تكريس الشفافية في التعاملات بين الموظف العام والمرتفقين

إن الموظف العمومي بحكم أنه المعني بتقديم الخدمة للمرتفقين، يجب عليه أن يتحلّى بأخلاق وأن يكرس عدة مبادئ على مستوى المرفق العام، كأن يكون محايداً، وأن يساوي بين جميع المرتفقين، وأن يمكنهم من الوصول إلى الخدمة وإلى المعلومة، وهذا ما نص عليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، وتعتبر هاته المبادئ من المبادئ تحكم سير المرفق العام، وهي مبادئ حديثة باستثناء المساواة التي تدخل ضمن المبادئ التقليدية

المصطلح عليها بمبادئ رولاند، و بالتالي إذا جمعنا كل هاته المبادئ سنجد أن العون العمومي بتطبيقه لها سيكرس الشفافية في التعاملات الإدارية، وهو ما نصت عليه المادة 09 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹، ومن خلال تكريس الشفافية نضع أسسا لأخلقه المرفق العام.

المطلب الأول: تكريس الشفافية في الوظيفة العمومية

للموظف العام نوعان في العلاقات في ميدان الوظيفة العامة، هناك علاقة وظيفية بينه وبين إدارته، وهناك علاقة بينه وبين المرتفقين و طالبي الخدمة أو المعلومة.

ويراد بها السلوكيات المتبعة داخل العمل الإداري، بغية توفير المناخ التنظيمي من خلال التفاعل بين الإدارة مع موظفيها بوضوح من دون وجود أدنى مستوى للسرية وينتج عن ذلك مشاركتهم في صنع القرار ورسم السياسة الخاصة بها ويحقق نوعا من الديمقراطية الإدارية. وبالتالي يضمن تواتر المعلومات للأفراد والعاملين في الإدارة على حد سواء مع مراعاة تبني المساواة في التعامل مع الأفراد².

الفرع الأول: الشفافية في عملية التوظيف:

تنص المادة 80 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03 على ضرورة إجراء المسابقات أو الفحص المهني كطريقة للتوظيف، وتنص المادة 81 على ضرورة إعلان قائمة المترشحين الناجحين في المسابقة، أو الفحص المهني³.

و يمثل إعلان المسابقات وقائمة المترشحين الناجحين مظهر من مظاهر تكريس الشفافية في ميدان الوظيفة العمومية، ويعتبر الإعلان عن المسابقة كذلك أولى الضوابط التي تكفل تحقيق مبدأ المساواة، والاستحقاق والجدارة، (وهي مبادئ حديثة لسير المرفق العام)، وهذا لما يتيح هذا الإعلان من ضمان تبليغ لشريحة كبرى من المترشحين الذين تتوفر فيهم شروط تقلد الوظيفة المعلن عنها، ولهذا يتم الإشهار عن فتح مسابقة على أساس الاختبار وجوبا في الصحافة الوطنية المكتوبة، وذلك في يومية باللغة العربية، وأخرى باللغة الفرنسية، حيث لا تتجاوز المدة بين الإشهارين 05 أيام، وهو ما نصت عليه التعليمات الوزارية المشتركة رقم 08 المؤرخة في 26 ماي 2008، والتي عدلت وتممت التعليمات الوزارية المشتركة رقم 08 المؤرخة في 16 أكتوبر 2004⁴.

وتكريسا للشفافية في عملية التوظيف صدرت عدة منشورات من أجل ضمان وصول إعلان إجراء المسابقة أو الاختبار المهني إلى أكبر شريحة واستغلال الأنترنت وهي:

-المنشور رقم 03 المؤرخ في 09 ماي 2007 و المتعلق بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الأنترنت⁵.

- المنشور رقم 32 المؤرخ في 02 جوان 2008 و المتعلق بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الأنترنت⁶.

-المنشور رقم 33 المؤرخ في 25 جوان 2008 و المتعلق بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الأنترنت⁷.

من هنا ومن خلال أحكام الأمر 03-06 و المناشير السالفة الذكر، نجد أن المشرع يسعى دائما لإضفاء الشفافية على الإجراءات في عملية التوظيف، وهو ما سيجسد مبدأ المساواة بين المتسابقين، و ضمان فوز الأجدر.

الفرع الثاني: الشفافية في التقييم

تنص المادة 102 على انه "تبلغ نقطة التقييم إلى الموظف المعني الذي يمكنه أن يقد بشأنها تظلما إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة التي يمكنها اقتراح مراجعتها"⁸

وهذا يعكس الشفافية في التعاملات الإدارية بين الموظف وسلطة التعيين أو المستخدم، حيث يتمكن من الإطلاع على نقطة تقييمه، وعلى أساسها يمكنه قبولها أو رفضها وتقديم تظلم بخصوص ذلك.

وكذلك تمثل هيئات المشاركة و الطعن مجالا لتكريس الشفافية في التعامل مع الموظف، وذلك من أجل ضمان حقوقه⁹.

الفرع الثالث: الشفافية في التأديب

تنص المادة 167 على: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوما إبتداء من تحريك الدعوى التأديبية"¹⁰

وحسب نص المادة 168 يتم تبليغ المعني بتاريخ مثلوه قبل 15 يوما على الأقل، كما يمكنه تقديم مبرر للغياب واسم من يمثله.

وطبقا للمادة 169 يمكن للموظف تقديم ملاحظاته مكتوبة أو شفوية و أن يستحضر شهودا، وأن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره.

وتنص المادة 172 على ضرورة تبليغ الموظف بالقرار التأديبي في أجل لا يتعدى 08 أيام إبتداء من تاريخ اتخاذه¹¹.

من خلال هاته الأحكام نجد أن الأمر 03-06 قد كرس الشفافية في ما يخص إجراءات التأديب في ميدان الوظيفة العمومية، وتنعكس من خلال التبليغ، والضمانات الممنوحة للموظف والاطلاع على الوثائق و ملفه التأديبي وتقديم الملاحظات شفويا أو كتابيا.

الفرع الرابع: الشفافية من خلال التصريح بالامتلاكات.

لقد نص الدستور الجزائري تجسيد للشفافية في تسير الشؤون العامة على ضرورة التصريح بالامتلاكات طبقا لنص المادة 24 في فقرتها الرابعة، وقد تضمن القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، في نص المادة 04 ضرورة التصريح بالامتلاكات للموظف العمومي ضمانا للشفافية حيث نصت على "قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بالامتلاكاته"¹².

المطلب الثاني: الشفافية بين الموظف و المرتفقين

ويكون ذلك انطلاقا من تطوير ظروف الاستقبال، والتي تعد من الوظائف التي تسهل مبدأ الولج للمرفق العام، وتزيد من جودة المرفق العام . بالإضافة إلى اعتماد الشفافية الإدارية في الأداء المرفقي، فهذه الأخير كفيلة بالقضاء على الفساد والحفاظ على المال العام، كما توسع قاعدة المواطنين في عملية الوصول للبيانات والمعلومات، وأكدت اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بمكافحة الفساد هذا المبدأ. ومن تدابير تحسين التواصل دعم أخلاقيات المرفق العام كذلك، حيث لا يمكن أن تكون الإدارة فعالة إلا بتوفر هذا المبدأ من خلال رفع الحس الأخلاقي للموظفين، ومن القوانين الجزائرية التي دعمت هذا المبدأ قانون الوظيفة العامة 03-06 بالفصل المعنون بواجبات الموظف¹³، حيث فرض تجنب الأفعال المنافية للوظيفة، وكذا تنفيذ المهام الموكلة له، الاحترام و الأدب مع المرتفقين، منع الهدايا..... الخ¹⁴.

وتظهر الشفافية على مستوى المرافق العامة من خلال ما يلي:

أولا: حياد الإدارة كصورة من صور الشفافية في التعاملات الإدارية:

تنص المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: ".....يضمن القانون عدم تحيز الإدارة.....تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة دون تماطل"

و بالرجوع إلى تعريف مبدأ حياد الإدارة فقد عرفه جاك روبير من خلال دراسته للحريات العامة على أنه «لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا إذا كان المرفق العام محايدا» وقد قسم الحياذ إلى قسمين الحياذ السلبي و هو عدم التمييز بين المرتفقين ،والحياذ الإيجابي و الذي يستوجب تدخل الدولة و سهرها على حماية المواطن، وقد عر الأستاذ دالوبادير (A delaubadère) "إن مبدأ حياذ المرفق العام يعني أن هذا الأخير يجب أن يسير وفقا لمتطلبات المصلحة العامة، و بالتالي فإن مسير المرفق العام لا يمكنه أن يستعمله لمنح امتيازات لبعض المصالح على حساب مصالح أخرى و لا استعماله كأداة للدعاية و المحسوبية¹⁵.

إذن من خلال تطبيق مبدأ حياد الإدارة ،سيكون جميع المرتفقين سواسية على مستوى المرفق العام، و الإدارة بتعاملها بحياد مع المرتفقين ستجسد مبدأ الشفافية في التعاملات و تسيير الشؤون العامة و هو ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانيا: تمكين المرتفقين من الوصول للخدمة و للمعلومة كصورة من صور الشفافية في التعاملات الإدارية إن ارتياد المنتفعين للمرفق العام بدون أي معيقات، بأي شكل كانت، من أهم تطلعاتهم و لهذا ظهر مبدأ اللوجية ، أي ضرورة القضاء على التعقيدات الإدارية و كثرة النصوص التشريعية و التنظيمية، و غموض بعض القواعد فيها، و التي قد تؤدي إلى عدم القدرة على الفهم و التواصل بين المرفق العام و المنتفع، لأن وضوح النصوص و الإجراءات هو ما يجسد دولة القانون، و بساطة العمل الإداري هو الكفيل بتحسين العلاقة بين المرافق العامة و المنتفعين من خدماتها¹⁶. و هو الأمر كذلك بالنسبة للولوجية و ذلك بتأمين تواجد المرافق العامة على كامل التراب الوطني لتسهيل الوصول للخدمات التي أنشأت لأجلها¹⁷.

وقد نصت المادة 55 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات و الوثائق و الإحصائيات و الحصول عليها و تداولها¹⁸....."

وهنا نجد أن المؤسس الدستوري قد ألزم الموظف العمومي بضرورة التعامل بشفافية مع المرتفقين بخصوص تمكينهم من الوثائق والإحصائيات، وهذا كفيل ببناء الثقة بين المرفق والمرتفق.

فمن هنا نجد أن تمكين المرتفق من الوصول للخدمة و من للمعلومة تعتبر من أهم صور تكريس الشفافية في التعاملات الإدارية بين العون العمومي و مرتادي المرفق العام.

ثالثا: المساواة بين المرتفقين كصورة من صور الشفافية في التعاملات الإدارية.

يعرف مبدأ المساواة أمام المرفق العام أنه "عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت المراكز القانونية"، وتعرفه الدكتوراة نادية ضريفي في كتابها المرفق العام و التحولات الجديدة بأنه: "التزام المرفق العام بتقديم الخدمات للمنتفعين دون تمييز غير مبرر"¹⁹

ولقد نصت المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات وبدون تمييز"²⁰

من هنا تتجه إرادة المؤسس الدستوري إلى فرض المساواة بين المرتفقين على الموظف العمومي ، مما يلزمه الحياد والشفافية في التعامل وتقديم الخدمة أو المعلومة.

المبحث الثاني

الوقاية من الفساد في ميدان الوظيفة العمومية:

يعتبر ميدان الوظيفة العمومية مجالا خصبا لانتشار جرائم الفساد التي يكون فيها الموظف العام أحد أهم أطرافها، و القاسم المشترك بين جميع هاته الجرائم، ويمكن القول أن الموظف العام بارتكابه لهاته الجرائم ستغيب الشفافية عن تسييره ، وسيخالف القوانين و التنظيمات.

إذن ما هي تلك الجرائم التي يتم ارتكابها من طرف الموظف العام في وسط تغيب عنه الشفافية في تسيير الشؤون العامة؟.

المطلب الأول: جرائم الفساد في الوظيفة العمومية:

تعددت صور الجرائم في ميدان الوظيفة العامة، والتي تظهر عند غياب الشفافية في التعاملات وأهم الجرائم المقترنة بالموظف العام هي:

الفرع الأول: منح امتيازات غير مبررة:

و يطلق عليها كذلك مصطلح جريمة المحاباة وقد عرفها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 26 ، وجاء نص المادة كالتالي: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشرة سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج:

كل موظف عمومي يقوم بإبرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقدا أو اتفاقية أو صفقة أو ملحقا مخالفا بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير.

كل تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص أو بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم ، ولو بصفة عرضية بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ويستفيد من سلطة أو تأثير أعوان الهيئات المذكورة من أجل الزيادة في الأسعار التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التموين²¹

فهنا ومن خلال هاته المادة نجد أن الموظف العمومي في سبيل منح امتيازات غير مبررة، يلجأ لخرق القوانين والتنظيمات وهو ما يؤدي لانعدام الشفافية في التعاملات.

الفرع الثاني: الرشوة

تعددت تعريفات الرشوة ولعل أهمها هو وعد عون عمومي بمزايا غير مستحقة أو عرضها عليه بشكل مباشر أو غير مباشر لصالحه أو لصالح كيان آخر أو شخص آخر وذلك من أجل قيامه بعمل أو امتناعه عن عمل يدخل ضمن أعماله الوظيفية الرسمية²²، وقد عرفها القانون 01-06 في نص المادة 25 حيث جاء كالتالي: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشرة سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج:

كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.

كل موظف عمومي طلب أو قبل، بشكل مباشر أو غير مباشر، لنفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته²³

الفرع الثالث: الاختلاس

تناول القانون 01-06 الاختلاس في نص المادة 29 كالتالي: "..... كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمدا وبدون وجه حق أو يستعمل علة نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها²⁴"

ولا يستطيع الموظف العام القيام بهذه الجريمة إلا بخرق مبدأ الشفافية في التعاملات، سواء مع الإدارة أو مع المرتفقين.

الفرع الرابع: الغدر

وهو مطالبة الموظف العام أو تلقيه أو يحصل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء ، أو يجاوز ما هو مستحق الأداء سواء لنفسه أو لصالح الإدارة، أو لصالح الأطراف الذين يقوم بالتحصيل لحسابهم²⁵.

ومن خلال هذا التفصيل نلاحظ غياب الشفافية في تعامل الموظف العام مع المرتفقين من خلال الغدر بهم وتحصيل ومطالبتهم بأموال غير مستحقة الأداء أو يتجاوز ما هو مستحق الأداء، وهو ما يعتبر جريمة من جرائم الفساد.

الفرع الخامس: أخذ فوائده بصفة غير قانونية

أكد عليها قانون الوقاية من الفساد و مكافحته انطلاقا من نص المادة 35 على أنه : " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما بعقد صوري وإما عن طريق شخص آخر فوائدا من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مديرا لها أو مشرفا عليها بصفة كلية أو جزئية وكذلك من يكون مكلفا بأن يصدر إذنا بالدفع في عملية ما أو مكلفا بتصفية أمر ما ويأخذ منه فوائدا أيا كانت"²⁶

المطلب الثاني: دور السلطة العليا للشفافية في محاربة هاته الجرائم والآفات

من خلال دسترة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، نجد أن الدور الوقائي لهاته السلطة يتمثل في عدة نقاط:

-رسم مخطط ووضع استراتيجية الوقاية من الفساد: حيث تقوم السلطة هنا بوضع الاستراتيجيات التي تجد أنها ناجعة وتدعم تكريس الشفافية، وتساهم في الوقاية من الفساد ، وهي استراتيجية وجب على جميع الجهات المعنية الالتزام بها.

-التحري وجمع المعلومات والتبليغ: كانت فيما سبق مهمة التحري وجمع المعلومات والتبليغ فيما يخص جرائم الفساد من الاختصاص الحصري للنيابة العامة، لكن مع دسترة السلطة العليا للشفافية، أصبح هاته العمليات تدخل في مجال اختصاصها، وفيما سبق كانت الهيئة تحيل ملفات الفساد إلى وزير العدل حافظ الأختام، والذي بدوره يقوم بإخطار النائب العام، وهو ما يؤثر سلبا في سير التحقيقات ويخرق الشفافية²⁷.

-الطابع الاستشاري للسلطة: يدخل ضمن نطاق السلطة العليا للشفافية، حق إبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة أو مقترحات القانونيين التي يقدمها النواب، بشرط أن تكون هاته المشاريع أو المقترحات

في مجال اختصاصها، أي في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، ورغم هذا يبقى استشارة السلطة ورأيها غير ملزم للحكومة والبرلمان²⁸.

-التكوين والتحسيس: إن الدور التحسيبي والتكويني لسلطة العليا للشفافية، يمارس على شريحة واسعة في المجتمع، فهو يشمل الهيئات والمؤسسات العمومية أو الخاصة، ومنظمات المجتمع المدني، والهدف من هاته العملية هو المساهمة في الوقاية من الفساد ومكافحته، وتكريس الشفافية وبالتالي أخلاق الحياة العامة، وإعطاء الأولوية للمجتمع المدني في نشر ثقافة الوقاية من الفساد، والنزاهة والشفافية، وذلك من خلال التكوين²⁹.

وكذلك تساهم السلطة العليا في تكوين الأعوان التابعين للأجهزة المختصة والمكلفة بالشفافية والوقاية من الفساد،

الخاتمة:

من خلال هاته الدراسة نجد أن الموظف العام هو المنطلق والمرتكز من أجل تجسيد وتكريس الشفافية في التعاملات، وذلك من خلال علاقته مع الإدارة والعلاقة الداخلية وهنا وجب على كلى الطرفين أي الإدارة والموظف أن تكون الشفافية تصبغ التعاملات الإدارية بينهما، وأن لا تخرج من إطار التشريعات المعمول بها، وهو نفس الأمر بالنسبة لتعاملات الموظف العام مع طالبي الخدمة من المرتفقين، وينحصر دور السلطة العليا للشفافية هنا في الحرص والوقوف على مدى شفافية هاته التعاملات، والردع إن تطلب الأمر، مع القيام بدورها التحسيبي والتكويني للموظفين من أجل الوقاية من جرائم الفساد المرتبطة بالموظف العام داخل المرافق والمؤسسات العامة.

ومن هنا نقدم التوصيات التالية:

-يجب تحيين قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بما يتطابق مع اختصاصات السلطة العليا للشفافية حيث أنه مازال في بعض موادها يتناول الهيئة.

-العمل على تكثيف التكوين والتحسيس في مجال الوقاية من الفساد.

-تحيين القانون الأساسي للوظيفة العمومية بما يضمن الشفافية في عملية التوظيف والترقية والتأديب.

-وضع مدونة سلوك الموظف العام مستقلة ومفصلة أكثر مثلما هو معمول به في الكثير من الدول على غرار تونس.

- ¹ - أنظر المادة 09 من الدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.
- ² - صالح عبد عايد العجيلي، ناظر أحمد المنديل، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية لعدد الخاص لبحوث القانون العام المنعقد تحت عنوان "الإصلاح الدستوري و المؤسساتي الواقع و المأمول، كلية القانون جامعة بغداد، العراق، 2018، ص 222.
- ³ - أنظر المادة 80.81 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15-07-2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر. عدد 46، المؤرخة بتاريخ 16-07-2006.
- ⁴ - أنظر التعليمات الوزارية المشتركة رقم 08 المؤرخة في 26 ماي 2008 و المتعلقة بكيفية تنظيم المسابقات و الامتحانات المهنية.
- ⁵ - المنشور رقم 03 المؤرخ في 09 ماي 2007 و المتعلق بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الأنترنت
- ⁶ - المنشور رقم 32 المؤرخ في 02 جوان 2008 و المتعلق بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الأنترنت
- ⁷ - المنشور رقم 33 المؤرخ في 25 جوان 2008 و المتعلق بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الأنترنت
- ⁸ - أنظر المادة 102 من الأمر 03-06 السالف الذكر.
- ⁹ - أنظر من المادة 62....73، من الأمر 03-06 السالف الذكر.
- ¹⁰ - أنظر المادة 167 من الأمر 03-06 السالف الذكر.
- ¹¹ - أنظر المواد 168، 169، 172 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، المؤرخة في 16/07/2006
- ¹² - قانون 01-06 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريد الرسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، ص 05.
- ¹³ - القانون الأساسي للتوظيف العمومية السالف، ص 06-07.
- ¹⁴ - معروف جهاد، "المرفق العمومي بين ضرورة التحديث و تحديات الواقع القانوني في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص منازعات عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي/الجزائر، 2017/2018، ص 55-58.
- ¹⁵ - طوبال بوعلام، الموظف العمومي و مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، تخصص نشاط إداري و مسؤولية إدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد أمين دباغين، سطيف، الجزائر، 2022، ص 10.
- ¹⁶ - سليمان حاج عزام، "دور المبادئ العامة للمرفق العام المفوض" مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد بوضياف العدد السادس، المسيلة/الجزائر، 2018، ص 144.
- ¹⁷ - سليمان حاج عزام، المرجع نفسه، ص 144.
- ¹⁸ - أنظر المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁹ - عقيلة جعيجع، فطيمة بن سنونسي، مبدأ المساواة امام المرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2022، ص 2201.

- ²⁰ -أنظر المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ²¹ -أنظر المادة 26 من القانون 01-06 السالف الذكر.
- ²² -خلدون عيشة، مكافحة الفساد في الصفقات العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2022، ص 1950.
- ²³ -أنظر المادة 25 من القانون 01-06 السالف الذكر.
- ²⁴ -أنظر المادة 29 من القانون 01-06 السالف الذكر.
- ²⁵ -أنظر المادة 30 من القانون 01-06 السالف الذكر.
- ²⁶ -خلدون عيشة، المرجع السابق، ص 1951.
- ²⁷ -كمال مصطفىاوي، علي معزوز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020: مقارنة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة، مجلة البطل القانوني، المجلد 03، العدد 02، جامعة البويرة، الجزائر، 2021، ص 104.
- ²⁸ -كمال مصطفىاوي، علي معزوز، المرجع نفسه، ص 105.
- ²⁹ - كمال مصطفىاوي، علي معزوز، المرجع السابق، ص 105.

أخلقة المرفق العام من خلال دسترة مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية واستحداث السلطة العليا للشفافية

The morality of the public utility through the constitutionalization of the principle of transparency in the management of public affairs and the creation of the supreme authority for transparency



أ.د/ إلياس جوادي.

جامعة الشهيد حمة لخضر (الجزائر)،

djouadi.ilyes@yahoo.com

ط.د/ مسعودي تمام

جامعة الشهيد حمة لخضر (الجزائر)،

Messaoudi-temame@univ-eloued.dz

ملخص:

يعتبر المرفق العام أحد أهم الوجهات التي يقصدها المرتفقين في حياتهم اليومية من أجل الإستفادة من الخدمات أو القيام بمختلف العمليات ، وبالتالي فهو يشغل حيزا كبيرا في الحياة العامة، وأصبح لزاما ضبط سيره وأخلقه من خلال تكريس عدة مبادئ سيره ، وتمثل الشفافية في التعاملات أحد أهم المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرفق العام، فقد تمت دسترة الشفافية كمبدأ يحكم التعاملات في التعديل الدستوري لسنة 2020، بعد أن كانت قبل ذلك ذات قيمة دون دستورية، نجدها في القوانين العضوية والقوانين العادية فقط دون الدستور، بالإضافة إلى إستحداث مؤسسة رقابية هي السلطة العليا للشفافية من أجل تكريس هذا المبدأ، كون الشفافية تعزز من ثقة المواطن في المرفق ، من خلال أخلقه.

وعليه فدسترة الشفافية وإستحداث سلطة عليا للشفافية في التعديل الدستوري لسنة 2020، يمثل قفزة نوعية في سبيل أخلقة المرفق العام.

الكلمات المفتاحية: المرافق العامة، الوقاية من الفساد، الصفقات العمومية، الوظيفة العامة، الديمقراطية التشاركية.

Abstract: The public utility is considered one of the most important destinations that the utility users go to daily to benefit from the services, and therefore it occupies a large space in public life, and it has become necessary to control its functioning and morality by devoting several principles of its functioning, and transparency in dealings is one of the most important modern principles that govern the functioning of the public utility. Transparency has been constitutionalized as a principle that governs transactions in the constitutional amendment of 2020, in addition to the creation of a supervisory institution that is the supreme authority for transparency in order to

enshrine the principle of transparency, given the importance of this principle and the need to embody it at the level of public facilities, since transparency enhances the citizen's confidence in the facility, from during his creation.

Therefore, the constitutionalization of transparency and the creation of a supreme authority for transparency in the constitutional amendment of 2020 represents a quantum leap in the way of moralizing the public service.

مقدمة:

إن علاقة المواطن بالمرفق العام علاقة مستمرة و يومية، وهو ما يجعل الخدمة العمومية تشغل حيزا كبيرا و هاما في الحياة العامة، مما يستوجب وضع مبادئ تحكم سير هاته المرافق و تضبطها وهو ما يؤدي بطبيعة الحال إلى أخلقتها، ولقد وضع فقها القانون الإداري كما نعلم على غرار مبادئ رولاند وهي مبدأ المساواة و السير بانتظام و التكيف مع التغيرات ،وقد وضعها الفقه كوسيلة ضامنة لخصوصية المصلحة التي يحققها المرفق و سميت أيضا بالمبادئ الضامنة للمصلحة العامة أو الراعية لخصوصية المرفق العام، بل و لم تعد تقتصر على تلك المبادئ التقليدية فقط و ظهرت المبادئ الحديثة إثر تغير دور الدولة و تدخلها الإيجابي في تقديم خدمات أفضل و هي مبدأ الشفافية و مبدأ النوعية و الجودة و مبدأ الحياد، و هذه المبادئ الحديثة الشائعة و تطبيقاتها و النصوص القانونية بخصوصها كثير ، و بالإضافة لهذه الأخيرة هناك مبادئ أخرى عديدة، يصعب حصرها لأنها تختلف حسب نوعية الخدمة التي يقدمها المرفق العام المرفق العام.

ولقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بدسترة الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وهو ما نصت عليه المادة 09، وإستحدثت كذلك مؤسسة رقابية جديدة من أجل تكريس الشفافية، وسنقف من خلال هاته الدراسة على دور السلطة العليا للشفافية في تكريس الشفافية ، وإنعكاس ذلك على المرافق العامة. من هذا المنطلق نطرح الإشكالية التالية: ما هي إنعكاسات دسترة مبدأ الشفافية و إستحداث السلطة العليا للشفافية على أداء المرفق العام و أخلقته؟

01: مفهوم أخلاق المرفق العام.

تدخل القيم و الأخلاق في تكوين الثقافة الشخصية و بذلك فهي عامل مؤثر على حياة كل الأفراد من الناحيتين الخاصة و العملية ، و يشمل تأثيرها سلوكات الأفراد و إتجاهاتهم و علاقاتهم و من ثم فهي تؤدي دور موجه لسلوك الأفراد داخل المرافق العامة و خارجها¹، و من هنا نجد أن مفهوم الأخلاقيات مفهوم واسع و ينطبق على المجتمع بكل مكوناته و بصفة عامة، لكن إذا قمنا بالتخصيص و توضيق المفهوم و قلنا أخلاقيات المرفق العام ، فماذا تمثل هذه الأخلاقيات ؟، و التي ستكون عملية إرسائها بمثابة أخلاق للمرافق العام؟.

01-01: مفهوم الأخلاقيات.

تعني الأخلاقيات بصورة عامة مجموعة المعايير و القيم التي يستند لها المجتمع من أجل التمييز بين ما هو صحيح و ما هو خطأ، و أو ما هو جيد و ما هو سيئ، إذن فهي مفهوم الصواب و الخطأ في السلوك، و إن الأخلاقيات في كل مجتمع هي نتاج تطور تاريخي طويل ، لذا فهي ضرورية في تكوين المجتمع و المحافظة على

إستقراره و الحياة الإجتماعية، كما تمثل الأخلاقيات عند البعض مطلقات في التمييز بين الفضيلة والرذيلة، أي ماهو جيد وما هو سيئ، وهذا ما نسميه بالأخلاق المثالية². وتنقسم الأخلاقيات إلى :
-أخلاقيات المبدأ: وتقوم على قيم مطلقة ونهائية لا توسط فيها بين الصواب والخطأ.
-أخلاقيات الواجب: وتقوم على قيم نسبية فالوسيلة والأساس فيها ما هو محدد في بيئتها المحدودة³.
02-01 : تعريف أخلة المرفق العام.

عرف الباحثون أخلاقيات الأعمال بأنها: "سلوك مهني وظيفي يعبر عن مجموعة من الأعراف و القيم و التقاليد التي يتفق ويتعارف عليها أفراد أو مجتمع ما حول ما هو خير و حق و عدل في تنظيم أمورهم". وعند النظر إلى أخلاقيات الأعمال من منظر أنشطة المنظمة وتعاملاتها يعرف بأنها: "كل ما يتعلق بالعدل و المساواة في توقعات المجتمع و المنافسة النزيهة و الإعلان و العلاقات العامة و المسؤولية الإجتماعية و حرية المنتفعين و التصرفات السليمة في البيئة المحلية"⁴.

إن خدمة المرفق العام لا تحتاج فحسب إلى هياكل التنظيمات و الأطر التشريعية و الترتيبية، بل تحتاج أيضا إلى نظام قيمي و ميثاق أخلاقي يجتمع حوله الفاعلين من أجل تحقيق التأزر و التنمية المستدامة⁵، و يهدف أخلة المرافق العامة نشير إلى أن معايير سلوك الموظف العامل في المؤسسات الدولية التي صدرت عام 1954 من الأمم المتحدة إحدى المحاولات في هذا الصدد وكذلك ما أصدرته غرفة التجارة الدولية icc سنة 1996 و المتعلق بميثاق العمل للقضاء الفساد الإداري و الرشوة، وفي بريطانيا و بالضبط في القطاع العام أصدرت الحكومة ميثاق أخلاقي لموظفيها الهدف منه الحفاظ على حياد الجهاز البيروقراطي و عدم تأثره بالضغوط السياسية و قامت الدول العربية بمحاولات أولية لإصدار ميثاق العمل مثل محاولة بيت الزكاة في الكويت لإصدار ميثاق عمل لهذه الهيئة سنة 1989⁶،

03-01 : معوقات أخلة المرفق العام.

كما أن أخلة المرفق العام تقوم على سلوك الموظف بجميع من يتعامل معه في المرفق العام وبطريقة تأديته لوظيفته، كذلك فساد المرفق العام سببه الموظف العمومي بالدرجة الأولى نتيجة الانحراف و تحول الوظيفة من تكليف قانوني و أمانة وطنية مقدسة إلى سلعة يتم المتاجرة بها، و فساد المرفق العام يقوم على أساس الإستعمال السيئ للسلطة، وغياب الشفافية، و بمعنى آخر هو الحالة التي يعمل فيها الموظف بشكل مباشر أو غير مباشر على التأثير غير المشروع و غير القانوني على صاحب الحاجة⁷.

و كذلك غياب مفهوم المسائلة و الإلتزام بمبادئ التي تحكم سير المرفق العام و القوانين و التعليمات و هذه المظاهر يكثر إنتشارها في الدول النامية، و بذلك تحول هدف المرفق العام من خدمة الشعب إلى خدمة فئة قليلة من المواطنين، و هذا ما يولد حالة من الكره و الحقد على الموظفين المفسدين و الذي ينتج عنه في بعض الأحيان صراعات بين المواطن و إدارته⁸ (كما هو ملاحظ في السنوات الأخيرة ظاهرة غلق البلديات و مرافق عامة من طرف المواطنين)

من هنا نستنتج أن المعوقات المرتبطة بشخص الموظف العام، أو أخلاق العون العمومي ، بالإضافة إلى غياب النصوص المتعلقة بأخلاق المرافق العامة أو القصور فيها، والتهاون في تطبيق النصوص الموجودة و السارية المفعول، تمثل العقبة الأكبر في سبيل أخلاق المرفق العام.

04-01 : أهمية أخلاق المرفق العام.

إن أخلاق المرفق العام تكون نتيجة لتطبيق العديد من المبادئ التي تحكم سيره سواء ذات القيمة الدستورية أو ذات القيمة الدون دستورية، لأنه وببساطة متى طبقنا جميع المبادئ المتعلقة بالمرفق العام، نقول أننا قد قمنا بأخلاق المرفق العام، وبعبارة أخرى متى سعينا و اجتهدنا في تطبيقها فإننا نسعى لأخلاق المرفق العام. ونلاحظ كذلك أن أخلاق المرفق العام يتركز على العون العمومي بالدرجة الأولى لأنه هو المعني بتطبيق المبادئ التي تحكم سير المرفق العام.

و تكمن أهمية أخلاق المرفق العام أنها تعزز من الثقة بين المرتفق و المرفق العام ، وبصفة عامة بين المواطن و الدولة، وهو ما يؤسس لإستقرار إجتماعي وسياسي.

02: مفهوم مبدأ الشفافية:

01-02: تعريف مبدأ الشفافية:

تعرف الشفافية على أنها كافة العمليات الإدارية و المالية و الخطط المستقبلية، التي تكون متاحة للمواطنين بالوقت المناسب، وهي تعني إتاحة المجال للمواطنين للتعبير عن آرائهم التي تساهم في تطور المرافق العامة ، كلما سنحت الفرصة. وقد صدر عن المحكمة العليا الأردنية تعريف⁹ أكدت فيه أنها وجوب توثيق الإجراءات التي تم اتخاذها تحقيقا لمبدأ الشفافية .

وقد ورد هذا المصطلح في عدة قوانين داخلية و دولية، منها المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، قانون الوقاية من الفساد و مكافحته 01-06 (م.03.04.10)،¹⁰ الأمر 05-10¹¹ المتتم للقانون 01-06 السابق (م.09)، القانون الفرنسي الصادر في 08 فيفري 1995¹² ، وكذا في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، ميثاق الشبكة العربية للمساءلة و مكافحة الفساد... . وقد ألزم الرأي رقم 01 المؤرخ في 14/09/2019¹³، الصادر عن المجلس الدستوري الجزائري سابقا السلطات العمومية بتنظيم الانتخابات بإحاطتها بالشفافية و الحياد .

02-02: أهمية مبدأ الشفافية وعلاقته بمبدأ المساءلة:

أصبحت الشفافية أحد أهم المبادئ التي تركز عليها الإدارة الحديثة للمرافق العامة، ودورها الأساسي في محاربة الفساد المتغلغل داخلها و إتاحة الفرصة للأفراد في المشاركة في القرارات و معرفة المتغيرات التي تحيط بالمرافق العامة، مما يحفزهم على دعم و تطوير ابتكاراتهم المساهمة في دفع المرافق العامة للوصول بها إلى أداء أعمالها على أكمل وجه، بالتالي تحقيق مصلحة عامة تعم بها الفائدة على كل أفراد الدولة¹⁴. كما أن هذا المبدأ يعزز الثقة في البيئة القانونية ، ويجعلها أكثر أمانا، ويضمن فرصا للمنافسة النزهة و الاستثمار،

كما يوفر اللغة النصوص والإجراءات الواضحة، وقد كرست القيمة القانونية لهذا المبدأ من قبل المحاكم أواخر القرن 19، كما ورد -إلى جانب الحياد والموثوقية- في ميثاق الخدمات العامة لفرنسا عام 1992¹⁵.

03-02: علاقة الشفافية بمبدأ المساءلة¹⁶ : تعد المساءلة من المفاهيم الشائعة رغم عدم تحديدها بدقة، حيث تعرف المساءلة أنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الإدارة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات. وقد عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة والغش¹⁷.

يرتبط مبدأ الشفافية بمبدأ المساءلة، حيث يعزز كل منهما الآخر ويرتبط به ارتباطاً وثيقاً، إذ في غياب الشفافية لا يمكن وجود مساءلة، ومثل لم تكن مساءلة فلن يكون للشفافية قيمة، وكلاهما يعمل في إيجاد إدارة فعالة ومنصفة. إن غياب المساءلة يعدم وجود الشفافية ويفرغها من الأهداف التي تسعى لها، فمساءلة المقصرين ومحاسبتهم تمنح شعوراً للمواطنين بأن المرافق العامة تعمل وفق منهج يصبو إلى الإصلاح والتقدم والتطور¹⁸.

04-02: متطلبات الشفافية : يحتاج تطبيق مبدأ الشفافية في المرافق العامة إلى عدد من المتطلبات لا بد من توفرها للوصول لشفافية منشودة، فهي تتطلب تضافر الجهود التشريعية التي تعد الأساس لهذا المبدأ، فإن تم تكريسها في القوانين والأنظمة فإن ذلك يعد نقطة الانطلاق الواقعية لكل المرافق العامة. وتتطلب الشفافية لتجسيدها إدارة فاعلة قادرة على تطبيقها، حيث أن هذا المبدأ يفرغ من محتواه ما لم يطبق خلال العمل، حيث ترتبط به إجراءات بسيطة، واضحة، سهلة، معلنة، سريعة، وهذا لا يتحقق إلا بوجود ثقافة تنظيمية منتشرة، وتساعد بعض الأنظمة كالمكاتب المفتوحة مثلاً على تجسيد هذا المبدأ، وكذا إعطاء العاملين حرية الإفصاح عن آرائهم والمشاركة بصنع القرار. كما تتطلب الشفافية كذلك وجود رقابة إدارية وبرلمانية وإعلامية وقضائية تضمن حمايتها من كل أشكال الانتهاكات التي قد تتعرض لها¹⁹.

03: أهم تطبيقات مبدأ الشفافية والاستثناءات الواردة عليها :

للشفافية اليوم مجالات شاملة لتطبيقها، حيث أصبحت كل المؤسسات والمنظمات، والكيانات مطالبة بتفعيلها كضرورة لحماية مصالح المرافق العامة والمرتفقين على حد سواء، ومن بين أبرز تطبيقات مبدأ الشفافية : الميزانية ، مكافحة الفساد ، الصفقات العمومية، الإدارة الإلكترونية ، (كما تدعم الشفافية المبادئ الأخرى كمبدأ حرية المنافسة وتحافظ على المال العام)²⁰.

وقد أضحت مبدأ الشفافية من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كل أنظمة الدول، المتقدمة والمتقدمة وأصبحت السرية مجرد استثناء، أي أن هناك استثناءات لا بد من مراعاتها حفاظاً على مبادئ كبرى، من بينها السيادة، السري، المصلحة العامة، ونسوق بعض الأمثلة لتبيان ذلك:

- السرية المصرفية: وذلك بحفظ أسرار العملاء وعملياتهم المصرفية، ما يقض نص أو اتفاق بغير ذلك. ويدخل هذا الكتمان في باب كتمان السر المهني²¹.

- أمن الدولة : فلا يمكن مشاركة صنع القرارات داخل مرفق الدفاع والأمن لطبيعته التي تقتضي السرية حفاظا على الأمن داخل الدولة²².

01-03:أهم صور تكريس الشفافية في القانون الجزائري:

-في مجال الصفقات العمومية:

كانت الجزائر من بين الدول للتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003/10/31)، ولو بتحفظ في 2004، وكذلك في اتفاقيات الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد بـمابوئو يوم 2003/07/11 وصادق عليها في 2006، وكذا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة(2000/11/15)، وغيرها من الاتفاقيات المكرسة للشفافية.....ونظرا لكون مجال الصفقات العمومية بالجزائر أبرز مظهر للفساد بالجزائر، كونها ممولة من الدولة، مما أدى لهدر المال العام، فدفع بالمشروع الجزائري لإصدار جملة قوانين وتنظيمات، لتعزيز آليات مكافحة الفساد، بتوفير قواعد أكثر شفافية ومنافسة نزيهة، ومعايير موضوعية²³.

وقد نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر، على جملة من المبادئ من بينها حرية الطلب، المساواة، شفافية الإجراءات، هذا ونصت المواد (09،11،162) من المرسوم السابق عليه بمحتوى مشابه لسابقتها . وأحاط القانون مبدأ الشفافية في مجال الصفقات بإجراءات تضمن تطبيقه على أرض الواقع، منها إلزامية إعلان الصفقة (م61)، إجراء المنح المؤقت للصفقة²⁴.

وهنا يكون الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية يكمن في كشف التجاوزات ومخالفة التشريع خاصة في مرحلة الإبرام،

-في مجال الديمقراطية التشاركية:

و تعني أن يكون للمواطنين تأثير على القرارات والسياسات والميزانيات والأنشطة الحكومية التي تعنيهم، مما يساهم في تحسين تقديم الخدمات العمومية، وينبغي أن تكون المشاركة جادة وذات نوعية من جهة، وأن تلتزم الدولة والجماعات المحلية من جهة أخرى بإعلاء صوت المواطن والاستجابة له²⁵. وقد عرف الدكتور محمد بوضياف التشاركية على أنها: تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في صنع القرار²⁶.

لقد خلق التواصل بين الدولة والفاعلين الاجتماعيين والإقتصاديين تكثيف الجهود لتسيير أفضل للحي أو الجماعة أو المدينة كما ضمن مشاركة المواطن في التنمية المحلية وإغناء لمختلف المشاريع بآرائه وإقتراحاته، والقيام بدور أكبر والإنخراط الإيجابي في عملية التسيير وبهذا تحول المواطن من مستفيد ومنتفع إلى مشارك فعلي في إنجاحها²⁷.

و يعد مبدأ التشاركية أحد ركائز التأهيل المؤسساتي، و الهدف منه هو وضع حد للسمة الإنغلاقية التي ضلت تقبع على العمل الجماعي كما، و الدعوة إلى مقومات التسيير المحلي التشاركي القائم على ميكانزمات الإنفتاح و التواصل و الإسهام الفعلي لمجموع القوى الحية المحلية التي تتصدرهم الساكنة كشريك أساسي لا محيد عنه، و يستهدف إزاحة ثقافة الإقصاء و التهميش و إحتكار المبادرة في إختيار و صنع القرارات و من ثمة فإنها تؤكد على توسيع دائرة الشراكة و الإندماج بين المرفق العام و المنتفعين²⁸.

نجد أن هذا التوجه قد إنتهجه الدولة من خلال التشاركية بين الجماعات المحلية و المواطنين و مكونات المجتمع المدني و المتعاملين الإقتصاديين بشكل عام، فقد نصت المادة 103 من قانون البلدية على "يشكل المجلس الشعبي إطارا للتعبير عن الديمقراطية و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"²⁹. و كذل نصت المادة 12 على ((يسهر المجلس البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم)) ، و المادة 30 و التي نصت على نشر و تعليق المداولات للإطلاع عليها من قبل المواطنين³⁰ ، و كذلك نصت المادة 15 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته على: ((يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد و مكافحته بتدابير مثل إعتداد الشفافية في كيفية إتخاذ القرار و تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.....))³¹

تنص المادة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية"³² و تفعيل هذا الدور لن يكون إلا من خلال تكريس الشفافية وإشراك المواطن في هذا المجال، و تمكينه من الوصول للمعلومة و المشاركة في المداولات.

فلقد أصبحت مشاركة المواطنين من العناصر الأساسية للحكم الرشيد خاصة على المستوى المحلي ، و بالتالي فإن جعل الهيئات المحلية أكثر خضوعا لهذه القيم و إستجابة لمطالب المواطنين من شأنه أن يؤدي إلى تحسين الخدمات العامة و تعزيز النمو الشامل و التنمية المستدامة³³. و يتضح لنا جليا أن المقاربة الجديدة في التسيير المحلي ، تتوجب إعادة النظر في العلاقة بين المرفق العام و المنتفعين و هو التصور الجديد الذي عمل المشرع على تأطيره بنصوص قانونية ، في إنتظار وضع ميثاق للمرافق العامة و بناء على هذا فإن تبني النظام السياسي الجزائري للحكمة الرشيدة هو نتيجة مباشرة لتبني اللامركزية و وضع إطار قانوني يمنح الفاعل السياسي و الإقتصادي و المدني المشاركة و الإنتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية³⁴.

بالإضافة لهذا نجد أن المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص على: " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول للمعلومات و الوثائق الإحصائيات و الحصول عليها و تداولها"³⁵

لكن بالرجوع للواقع العملي نجد أن إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية غير وارد، وهو ما يجب أن تصدر بشأنه قوانين ردعية، وعدم ترك الديمقراطية التشاركية حبرا على ورق، وتكريس الديمقراطية التشاركية هو من صميم الشفافية، ويدخل ضمن الإطار الرقابي للسلطة العليا للشفافية.

- في مجال الوظيفة العمومية:

إن بدسترة مبدأ الشفافية من خلال المادة 09 من التعديل الدستوري والتي تنص على "ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية"³⁶، وإستحداث السلطة العليا للشفافية، وبالرجوع للقانون الأساسي للوظيفة العامة 03-06³⁷، نجد أنه المشرع الجزائري يسعى إلى تجسيد مبدأ الشفافية في إجراءات الإلتحاق بالوظائف و المناصب، وهذا وفق إجراءات تضمن النزاهة، ودور السلطة العليا هنا كجهة رقابية أن تقف على مدى مطابقة إجراءات التوظيف للقوانين المعمول بها في هذا المجال، وكذلك إجراءات الترقية والتأديب و مدى تكريس الشفافية بهذا الخصوص،

02-03: الهياكل والاتفاقات الدولية لدعم مبدأ الشفافية : هناك العديد من الهياكل الدولية الداعمة لمبدأ الشفافية سنكتفي بذكر بعضها: المنظمة الدولية للشفافية (تأسست في 1993)، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (اعتمدها الجمعية العامة في 2003/10/31، وصادقت عليها الجزائر في 2004/04/19)، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته (2003/07/11) وصادقت عليها الجزائر في 2006/04/10)، المنظمة العربية للشفافية و النزاهة (تأسست في 2012/03/29)، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (بموجب القانون 06-01، وأسسها المرسوم الرئاسي 413-06 بتاريخ 2006/11/22)³⁸، بالإضافة لإستحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته في التعديل الدستوري لسنة 2020، في الفصل الرابع من الباب الرابع المخصص لمؤسسات الرقابة، المادة 204 و 205.

أما من حيث الإحصائيات فقد احتلت الجزائر المرتبة 116 من أصل 180 دولة عبر العالم، حسب موقع منظمة الشفافية العالمية، وذلك بحيازة 33 نقطة من 100 ، لتساوي في ذلك أنغولا و سلفادور ومنغوليا والفلبين وأوكرانيا و زامبيا التي احتلت المرتبة نفسها، وكان الوضع في المغرب أفضل بكثير من ذلك باحتلاله للمرتبة 94 من 180 دولة بواقع 38 نقطة، أما فرنسا فقد احتلت المرتبة 21 من 180 دولة بواقع 72 نقطة، ولم يكن الحال بوضع أفضل بكثير في الوم أ، حيث ترتبت في المرتبة 24 من 180 دولة بواقع 69 نقطة، اما الوضع في بريطانيا فقد كان جيد حيث احتلت المرتبة 18 من 180 دولة بواقع 73 نقطة، وتصدرت قائمة دول العالم الدنمارك بواقع 90 نقطة تليها فنلندا بواقع 87 نقطة³⁹.

03-03: الهدف و النتائج المتوخاة من تكريس مبدأ الشفافية على مستوى المرافق العامة :

إن إعتداد الشفافية الإدارية في الأداء المرفقي، كفيل بالقضاء على الفساد و الحفاظ على المال العام، كما توسع قاعدة المواطنين في عملية الوصول للبيانات و المعلومات ،وأكدت إتفاقية الأمم المتحدة الخاصة

بمكافحة الفساد على هذا المبدأ. ومن تدابير تحسين التواصل دعم أخلاقيات المرفق العام كذلك، حيث لا يمكن أن تكون الإدارة فعالة إلا بتوفر هذا المبدأ من خلال رفع الحس الأخلاقي للموظفين، ومن القوانين الجزائرية التي دعمت هذا المبدأ قانون الوظيفة العامة 03-06 بالفصل المعنون بواجبات الموظف⁴⁰. وقانون الصفقات السالف الذكر 15-247.

04-03: تطبيق مبدأ الشفافية والمحاسبة بين التشريع والتطبيق :

إن الغموض بقي يكتسي المعاملات الإدارية على مستوى المرافق العامة، والذي جعل المواطن في حالة يأس من إمكانية تحسين الإدارة في أداء مهامها خاصة وأن هذه الأخيرة وكمبدأ عام غير ملزمة بتسيير قراراتها⁴¹، ورغم وجود عديد القوانين تنص على تكريس الشفافية في التسيير المرافق العام مثل القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والقانون 15-247 المتعلق بتنظيم الصفات العمومية وقانون البلدية 11-10، إلا أن واقع الحال شئ مختلف ، فتصنيف منظمة الشفافية الدولية كارتري، رغم وجود هيئات تسهر على تكريس الشفافية منها الديوان الوطني لقمع الفساد⁴²، ومجلس المحاسبة⁴³، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد⁴⁴، وهذه الأخيرة ظلت معطلة إلى غاية جوان 2011 أين باشرت عملها على إثر بعض وقائع الفساد، كما أن إستقلاليتها نصيا لم يفدها في شئ، وكان يغلب على دورها الطابع الإستشاري والتحسيني ودورها الرقابي والردعي محدود لأنها لا تتمتع بصلاحيات الضبط القضائي مقيدة في مجال تحريك الدعوى العمومية مما دعى منظمة الشفافية الدولية إلى التشكيك في مدى إستقلاليتها وفعاليتها، وحلول الجزائر ضمن المراتب المتدنية ضمن الدول الأكثر فسادا عام 2018 في المرتبة 112 من 180 دولة، وساهم في ذلك ظهور فضائح و جرائم أبطالها مسؤولون موظفون عموميون وضحيتها مرافق عامة وأموال عامة، و صفقات بالتراضي، ومخالفة للتشريع وغياب تام للشفافية والمحاسبة قبل عام 2019⁴⁵. (لكن مع التغيرات السياسية سنة 2019 والتعديل الدستوري لسنة 2020، أين تم دراج مبدأ شفافية في تسيير الشؤون العامة، وإستحداث سلطة عليا للشفافية، ووجود إرادة لأخلقة المرافق العامة والمحاسبة، وتكريس الفصل بين السلطات وتحرير القضاء، تم إحالة العديد من المسؤولين السامين في الدولة ومسؤولين في مؤسسات وإدارات عمومية ورجال أعمال على العدالة).

الخاتمة:

من خلال هاته الدراسة نجد أن دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هو تكريس مبدأ الشفافية على مستوى المرافق العمومية، والذي بدوره يساهم في تكريس جميع المبادئ التي تؤدي إلى أخلقة المرفق العام، فبتكريس الشفافية فيما يخص عمليات التوظيف ستؤدي إلى تكريس مبدأ الكفاءة في تولي المناصب، وبتكريس الشفافية في التعاملات، ستكون المساواة بين المرتفقين، وتكون الإدارة محايدة،

وبتكريس الشفافية سيتمكن المرتفق من الولوج و يتمكن من الحصول على الخدمات و المعلومات، وبالتالي بتكريس الشفافية نكون قد وضعنا حجر الأساس في أخلة المرافق العامة التي هي جزء من الحياة العامة. لكن هناك معوقات تقف حائلا في تجسيد الشفافية كما رأينا في معوقات أخلة المرفق العام، ومن هنا نضع التوصيات التالية:

- يجب تكريس مبدأ المساءلة وهو ما يقابل مبدأ الشفافية.
- تحيين قانون الوظيفة العمومية بما يكرس أكثر الشفافية في التعاملات مع المرتفقين و المستخدمين.
- إظفاء الشفافية في تولي المناصب و التي بتكريسها سيتولى الأجدر والأكفأ المناصب على مستوى المرافق العامة.
- الرقابة على مدى إشراك المجتمع المدني، وتطبيق الديمقراطية التشاركية كصورة من أهم صور تكريس الشفافية.

- تحيين القوانين التي تستند إليها السلطة العليا في أداء وظيفتها، وفق ما ظهر من قصور، مثل القانون مكافحة الفساد، وقانون الوظيفة العمومية.

الهوامش:

- ¹ - بولقواس سناء، الإدارة بالقيم كمدخل لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية و تجسيد الجودة، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، العدد الثالث، قسم الحقوق جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، الجزائر، ص211.
- ² - زروقي يحي، أخلاقيات الأعمال و الفساد الإداري للموظف العام، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، تخصص تسيير، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التبير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2017، ص25.
- ³ - مباركة رابي. لطفي شعباني، أخلاقيات الأعمال ز أثرها في تحقيق الإلتزام التنظيمي، مجلة دفاتر إقتصادية، المجلد رقم 11، العدد 01/2019، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص238.
- ⁴ - مباركة رابي. لطفي شعباني، أخلاقيات الأعمال ز أثرها في تحقيق الإلتزام التنظيمي، مجلة دفاتر إقتصادية، المجلد رقم 11، العدد 01/2019، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص238.
- ⁵ - أمر عدد 4030 لسنة 2014، مؤرخ في 03 أكتوبر 2014، يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك و أخلاقيات العون العمومي، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 90، الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 2014، ص3081.
- ⁶ - بولقواس سناء، الإدارة بالقيم كمدخل لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية و تجسيد الجودة، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، العدد الثالث، قسم الحقوق جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، الجزائر، ص217.
- ⁷ - قاسم علوان سعيد. سهاد عادل أحمد، الفساد الإداري و المالي المفهوم الأسباب الآثار ووسائل المكافحة، مجلة الدراسات التاريخية و الحضارية، المجلد 06، العدد 18، العراق، 2014، ص01.

- ⁸ - خديري حنان. ياسين قوتال، آثار الفساد الإداري على عمل المؤسسات الحكومية و سبل معالجته، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 05، جامعة خنشلة، 2016، ص 257.
- ⁹ - قرار رقم 246-2015، صادر عن المحكمة العليا الأردنية، بتاريخ 2015/10/13، منشورات مركز عدالة، مأخوذ عن مرجع : شكران قاسم، المرجع السابق، ص 87.
- ¹⁰ - القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، المؤرخة في 08/03/2006.
- ¹¹ - الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26/08/2010، المتمم للقانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر عدد 50، المؤرخة في 01/09/2010.
- ¹² - معروف جهاد، "المرفق العمومي بين ضرورة التحديث و تحديات الواقع القانوني في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص منازعات عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي/الجزائر، 2017/2018، ص 231.
- ¹³ - الجريدة الرسمية عدد 55، المؤرخة في 15/09/2019، ص 04.
- ¹⁴ - شكران قاسم ناصر سليمان الدغي، "المبادئ الجديدة التي تحكم المرافق العامة"، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، 2017، ص 81.
- ¹⁵ - مازن ليليو راضي و علي يونس، "التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا و قيمتها القانونية"، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة دهوك، العراق، د س ن ، ص 16.
- ¹⁶ - تختلف المسؤولية عن المساءلة في كون الأولى إلزاما أخلاقيا للقائم بالعمل سواء كان رسميا أو غير رسمي . أنظر : حماس عمر "جرائم الفساد المالي و آليات مكافحتها في التشريع الجزائري"، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون ، تخصص القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان/الجزائر، 2016/2017، ص 169.
- ¹⁷ - حماس عمر، المرجع السابق، ص 169.
- ¹⁸ - شكران قاسم الدغي، المرجع السابق، ص 77 ، 87.
- ¹⁹ -- شكران قاسم الدغي، المرجع السابق ص 103-113.
- ²⁰ -فايزة عمايدة، المرجع السابق ، ص 23-24.
- ²¹ - ادريس باخويا، "السرية المصرفية و تأثيرها على سبل مكافحة جريمة غسل الأموال في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية و السياسية منشورات جامعة الوادي، العدد 16، الوادي/الجزائر، جوان 2017، ص 74.
- ²² - شكران قاسم الدغي، المرجع السابق، ص 77 ، 87.
- ²³ - سارة بوسعية و شراف عقون، "واقع الفساد في الجزائر و آليات مكافحته"، مجلة البحوث الاقتصادية و المالية، العدد الأول، الجزائر، جوان 2018، ص 320.
- ²⁴ - المرسوم الرئاسي 15-247، المصدر السابق، ص 16.
- ²⁵ - بومدين حسين، أوجامع إبراهيم، تعزيز قيم النزاهة و الشفافية و مشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة، مخبر المالية العامة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث، 2013، ص 193.
- ²⁶ - لعجال أعجال محمد أمين ، تكريس مبدأ التشاركية في الجزائر و تطبيقاتها في قانون البلدية، محروزمبروكة ، مداخلة قدمت بالملتقى بالملتقى الدولي الثالث تحت عنوان الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، الوادي، 2015، ص 15.
- ²⁷ - خالد تعليش، المرفق العام و التحولات الجديدة في الدولة ، جامعة خميس مليانة، ص 76.
- ²⁸ - خالد تعليش، المرفق العام و التحولات الجديدة في الدولة ، جامعة خميس مليانة، ص 78.

- ²⁹ - قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، جريدة الرسمية عدد: 37 الصادرة بتاريخ: 03 جويلية 2011، ص 17.
- ³⁰ - قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، جريدة الرسمية عدد: 37 الصادرة بتاريخ: 03 جويلية 2011، ص 08.
- ³¹ - قانون 01-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، ص 7.
- ³² - أنظر المادة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ³³ - بومدين حسين، أوجامع إبراهيم، تعزيز قيم النزاهة و الشفافية و مشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة، مخبر المالية العامة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث، 2013، ص 192.
- ³⁴ - خالد تعليش، المرفق العام و التحولات الجديدة في الدولة ، جامعة خميس مليانة، ص 79.
- ³⁵ - أنظر المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ³⁶ - أنظر المادة 09 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ³⁷ -
- ³⁸ - فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 28.
- ³⁹ - <https://www.transparency.org/cpi2018>
- تاريخ الاطلاع: 2023/02/14، على الساعة 16:31 د .
- ⁴⁰ - معروف جهاد، "المرفق العمومي بين ضرورة التحديث و تحديات الواقع القانوني في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص منازعات عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي/الجزائر، 2018/2017، ص 55-58.
- ⁴¹ - فيرم فاطمة الزهراء، "الموظف العمومي و مبدأ الحياد في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قسم عام ، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 105.
- ⁴² - أنشئ بموجب الأمر 05-10 المتمم للقانون 01-06، المصدر السابق،
- و يعتبر الديوان المصلحة العملياتية للشرطة القضائية، وهو يتبع لوزارة العدل منذ عام 2014،
- ⁴³ - أنشئ مجلس الحاسبة بموجب دستور 1976، و تم تأسيس هذه الهيئة ميدانيا بموجب القانون 05-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، الذي أعطى له الإختصاص لممارسة رقابة شاملة على الجماعات و المرافق و العمومية و المؤسسات و الهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها، ثم جاء القانون 32-90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 الذي إستثنى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري من إطار تدخله و جرده من صلاحياته القضائية، ثم جاء الأمر 20-95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، و الذي وسع مجال إختصاصه ليشمل رقابة جميع الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسير هذه الأموال.
- ⁴⁴ - أنشأت بموجب المادة 17 من القانون 01-06، بهدف تنفيذ إستراتيجية وطنية في مجال محاربة الفساد.
- ⁴⁵ - شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية في مكافحة الفساد و مفارقاتها"، مجلة مركز حكم القانون و مكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، قطر، جوان 2019، ص 06.

الهيئة المستحدثة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين تطور أشكال الفساد ومدى فعالية المواجهة



د/ شطيبي عبد السلام
جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر.
البريد الإلكتروني: abdchte1987@hotmail.com

ملخص:

لم يتوقف المشرع الجزائري عند القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في تجسيد السياسة التشريعية لمواجهة جرائم الفساد، بل استحدث عدة آليات مؤسساتية لتحقيق هذا الدور أهمها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، هذه الأخيرة أكد على أهميتها أيضا المؤسس الدستوري بموجب المادة 205 من التعديل الدستوري 2020 وجسد ذلك المشرع الجزائري بإصدار القانون رقم 08-22 مؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 ماي سنة 2022 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها مفصحا عن هيكله مستحدثة كفيلة بمواجهة تطور أشكال الفساد .

الكلمات المفتاحية: السلطة العليا، الهيئة المستحدثة، التعديلات التشريعية ، القانون رقم 08-22.

مقدمة:

اتجهت كل الدول منذ عدة سنوات إلى سياسة ترشيد استعمال الاموال والممتلكات والحفاظ عليها وإضفاء الشفافية على كل التصرفات التي ترد عليها، وذلك بعد إدراك ان التنمية الاقتصادية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال محاربة الفساد بشتى اشكاله وفي مقدمته الإداري والمالي، كما ان هذين الأخيرين يزعزعان ثقة المواطن بالإدارة وبمؤسسات التسيير لذلك بذلت هذه الدول كل الجهود لإنشاء مؤسسات وهيئات وطنية تمنع هذه الأشكال من الفساد قبل وقوعها وتتصدى لها في حال وقوعها حيث وضعت اجراءات متنوعة تقوم بها هذه الهيئات منها الوقاية، الرقابة، والردع.

والجزائر مثل سائر هذه الدول وبعدها ان بعد صادقته على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003 بموجب المرسوم الرئاسي 128-04⁽¹⁾، باعتبار ان الفساد ظاهرة خطيرة فقد جرمها المشرع الجزائري في القوانين الداخلية وعمد إلى محاربتها بموجب قانون مستقل وهو القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾، الذي نص على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وقد تم ترقية هذه الهيئة الى مؤسسة دستورية بموجب التعديل الدستوري 2016.

لم تتوقف الجهود الوطنية لتعزيز دور هذه الهيئة عند القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والمرسوم التنفيذي المنظم لها بل جسدت استراتيجية تدريجية في مكافحة الفساد بتعديلها وتحويلها إلى ما يدعى "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، بموجب التعديل الدستوري 2020 وجسد ذلك المشرع الجزائري بإصدار القانون رقم 08-22 مؤرخ في 5 ماي سنة 2022، الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها. حيث صنفها التعديل الدستوري ضمن مؤسسات الرقابة وزودها القانون رقم 08-22 المذكور أعلاه بصلاحيات جديدة بعد أن طور تشكيلتها ودعم هيكلتها بما يتماشى وتطور أشكال الفساد وتطور أساليب ارتكابه، وعليه وفي ضوء هذه التطورات الواقعية والتعديلات التشريعية ثور الإشكالية التالية إلى أي مدى تتماشى هياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مع مواجهة تطور أشكال الفساد؟

سنقوم بالإجابة على هذه الإشكالية من خلال منهج وصفي تحليلي معتمدين على خطة مكونة من مبحثين نتطرق في المبحث الأول إلى مراحل استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ثم نعرض في المبحث الثاني إلى دراسة النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول

مراحل إستحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

جسد المشرع الجزائري استراتيجية تدريجية في مكافحة الفساد كرس المشرع الجزائري من خلال انشاء عدة آليات مؤسسية أهمها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي طورها واستبدلها بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وهو ما يدفعنا إلى دراسة الجديد الذي أتت به هيكله هذه السلطة من خلال مطلبين:

المطلب الأول: إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الثاني: إستحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الأول: إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

بالرجوع إلى الباب الثالث من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لاسيما المواد من 17 إلى 24 فقد تضمن إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث نصت المادة 17 على: " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد" وعليه سوف نتطرق الى الطبيعة القانونية لهذه الهيئة ومهامها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

حدد المشرع الجزائري في البداية الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ثم حدد تشكيلتها ومهامها وهو ما سنتطرق له فيما يلي:

أولاً: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

1- التمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي: نص المشرع الجزائري في المادة 18 من القانون رقم 01-06 على أن: "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية"، تعد استقلالية الهيئة أمراً ضرورياً حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها، لأجل ذلك وضع المشرع الجزائري من خلال نص المادة 19 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة وهي كالآتي:

1- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموماً على أية معلومات ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاصة لهم قبل استلام مهامهم.

2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.

3- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

4- ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة والشتيم أو الإعتداء مهما يكن نوعه، والتي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم⁽³⁾.

2- إلزام أعضاء الهيئة بالسريّة المني: من أجل التسيير الحسن للهيئة في جو من النزاهة والشفافية نصت المادة 23 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على ما يلي: "يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السريّة المني ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة". إذ على جميع أعضاء وموظفي الهيئة الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحة أن يلتزموا بحفظ السريّة المني.

ثانياً: تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومهامها

1- التشكيلة الجماعية: نص المشرع الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 18 من القانون رقم 01-06 على "تحدد تشكيلة الهيئة عن طريق التنظيم" ويقصد بالتنظيم هنا المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006⁽⁴⁾، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، حيث نصت المادة 05 منه على أنها تشكل من رئيس وستة أعضاء ويعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

2- التقسيم الإداري وتسيير الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

تقسم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إلى ثلاث هيكل كل واحد له اختصاصات محددة قانوناً:

- مجلس اليقظة والتقييم،
- مديرية الوقاية والتحسيس،
- مديرية التحاليل والتحقيقات،

وتزود الهيئة بأمانة عامة يتولاها أمين عام يسهر على التسيير المالي والإداري تحت سلطة رئيس الهيئة يعين بموجب مرسوم رئاسي، ومن أجل التسيير الحسن للهيئة تزود بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها، فاللجنة حتى تكون فعالة تحتاج إلى تمويل مناسب إلى جانب الحرص على ضرورة التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها، إذ يجب أن تتكون الهيئة من موظفين متخصصين مشهود لهم بالتكوين العالي والخبرة، وفوق ذلك يجب أن يكونوا على درجة عالية من النزاهة والحزم والقدرة على اختراق الجدار الصلب للفساد وكسره.

الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بصلاحيات واسعة⁽⁵⁾ يمكن اجمالها فيما يلي:

أولاً- المهام الإدارية والاستشارية للهيئة: طبقاً للمادة 20 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تتمثل فيما يلي:

- 1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
- 2- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة .
- 3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- 4- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم التوصيات لإزالتها.
- 5- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.
- 6- تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 6 أعلاه في فقرتها 1 و3.
- 7- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد،
- 8- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانياً، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين،
- 9- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي،

10- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقييمها.

ثانيا- تواصل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مع السلطة القضائية: بموجب المادة 22 القانون رقم 01-06 عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء كذلك نصت المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 على ما يلي: "يكلف رئيس الهيئة بتحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء".

ويقصد بوقائع ذات طابع جزائي أي وقائع تحمل وصف جرائم فساد وفق النماذج التي درسناها سافا وهنا تجدر الإشارة إلى أن الفقرة السابعة من المادة 20 من قانون مكافحة الفساد سمحت صراحة للهيئة بإمكانية الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري بقولها "الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد"⁽⁶⁾.

المطلب الثاني: إستحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بالرجوع إلى المادة 42 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها تنص " تحل تسمية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ابتداء من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية محل " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته " في جميع النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وهذا ليس وليد سنة 2022 بل كان التعديل الدستوري 2020 قد أسس لها قبل ذلك وهذا ما سنسلط عليه الضوء في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التأسيس الدستوري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

عزز التعديل الدستوري 2020 صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بما يسمح لها باداء مهامها على اكمل وجه باستحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي حلت محل هذه الهيئة بل وأصبحت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة رقابة. خصص المؤسس الدستوري الباب الرابع من الدستور لـ: مؤسسات الرقابة وذلك بموجب المادة 184 من التعديل الدستوري 2020 التي في ضوئها استحدثت أربع مؤسسات دستورية وأجهزة الرقابة وهي المحكمة الدستورية، مجلس المحاسبة، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تعتبر هذه الأخيرة والتي هي موضوع دراستنا "من مؤسسات الرقابة التي تكلف بالتحقيق في مطابقة العمل التنظيمي للدستور وفي كفاءات استخدام الوسائل المادية والاموال العمومة وتسييرها".

الفرع الثاني: استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ومهامها الدستورية

استحدثت المؤسس الدستوري السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مستبدلاً الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث جعلها مؤسسة مستقلة وذلك بموجب المادة 204 من التعديل الدستوري 2020⁽⁷⁾،

كما أنه حدد مهامها الدستورية في المادة 205 من التعديل الدستوري 2020⁽⁸⁾ وهي تتمثل في الآتي:
" تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها،
 - جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة،
 - إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية،
 - المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،
 - متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
 - إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها،
 - المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
 - المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد".
- وقد أضافت الفقرة الأخيرة من المادة 205 أعلاه "يحدد القانون تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا صلاحياتها الأخرى"⁽⁹⁾، غير أنه القانون الذي لم ير النور إلا بعد سنتين من إصدار التعديل الدستوري وقد كان ذلك بموجب القانون رقم 08-22 مؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 ماي سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها⁽¹⁰⁾، وهو الشيء الذي سنوضحه في صلب المبحث الثاني من هذه الورقة البحثية.

المبحث الثاني:

النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

ندرس تطور النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته واستراتيجية المشرع الجزائري في مواجهة جرائم الفساد من خلال التطرق للهيئة المستحدثة التي جاء بها القانون رقم 08-22 مؤرخ في 5 ماي سنة 2022 المحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها⁽¹¹⁾ فيما يلي:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

طبقا للمادة 02 من القانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 ماي سنة 2022 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها فإن السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري يقع مقرها بمدينة الجزائر⁽¹²⁾.

الفرع الأول: التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

نص المشرع الجزائري في المادة 2 من القانون رقم 08-22 على أن: "السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري"، وقد تدارك المشرع الجزائري موقفه المقيد لاستقلالية الهيئة قبلها بعدم وضع هذه السلطة لدى رئيس الجمهورية، حيث تعد استقلالية الهيئة أمرا ضروريا حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها، لأجل ذلك وضع المشرع الجزائري من خلال نص المادة 36-37-38 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة⁽¹³⁾ وهي كالاتي:

- تزود السلطة العليا بميزانية خاصة تقيد في الميزانية العامة للدولة⁽¹⁴⁾.
- رئيس السلطة العليا هو الأمر بصرف ميزانية السلطة العليا تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة، عند الاقتضاء، عن طريق التنظيم.
- تزود الدولة السلطة العليا بكل الوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسيورها⁽¹⁵⁾.
- تمسك محاسبة السلطة العليا وفقا لقواعد المحاسبة العمومية، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما وتخضع محاسبة السلطة العليا لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة حسب المادة 38 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

الفرع الثاني: إلزام أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالسرا المهني

من أجل التسيير الحسن للسلطة في جو من النزاهة والشفافية نصت المادة 38 من القانون رقم 22-08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها التي نصت على يلزم جميع أعضاء ومستخدمي السلطة العليا بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام حتى بعد انتهاء علاقتهم المهنية بالسلطة العليا، تحت طائلة العقوبات المقررة في التشريع الساري المفعول. إذ على جميع أعضاء وموظفي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحتها أن يلتزموا بحفظ السر المهني⁽¹⁶⁾.

المطلب الثاني: أجهزة وهياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نصت المادة 16 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها تتشكل السلطة العليا من الجهازين الآتيين:

- رئيس السلطة العليا،

- مجلس السلطة العليا.

الفرع الأول: أجهزة وهياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

سوف نتطرق إلى أهم أجهزة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لاسيما رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، أمانة مجلس السلطة العليا .

أولاً- رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحياته: يعين رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من طرف رئيس الجمهورية، لعهد مدتها خمس (5) سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة حيث تتناهي عهدة الرئيس مع أية عهدة انتخابية أو وظيفة أو نشاط مهني آخر، فيما يحدد تصنيف وظيفة رئيس السلطة العليا وكيفية دفع راتبه، عن طريق التنظيم⁽¹⁷⁾.

يعتبر الرئيس هو الممثل القانوني للسلطة العليا طبقا ويمارس الصلاحيات الآتية:

1- إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها،

2- إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا،

3- إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا،

4- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين،

5- إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة،

6- إدارة أشغال مجلس السلطة العليا،

7- إعداد مشروع الميزانية السنوية،

8- إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعها إلى رئيس الجمهورية، بعد مصادقة المجلس عليه،

9- إحالة الملفات التي تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا وتلك التي بإمكانها أن تشكل إخلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة،

10- تطوير التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي، وتبادل المعلومات معها،

11- إبلاغ المجلس، بشكل دوري، بجميع التبليغات أو الإخطارات التي تم تبليغه أو إخطاره بها، والتدابير التي اتخذت بشأنها⁽¹⁸⁾.

ثانيا- مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

يرأس مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته الذي يدعى في صلب النص "المجلس" رئيس السلطة العليا، ويتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:

1- ثلاثة (3) أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة،

2- ثلاثة (3) قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم اختيارهم على التوالي، من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة.

3- ثلاث (3) شخصيات مستقلة يتم اختيارها، على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/أو القانونية، ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة،

4- ثلاث (3) شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني⁽¹⁹⁾.

يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات غير قابلة للتجديد وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، كما يستفيد رئيس المجلس وأعضاؤه من كل التسهيلات لممارسة مهامهم خلال مدة عضويتهم، كما يستفيدون من حماية الدولة أثناء ممارسة مهامهم و/أو بمناسبتها، من القذف والتهديدات والاعتداءات أيًا كانت طبيعتها في حين يستفيد رئيس المجلس وأعضاؤه من تعويضات تحدد عن طريق التنظيم⁽²⁰⁾.

يؤدي رئيس المجلس وأعضاؤه أمام مجلس قضاء الجزائر، اليمين الآتي نصها:
"أقسم بالله العلي العظيم أن أكتف السر المهني وأن أقوم بمهامي بكل نزاهة وحياد ومسؤولية وفقا للدستور وقوانين الجمهورية، والله على ما أقول شهيد"⁽²¹⁾.

ثالثا- حالات فقدان العضوية في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: طبقا للمادة 26 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها تفقد العضوية في السلطة العليا في الحالات الآتية:

1- انتهاء العهدة،

2- الاستقالة،

3- فقدان الصفة التي عين العضو بموجبها،

4- الإدانة من أجل جناية أو جنحة عمدية،

5- الوفاة،

6- الإقصاء بسبب الغياب بدون سبب مشروع، عن ثلاثة (3) اجتماعات متتالية للمجلس،

7- القيام بأعمال أو تصرفات خطيرة تتنافى والتزاماته كعضو في السلطة العليا.

يصدر قرار فقدان الصفة في الحالتين (6) و(7) عن المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه⁽²²⁾.

رابعاً- أمانة مجلس السلطة العليا ومهامه: يتولى أمانة المجلس الأمين العام للسلطة العليا⁽²³⁾، فيما يتولى المجلس ما يأتي:

- 1- دراسة مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والمصادقة عليه،
- 2- دراسة مشروع مخطط عمل السلطة العليا الذي يعرضه عليه رئيس السلطة العليا، والمصادقة عليه،
- 3- إصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بالنزاهة،
- 4- الموافقة على مشروع ميزانية السلطة العليا،
- 5- الموافقة على النظام الداخلي للسلطة العليا،
- 6- دراسة الملفات التي يحتمل أن تتضمن أفعال فساد والتي يعرضها عليه رئيس السلطة العليا،
- 7- إبداء الرأي في المسائل التي تعرضها الحكومة أو البرلمان أو أية هيئة أو مؤسسة أخرى، على السلطة العليا، ذات العلاقة باختصاصاتها،
- 8- الموافقة على التقرير السنوي لنشاطات السلطة العليا،
- 9- إبداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مع الهيئات والمنظمات الدولية⁽²⁴⁾.

خامساً- خصائص مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

- يمكن المجلس أن ينشئ، بناء على اقتراح من رئيس السلطة العليا، أية لجنة خاصة من أجل مساعدة رئيس السلطة العليا في أداء مهامه، وفقاً للشروط والكيفيات المحددة في النظام الداخلي للسلطة العليا.
- يجتمع المجلس في دورة عادية بناء على استدعاء من رئيسه، مرة (1) واحدة، على الأقل، كل ثلاثة (3) أشهر.
- كما يمكنه الاجتماع، في دورات غير عادية، كلما اقتضت الضرورة ذلك، بناء على استدعاء من الرئيس تلقائياً أو بناء على طلب من نصف (2/1) أعضائه على الأقل.
- وفي حال تعذر حضور الرئيس، يرأس الجلسة أحد أعضاء المجلس الذي يتم تعيينه من طرف الرئيس.
- لا تصح مداورات المجلس إلا بحضور نصف (2/1) أعضائه على الأقل.
- مداورات المجلس سرية.
- لا يمكن أي عضو من أعضاء المجلس التداول في قضية له صلة قرابة أو مصاهرة أو مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، آنية أو سابقة خلال السنوات الخمس (5) التي سبقت المداورات.

- يتخذ المجلس قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، مع مراعاة أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 26 من هذا القانون وفي حالة تساوي الأصوات، يكون صوت رئيس الجلسة مرجحا.
- يمكن الرئيس أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس أي شخص من ذوي الخبرة تكون مساهمته مفيدة في المسائل المطروحة على المجلس⁽²⁵⁾.

الفرع الثاني: الهياكل الأخرى للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تتمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بصلاحيات واسعة طبقا للقانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها حيث تهدف السلطة العليا إلى تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وتتولى فضلا عن الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 205 من الدستور، الصلاحيات العامة والصلاحيات المتخصصة⁽²⁶⁾ وهذا ليس إلا بالهياكل المستحدثة التي أنشأها المشرع الجزائري الى جانب الاجهزة سالفه الذكر:

أولا من الواجب الإشارة إلى الهيكل المتخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي الذي أضافه القانون رقم 08-22 الهيكل المتخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي لاسيما المادة 17 التي تنص على "تزود السلطة العليا بهيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي"⁽²⁷⁾

من جهة ثانية تضم السلطة العليا هياكل أخرى تحدد عن طريق التنظيم وفقا للمادة 18 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها⁽²⁸⁾ كما تحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان السلطة العليا وتصنيفها، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، يحدد القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا عن طريق التنظيم⁽²⁹⁾.

الخاتمة:

بعد الإنتهاء من هذه الدراسة نخلص إلى أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفي ظل التوجه الجديد الهادف إلى تضيق الخناق على مصادر الفساد فقد اعيد النظر في تشكيلها وهيكلتها بداية بالرؤية التي حملها التعديل الدستوري 2020 والتي تم تعزيزها بالقانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها ومن ثم فإن الرؤية الجديدة لهذه السلطة جاءت تنفيذا للاستراتيجية الوطنية المنتهجة في سبيل محاربة الفساد خصوصا في ظل القصور الذي طال بعض جوانب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتأسيسا عليه نخرج بالنتائج التالية:

- إن التعديل الدستوري 2020 اعتبر السلطة إحدى هيئات الرقابة المستقلة على غرار العديد من القوانين المقارنة.

- عرفت تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تنوعا وتطورا ملحوظا كما ان تعيين أعضاء هذه التشكيلة عرف مبدا الاشتراك بين مختلف السلطات ولم يعد حكرا على رئيس الجمهورية وهو توجه من شأنه تعزيز فعالية هذه السلطة.
- أصبحت هياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لا تقتصر على الجهازين المنصوص عليهما في صلب القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها وهما رئيس السلطة العليا ومجلس السلطة العليا بل تعتمد على هياكل أخرى أكثر تخصصا على غرار الهيكل المتخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي.
- إن رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية، لعهد مدتها خمس (5) سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة حيث تتناهي عهدة الرئيس مع أية عهدة انتخابية أو وظيفة أو نشاط مهني آخر.
- يعتبر الرئيس هو الممثل القانوني للسلطة العليا طبقا ولا يقتصر دوره على إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسير على تنفيذها ومتابعتها، بل له إحالة الملفات التي تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا وتلك التي بإمكانها أن تشكل إخلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة، هذا ما يعطي فعالية أكبر للسلطة.
- إن الهيئة المستحدثة للسلطة العليا وفق القانون رقم 08-22 ساعد على تطوير التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي، وتبادل المعلومات معها، وبالنتيجة شد الحصار على مصادر الفساد في الداخل والخارج.
- إن مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته يتكون من أعضاء مؤهلين ليس من اختيار رئيس الجمهورية فقط بل قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم اختيارهم على التوالي، من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة، فضلا عن الشخصيات المستقلة التي يتم اختيارها، على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/أو القانونية، ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- أصبح يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات غير قابلة للتجديد وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، كما يستفيد رئيس المجلس وأعضاؤه من كل التسهيلات لممارسة مهامهم خلال مدة عضويتهم، كما يستفيدون من حماية الدولة أثناء ممارسة مهامهم .
- أصبحت أمانة مجلس السلطة العليا يتولاها الأمين العام للسلطة العليا، من أجل دراسة الملفات التي يحتمل أن تتضمن أفعال فساد والتي يعرضها عليه رئيس السلطة العليا،
- أصبح يمكن لمجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أن ينشئ، بناء على اقتراح من رئيس السلطة العليا، أية لجنة خاصة من أجل مساعدة رئيس السلطة العليا في أداء مهامه، وفقا للشروط والكيفيات المحددة في النظام الداخلي للسلطة العليا.
- تم تعزيز دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بصلاحيات واسعة وهذا عن طريق الهياكل المستحدثة التي أنشأها المشرع الجزائري الى جانب الاجهزة سالفه الذكر.

- إن الهيكل المتخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي الذي أضافه القانون رقم 08-22 الهيكل المتخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي يعتبر نقطة مفصلية في هيكلة وتعزيز دور السلطة العليا.
- تضم السلطة العليا هياكل أخرى تحدد عن طريق التنظيم وهذا ما يعطيها دور أكبر وفعالية قصوى في مجال محاربة الفساد.

قائمة المراجع:

الرسائل الجامعية:

- 1- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 486
- ### المقالات:

- 1- أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة أبحاث، جامعة جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، المجلد السادس، العدد الأول، جوان 2022 .
 - 2- جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون رقم 08-22، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي بركة باتنة، العدد 02، المجلد 05، سنة 2022.
 - 3- حمايتي صباح وجروني فائزة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية رقابية للتصدي لظاهرة الفساد في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعولمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة الجزائر، المجلد السابع، العدد الثاني، جوان 2021.
 - 4- عميري أحمد، أخلة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري 2020 (السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجا)، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، المجلد السابع، العدد الأول، جوان 2021.
 - 5- عكو فاطمة الزهرة، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون رقم 08-22، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس الجزائر، المجلد الثامن، العدد 02، ديسمبر 2021.
 - 6- فاطمة عثمانى ونيل بورماني، إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الدستورية والواقع، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، المجلد السابع، العدد الثاني، جوان 2017 .
 - 7- قويمري حمايدية، مدى فعالية آليات مكافحة الفساد في الجزائر (السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - الديوان المركزي لقمع الفساد)، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية، جامعة برج بوعريج الجزائر، المجلد السابع، العدد الأول، جوان 2022.
- ### المواد القانونية:

- 1- مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003، جريدة رسمية عدد 26، مؤرخة في 25/04/2004.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في بتاريخ 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية رقم 74، مؤرخة في 22/11/2006.
- 4- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.
- 5- قانون رقم 22-08، مؤرخ في 5 ماي سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، جريدة رسمية رقم 32، مؤرخة في 14/05/2022.

الهوامش:

- (1)- مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003، جريدة رسمية عدد 26، مؤرخة في 25/04/2004.
- (2)- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.
- (3)- فاطمة عثمانى ونبل بورماني، إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الدستورية والواقع، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، المجلد السابع، العدد الثاني، جوان 2017، ص. 63-64.
- (4)- مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في بتاريخ 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية رقم 74، مؤرخة في 22/11/2006.
- (5)- حمايتي صباح وجروني فائزة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية رقابية للتصدي لظاهرة الفساد في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة الجزائر، المجلد السابع، العدد الثاني، جوان 2021، ص. 402.
- (6)- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2012/2013، ص. 486.
- (7)- مرسوم رئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020.
- (8)- مرسوم رئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020.
- (9)- جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون رقم 22-08، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي بركة باتنة، العدد 02، المجلد 05، سنة 2022، ص. 905.
- (10)- قانون رقم 22-08، مؤرخ في 5 ماي سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، جريدة رسمية رقم 32، مؤرخة في 14/05/2022.
- (11)- قانون رقم 22-08، مؤرخ في 5 ماي سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، جريدة رسمية رقم 32، مؤرخة في 14/05/2022.
- (12)- قانون رقم 22-08 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (13)- قويمري حمايدية، مدى فعالية آليات مكافحة الفساد في الجزائر (السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - الديوان المركزي لقمع الفساد)، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية، جامعة برج بوعريج الجزائر، المجلد السابع، العدد الأول، جوان 2022، ص. 192.
- (14)- أنظر المادة 36 من القانون رقم 22-08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (15)- أنظر المادة 37 من القانون رقم 22-08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

- (16)- أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة أبحاث، جامعة جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، المجلد السادس، العدد الأول، جوان 2022، ص 692-693.
- (17)- أنظر المادة 21 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (18)- أنظر المادة 22 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (19)- أنظر المادة 23 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (20)- أنظر المادة 24 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (21)- أنظر المادة 25 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (22)- قويمري حميدة، المرجع السابق، ص 192.
- (23)- أنظر المادة 28 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (24)- أنظر المادة 29 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (25)- عميري أحمد، أخلفة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري 2020 (السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجا)، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، المجلد السابع، العدد الأول، جوان 2021، ص 61-62.
- (26)- عكو فاطمة الزهراء، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون رقم 08-22، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس الجزائر، المجلد الثامن، العدد 02، ديسمبر 2021، ص 501-502.
- (27)- أنظر المادة 17 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.
- (28)- حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 450.
- (29)- أنظر المادة 18 من القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

التوصيات

في يوم 21 فيفري 2023 وعلى الساعة الواحدة (13:00) زوالاً، عقب نهاية أشغال الملتقى الوطني الواحد والعشرين المنظم يومي 20 و21 فيفري من سنة 2023 برحاب كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، وبالإشتراك مع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والموسوم بـ " دور السلطة العليا في تعزيز الشفافية وأخلفة الحياة العامة على ضوء التعديل الدستوري وأحكام القانون 08/22"

اجتمعت لجنة التوصيات برئاسة الأستاذ الدكتور عمار زعي والدكتور خالد بقاص مقرراً، وعضوية السادة: الأستاذ الدكتور كرام محمد الأخضر والدكتور الصادق جرایة والدكتور حاج إبراهيم عبد الرحمان والدكتور عثمان حويذق والدكتور حلواجي عبد الفتاح والأستاذة الدكتورة إلهام بن خليفة والدكتور أحمد سعود.

وبعد النقاش خلصت اللجنة إلى التوصيات التالية:

- 1- إنشاء مركز دراسات يُعنى بقضايا الشفافية ومكافحة الفساد بالإشتراك مع السلطة العليا، يكون مقره بجامعة الشهيد حمه لخضر الوادي.
- 2- تنظيم ملتقى دولي حول الشفافية ومكافحة الفساد بالإشتراك مع السلطة العليا.
- 3- تحيين القوانين ذات الصلة التي تعتمد عليها السلطة العليا في أداء وظيفتها (قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قانون الوظيفة العمومية...).
- 4- إدراج نصوص قانونية تضمن حماية خاصة للمبلغين والضحايا والشهود، مع ضمان السرية التامة لجميع الأطراف.
- 5- إنشاء منصة رقمية وتطبيق الكتروني يسمحان لكل شخص بالتبليغ عن قضايا الفساد في ظل احترام مبدأ السرية.
- 6- الاعتماد على تكنولوجيات الذكاء الاصطناعي في الوقاية من الفساد ومكافحته، مع ضرورة توفير الحماية من المخاطر السيبرانية.
- 7- إشراك فعاليات المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد والوقاية منه.
- 8- إعلام الرأي العام بكل الوسائل المناسبة، بحصيلة عمل السلطة ونتائجها المحققة في كل سداسي.
- 9- العمل على طباعة أعمال الملتقى في شكل مؤلف جماعي يتيح للمهتمين الاستفادة من مخرجاته.

الوادي في: 2023/02/21



أعمال الملتقى الوطني

