

جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرات في مقياس أساليب مكافحة الفساد

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر

تخصص تسيير وإدارة الجماعات المحلية

من إعداد الدكتور: بودربالة إلياس

السنة الجامعية: 2021/2020

محاضرات في مقياس أساليب مكافحة الفساد

مقدمة:

في سياق تطور المنظومة الفكرية وتغير الأوضاع الدولية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، تنامي الاهتمام بمسألة مكافحة الفساد وتحديد آثاره السلبية على تحقيق التنمية، وأصبح هذا الموضوع يلقي اهتمام كبير من قبل الباحثين والدارسين في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وشكلت هذه المسألة أحد أبرز القضايا التي تم طرحها للنقاش والتحليل على مستوى الأبحاث والدراسات الفكرية والعلمية في الأوساط الأكاديمية، إذ يؤدي الفساد بكل أنواعه إلى الإضرار بالاقتصاد الوطني ومقوماته، كما يتسبب في تباطؤ مستويات التنمية وتراجعها في البلدان النامية بصفة عامة ودول المنطقة العربية بصفة خاصة وفي كل دول العالم نتيجة

عدم الاستغلال العقلاني للموارد المتاحة وضعف الاستثمارات نتيجة عدم التطبيق الفعلي للقوانين، مما يؤدي إلى انتشار الجريمة بكل أشكالها وزيادة معدلاتها وظهور أعمال العنف مما يهدد الاستقرار السياسي والاجتماعي في دول المنطقة العربية، لذا لا بد من تضافر الجهور بين الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين في مواجهة ومكافحة ظاهرة الفساد للتقليل من آثارها السلبية.

وتعتبر قضية مكافحة الفساد في أجهزة الدولة أحد الاهتمامات الرئيسية للدول المتقدمة والنامية على حد سواء، بالنظر إلى الآثار السلبية التي تترتب عن هذه الظاهرة في عرقلة تحقيق التنمية المستدامة، لذا استوجب الأمر تنسيق الجهود الدولية وتطوير التعاون الدولي من أجل تحديد الآليات والسياسات الفعالة لمكافحة هذه الظاهرة، وكيفية تعزيز النظم الوطنية الكفيلة بمكافحة الفساد من أجل تعزيز وتحسين مستويات التنمية، والتي لا تكون إلا من خلال تشخيص ظاهرة الفساد وأسبابها وآثارها، ثم تحديد الاستراتيجيات والتدابير الكفيلة بمكافحة هذه الظاهرة.

كما ينظر إلى الفساد على أنه أحد أهم التحديات التي تواجهها الدول والجزائر خاصة، كون أن هذه الظاهرة أخذت في التفاقم والانتشار رغم تباينها من دولة إلى أخرى، إلا أن نتائجها أصبحت تهدد العديد من الدول، بالنظر إلى أثرها السلبية على مؤشرات التنمية فيها، لذا يستدعي الأمر تحديد الآليات الكفيلة لمعالجة هذه الظاهرة والتخفيف من حدتها، من أجل تعزيز مستويات التنمية.

## الفصل الأول: الإطار النظري لمكافحة الفساد:

### المبحث الأول: ماهية الفساد:

يعتبر الفساد معضلة شديدة التعقيد تتداخل أسبابها وظروف نشوئها ومبررات وأسس استمرارها ودوامها، ولها تأثير سلبي على الاقتصاد الوطني، لذا تتطلب مواجهته إتباع استراتيجية شاملة متكاملة وذلك برسم سياسة متعددة الجوانب تأخذ بعين الاعتبار الأسباب الدوافع التي أدت إلى انتشاره، ولا بد من وضع آليات وأجهزة لمكافحة الفساد، وسعيًا من المشرع الجزائري إلى مكافحة أشكال وأنماط الفساد بمختلف أنواعه، فقد وضع القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد وتعزيز الشفافية وقيم النزاهة في تسيير وتسهيل ودعم التعاون الدولي.

كما تعتبر صفة الموظف العمومي في جرائم الفساد بالنسبة للقطاع العام ركنا أساسيا لقيام جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، لهذا نجد بأن المشرع الجزائري قد وسع من نطاق صفة الموظف العمومي ليشمل عدة أشخاص قد لا تتوفر فيهم صفة الموظف العمومي وفقا للقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

### المطلب الأول: تعريف الفساد:

تعددت التعاريف المقدمة لمفهوم الفساد نظرا لتعدد جوانبه المتعلقة به واتجاهاته المختلفة وذلك تبعا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما يختلف باختلاف الزوايا التي ينظر إليها من خلالها المهتم ما بين رؤية سياسية، اقتصادية، اجتماعية، إدارية...

### الفرع الأول: تعريف الفساد لغة:

و المقصود بالفساد لغة: هو خروج الشيء عن الاعتدال قليلا، سواء كان هذا الخروج قليلا أو كثيرا، و يستعمل في النفس و البدن و الأشياء الخارجة عن الاستقامة.

### الفرع الثاني: تعريف الفساد اصطلاحا:

وذلك من خلال الهيئات والمنظمات التي عرفت الفساد

**تعريف البنك الدولي للفساد:** الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فهو يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

**تعريف منظمة الأمم المتحدة:** الفساد هو القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعا لمزيد أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر.

### تعريف اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة

فقد عرفته اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة في يوليو 2003 بأنه: "أي فعل أو إغفال يرتكبه موظف عمومي أو أي شخص آخر في تنفيذ واجباته لغرض الحصول غير المشروع على منافع له أو لطرف آخر".

فالفساد يوجد غالبا حيث يكون لمنظمة ما، أو شخص معين سلطة احتكار سلعة أو خدمة معينة، ويكون له حرية التصرف واتخاذ القرار والخضوع للمساءلة والرقابة لأن الفساد جريمة مبنية على التفكير والحساب وليس على العاطفة، بحيث يقوم الموظف بتأمين خدمات مبنية يضعها القانون كإفشاء معلومات سرية أو إعطاء تراخيص غير مبررة.

### تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالنظر إلى الحالات التي يترجم فيها إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع ومن ثم القيام بتحريم هذه الممارسات، وهي الرشوة بجميع أنواعها سواء في القطاعين العام والخاص، والاختلاس بجميع أنواعه، والمتاجرة بالنفود، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبييض الأموال والإثراء غير المشروع وغيرها من أوجه الفساد الأخرى.

### تعريف منظمة الشفافية الدولية:

تعرف الفساد على أنه: "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة"، كما عرفته كذلك على أنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد معين أو إجراء طرح مناقشة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات أو أعمال خاصة تقديم رشوى للاستفادة من تدابير معينة أو إجراءات عامة للتغلب على منافسيهم وتحقيق أرباح لا يمكن تحقيقها في ظل القوانين الموضوعية، والفساد هو استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة أو سوء استخدام السلطة من أجل تحقيق مكسب خاص، أو أنه السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق.

والفساد هو كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي، من جانب الأفراد يسود بيئة بيروقراطية يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي.

**تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:** الفساد هو 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، ورغم أن الفساد كثيرا ما يعتبر جريمة يرتكبها موظفو الدولة والموظفون العامون، فإنه يتقش أيضا في القطاع الخاص، بل إن القطاع الخاص يتورط في معظم حالات الفساد الحكومي التي تنطوي على إساءة استعمال للمال أو التماس خدمات للكسب الشخصي، أو إساءة استعمال السلطة

الرسمية أو النفوذ مقابل مال أو خدمات، أو إخلال بالمصلحة العامة لاكتساب امتيازات شخصية خاصة، وتبعاً للمستوى الذي تبلغه المؤسسات الاقتصادية والسياسية في المجتمع تتباين حوافز الفساد وفرصه وهذا ما يفسر جزئياً سبب ظهوره بأشكال مختلفة في شتى أنحاء العالم وسر اختلاف درجة تقشيره وثمة نوعان من الفساد: الفساد الصغير والفساد الكبير، فالفساد الصغير يسود حيثما يتقاضى الموظفون الحكوميون رواتب زهيدة ويعولون على إكراميات من العموم لإعالة أسرهم ودفع رسوم التعليم، أما الفساد الكبير فيتورط فيه كبار المسؤولين الذين يتخذون قرارات بشأن عقود عامة كبيرة.

**تعريف صندوق النقد الدولي:** يقدم مفهوماً آخر للفساد حيث يرى أنه علاقة الأيدي الطويلة والخفية المعتمدة التي تهدف إلى كسب الفوائد والأرباح بصورة غير مشروعة قانوناً من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات العلاقة بالآخرين. إذا يمكن القول الفساد هو مظهر من مظاهر سوء إدارة الحكم الذي تنتشر في ظل الرشوة والفساد وسوء الإدارة، فيكون له انعكاسات سلبية على مختلف الأصعدة والمجالات، وعليه فإن السبيل إلى التخلص منه هو الانتقال إلى الحكم الرشيد.

#### الفرع الثالث: تعريف الشريعة الإسلامية للفساد:

يعرف الفساد في الإسلام بأنه كل ما هو ضد الإصلاح. ووردت عبارة الفساد في 53 آية من القرآن الكريم وفيها نذير للفساد وتحذير منه باعتبار أنه مدعاة لغضب الله سبحانه وتعالى.

قال الله سبحانه وتعالى: " ... وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ " القصص (77) و(11).  
و قال الله سبحانه وتعالى: وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ" الاعراف (56)

و قال الله سبحانه وتعالى: " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (58)

و قال الله سبحانه وتعالى: وَإِذَا تَوَلَّى سَعَىٰ فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ.

و قال الله سبحانه وتعالى: " وَجَحَدُوا بِهَا وَاسْتَيْقَنَتْهَا أَنفُسُهُمْ ظُلْمًا وَعُلُوًّا فَانظُرْ كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الْمُفْسِدِينَ" النحل (14).

**وفي السنة النبوية الشريفة** قال المصطفى صلى الله عليه وسلم الكثير من الأحاديث في هذا المعنى، ومنها حديث أبي ذر رضي الله عنه حيث قال: قلت يا رسول الله الى تستعلمني؟ قال : فضريني بيده على منكبي ثم قال: يا أبا ذر انك ضعيف وإنها أمانة يوم القيامة خزي وندامة الا من أخذها بحقها وادى الذي عليه فيها (صحيح مسلم ج12 ص 209).

ومن هذا الحديث يمكن استنتاج المعايير التي يجب ان تتوفر بمن يتم اختيارهم للعمل في الشأن العام , فالأمانة هنا هي الحد الأدنى من آفاعة الاداء والمهنية بالمعنى الاداري والاقتصادي . وتأكيد على أهمية الأمانة والقوة في اختيار الرجال وكان عليه الصلاة والسلام يحاسب عماله، فقد أرسل معاذ بن جبل للصدقة فلما عاد قال هذا لكم وهذا اهدي الي فقام عليه الصلاة السلام خطيباً فحمد الله واثنى عليه وقال : " ما بال العامل نبعثه فيجيبني فيقول هذا لكم وهذا اهدي إلي، ألا جلس في دار أمه وأبيه فينظر أيهدى إليه أم لا، لا يأتي أحدكم بشيء من ذلك إلا جاء به يوم القيامة ان كان بغير فلة رغاء , أو بقرة فلها خوار أو شاة فلها ثغاء.. اللهم هل بلغت , اللهم هل بلغت ..سنن ابي داوود (ج 3ص 135) .

وعندما بعث النبي صلى الله عليه وسلم عبد الله ابن رواحة الى اليهود ليقدر ما يجب عليهم في نخيلهم من خراج فجمع له اليهود بعضاً من حلي نساءهم وقالوا له هذا لك وخفف عنا، فقال لهم : يامعشر يهود ان ما عرضتم علي من الرشوة فإنها سحت واننا لا نأكلها , فقالوا له : " بهذا قامت السموات والارض " .

ويرى العلماء أن ما يؤخذ من بيت المال بغير حقة يسمى " الغلول "والغلول محرم في الإسلام قال تعالى :- " وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يَعْلَلَّ مَمْعَلًا يَأْتِ بِمَا عَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ " ( آل عمران161).

ويرى بعض العلماء ان كل صور استغلال النفوذ في الوظيفة العامة كبيرة من الكبائر.

ورود في صحيح مسلم أن الرسول صلى الله عليه وسلم قال : " لا يسترعي الله عبدا على رعيه يموت حين يموت وهو غاش لها الا حرم الله عليه الجنة ". وروى الامام أحمد عن ثوبان قال : لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشي والرائش يعني الذي يسعى بينهما ".

ورغم ما ورد من تعريف للفساد في القوانين والانظمة الدولية الا انه يبقى اضيق من مفهوم الفساد في الفقه الاسلامي حيث يعتبر الانسان مستخلفا في الارض وعليه ان يتجنب افسادها الذي يحدث بارتكاب المعاصي كبيرها وصغيرها , أو بإفساد الحرث والنسل , وإفساد البيئة أو باستخدام حق الانسان كحق الملكية على نحو لا يرضى فيه حق الله أو بما يضر بمصالح الآخرين .فان هو خرج عن ذلك يكون من المفسدين في الارض الذين يخلون بأمانة الاستخلاف التي حملها الانسان .قال تعالى: إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا" (الاحزاب72).

#### الفرع الرابع:تعريف المشرع الجزائري للفساد:

يعتبر الفساد مصطلح جديد في التشريع الجزائري، إذ لم يستعمل قبل سنة 2006 كما لم يجرم في قانون العقوبات، غير انه بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/40 المؤرخ في 19 أفريل 2004، كان لازما عليها تكييف تشريعاتها الداخلية بما يلتزم وهذه الاتفاقية، فصدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 المؤرخ في 02 فيفري 2006 المعدل والمتمم والذي جرم الفساد بمختلف مظاهره.

وبالرجوع إلى القانون المذكور أعلاه نجد أن المشرع الجزائري انتهج نفس منهج اتفاقية الأمم المتحدة تعريفا فلسفيا أو وصفيا، إذ أنه اختار كذلك من خلال الإشارة إلى صورته ومظاهره، وهذا ما تؤكدته الفقرة أ من المادة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أعلاه، الفساد هو "كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أنواع: اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية والتستر على جرائم الفساد.

وحسن ما فعل المشرع الجزائري عندما لم يقم نفسه في التعريفات الفقهية للفساد، والتي أثارت باقي الصور التي تخرج عن مجال التجريم وتبقى مباحة رغم خطورتها، مثل الوساطة، المحسوبية والمكافأة اللاحقة.

و رغم عدم التوصل إلى تعريف شامل ومتفق عليه للفساد من المعضلات التي تواجه الباحثين في هذا المجال، وذلك راجع لعدة أسباب ولعله في مقدمة ذلك وجود صور وأنواع مختلفة ومتنوعة للفساد، هذه الصور تتنوع بتنوع المؤسسات والقطاعات التي ينتشر فيها الفساد واختلاف المتورطين فيها.

#### المطلب الثاني: أنواع الفساد

للفساد عدة أنواع وتصنيفات تختلف باختلاف المعايير التي على أساسها يتم التصنيف، نذكر البعض منها فيما يلي:

##### الفرع الأول: الفساد من حيث الانتشار

**الفساد المحلي:** وهو الذي يتم داخل حدود البلد، ويقتصر على أطراف محليين ويتم عادة عند التقاء القطاع الخاص بالقطاع العام في معاملة ما، وقد يكون الطرفان من القطاع العام، فالحكومة عادة ما تقوم بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، وتطرح عددا من المشروعات للتنفيذ عبر مناقصات يتقدم لها القطاع الخاص المحلي، وقد يتم رشوة بعض المسؤولين الحكوميين للحصول على هذه الصفقات مما يخل بقواعد المنافسة بين وحدات القطاع الخاص، كما يؤدي إلى زيادة تكاليف هذه المشروعات، ومن ثم زيادة الأسعار، بسبب إضافة قيمة الرشاوى المدفوعة إلى تكاليف المشروع ما يحمل الدولة نفقات إضافية".

**الفساد الدولي:** وهو الذي يتجاوز حدود الدولة، وذلك عن تعامل الدولة مع أطراف خارجية حيث تقوم الحكومات في الدول النامية بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات من الخارج، وقد يتم دفع الرشاوى والعمولات للتعاقد مع شركات معينة دون أخرى، مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على المناقصات

الخارجية والامتيازات في الدول النامية، ويتم ذلك بصفة خاصة في الصفقات الكبرى المتعلقة بالنشاط الاستخراجي ومشروعات البنية الأساسية وصفقات السلاح.. و غيرها".

### **الفرع الثاني: الفساد من حيث الحجم**

**الفساد الصغير:** (فساد الدرجات الوظيفية الدنيا) وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا ناره ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى.

**الفساد الكبير:** (فساد الدرجات الوظيفية العليا) ويقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم وأشمل وأخطر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة.

### **الفرع الثالث: فساد وفق انتماء الأفراد المنخرطين في الفساد:**

يمكن التمييز بين نوعين، فساد القطاع العام وفساد القطاع الخاص:

**فساد القطاع العام:** ويعتبر هذا النوع من الفساد أشد عائقا للتنمية على مستوى العالم، وهو استغلال النشاط العام خاصة في تطبيق أدوات السياسات المالية والمصرفية، مثل التعريفات الجمركية والائتمان المصرفي والإعفاءات الضريبية لأغراض خاصة، حيث يتواطأ الموظفون العموميون معالتحويل الفوائد والرسوم لأنفسهم بدلا من تحويلها لخزينة الدولة مثلا، بطرق مختلفة كالاختلاس والسرقة والرشوة.. و غيرها.

**فساد القطاع الخاص:** يتمثل في استغلال نفوذه بفضل ما يملكه من مال للتأثير على السياسات الحكومية، ويظهر أيضا في شكل هدايا ورشاوى من قبل القطاع الخاص مقابل إعفاءات وإعانات تقدم من طرف القطاع العام، وهو ما يترتب عليه تغير السياسات الحكومية وانح ارفها نحو طبقة معينة من الأف ارد وهي المؤس سات الخاصة ورجال الأعمال والأثرياء على حساب طبقة البسطاء والفقراء، وينتشر هذا النوع من الفساد عندما تتميز الأسواق بهياكل قانونية غامضة، وتكون سيادة القانون فيها معطلة وحيثما تسمح القوانين بممارسة السلطة عن طريق الاحتكار والتي لا تخضع للرقابة والسيطرة.

### **الفرع الرابع: الفساد من حيث المظهر**

**الفساد السياسي:** ويعرف الفساد السياسي بأنه: إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية) من جانب موظفي الإدارة العامة والمسؤولين الحكوميين لأهداف غير مشروعة بطريقة سرية لتحقيق مكاسب شخصية، ويتعلق بالانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي (المؤسسات السياسية في الدولة) ويقوم هذا الفساد على أساس سلب الحريات وعدم المشاركة بالقرار والتفرد بالسلطة وعدم احترام الرأي الآخر والعنف في مواجهة المواقف، وتتمثل صور هذا الفساد فيما يلي:

**فساد المسؤولين الكبار (فساد القمة):** ويحدث على أعلى مستويات الحكومة ويشمل الب ارمج والمشروعات الحكومية الرئيسية، حيث يدمر كبار المسؤولين الفاسدين خيارات القطاع العام مقابل الحصول على أجور كبيرة لهم من خلال المبالغ التي تدفعها كبرى الشركات الخاصة لقاء الحصول على عقود وامتيازات خاصة، إضافة إلى العوائد المحصل عليها من وضع اليد على المال العام كالاختلاسات وعمليات غسل الأموال.

**فساد النظام السياسي:** الذي يتخذ عدة أشكال أبرزها فساد الأنظمة الانتخابية المتمثل في تزوير الانتخابات، شراء النفوذ السياسي وشراء الأصوات، فساد الأحزاب السياسية من خلال تحول العمل السياسي المبني على الرأي والرأي الآخر إلى صفقة سياسية تخفي كل أشكال المعارضة من المشهد السياسي، فساد السلطات التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية من خلال لجوء أعضاء هذه الهيئات إلى استغلال الامتيازات الممنوحة لهم بحكم وظيفتهم كالنفوذ والحصانة.

**الفساد المالي:** يتمثل في مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات العامة التابعة لها مثل الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية

الفساد الأخلاقي: والمتمثل بمجال الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل

**الفساد الإداري:** يعرف الفساد الإداري حسب "جوزيف ناي (Joseph Nye)" بأنه: "سلوك الموظف العام المخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية (مثل العائلة، القربى، الصداقة) أو الاستفادة المادية، أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويشمل كذلك سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد من أجل الاستفادة الخاصة.

ويتعلق بالانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفية في منظومة التشريع والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية، فمن يمارس الفساد الإداري هم أناس بمختلف مستويات الهيكل التنظيمي والمواقع الاجتماعية والسياسية.

### **المبحث الثاني: صور الفساد:**

يمكن إجمال أهم صور الفساد فيما يلي:

**الرشوة:** هي وسيلة استخدام الوظيفة العامة للحصول على مكاسب شخصية، وتشمل كل المنافع التي تحفز الموظف على الاتجار بسلطته للحصول على حقوق ومزايا باطلة.

**الاختلاس:** هي أخذ مباشر لأموال الدولة عن طريق التزوير أو التحريف أو إضافة معلومات كاذبة خاصة في ظل اعتقاد البعض بإمكانية الانتفاع من المال العام شخصياً.

**الغش والتدليس:** يهدف إلى تحقيق الأغراض الخاصة أو زيادة الأرباح على حساب الهدف العام، وهو ينقسم إلى أنواع مختلفة كالغش التجاري والغش العلمي والغش المهني، حيث ينتشر في التعاملات المختلفة داخل الإدارات العامة.

**استغلال الصلاحيات (التحيز والمحاباة):** أي استغلال الصلاحيات في التشدد مع البعض وحرمانهم من الحصول على الخدمات العامة، أو بالتساهل عند التعامل مع شئ آخرى بحكم العلاقات الشخصية مما تضيع معه الموضوعية والأمانة.

**الابتزاز:** هو استغلال الجمهور للحصول على أموال نقدية منهم أو أشياء عينية مقابل الحصول على الخدمة المطلوبة مما يضطر الناس للدفع مقابل التخلص من الإساءة أو أخذ الحق.

**التقصير والإهدار:** وذلك عن طريق إضاعة الممتلكات العامة تعبياً عن الحق والسخط كالتكاسل المعتمد أو عدم الالتزام بأوقات العمل واستغلاله في أمور أخرى، أو إفشاء الأسرار وزرع الفرقة بين العاملين والإساءة للجمهور.

**الهدايا:** وهي الهدايا التي يتم تبادلها بين المرؤوسين ورؤسائهم أو بين الجمهور والموظفين على اعتبار أنها هدايا عادية مع أنها تقدم لتحقيق مصالح شخصية، مثل مجاملة المسؤولين وإرسال الهدايا إلى أبنائهم أو أسرهم طمعاً في أشياء أخرى يتم استيعابها ضمناً.

### **المبحث الثالث: أسباب انتشار الفساد**

تعد ظاهرة الفساد ظاهرة مركبة تختلط فيها الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ولذا تتعدد أسباب نشوئها، ومن هذه الأسباب عدم اتساق الأنظمة ومتطلبات الحياة الاجتماعية وضعف الرقابة وأسباب الفساد بالعموم تعود في الغالب إلى سببين رئيسيين هما: الرغبة في الحصول على منافع غير مشروعة ومحاولة التهرب من الكلفة الواجبة، وبالطبع نحن هنا بصدد التحدث عن أسباب الفساد الإداري بشكل خاص ويمكن تقسيمها بشكل مختصر إلى:

**وجود أنظمة حكم استبدادية تحتكر السلطة في البلاد ولا تقبل المشاركة:** تعد أنظمة الحكم الاستبدادية أرساً خصبة لسوء استغلال السلطة خاصة في ظل عدم وجود المحاسبة والمساءلة، الأمر الذي يؤدي إلى استغلال المال العام وتسخيرها لتحقيق مصالح فردية خاصة، وهنا يفقد الشعب الثقة في الحكومة وتغيب معه روح المواطنة وتتفشى كل أنواع الفساد نتيجة غياب العدالة الاجتماعية.

**غياب المحاسبة وضعف النظام القضائي:** تستمد الحكومات قوتها من وجود أنظمة قضائية عادلة ومستقلة تفرص قوانينها العادلة على الجميع، وهنا نجد أن غياب الأنظمة القضائية القوية والعادلة والمستقلة، وغياب المساءلة يؤدي إلى انتشار كل مظاهر الفساد.

انهيار القيم الأخلاقية وضعف الوازع الديني في المجتمع: من أبرز عوامل تفشي الفساد هو انهيار القيم والأخلاق الحميدة بين أفراد المجتمع، فالانفلات الأخلاقي وشيوع الحريات غير المنضبطة مع غياب عقيدة الدين وفساد رجاله يعتبر من أهم أسباب انتشار الفساد.

**ضعف الأجهزة الرقابية والتفتيشية في مؤسسات الدولة والقطاع الخاص:** من أهم أسباب تفشي ظاهرة الفساد هو ضعف أو عدم وجود أجهزة رقابية أو تفتيشية قوية تستطيع بسط إجراءات الضبط الداخلي على كل مرافق حلقات الإدارة العامة للدولة، وعليه فإن ضعف هذه الأجهزة يستغلها بعض الفاسدين في ممارسة الفساد نظراً لقدرتهم على الإفلات من الرقابة.

**انهيار المستويات المعيشية للفرد داخل المجتمع:** إن سوء توزيع الدخل بين أف ارد المجتمع وخاصة في الدول الفقيرة يساعد بشكل كبير على بروز ظاهرة الفساد، والتي تنتج عن الإحساس بعدم العدالة بفعل سيادة الفوارق الطبقة بين أف ارد المجتمع، كما أن تدني مستوى المعيشة والإحباط النفسي والبطالة يجعل كل من المواطن والموظف ينصرف إلى الاهتمام بأموره الشخصية وإهمال الاهتمام بالمنظمة والتعليمات.

**بروز ظاهرة تولي المسؤولية لقيادات ضعيفة:** من أبرز عوامل انتشار الفساد في الإدارة العامة وجود قيادات إدارية وصلت إلى السلطة بقرارات تقع ضمن قاموس المحسوبية ليس لها الكفاءة اللازمة وغير متخصصة في مجال عملها وهذا ما يؤدي إلى بروز سلسلة الإدارة السلبية والقرارات الخاطئة وضعف الأنظمة الإدارية، وعليه فإن وضع الشخص غير المناسب في موقع المسؤولية واتخاذ القرار يؤدي إلى أن يكون أداءه الوظيفي ضعيفاً ودون مستوى الطموح مما يضر بمصالح المواطنين وسمة الدولة، ويساعد أيضاً على استغلال ذلك من قبل البعض من تمرير عمليات الغش والتلاعب على هذا المسؤول واستغلال المال العام لتحقيق منافع شخصية، والجدير بالذكر أن هذه الظاهرة تتفشي بصفة خاصة في المجتمعات العربية أين يقوم الحاكم أو المسؤول بتوزيع المسؤوليات والمهام الحيوية في الدولة على ذويه من ذي القربى والأصدقاء والمقربين منه، ونتيجة لذلك تظهر سلبيات عديدة في أساليب الإدارة بهذه الدول.

**أسباب تتعلق بنشأة الفرد:** وهي تشمل ما يلي:

تعود المواطنين على قيم اجتماعية معينة كاستخدام الوساطة حتى في الأمور السهلة والتنشئة الأسرية التي تعود الفرد على أهمية تحقيق أهدافه بغض النظر عن مصلحة الجهاز، إضافة إلى اعتقاد المواطنين أن مخالفة القانون تحقق الأهداف بشكل أسرع. السياسات التعليمية والتثقيفية كالانقراض إلى المناهج التي ترسخ معنى الخدمة المدنية في المدارس والجامعات، وعدم اهتمام المسؤولين التربويين بمتابعة تطبيق بعض المناهج التي تركز على معنى الخدمة المدنية.

**أسباب اقتصادية:** يعاني أكثر الموظفين – خصوصاً في الدول النامية – من نقص كبير في الرواتب والامتيازات ما يعني عدم القدرة على الوفاء بمتطلبات المعيشة ومن هنا يجد الموظف نفسه مضطراً لتقبل الهدية (الرشوة) من المواطنين ليسد بها النقص المادي الناتج عن ضعف الرواتب؛ تساهم الأوضاع الاقتصادية هي الأخرى في تفشي ظاهرة الفساد من خلال ما يلي:

تؤدي الفجوة المتزايدة بفعل التضخم بين الدخل الاسمية للعاملين بأجهزة الدولة واحتياجاتهم المالية الحقيقية لمواجهة متطلبات المعيشة إلى تقوية الدافع لارتكاب صور الفساد مثل الرشوة والاختلاس، نظراً لصعوبة سد تلك الفجوة بأساليب مشروعة.

تكليف أجهزة الدولة الحكومية (القطاع العام) بأعباء ومهام تتطلبها برامج التنمية وما يستلزمه ذلك من منحها صلاحيات واسعة ومدتها بموازنات واعتمادات مالية كبيرة دون تمكينها من بناء مؤسساتها وتطوير قدراتها وتأهيل كوادرها، وتحسين قيادتها ضد احتمالات الانحراف والاستغلال أو إخضاعها للمتابعة والرقابة والمساءلة، فتتصرف في المال العام دون رقابة وهذا يعد مناخاً ملائماً لانتشار الفساد.

#### **المبحث الرابع: آثار الفساد:**

إن الآثار المدمرة والنتائج السلبية لتفشي هذه الظاهرة المقيتة تطال كل مقومات الحياة لعموم أبناء الشعب فتهدر الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعرقل أداء المسؤوليات وإنجاز الوظائف والخدمات وبالتالي تشكل



منظومة تخريب و افساد وتسبب مزيدا من التأخير في عملية البناء والتقدم ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فقط، بل في الحقل السياسي والاجتماعي والثقافي والفساد الإداري له آثار كبيرة على الدولة في كل قطاعاتها وبالتالي له تأثير مباشر في خفض وتقليص نوعية الخدمة التي تقدمها الدولة للمواطن وهذا حتما ما سيؤدي إلى التأثير على حقوق الإنسان ونوضح بمثل بسيط التأثير السلبي للفساد على حقوق الإنسان الاقتصادية فالفساد يضعف التدفقات الاستثمارية وقد يعطلها مما يمكن أن يسهم في تدني إنتاجية الضرائب.

وبالتالي تراجع مؤشرات التنمية البشرية خاصة فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة حيث يؤدي تفشي الفساد في الدولة إلى عدة آثار سلبية وعلى كافة المستويات الاقتصادية كانت أو اجتماعية أو سياسية، الأمر الذي يعطي انطبعا سلباً عن تلك الدولة، ويمكن إجمال هذه الآثار فيما يلي:

**الآثار على الاقتصاد:** إن للفساد آثار اقتصادية في استغلال الموارد والأداء الاقتصادي، ومن المسلم به أن الآثار الاقتصادية كثيرة ومتعددة على مستوى الدولة أو المؤسسات أو الأفراد، وتتلخص أهم الآثار الاقتصادية للفساد الإداري فيما يلي:

❖ يؤدي الفساد إلى تعطيل النمو الاقتصادي، حيث إن العقبات التي يؤثر عن طريقها الفساد في النمو الاقتصادي تتمثل في الترشوات التي يحدثها هذا الفساد في وجهة النفقات الحكومية، فالدراسات تؤكد أن الحكومات التي ينشر فيها الفساد تكون أكثر ميلا إلى توجيه نفقاتها إلى مشروعات ووجوه إنفاق يسهل فيها الحصول على الرشوة وإخفائها، ذلك لصعوبة تحديد سعرها في السوق أو في إنتاجها أو شرائها، في حين يقل إنفاق هذه الحكومات على الخدمات التعليمية والصحية والتي تقل فيها غالبا فرص الفساد. حيث إن الحكومات تخسر مدخولا ضخما من الإيرادات المالية المستحقة لخزينة الدولة بسبب الرشاوى التي يتقاضها موظفو الدولة حتى يتجاهلوا ، والدخل والواردات، في تقييمهم للضرائب المستحقة على هذه الأنشطة الاقتصادية، فضلا من ذلك فإن الفساد يسلب موارد الوطن ويساوم على دخوله أو تقليص إيراداته، ويشوه السياسات والحد من الاستثمار، فالفساد يضر بالاقتصاد ويعطل النمو ويعيق تقدمه.

❖ يتسبب في ضياع أموال الدولة التي يمكن استغلالها في إقامة المشروعات التي تخدم المواطنين، بسبب سرقتها أو تبيدتها، أو إنفاقها من قبل الدولة على أجهزة العدالة والضبط والرعاية الاجتماعية، وما يكلفها ذلك من توفير الأموال والأدوات، إذ أن التنظيم قد يصاب بعجز مالي يعطله نهائيا أو جزئيا في مجال الإنتاج والخدمات أو يعطل كفايته الاقتصادية؛

❖ يؤدي الفساد إلى الإخفاق في جذب الاستثمارات الخارجية، وإلى هروب رؤوس الأموال المحلية، وتسبب في هدر الموارد بسبب تعارض المصالح الشخصية مع المشروعات التنموية العامة، ويؤدي أيضا إلى عدم الحصول على المساعدات الأجنبية وهجره الكفاءات الاقتصادية وذلك لغيب التقدير، وبروز المحسوبية والمحاباة في أشغال المناصب العامة وفي إقامة المشروعات الربحية، وقد لا تمنح الامتيازات والتراخيص إلى المشروعات الأعلى إنتاجية التي لا تقدم الرشاوى والعمولات، ويؤدي ذلك إلى ضعف في كفاءة القطاع الخاص في المساهمة في التنمية الاقتصادية، وتعاني وحدات الخدمة العامة في اليمن من تفتشي ظاهرة الفساد بكافة أشكاله وهو ما يمثل مرضا خطي ار، يكاد يفقد قدرة هذه الأجهزة عن ممارسة أعمالها الموكلة إليها قانونيا، ويؤثر على انجاز عمليات التنمية والنمو الاقتصادي بشكل عام، ناهيك عما يؤثر ظاهرة الفساد بشكل مباشر على القدرة على تحقيق حاجيات المواطنين والمتعاملين مع هذه الأجهزة ،مما يفقد الثقة بهذه الأجهزة وموظفيها، وأصبحت هذه الظاهرة تمثل عائقا أمام فرص الاستثمار المختلفة، وهو ما أكدته التقارير المختلفة؛

❖ يؤثر الفساد في توزيع الدخول وإعادة توزيع الناتج القومي لصالح الأغنياء والطبقة القليلة الطفيلية التي اعتمدت في ت ارتئها على مكسب غير المشروع، واستغلال ثغرات القانون لصالحها، الأمر الذي يؤدي إلى خلق فجوة بين فئات المجتمع الواحد، الذي ينقسم إلى مجتمعين في آن واحد، مجتمع للأغنياء ومجتمع للفقراء ومن ثم افتقاد كافة صور العدالة الاجتماعية.

**الآثار السلبية الاقتصادية للفساد:**

- رفع تكاليف المشاريع نتيجة الرشوة والعمولات؛
- ارتفاع نسبة البطالة، التضخم، الفقر، والمهمشين اجتماعيا؛

- إعاقة نمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛

- ظهور نشاطات غير إنتاجية أو ما يعرف باقتصاديات الظل (المتاجرة بالتأثيرات مثلا).

- يؤدي الفساد إلى تحقيق أدنى نفع ممكن من الإنفاق على المشاريع وليس أقصى نفع ممكن.

- سوء توزيع الموارد الاقتصادية وتوجيهها إلى قطاعات أقل أهمية عند المجتمع، كأشطة الترفيه والرياضة، والمظاهر الاحتفالية، والدعاية والإعلان، وتزيين المباني، وأشجار الزينة... الخ.

- الضعف النسبي للإنفاق على المشاريع الاستثمارية وإهمال المناطق النائية.

- التشكيك في فعالية الأجهزة الحكومية.

- ترسيخ مجموعات من السلوكيات السلبية مما يجعل الفساد مثل الفتن يرقق بعضها بعضا.

- تركيز الثروة في أيدي قلة من المجتمع مما يحرم الآخرين من الانتفاع بموارد البلاد المالية والاقتصادية وهذا الحرمان تعطيل لطاقت يمكن الاستفادة منها.

- يقسم المجتمع إلى فقراء وأغنياء، ويقضي على الطبقة الفاعلة وهي الطبقة الوسطى.

- تدهور القيم الاجتماعية والأخلاقية مما يشكل خطار على السلم الاجتماعي.

- يضعف الشعور الوطني والانتماء إلى الدولة.

- يسهم بتردي الخدمات المقدمة للمواطن على مستوى التعليم، الصحة، النقل... الخ.

- تسرب اليأس والإحباط إلى النفوس، مما ينعكس سلبا على العمل والإبداع.

**ارتفاع تكاليف الخدمات العامة** يؤدي الفساد إلى ارتفاع تكاليف الخدمات العامة نتيجة التكاليف الإضافية، هذه الأخيرة تنتج عن دفع الرشوة وزيادة الوقت اللازم للحصول على الخدمة بسبب التعطيل، فالمستهلك يدفع سعر للخدمة أعلى من تكلفتها الحقيقية بسبب الربح الإضافي الذي يضطر لدفعه للحصول الخدمة التي يحتكر الموظف العمومي تقديمها.

**تناهي القطاع غير الرسمي:** يدفع الفساد الشركات إلى التخفي خارج القطاع الرسمي، وبالتالي تسرب مقادير هائلة من الدخل الوطني خارج القنوات الرسمية ومنه حدوث تشوه في التوزيع داخل الاقتصاد، حيث تحد الرشوة والتهرب الضريبي من قدرة الدولة على زيادة الإيرادات العمومية وتقضي إلى معدلات ضريبية متزايدة الارتفاع تحصل من عدد متناقص من دافعي الضرائب، وهذا ما يؤدي في النهاية إلى عجز الميزانية العامة للدولة.

**سوء توزيع الموارد:** يعني سوء توزيع الموارد أن هذه الأخيرة تستخدم في الفساد بدلا من استخدامها في وسائل إنتاجية، فالشركات تبدد الوقت والموارد بغرض إنشاء علاقات مع مسؤولين (الإنفاق على الرشاوى)، والمسؤولين يتخذون قرارات استثمارية عشوائية ولا تخدم الصالح العام لتحقيق أهداف خاصة، بينما يتحمل تكلفة هذه المشاريع كل أف ارد المجتمع (كل أف ارد المجتمع يشارك في دفع الضرائب).

**خفض معدلات الاستثمار:** يؤدي الفساد إلى انخفاض العائد على الاستثمار بسبب ارتفاع التكاليف وهذا نتيجة قيام المستثمرين بدفع العمولات والرشاوى للجهات المحكرة للحصول على التراخيص ومختلف الخدمات العامة، كما أن الروتين وكثرة الإجراءات واستغراقها وقت أطول يفقد المشاريع أهميتها الأمر الذي ينعكس سلبا على بيئة الأعمال ويبعث على الاستياء لدى المستثمرين نتيجة إشاعة جو من عدم الطمأنينة، حيث أن انتشار الفساد يرسل إشارة إلى المستثمرين تفيد بضعف سيادة القانون وبالتالي عدم ضمان حقوق الملكية في الدولة مما يجعل للاستثمار مخاطرة غير مأمونة العواقب، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تدني الاستثمار المحلي والأجنبي فيتأثر النمو الاقتصادي سلبا (استثمار منخفض يعني نمو منخفض).

**تدني مستويات المنافسة والكفاءة والابتكار:** حيث أن تفشي ظاهرة المدفوعات غير القانونية تغيب معه المنافسة النزيهة بين الشركات في ظل سوق واحدة، الأمر الذي يخلق عراقيل كبيرة أمام الشركات الجديدة للدخول إلى تلك الأسواق، فتختفي الشركات ذات الأفضلية وتسود الشركات ذات المحسوبية وينتهي الأمر بالمستهلك إلى دفع سعر أعلى مقابل جودة أقل.

**أثر الفساد على الإنفاق الحكومي**

يترتب على الفساد الممتد وانتشاره في القطاع الحكومي آثار على تخصيص النفقات العامة، مما يؤدي إلى تحقيق أدنى نفع ممكن من هذا الإنفاق وليس أقصى نفع ممكن منه.

يترتب على شيوع الفساد وانتشاره في مجتمع ما، سوء تخصيص لموارد هذا المجتمع العامة، لأنها سوف تتجه صوب أوجه الإنفاق التي لا تحظى بأولوية الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع. ومن ثم ستحظى الأنشطة المظهرية كالأنشطة الرياضية والأندية ووسائل الإعلام ونحو ذلك بإنفاق سخي وفي مقابل ذلك سيتم إغفال الكثير من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة، أو يكون الإنفاق عليها ليس بالدرجة الكافية، كالإنفاق على القطاع الزراعي والصناعي، أو الإنفاق على تحسين مستوى المناطق النائية.

كما أن تنفيذ المشروعات العامة والمناقصات ستنمى بدرجة عالية من التمييز وعليه سيتم استيراد المواد الخام ومواد البناء والآلات ونموه، من بلاد أجنبية معينة، في حين قد لا تكون هذه السلع المستوردة من هذه البلاد جيدة أو رخيصة مقارنة بغيرها من المصادر المتاحة؛

كما أن المناقصات والمشروعات الهامة ستسرو على شركات معينة مملوكة لأصحاب نفوذ وجاه بالمجتمع.

**الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية:** حيث يؤدي الفساد إلى توزيع الحقوق بشكل غير مشروع فنجد من لا يستحق يحصل على ما يشاء بينما يعجز صاحب الحق عن الحصول على حقه في المنافع أو الوظائف وغيرها، وهنا تختفي المعايير الموضوعية لتحل محلها الاعتبارات الشخصية والمصالح المادية المرتبطة بالفساد، وفي مثل هذه الحالات يحدث الإثراء غير المشروع دون وجود ما يؤدي إلى الردع أو الملاحقة.

**التفاوت الطبقي والصراع الاجتماعي:** يؤدي الفساد إلى سيادة الطبقة في المجتمع حيث تصعد فئة جديدة إلى قمة الهرم الاجتماعي نتيجة ما حصلت عليه من دخول أو عائدات غير مشروعة، وعادة ما تتجح هذه الفئات في الوصول إلى علاقات وطيدة مع كبار المستثمرين ورجال المال والأعمال بل وعلاقات نسب ومصاهرة فضلا عن التقرب إلى كبار المسؤولين وصناع القرار في المجتمع، وهذا ما يؤدي إلى حدوث صراع طبقي ولجوء الطبقة الفقيرة إلى العنف الاجتماعي ضد الأثرياء بصفة عامة والأثرياء الجدد بصفة خاصة.

**انهيار القيم والمبادئ الأخلاقية:** يؤدي الفساد إلى التخلي عن المبادئ والقيم الأخلاقية من أجل الحصول على منافع مادية بدون وجه حق، فتصبح أنواع الفساد مهارة بينما يصبح الاجتهاد والتمسك بالدين والقيم الأخلاقية السليمة تخلفا أو جمود في الفكر والسلوك، ويزداد الأمر خطورة عندما يشب العديد من النشئ والشباب على هذه القيم والأفكار المغلوطة مما يؤدي إلى عدم الاهتمام بالعمل والعلم والتعليم والاجتهاد كوسيلة للكسب والحصول على الدخل ومنه شيوع قيم الفساد.

**تبيد المساعدات الإنسانية والدعم الموجه للفقراء:** يؤدي الفساد إلى عدم تحقيق أهداف المؤسسات المحلية والدولية التي ترصد مبالغ مالية لمساعدة الفقراء أو دعم السلع والخدمات التي يحتاجون إليها حيث يلتهم الفساد الجزء الأكبر من هذه الأموال والمخصصات فلا تذهب إلى من يستحقها، حيث نجد بعض الفاسدين الذين يتاجرون بالسلع المدعومة يعملون على إخفاء هذه السلع من الأسواق، ولا يصل الدعم الذي تخصصه الحكومات لمحدودي الدخل والفقراء فيحقق الفاسدون ثروات طائلة من سلوكهم الفاسد، ويحدث نفس الشيء بالنسبة للأموال والتبرعات التي ترصدها مؤسسات الإغاثة العالمية لرعاية الفقراء والإنفاق على الصحة والتعليم.

**خفض التوظيف:** يؤدي انتشار الفساد إلى وضع العراقيل أمام التوسع في إنشاء المشروعات الخاصة وزيادة تكاليف ممارسة الأعمال ويقع الضرر هنا على المشروعات الصغيرة بصورة خاصة أكثر من غيرها الأمر الذي يؤدي إلى التقليل من فرص العمل بالقطاع الخاص ذلك أن هذه الشركات على الأرجح لن تتمكن من الظهور.

**تزايد الفقر:** يرى الكثير من الخبراء الاقتصاديين أن هناك علاقة وثيقة بين الفساد وانتشار الفقر بالدول حيث يؤدي الفساد إلى التوزيع غير العادل للثروة ويقلل من احتمالات الكسب بالنسبة للفقراء نتيجة قلة فرص العمل بالقطاع العام أو الخاص، كما يحد من إمكانية حصولهم على خدمات عامة جيدة مثل الرعاية الصحية والتعليم.

**سوء الإدارة العامة:** يؤدي تفشي الفساد إلى سيادة البيروقراطية في الإدارة العامة وانخفاض الأداء الوظيفي وهذا بالتأمل في تقديم الخدمات مع انتشار التسبب والإهمال، الأمر الذي يعكس على معاناة واستياء طالب الخدمة.

**الأثار على السياسة:** للفساد آثار سلبية على الجانب السياسي للدولة يمكن إجمالها فيما يلي:

- استفحال ظاهرة الفساد في الدولة وعدم بذل المسؤولين جهود ملموسة لمكافحتها يجعل الشعب يفقد الثقة في حكومتها.

- التزوير في الانتخابات وعدم تمثيل الرئيس المنتخب لأغلبية المجتمع يؤدي إلى ضياع الحريات الديمقراطية للشعوب .
- انتشار الفساد في بلد ما يؤدي إلى تشويه صورة ذلك البلد أم بلدان العالم، فلا يصبح له أي وزن أو قيمة في المنظمات والمحافل الدولية.
- قد يساهم الانحراف الإداري في تعميق الفجوة بين الطبقات والجماعات الغنية، وبين الطبقات والجماعات الفقيرة في المجتمع، مما يؤدي ذلك إلى تزايد شعور الطبقات الجماعات الفقيرة بالحرمان، وقد لا تجد أمامها سوى اللجوء إلى العنف والثورة على النظام القائم، وهذا الوضع مساعد على عدم الاستقرار السياسي.
- انتشار الانحراف في الأجهزة الحكومية يسهل للقوى المعارضة الإطاحة بالنظام والاستيلاء على السلطة، ذلك لأن الاستياء الجماهيري من الحكم القائم والانحراف المنتشر داخل أجهزته ومنظماته الإدارية، يخلق فجوة بين الجماهير والحكومة، ويعمل على مساندة الجماهير للمعارضة للإطاحة بالنظام السياسي القائم؛
- يساهم الفساد الإداري في إضعاف المشاركة السياسية التي تقتصر فقط على الجماعات التي تملك الثروة وركائز القوة الاقتصادية، التي تمكنها من إقامة علاقات خاصة مع القيادات السياسية والإدارية.
- يساهم تفشي الانحراف والفساد الإداري في الأجهزة الحكومية والإدارية في أن يقلل من شرعية النظام السياسي في نظر الجماهير، حيث يدرك المواطنون أن الموظفين الحكوميين على مستوياتهم المختلفة، مجرد عناصر متورطة في الفساد ولا يعنيه سوى تحقيق مصالحها الخاصة، ونتيجة لذلك الإدراك يكون النظام السياسي محروما من الناحية الواقعية من أي مساندة شعبية، بل تظهر السلبية وعدم إقبال المواطنين على التعاون مع النظام القائم وزيادة وتمسكت بولاته المحدودة كالأُسرة والعشيرة لحمايته من ضغوط المجتمع، وفقدان المواطن للثقة في السياسات العامة واكتسابه المزيد من الميول والأنانية.

#### المبحث الخامس: الآثار الإدارية للفساد

- قد يؤدي الانحراف الإداري في الكثير من أجهزة الإدارة في الدول النامية إلى خلق علاقة سيئة بين طبقة الموظفين ورؤوسهم في العمل، حيث تقوم هذه العلاقة على استبداد الرؤساء للسلطة وعدم ثقتهم بمرووسيتهم، وعدم تفويض السلطة، مما يترتب عليه تركيز السلطة واتخاذ القرار في أيدي قليلة من الأفراد، مما ينتج عن ذلك عدم المرونة في مواجهة المواقف وحل المشكلات الأمر الذي يؤدي إلى التعطيل والبطء في تقديم الخدمات.
- يؤدي الفساد إلى انعدام الكفاءة الإدارية في الأجهزة الإدارية في الدول النامية، فنجاح الإدارة وكفاءتها في أي دولة يتوقف أساسا على مراعاة الموضوعية وتوافر الخصائص المؤهلات والمي ازت المطلوبة عند التعيين والموضوعية عند اتخاذ القرارات، وهذا لا يتوفر في العديد من الدول النامية، حيث التعيين في الأجهزة الإدارية الحكومية تعتمد على علاقات القربى أو الصداقة. وهذا هو أحد أسباب تعثر النشاط الإداري الحكومي في مجالات التنمية المختلفة وتدهور نوعية الإنتاجية وما يعنيه من انخفاض الكفاءة.
- يساعد الفساد الإداري المتفشي بين أجهزة الإدارة العامة في الدول النامية إلى هجر القيادات الإدارية وأصحاب الخبرات والكفاءات العلمية والفنية من الدول النامية إلى الدول المتقدمة والفنية؛
- يؤدي الانحراف الإداري في كثير من الأحيان إلى افتقاد أسس العدالة والموضوعية في تعامل الأجهزة الإدارية مع المواطنين، وتعتمد الإساءة لشعورهم والسخرية منهم، وإيلاهم بطريقة تزيد من غضب المواطن ونفوره من هذه الأجهزة، وعدم ثقته بها، وعدم احترامه للنظام الإداري.

### الفصل الثاني: الآليات القانونية لمكافحة الفساد:

#### المبحث الأول: تطور الجهود الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد

لقد أضحت الفساد عامة والفساد الإداري خاصة مشكلة عابرة للحدود، وهو أحد أهم الآثار السلبية للعولمة، فلم يعد شأنًا محليًا داخليًا يتعلق بدولة واحدة أو بنظام اقتصادي أو سياسي معينين، بل هو ظاهرة دولية مست كل المجتمعات والدول سواء كانت المتقدمة منها أو السائرة في طريق النمو، وأصبح يشكل بذلك عامل إزجاج لمختلف الدول لما يطرحه من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، وعلى تراجع القيم الأخلاقية والعدالة ويعرض التنمية وسيادة حكم القانون للخطر.

لذلك أجمعت المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية والوطنية الحكومية وغير الحكومية وكذا منظمات المجتمع المدني على ضرورة مقاومته ومواجهته وذلك بالتعاون فيما بينها ، فمسؤولية مكافحة الفساد ملقاة على عاتق جميع الدول التي يجب عليها وضع الاتفاقيات و الاستراتيجيات والتشريعات المناسبة للتصدي له .  
وفي هذا الإطار سنستعرض أهم الجهود المبذولة من قبل المنظمات والمؤسسات الدولية والإقليمية في مجال مكافحة الفساد كما يلي.

### أولاً: هيئة الأمم المتحدة

نظراً للمعاناة الكبرى التي تعيشها الدول بسبب تقشي آفة الفساد ولما لهذه الظاهرة من أضرار وخيمة على مجتمعاتها، كما أن ارتباط هذه الظاهرة بمختلف الجرائم المنظمة و الجرائم المالية والاقتصادية زاد من خطورتها، لهذا ظهرت الحاجة إلى التعاون الدولي بين كل دول أعضاء هيئة الأمم المتحدة وتضافر جهودها للوصول إلى إطار جامع يمكن من خلاله مكافحة هذه الظاهرة، ولقد أثمرت هذه الجهود من خلال وضع مجموعة من المبادرات و القرارات و الاتفاقيات الدولية و أهمها على الإطلاق هو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدها الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003 (القرار رقم 58/04 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003) وفتحت باب التصديق عليها في المؤتمر رفيع المستوى المنعقد بميريديا بالمكسيك بين 09 و 11 ديسمبر 2003 ودخلت حيز التنفيذ 14 ديسمبر 2005

وقد جاءت هذه الاتفاقية والتي تحتوي على واحد وسبعون مادة مصنفة في ثمانية فصول، لتلزم الدول الأطراف فيها بضرورة إجراء وتطبيق تدابير وتعديلات واسعة النطاق تلمس مختلف تشريعاتها وأجهزتها الإدارية والمالية والقضائية، تهدف أساساً إلى الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها وردع مرتكبيها إضافة إلى التعاون الدولي بين الدول الأطراف في هذا المجال.

كما أولت أهمية كبيرة إلى مواجهة الفساد في القطاع العام والخاص على السواء ، كما وفرت من الضمانات ما يسهل الكشف والتحقيق في جرائم الفساد و كذا حماية الشهود والضحايا والمبلغين والخبراء وكذا وضع آليات لاسترداد الأموال المهربة إلى الخارج و غيرها من التدابير الرامية إلى الحد من الفساد والوقاية منه.

ويجب الإشارة إلى أن هذه الاتفاقية قد سبق اعتمادها عدد من الوثائق التي صدرت عن الأمم المتحدة نذكر منها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 51/59 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996 ، وكذا إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية الذي اعتمد بالقرار رقم 51/191 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996، و تم الاتفاق على إقرار هذه الاتفاقية على أساس أن الرشوة صورة من صور الفساد الواسعة الانتشار في المعاملات التجارية الدولية، الأمر الذي يؤثر على سير الإدارة الجيدة ويقوض التنمية، هذا بالإضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي اعتمدت بالقرار رقم 55/25 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000.

بالإضافة إلى القرارين الصادرين بشأن منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع وإعادة تلك الأموال (القرار رقم 56/186 والقرار رقم 57/244 المؤرخين في 01 ديسمبر 2002).

### ثانياً: منظمة الشفافية الدولية:

تعد هذه المنظمة من أكثر المنظمات الدولية غير الحكومية نشاطاً وفعالية في مجال مكافحة الفساد في العالم، وقد أنشأت سنة 1993 ومقرها برلين، ويعود الفضل إلى الألماني "بيتر إيجن" في تأسيسها، 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 وهي ممثلة في أغلب دول العالم بما فيها الجزائر (الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد.)، وترى المنظمة أنه لا يمكن مكافحة الفساد إلا من خلال:

- نشر التقارير المتعلقة بالفساد وفضح الجهات التي تمارسه سرا و علانية لزيادة الوعي العالمي من خلال الفروع القومية للمنظمة في الدول المختلفة.

- إعداد دراسات ميدانية عن الفساد على مستوى الصحة والتربية والتعليم والقضاء والشرطة و عقد ندوات لمناقشة ظاهرة الفساد وسبل مواجهتها.

-وضع خطط طويلة المدى لتأسيس شعبة من ذوي الاهتمامات بالشأن العام لخلق إرادة سياسية قامعة 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 وتحليل ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد، خاصة في الدول النامية

ومن أهم ما قامت به المنظمة هو وضع مؤشر مدركات الفساد لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم، ويستند هذا المؤشر إلى دراسات متنوعة ترصد آراء المستثمرين المحليين والأجانب والمتعاملين مع الإدارة الحكومية المعنية والخبراء المحللين حول الإجراءات المتبعة ودرجة المعاناة التي تعترضهم في تنفيذها ونظرتهم إلى مدى انتشار الفساد والرشوة، وتتحصر قيمة هذا المؤشر بين (صفر و 10 نقاط).

### ثالثا: المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

تأسست هذه المنظمة في مؤتمر برلماني دولي عقد في كندا، وهي منظمة معنية بتعزيز مبادئ المساءلة والنزاهة والشفافية وقد توسعت لتضم أكثر من 250 برلماني من 72 بلدا، وتقوم المنظمة بدور التنسيق العالمي بين مختلف البرلمانيين، أما فروعها الإقليمية فتعمل على تفعيل قدرة البرلمانيين في مواجهة قضايا الفساد. وتسعى المنظمة إلى تحقيق الأهداف التالية: وضع دليل للبرلمانيين لكيفية السيطرة على الفساد، وتوفير مادة تدريبية للبرلمانيين على موضوع الموازنة والمراقبة المالية، وإصدار مدونة سلوك للبرلمانيين وقياس أداء الدور الرقابي للبرلمانيين.

### رابعا: البنك الدولي

تبنى البنك الدولي منذ عام 1996 خطة لمساعدة الدول في مواجهة الفساد ومحاصرته، تتضمن ثلاثة عناصر هي أولا: تشخيص ظاهرة الفساد وأسبابها وعواقبها والثاني إدخال إصلاحات على أنظمة الدولة من النواحي التشريعية والإدارية والاقتصادية وثالثا إشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام في مكافحة الفساد.

ويرى البنك أنه لا يمكن تحقيق الأهداف السابقة إلا من خلال إتباع استراتيجية مساندة حسن نظام الإدارة العامة وتدابير مكافحة الفساد على الصعيد المحلي، ومنع الاحتيال والفساد في المشروعات الممولة من قبل البنك، وتقديم العون للدول الأعضاء بالخبرات إذا ما طلبت المساعدة في حربها على الفساد، وأخذ مسألة الفساد بعين الاعتبار في خطط التنمية التي يضعها البنك بشأن الدول الأعضاء، و مساندة وتقديم العون والدعم لكل الجهود الدولية لمحاربة الفساد.

### خامسا: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية:

وهي منظمة دولية اضطلعت بدور قيادي من الناحية الدولية في نطاق مكافحة الرشوة و الفساد منذ عام 1989، وتتركز أهم الجهود التي قامت بها في المجالات التالية:

-الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية: حيث أصدرت ما يعرف بـ"توصيات العام 1994 بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية" (حيث دعت الدول الأعضاء إلى تحديد معايير فاعلة لمحاربة رشوة الموظفين الرسميين الأجانب وقد تم مراجعة التوصيات السابقة سنة 1997).

-الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات: حيث أصدرت المنظمة في ماي 1996 "التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات" (والتي تدعو إلى اعتماد مجموعة من التدابير لمنع الممارسات الفاسدة في المشتريات التي يتم تمويلها بمساعدات خارجية).

### سادسا: الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد

إن الدول الأوروبية كانت السباقة في دق ناقوس الفساد مبكرا، إذ بدأت الجهود بإصدار توصيات صادرة عن مؤتمر وزراء العدل الأوروبيين المنعقد في دورته 19 بمالطا و تم تأكيدها في الدورتين 21 و 22 واستجابة لتلك التوصيات تم وضع برنامجا لمكافحة الفساد من طرف وزراء العدل الأوروبيين، كما أوصى رؤساء دول وحكومات مجلس أوربا بوضع أجهزة قانونية دولية لمحاربة الفساد، ويعتبر القرار رقم 24/97 المتخذ من طرف

اللجنة الوزارية نقطة تحول هامة في مكافحة الفساد على الصعيد الأوروبي، حيث تضمن المبادئ العشرين التي ينبغي التقيد بها لمكافحة الفساد. غير أن أهم الجهود الأوروبية على الإطلاق في هذا المجال هو إصدار اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا للاتفاقيتين المشهورتين الأولى هي: الاتفاقية الجنائية حول الفساد الموقعه بستراسبوغ في 1999/01/27 والتي دخلت حيز التنفيذ في 2002/07/01 وكذا البرتوكول الإضافي الملحق بها والموقع أيضا بستراسبوغ في 2003/05/15 ودخل حيز التطبيق في 2005/02/01، و الثانية هي الاتفاقية المدنية حول الفساد الموقعه بستراسبوغ في 1999/11/04 ودخلت حيز التنفيذ في 2003/11/01.

والجدير بالإشارة في هذا المجال أن الاتحاد الأوروبي كان سباقا في مكافحة الفساد والتصدي له مقارنة بمجلس أوربا، وأهم إنجازاته نذكر اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن حماية المصالح المالية والمعتمدة من مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 جويلية 1996، هذا بالإضافة إلى اتفاقية مكافحة

الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي اعتمدها مجلس الإتحاد الأوروبي 26 ماي 1997.

#### سابعا: منظمة الدول الأمريكية:

لقد أدركت منظمة الدول الأمريكية مبكرا خطورة ظاهرة الفساد وتصدت لها بإبرام الاتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد في مارس 1996 ودخلت حيز النفاذ في 06 مارس 1997، وتدعو هذه الاتفاقية إلى تجريم الفساد المحلي والرشاوى الدولية كما تتضمن مجموعة من الإجراءات الوقائية من الفساد وكذا تعزيز وتيسير وتنظيم التعاون بين أطرافها وتبادل المعلومات والتحقيقات وتسليم المجرمين.

#### ثامنا: الجهود الإفريقية لمنع مكافحة الفساد:

نشير بداية أن هذه الجهود كانت بدايتها بواشنطن في 23 فيفري 1999 عندما اجتمع التحالف العالمي من أجل إفريقيا لأجل مناقشة الأطر التعاونية لمكافحة الفساد والذي أختتم بإصدار مبادئ غير ملزمة لمكافحة الفساد (25 مبدأ) من قبل الأعضاء الأحد عشر في التحالف المذكور.

وكذا مجموعة التنمية الإفريقية الجنوبية ضد الفساد لسنة 2001 والذي يشمل على إجراءات تبنتها الدول الأربع عشر في المجموعة المذكورة.

غير أن أهم إنجاز للدول الإفريقية في مجال التصدي للفساد هي اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد من طرف رؤساء الدول وحكومات الإتحاد الإفريقي بمابوتو في جويلية 2003.

#### تاسعا: الجهود العربية لمكافحة الفساد:

إن أول المجهودات العربية في مواجهة الفساد ترجع إلى اتفاقية التعاون العربية والخبرات التي أقرتها جامعة الدول العربية سنة 1983 لتعزيز التعاون بين الدول العربية في تبادل المعلومات والخبرات والمساعدة القضائية في مجال مكافحة الفساد والرشوة، وكذا الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي التي أقرت سنة 1995 لمكافحة الجريمة بين هذه الدول من خلال تبادل المعلومات والخبرات وتسليم المجرمين.

كما لعب مجلس وزراء الداخلية العرب دورا كبيرا في التصدي للفساد، حيث عمل في العديد من اجتماعاته إلى التنبيه إلى أخطار الفساد وآثاره السلبية، وقد عقدت في هذا المجال عدة ملتقيات علمية متخصصة في مجال مكافحة الفساد بمختلف أشكاله، وأهم إنجازاته نذكر: مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد والتي تتضمن 20 مادة وهي تتطابق إلى حد بعيد مع الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الفساد و كذا مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد، وأخيرا المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.

وقد لعبت المنظمة العربية للتنمية الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية أيضا دورا قياديا في مجال التصدي للفساد وهذا انطلاقا من دورها في المجال التنمية والإصلاح الإداريين وذلك بعقد عدة مؤتمرات علمية في هذا المجال.

### المبحث الثاني: تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد كآلية لمكافحته:

من أجل ضمان فعالية إجراءات المتابعة القضائية للمتهمين بجرائم الفساد الإداري عمد المشرع الجزائري من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى تشجيع الإبلاغ عن هذه الجرائم، كتقرير حماية خاصة للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا من مختلف صور الاعتداء المادي ومواجهة مختلف أفعال



إعاقعة سير العدالة، كما قرر عقوبات عن عدم الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري، و في مقابل هذا عاقب كل من قام ببلاغ كيدي للحظ من سمعة ونزاهة الموظفين العموميين.

فتشجيع الكشف عن جرائم الفساد الإداري والحث على الإبلاغ عنها من شأنه تسهيل مهام وعمل السلطات المختصة بالتحري والتحقق والمتابعة الجزائية، خاصة بالنظر لكون جرائم الفساد الإداري من جرائم الكتمان، فالغالب أن يستخدم مرتكبو هذه الجرائم سلطاتهم الوظيفية والقيود البيروقراطية الإدارية ستارا للتمويه عن جرائمهم، كما يزداد الأمر صعوبة في حالة استخدام الوسائل التقنية الحديثة خاصة في جرائم الفساد المنظم، هذا بالإضافة إلى أن غياب المجني عليه الفرد صاحب المصلحة في الإبلاغ عن مثل هذه الجرائم يعتبر من أهم العقبات في مكافحة الفساد الإداري، فالمجني عليه غالبا هي الدولة. وفيما يلي تفصيل مظاهر الحماية الخاصة المقررة لأجل تشجيع الكشف والإبلاغ عن جرائم الفساد:

### الفرع الأول: تجريم أفعال إعاقعة السير الحسن للعدالة:

تعتبر أفعال عرقلة سير العدالة بالتأثير على الشهود أو الموظفين المنوط بهم التحري والتحقق إحدى العقبات التي تحد من مكافحة الفساد الإداري، ويزداد الأمر خطورة عندما يقوم مرتكبو جرائم الفساد الإداري من ذوي السطوة والمال بممارسة أشكال التأثير المختلفة على الشهود أو الموظفين سواء كان ذلك بالتهديد أو الترهيب أو الترغيب.

وقد خصص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المادة 44 منه لتجريم أفعال إعاقعة السير الحسن للعدالة بنصه: "يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من: 50000 دج إلى 500000 دج:

1- كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو منع الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراء يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذا القانون،

2- كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة وفقا لهذا القانون،

3- كل من رفض عمدا ودون تبرير تزويد الهيئة بالوثائق و المعلومات المطلوبة."

### الفرع الثاني: حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا:

لأجل تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري وكشفها، أحاط المشرع الجزائري الشهود والأشخاص الذين لهم مصلحة في التبليغ عن الجريمة أو حتى الغير الذين وصل إلى علمهم ارتكاب إحدى جرائم الفساد الإداري، بحماية قانونية خاصة وفقا لتدابير وقائية وإجرائية متميزة، خاصة وأن الشهادة أو الإبلاغ قد تعرض صاحبها إلى مخاطر وتهديدات قد تحجمه عن الإدلاء بها، ومن هنا تبدو أهمية تشجيع من تتوافر لديه المعلومات عن جرائم الفساد الإداري بالإبلاغ عنها، وذلك من خلال تقرير ما يلزم من ضمانات توفر لهم الحماية من أي ترهيب أو انتقام قد يتعرضون له.

ولهذا تحرص التشريعات المعاصرة على الاهتمام بمسألة حماية الشهود والمبلغين والضحايا والخبراء وحتى المرشدين باعتبار أن هذه الحماية تمثل كفالة لحقوق الإنسان من ناحية، كما أنها تعزز العدالة الجنائية من ناحية أخرى، باعتبار أن التبليغ يساهم في كشف الجريمة ومكافحتها، كما أن الشهادة هي دليل من أدلة الإثبات الجنائية.

والجدير بالتنويه أن المشرع الجزائري قد كرس منذ صدور قانون العقوبات حماية للشهود والخبراء من أشكال الإكراه والتهديد والترهيب التي قد تمارس عليهم لتضليل العدالة، إلا أنه لم يسبق له وأن تكفل بحماية المبلغين والضحايا أو أفراد عائلاتهم، والذين اهتم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بإفراد حماية خاصة بهم من خلال نص المادة 45 والتي تنص: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50000 دج إلى 500000 دج: كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو الترهيب أو التهديد بأية طريقة

كانت أو بأي شكل من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم."

وما يلاحظ على هذا النص أنه يدخل في إطار جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة المنصوص عليه في المادة 44 من نفس القانون أعلاه، فالشهود المذكورين صراحة في المادة 45 والخبراء والمبلغين والضحايا يدخلون في باب من يقدمون الأدلة، إلا أن ما أضافته المادة 45 هو تجريم الانتقام من الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا وأفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم بأي شكل من الأشكال.

وفي الأخير نشير إلى أن الحماية القانونية التي قررها المشرع الجزائري للشهود والخبراء والمبلغين والضحايا من خلال تجريم أفعال التهديد والانتقام والترهيب التي يمكن أن يتعرضوا لها بمناسبة مساهمتهم في الإبلاغ أو الكشف واثبات إحدى جرائم الفساد الإداري، هي حماية نسبية وغير كافية، كما أنها غير واضحة ولم تحدد الآليات أو التدابير التي يمكن الاستعانة بها لتجسيد هذه الحماية كما فعلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 32 والتي أرست بعض التدابير منها: الحماية الجسدية للشهود وذلك بتغيير مكان إقامتهم، وحظر إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم أو أماكن تواجدهم وتوفير الظروف الآمنة للإدلاء بشهادتهم من خلال السماح مثلا باستخدام التقنية الحديثة (تكنولوجيا الاتصالات) كأن يتم الاستماع للشهود عن طريق وصلات الفيديو.

كما يعيب على المشرع الجزائري أنه لم ينص على حماية هؤلاء الأشخاص من المتابعة القضائية المحتملة عن جرائم السب والفضف بشأن ما قدموه من معلومات تتعلق بجرائم الفساد الإداري.

### الفرع الثالث: البلاغ الكيدي:

رغم أن المشرع الجزائري حث جميع الأشخاص الذي لهم معلومات حول إحدى جرائم الفساد بما فيها تعلق المتعلقة بالفساد الإداري ومهما كان مركزهم القانوني اتجاهها بضرورة التبليغ عنها، وقرر لهم حماية قانونية خاصة، إلا أنه في المقابل لم يتسامح مع كل من تسول له نفسه الكيد من شرف موظفي الدولة والمساس بسمعتهم ونزاهتهم وثقة المواطنين فيهم، ولهذا عاقب كل من بلغ عمدا السلطات المختصة ببلاغ كيدي يتعلق بإحدى جرائم الفساد بصفة عامة و جرائم الفساد بصفة خاصة.

وبالإضافة إلى تأثير البلاغ الكيدي على سمعة وشرف موظفي الدولة والمساس بحرياتهم الفردية، فإنه تشكل تعديا وإزعاجا خاصة لمصالح الشرطة القضائية والسلطات القضائية، كما أنه تؤدي إلى تضليل العدالة والسير العادي والحسن للتحريات المتبعة بشأن جرائم الفساد الإداري.

وهذا ما تؤكد المادة 46 من ق م ف بنصها: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50000 دج إلى 500000 دج، كل من أبلغ عمدا وبأية طريقة كانت السلطات المختصة ببلاغ كيدي يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ضد شخص أو أكثر.

ونشير أن المشرع بموجب هذه المادة وإن كان قد وفق في ردع كل من تسول له نفسه المساس بنزاهة وشرف الموظفين العموميين من خلال الادعاء الباطل عليهم إلا أنه وبالصياغة التي وردت بها هذه الجريمة فإنها لن تشجع الأفراد ولا الضحايا على التبليغ أو الكشف عن جرائم الفساد الإداري خوفا من المتابعة بجريمة البلاغ الكيدي في حالة عدم توافر الأدلة الكافية أو العجز عن إثباتها.

### الفرع الرابع: واجب الإبلاغ عن جرائم الفساد وجزاء الإخلال به:

لم يكتف المشرع الجزائري في إطار التدابير الرامية إلى تشجيع الكشف عن جرائم الفساد بتكريس حماية خاصة وتوفير الضمانات لعدم المساس بالشهود والمبلغين والضحايا والخبراء وتجرير البلاغ الكيدي، وإنما ألزم كل شخص يصل إلى علمه بحكم مهنته أو وظيفته وقوع إحدى جرائم الفساد بضرورة التبليغ عنها.

وفي حالة عدم التقيد بهذا الالتزام فإن ذلك يعرضه للعقوبات المنصوص عليها في المادة 47 من ق.و.ف.م. والتي تنص: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50000 دج إلى

500000 دج، كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ولم يبلغ عنها السلطات العمومية المختصة في الوقت الملائم. وإن كان المشرع لم يشترط صفة الموظف في الجاني صراحة إلا أن استعماله لعبارة «يعلم بحكم مهنته أو وظيفته» توحي بأنه من الموظفين العموميين الذين قد يعلمون بكم مهنتهم أو وظيفتهم وقوع إحدى جرائم الفساد الإداري. ويثار في هذا المجال إشكال يتعلق بمدى اعتبار السر المهني كمبرر لعدم التبليغ عن جرائم الفساد الإداري؟

نحن نتفق في هذا المجال مع الدكتور أحسن بوسقيعة الذي يرى أن واجب التبليغ يبرر إفشاء السر المهني رغم غياب أي حكم في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يفيد بعدم الأخذ بالسر المهني. غير أن الشيء الملاحظ في هذا المجال أن المشرع لم يحدد الجهة المختصة بالتبليغ فهل هي الموظف نفسه الذي اكتشف الجريمة أو السلطة الرئاسية له؟ واستعمل المشرع الجزائري للدلالة على ميعاد عدم الإبلاغ مصطلح "الوقت الملائم" دون تحديد مدة الوقت الملائم بدقة، الأمر الذي يترك سلطة تقديرية للسلطة القضائية لتقدير ذلك حسب طبيعة كل جريمة وصفة المبلغ وظروف ارتكاب الجريمة. والجدير بالتنويه هو أن جريمة عدم الإبلاغ المنصوص عليها في المادة أعلاه من شأنها تحقيق الردع من جهة لدى المترددين في إبلاغ السلطات المختصة بجرائم الفساد المرتكبة، لأن امتناعهم يدخل في مجال جريمة عدم الإبلاغ، ومن جهة ثانية تزرع الخوف لدى الموظفين الذين بصدد ارتكاب جرائم الفساد أو ارتكبوها لكون احتمالات عدم الإبلاغ عنهم من محيطهم تتزايد. وبهذا فإن الشخص الذي وصل إلى علمه ارتكاب جريمة فساد بحكم وظيفته أو مهنته يكون بين مطرقة عدم الإبلاغ إن امتنع عن ذلك وسندان البلاغ الكيدي أن لم تثبت الجريمة في حق المتهم.

وعليه فإننا ندعو المشرع الجزائري إلى ضرورة التخفيف من حدة التجريم في جنحتي عدم الإبلاغ والبلاغ الكيدي، واعتماد تدابير أكثر تشجيعا للإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري وكشفها بما يضمن حماية حقيقية للمبلغين عن جرائم الفساد الإداري ويزرع الطمأنينة في أنفسهم للقيام بهذا الإجراء دون خوف من العقاب.

#### الفرع الخامس: الإعفاء من العقاب وتخفيفه للمتهمين المتعاونين في الإبلاغ عن جرائم الفساد.

في إطار تدعيم النظام الإجرائي للمتابعة القضائية لجرائم الفساد ورغبة منه في كشف أكبر قدر ممكن من هذه الجرائم والتي استغللت في مختلف المرافق العمومية قرر المشرع الجزائري معاملة عقابية متميزة للمتهمين المتعاونين في الكشف عن جرائم الفساد الإداري، وهي تتراوح ما بين الإعفاء من العقاب وتخفيفه في بعض الحالات، وهذا لما تنطويه هذه الجرائم من صعوبات تكتنف أدلة الإثبات، والتي تكون غالبا غير متوفرة أو غير كافية، وهذا الذي جاء به قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 49 منه.

وبهذا يستفيد من الأعدار المعفية: من العقوبة المنصوص عليها في قانون العقوبات : كل من ارتكب أو شارك في جريمة أو أكثر من جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وقام قبل مباشرة إجراءات المتابعة بإبلاغ السلطات الإدارية أو القضائية أو الجهات المعنية عن الجريمة وساعد على معرفة مرتكبيها.

كما تخفض العقوبة إلى النصف بالنسبة لكل شخص ارتكب أو شارك في إحدى جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والذي بعد مباشرة إجراءات المتابعة ساعد في القبض على شخص أو أكثر من الأشخاص الضالعين في ارتكابها.

والشيء الملاحظ على المادة 49 المذكورة أعلاه هي وإن كان المشرع قد حاول من خلالها تشجيع المتهمين على الإبلاغ عن جرائم الفساد بمختلف صورها، وتقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات، إلا أنه لم يقرر حماية قانونية لهؤلاء المتهمين المبلغين ولعائلاتهم وأقاربهم من صور التهديد والانتقام التي قد يتعرضون لها نتيجة التبليغ مثلما فعل بالنسبة للشهود والضحايا والمبلغين

والخبراء، والذين أحاطهم المشرع بحماية قانونية جد متميزة وفقا للمادة 45 من ق.و.ف.م. ونفس الحماية قررتها المادة 37 من إ.م.م.ف. للمتهمين الذين يتعاونون مع السلطات المختصة لكشف جرائم الفساد الإداري.

تكون الاستراتيجيات الرامية إلى احتواء الفساد في البلدان التي يكثر فيها الفساد والبلدان التي يقل فيها الفساد منتجة إذا شملت مسألتين فرص الفساد ونزعه. فبالإمكان الحد من فرص الفساد عن طريق الإصلاح المنتظم وتقويم نزعه عن طريق الإنفاذ الفعال والردع، فهذان العنصران إذا أدرجا في صياغة أي جهد وطني للإصلاح من أجل مكافحة الفساد، فإنهما يضعان الأسس لنظام من النزاهة يعالج الفساد في القطاع العام من خلال الإجراءات الحكومية (قوانين القيادة، والتغيير التنظيمي) ومشاركة المجتمع المدني (الإجراءات الديمقراطية، والقطاع الخاص ووسائل الإعلام)، وبالتالي تبدأ الإصلاحات في شق طريقها فيعززها السياسة وواضعو السياسات وأفراد المجتمع المدني.

اكمال .....

## الفصل الثالث: الآليات الهيكلية لمكافحة الفساد:

### المبحث الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

في إطار الجهود الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته أنشأ المشرع الجزائري هيئة في غاية الأهمية أسندت لها مهمة التصدي لظاهرة الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهذا بموجب قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم والتي تنص المادة 17 منه على ما يلي: " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحة، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد."

والجدير بالذكر أنه ليست هذه هي الهيئة الوحيدة والأولى التي أناط لها المشرع مهمة تتبع الفساد وتجفيف منابعه، فقد سبقها في ذلك المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منه الذي أنشأ سنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 233/96 والذي تم حله نظرا لفشله الذريع في مكافحة هذه الآفة سنة 2000 ولعل أهم أسباب ذلك هو عدم استقلاليته في أداء مهامه الخطيرة الموكولة له.

ومما سبق يثور تساؤل حول ما دور و ما مدى فعالية هذه الآلية-الهيئة-في الحد من الفساد ومكافحته؟.

إن تتبع مدى فعالية دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته يقتضي منا التعرض أولا لنظامها القانوني من حيث طبيعتها وتشكيلتها وتنظيمها هذا بالإضافة إلى استعراض مهامها وصلاحياتها في هذا الجانب وأخيرا تقييمها من حيث مدى استقلاليته للنهوض بمهامها والذي لن يتأتى إلا بدراسة حدود الاستقلالية العضوية و الموضوعية لهذه الهيئة.

### الفرع الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

نشير بداية أن المشرع الجزائري قد خصص الباب الثالث من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هذا بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم والذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

ويقتضي دراسة النظام القانوني للهيئة استعراض الطبيعة القانونية للهيئة وتحديد تشكيلتها وكيفية تنظيمها.

أولا: تحديد طبيعة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

على غرار التشريعات المقارنة أنشأ المشرع الجزائري هيئة متخصصة في مواجهة الفساد وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهذا بموجب القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم والذي نص في الفقرة الأولى من المادة 18 على طبيعة الهيئة كما يلي: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع

بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية ويفهم من هذه المادة أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتميز بمجموعة من الخصائص تتبلور في تحديد الطبيعة القانونية للهيئة، ويمكن تحديد هذه الميزات والخصائص كما يلي:

### 1- الهيئة سلطة إدارية مستقلة

يستفاد من المادة 01/18 من ق و ف م المذكورة أعلاه وكذلك المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة والجدير بالذكر أن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر أسلوباً جديداً من أساليب ممارسة السلطة العامة □ كونها مزودة بسلطة حقيقية ومستقلة في اتخاذ القرار، وجدت أساساً لضبط النشاط الاقتصادي والمالي بما يحقق التوازن، وهي تجمع ما بين وظيفتي التسيير والرقابة .

إن تكييف المشرع للهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة يعني أنها تتميز بالطابع الإداري والسلطوي وهي تنظيم جديد وغير مصنف ضمن الهرم الإداري التقليدي والذي يقوم على تقسيم الإدارة العامة إلى إدارة مركزية وأخرى لا مركزية، كما أنها ليست بمؤسسة عمومية أو هيئة قضائية، فهي هيئة إدارية خاصة مستقلة عن الحكومة ولا تخضع لرقابتها كما أنها تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنها هيئة مستقلة وهي بالتالي لا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية من طرق السلطة التنفيذية ولكن لا يعني هذا عدم وجود أية علاقة أو تأثير لهذه الأخيرة على عمل ومهام الهيئة وخاصة الرقابية منها.

مما سبق يتضح لنا أن المشرع كان واضحاً في إضفاء الصبغة الإدارية المستقلة على الهيئة، إلا أن التساؤل الذي يطرح هنا هو: هل حقيقة وفر المشرع لهذه الهيئة من المهام والصلاحيات والضمانات التي يمكن القول معها بتوافر شروط وموصفات السلطات الإدارية المستقلة أم لا؟ بمعنى آخر هل الهيئة هي سلطة فعلية لها صلاحية اتخاذ القرارات؟ وما مدى استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية؟ أي هل الاستقلالية هي حقيقة أم صورية؟

هذا ما سنحاول معرفته عند تناولنا باقي الخصائص المميزة لهذه الهيئة.

### 2- تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي:

منح المشرع الجزائري للهيئة بموجب المادة 01/18 من ق.و.ف.م. الشخصية المعنوية وهذا للقيام بمهامها على أكمل وجه، والشيء الملاحظ أنه بالرغم من أن الاستقلال المالي هو أحد الآثار المترتبة على الشخصية المعنوية بالإضافة إلى أهلية التقاضي وباقي الآثار الأخرى إلا أنه نص على الاستقلال المالي إلى جانب الشخصية المعنوية وإن دل هذا فإنما يدل على رغبة المشرع في التأكيد على الاستقلالية المالية لهذه الهيئة وضمان ذلك.

وبهذا يعتبر إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئة عاملاً مهماً لتأكيد استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية وإن كان عاملاً غير حاسم لإثبات استقلالية الهيئة بصورة مطلقة ونهائية.

هذا وقد منح المشرع أهلية التقاضي للهيئة كأثر مترتب على الشخصية المعنوية وتمثيل الهيئة أمام القضاء يكون من طرف رئيسها وهذا وفقاً للمادة 09 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم.

كما نشير كذلك إلى أنه رغم تمتع الهيئة بالاستقلال المالي، إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة وفقاً للمادة 21 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم، وكذا خضوع محاسبتها لقواعد المحاسبة

العمومية (المادة 23 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم)، كما أن تلقي الهيئة إعانات من الدولة يستلزم خضوعها لرقابة المراقب المالي والذي يتولى وزير المالية تعيينه (المادة 24 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم).

مما سبق يتضح لنا تبعية الهيئة من الناحية المالية إلى السلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل الهيئة مؤسسة أو جهاز تابعا ماليا للسلطة التنفيذية.

وبهذا فإن الاستقلال المالي للهيئة محدود نسبيا كونها تعتمد في مواردها على السلطة التنفيذية وتخضع للرقابة المالية كذلك.

### 3-تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية:

وهي الخاصة الثالثة للهيئة والتي تستفاد أيضا من المادة 18/ 01 من ق.و.ف.م ونحن نعتقد أن وضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية يتنافى واعتبارها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية.

فتبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يعني بأنها ليست مستقلة بل خاضعة لرئيس السلطة التنفيذية الأمر الذي يدل على أن المشرع قد وقع في تناقض عندما أضفى الاستقلالية على الهيئة من جهة وجعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى.

ويرى البعض أن سبب التناقض يرجع إلى الضغوط الممارسة على الجزائر من طرف هيئة الأمم المتحدة لإحداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد من جهة باعتبار الجزائر من أوائل الدول المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد، ومن جهة ثانية رغبة المشرع في إبقاء الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافر ربما إرادة سياسية لمكافحة الفساد بصورة فعلية.

غير أن اتجاه آخر يرى أن تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية أمر يثير الطمأنينة والارتياح إذ تكون بذلك الهيئة بعيدة عن كل التدخلات والضغوط الخارجية كما أن الهيئة تتمتع بالقوة والعمل دون خوف من ملاحقة أسماء كبيرة ومؤثرة وفاعلة في الحياة السياسية والإدارية وتلطخت أيديها بجرائم الفساد، الأمر الذي يساهم في تجسيد الاستقلالية السياسية للهيئة.

إلا أن النص على تبعية الهيئة لسلطة معينة لا يعني بالضرورة الانتقاص من استقلاليته بل قد تعكس في بعض الأحيان ما توليه الدولة من أهمية لهذا الجهاز الرقابي ويتبين ذلك من خلال نص المشرع على تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو احد الوزراء.

ونشير في الأخير أنه حسب اعتقادنا فإن النص على عدم تبعية الهيئة لأي سلطة هو الأفضل وهو الضامن الوحيد لاستقلالية الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية وهو ما أخذ به المشرع اليمني، فالاستقلال المالي والإداري لا يتوافر بشكل كامل مع تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية الذي يعتبر الرئيس الأول للسلطة التنفيذية هذا الأخير الذي قد يتواطأ في التغطية على بعض الوزراء أعضاء السلطة التنفيذية كما قد هو موطن وبؤرة الفساد الذي أنشئت الهيئة من أجل استئصاله.

وفي الأخير نخلص إلى أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتابعة لرئيس الجمهورية إلا أنه يرد على هذه الخصائص بعض القيود والاستثناءات تحد من الطبيعة السلطوية لهذه الهيئة من جهة واستقلاليته من جهة أخرى كما سنرى ذلك في العناصر المقبلة.

### ثانيا: تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لم يحدد المشرع تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما أحال ذلك على التنظيم وهذا ما تؤكدته المادة 18 من القانون المذكور أعلاه.

ونحن نؤيد الاتجاه الذي يرى أن نظام الإحالة هذا مسعى غير ملائم في هذا المجال ذلك لأنه إذا كان من المتصور ترك المسائل التنظيمية المتعلقة بالهيئة إلى السلطة التنفيذية لتنظيمها بموجب ما لها من صلاحيات في ذلك فإنه من غير المقبول تركها تتولى مسألة تحديد تشكيلة الهيئة خاصة رئيس الهيئة وأعضائها وبيان الشروط الواجب توافرها فيهم، فالنص على النظام القانونية لرئيس الهيئة وأعضائها في القانون نفسه يعد من الضمانات الأساسية التي تضمن استقلالية الهيئة وأعضائها وتمكينهم من أداء مهامهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته دون الخضوع لأي قيود أو ضغوط أو تأثير من السلطة المعنية.

وبالفعل فقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها و كفاءات سيرها المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12، والذي نص في مادته 05 على ما يلي: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها."

إن تعديل نص المادة 05 من المرسوم رقم 413/06 والذي كان ينص على أن الهيئة تتشكل من رئيس و ستة أعضاء وهم في نفس الوقت حسب المادة 10 أعضاء مجلس اليقظة والتقييم أصبح يطرح إشكال في ظل الصياغة الجديدة والتي لم تشر إلى رئيس الهيئة وأعضائها ذلك لأن المادة 05 السابقة نصت على رئيس مجلس اليقظة والتقييم وأعضاؤه الستة، الأمر الذي يثير تساؤل حول مدى اعتبار رئيس مجلس اليقظة والتقييم هو نفسه رئيس الهيئة كما هو حالة النص القديم أم أن الأمر سيختلف في هذا الشأن؟

والشيء الملاحظ في هذا المجال أن مراسيم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة تأخرت أربع سنوات كاملة الأمر الذي أدى تجميد عمل الهيئة طيلة هذه الفترة، وقد تم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في: 07 نوفمبر 2010 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 69 لسنة 2010.

ورغم صدور المرسوم المذكور أعلاه إلا أن تشكيلة الهيئة لم تنصب فعليا إلا بعد أدائهم اليمين القانونية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة في شهر جانفي 2011.

وفي حقيقة الأمر أن تنصيب الهيئة ما كان ليتم لولى تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة

2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي فرضت ضرورة القيام عاجلا بتنصيب الهيئة.

ورغم تعطيل عمل الهيئة لمدة 05 سنوات كاملة إلا أن الهيئة وبمجرد تنصيبها فعليا شرعت مباشرة بعد 15 يوما من أدائها اليمين القانونية في التحقيق في أربعين قرضا بنكيا وهما عبر الوطن، كما أمرها رئيس الجمهورية بإعادة فتح أكبر ملفات الفساد في الجزائر والتي تمس عشرة قطاعات حساسة أهمها الفلاحة والري والتجارة الخارجية والصناعات الالكترونية والجمارك والبنوك، كما أمرها أيضا بإعادة التحقيق في ملفات الفساد الجمركي والتي كبدت الخزينة العمومية مبلغا ماليا ضخما.

وفيما يلي تفصيل تشكيلة الهيئة:

### **1-رئيس الهيئة:**

إن تعديل نص المادة 05 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم أصبح يثير التساؤل حول المركز القانوني لرئيس الهيئة خاصة وان المشرع لم يشر إليه في الصياغة الجديدة كما رأينا ذلك أعلاه.

غير انه بالرجوع إلى المادة 10 من المرسوم المذكور أعلاه نجد أن رئيس الهيئة هو نفسه رئيس مجلس اليقظة والتقييم.

ويعين رئيس الهيئة وفقا للمادة 05 من المرسوم أعلاه بموجب مرسوم رئاسي أي أن رئيس الجمهورية هو الذي يستأثر بسلطة تعيين الرئيس.

أما مهام رئيس الهيئة فهي متعددة حددتها المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم كما يلي:

- 1- إعداد برنامج عمل الهيئة.
  - 2- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
  - 3- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم.
  - 4- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة والنظام الداخلي.
  - 5- إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
  - 6- تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية.
  - 7- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.
  - 8- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
  - 9- تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية.
  - 10- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
  - 11- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- كما يمكن رئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته والمساهمة في أعمالها.
- و بالإضافة إلى المهام الإدارية السابقة يتولى أيضا رئيس الهيئة وفقا للمادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم، مهام مالية، حيث يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي رئيس مجلس اليقظة والتقييم وهو الأمر بالصرف.

## 2- مجلس اليقظة والتقييم: (أعضاء الهيئة)

تضم الهيئة وفقا للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم مجلس اليقظة والتقييم يتكون من رئيس و ستة أعضاء وقد حددت هذه المادة طريقة تعيينهم، حيث يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي أسوة بالرئيس، هذا ويمكن تجديد عهدة الأعضاء والرئيس لمرة واحدة كما يمكن إنهاء مهامهم بنفس الطريقة.

إن الشيء الملاحظ في هذا المجال أن احتكار رئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس وأعضاء المجلس قد تؤثر على استقلالها وحيادها، لان أعضائها تابعين لرئيس الجمهورية ولهذا فإننا نعتقد أن منح صلاحية التعيين لجهة أو سلطة أخرى يكون أفضل ويضمن استقلالية أكثر لهذه الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية وحبذا لو كانت سلطة التعيين في هذا المجال بالاشتراك بين السلطات الثلاث أو على الأقل سلطتين السلطة التنفيذية والتشريعية.

أما عن مهام مجلس اليقظة والتقييم فتتمثل وفقا للمادة 11 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم في إبداء الرأي في المسائل التالية: برنامج عمل الهيئة وشروط و كفاءات تطبيقه، مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد، تقارير وأراء وتوصيات الهيئة، المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة، ميزانية الهيئة، التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة، تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام، الحصيلة السنوية للهيئة.

أما عن كيفية سير مجلس اليقظة والتقييم فقد بينت المادة 15 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم ذلك كما يلي: حيث يجتمع مجلس اليقظة والتقييم مرة كل ثلاثة أشهر بناء على استدعاء من رئيسه، ويمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه.



يعد الرئيس جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل خمسة عشر يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع، وتقلص هذه المدة بالنسبة للاجتماعات غير العادية دون أن تقل عن ثمانية أيام، و يحزر محضر عن أشغال الهيئة.

### ثالثا: تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

بينت المادة 06 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم تنظيم الهيئة كما يلي: تزود الهيئة لأداء مهامها بالهيكل الآتية:

#### I-الأمانة العامة:

ويرأسها أمين عام والذي يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة على الخصوص بما يأتي: تنشيط عمل هيكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها، السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة، تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام، ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

و يساعد الأمين العام، نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل، و نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة، تنظم المديرين الفرعيين المنصوص عليهما في الفقرة أعلاه في مكاتب.

كما يتولى الأمين العام أمانة مجلس اليقظة والتقييم(المادة 16 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم) II-قسم مكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس:

أشارت إليه المادتان 06 و12 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم قبل التعديل تحت تسمية "مديرية الوقاية و التحسيس" غير أن المرسوم رقم 64/12 وفي إطار إعادة هيكلة الهيئة نص على هذا الجهاز تحت تسمية "قسم مكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس" وهذا بموجب المادتان 06 و12 من المرسوم رقم 64/12.

والملاحظ أن المرسوم الجديد على غرار المرسوم القديم لم يحدد تشكيلة هذا الجهاز رغم الدور الكبير المنوط به في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته، ويبدو أن المسائل التنظيمية و كفاءات العمل الداخلي لهيكل الهيئة قد تركت للهيئة مهمة تحديدها في إطار إعداد النظام الداخلي(المادة 19 من المرسوم رقم 64/12). III-قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات:

لم يخصص المشرع في ظل المرسوم رقم: 413/06 المحدد لتشكيلة وتنظيم الهيئة قسما مخصصا لمسألة تلقي ومعالجة التصريح بالامتلاكات وإنما اسند لمديرية التحليل والتحقيقات مهمة القيام بذلك، غير أن المرسوم رقم 64/12 المعدل والمتمم للمرسوم رقم: 413/06 رأى أنه من المناسب تخصيص قسما أو جهازا مستقلا لمعالجة مسألة تلقي التصريحات بالامتلاكات وذلك لأهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد، لأن عن طريقها يتم التحقيق من مدى تضخم الثروة من عدمه وبالتالي تفعيل وكشف جريمة الإثراء غير المشروع.

والمشرع لم يحدد في ظل المرسوم الجديد (رقم 64/12) تشكيلة هذا القسم و لا كيفية عمله.

#### 2 قسم التنسيق والتعاون الدولي:

استحدث المشرع هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم ، و لم يشر إليه المشرع في ظل النص الأصلي لهذا المرسوم قبل التعديل ، و الملاحظ أيضا أن المشرع لم يحدد تشكيلة هذا القسم و كيفية سيره وعمله ولعلى النظام الداخلي الذي سيصدر عن الهيئة سيجيب عن هذا الأمر.

هذا وقد نصت المادة 14 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم على أن وظائف الأمين العام ورئيس قسم و مدير دراسات ورئيس دراسات ونائب المدير وظائف عليا في الدولة، ويتم التعيين في هذه الوظائف بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الهيئة.

وفي الأخير وكتقييم لما سبق فإن المشرع بتبنيه للطابع الجماعي للهيئة المسيرة وتزويدها بهياكل وأجهزة تساعد في مهمتها، يساهم في تحقيق استقلاليتها وحياد أعضائها الأمر الذي يسمح بالقيام بكل الاختصاصات الملقاة على كاهلها بكل حرية ونزاهة.

غير أن ما يعاب على طريقة تعيين الرئيس والأعضاء هو عدم تعدد جهات تعيينهم واستنثار السلطة التنفيذية بكل ذلك، الأمر الذي قد يجعلهم في حالة تبعية لسلطة التعيين.

كما أن قابلية تجديد عهدة الأعضاء قد تمس باستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، لأنه قد يفتح المجال أمام دخول اعتبارات غير شفافة وغير نزيهة في إعادة انتداب الأعضاء من عدمه، فكان أحرى بالمشرع الجزائي ضمانا لاستقلالية الهيئة أن لا يكرس مبدأ تجديد العهدة.

كذلك يلاحظ أن أعضاء الهيئة تنهى مهامهم بنفس طريقة تعيينهم أي بموجب مرسوم رئاسي، إلا أنه لم يحدد المشرع حالات وأسباب إنهاء المهام الأمر الذي يمنح سلطة التعيين (رئيس الجمهورية) سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال قد تجعل الأعضاء معرضون للعزل في أي وقت ومن ثم فإن عضويتهم غير مضمونة الأمر الذي يؤثر على استقلاليتهم في مواجهة سلطة التعيين، لهذا كان أحرى بالمشرع لو نص على عدم قابلية أعضاء الهيئة للعزل طيلة العهدة ضمانا لاستقلاليتهم.

### الفرع الثاني: اختصاصات الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد ومكافحته:

للهيئة الكثير من المهام والصلاحيات أشارت إليها المادة 20 من ق.و.ف.م. ولقد تم تفصيلها وتحديدها بدقة بموجب المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم والذي قام بتوزيعها على مختلف الأقسام، وهي عموما وفقا للمادة 17 من القانون المذكور أعلاه تتمثل في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

غير أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد أعادت تنظيم صلاحيات هذه الهيئة وقصرها على الجانب الوقائي على المستوى الوطني والتعاون الدولي في هذا المجال، أما مكافحة والمواجهة فقد استحدث لها جهاز ثاني هو الديون المركزي لقمع الفساد، وفيما وفيما يلي تفصيل هذه المهام :

### أولاً: صلاحيات القسم المكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس

حدد المشرع صلاحيات الهيئة في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 20 من ق.و.ف.م. ثم نص بموجب المادة 12 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم والتي أحالت جزء من هذه الصلاحيات إلى قسم الوثائق والتحليل و التحسيس والذي يتولى على الخصوص القيام بالمهام التالية:

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية، وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته،

- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وكذا على مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية، على ضوء تنفيذها

- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها، بما في ذلك بالاعتماد على استخدام تكنولوجيات الاتصال والإعلام الحديثة،

- تصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها سواء منها الموجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي،

- دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والاتصال والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها،

- اقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة،

- ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة، بالتشاور مع المؤسسات المعنية
- تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته وضمان حفظه واستعماله،
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

وفي هذا الإطار نصت المادة 01/21 من ق.و.ف.م. على ضرورة تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق حيث بإمكانها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.

كما نصت المادة 01/21 من نفس القانون المذكور أعلاه أن كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون.

ويقتضي الرفض طلبا مسبقا وردا سلبيا أما التأخر في الرد أو الامتناع عنه فلا تقوم به جنحة إعاقة السير الحسن للعدالة، ولهذا يجب أن يكون الرفض متعمدا حتى تقوم الجريمة.

هذا ويلاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعة المعلومات والوثائق التي يجوز للهيئة طلبها وترك لها سلطة تقديرية في هذا النطاق، وقيدتها في هذا المجال بقيدتين الأول: أن تكون هذه الوثائق مرتبطة بممارسة مهامها الواردة في المادة 20 من القانون المذكور أعلاه، والثاني أن تكون الوثائق مفيدة.

كما أن للهيئة حق الاطلاع حتى على المعلومات ذات الطابع السري وهذا ما تؤكدته المادة 01/19 من القانون المذكور أعلاه وكذا المادة 01/20 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم.

كما يلاحظ عدم تحديد المشرع لحالات وصور الرفض المبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق والذي لا يشكل جريمة "إعاقة السير الحسن للعدالة" فهل يجوز مثلا اعتبار السر المهني أو السر البنكي و أوامر التحقيق والتحريات مبررا كافيا يمنع من قيام الجنحة السابقة أم لا ؟

#### ثانيا: مهام قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات:

حددت المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم صلاحيات هذا القسم كما يلي:

1- تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين كما هو منصوص عليه في الفقرة 02 من المادة 06 من ق.و.ف.م.

ويلاحظ في هذا المجال أن الهيئة تختص بتلقي التصريحات بالامتلاكات رؤساء و أعضاء المجلس الشعبية المحلية المنتخبة(البلدية والولاية) بصورة مباشرة دون باقي الموظفين العموميين السامين أو القياديين كرئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس مجلس المحاسبة والقضاة... والذين يصرحون بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا.

أما باقي الموظفين العاديين الذي تحدد قائمتهم بقرار من مدير الوظيفة العمومية الذين يشغلون وظائف عليا ومناصب عليا في الدولة، فإن التصريح بامتلاكاتهم يتم أمام السلطة الوصية أو السلطة السلمية المباشرة بحسب الصفة حيث يتم إيداع هذه التصريحات مقابل وصل من قبل هاتين السلطتين المذكورتين أعلاه لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في آجال معقولة.

وبهذا فإن الهيئة تختص بتلقي التصريح بالامتلاكات أعضاء المجالس المنتخبة بصورة مباشرة والموظفين العاديين الذين تحدد قائمتهم بقرار من مدير الوظيفة العامة وكذا الموظفين الذين يشغلون مناصب ووظائف عليا في الدولة بصورة غير مباشرة وهذا بصفة دورية.

2- اقتراح شروط و كفاءات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالامتلاكات طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية .

3- القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها ،

4- استغلال التصريحات بالامتلاكات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية: للهيئة سلطة دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريح بالامتلاكات لأعضاء المجالس المنتخبة وباقي الموظفين التي تختص الهيئة بتلقي تصريحاتهم، وفي حالة ما إذا اكتشفت الهيئة أن هناك تضخم غير مبرر لثروة أحد الموظفين، فمن حقها إعلام وزير العدل لتحريك الدعوى العمومية لقيام جريمة الإثراء غير المشروع.

كذلك في حالة التصريح الكاذب أو عدم التصريح أصلا خلال الأجل المحددة قانونا، فللهيئة الحق في إعلام وزير العدل لتحريك الدعوى العمومية على أساس قيام جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات(المادة 36 من ق.و.ف.م.)

وعند توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء (المادة 22 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم).

وهو نفس ما تضمنته المادة 08/09 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم ،حيث يقع على عاتق رئيس الهيئة مهمة تحويل الملفات إلى وزير العدل.

والشيء الملاحظ في هذا المجال أن الهيئة غير مؤهلة لتحويل الملف مباشرة إلى النائب العام المختص إقليميا وإنما أزمها المشرع بضرورة تكليف وزير العدل بذلك و الذي يعود له إخطار النيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية.

كما يلاحظ كذلك أن لوزير العدل سلطة تقديرية في إخطار النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية من عدمها، وذلك لأن المشرع قد استعمل لفظ " عند الاقتضاء " وتكرار نفس المصطلح في المادة 22 من ق.و.ف.م. وتأكيد به بموجب المادة 08/09 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم دليل على اتجاه إرادة المشرع نحو منح حرية التقدير لوزير العدل و هذا ما يتنافى وسياسة مكافحة الفساد والتي تقتضي عدم التستر على أي ملف من ملفات الفساد الإداري.

5- جمع واستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

6- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

### ثالثا: مهام قسم التنسيق والتعاون الدولي

استحدث هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم، وقد كلف خصوصا بالمهام الآتية:

- 1- تحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى، طبقا للمادة 21 ق.و.ف.م. لاسيما بغرض :
  - جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد،
  - القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد،
  - تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد و ممارساته،
- 2- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية والسهر على إبلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما،
- 3- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منتظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان،
- 4- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضرارا بمصالح البلاد، بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها.

5-المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك، 6- إعداد تقارير دورية لنشاطاته. هذا و يجب الإشارة في الأخير إلى أنه من أجل أداء الهيئة لمهامها على أحسن وجه سمح لها المشرع بطلب مساعدة أي إدارة أو مؤسسة أو هيئة عمومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة دراسات يمكن أن تفيدها في أعمالها طبقا للتنظيم المعمول به.

#### الفرع الثالث: تقييم دور الهيئة في مكافحة الفساد.

منح المشرع الكثير من الصلاحيات كما رأينا أعلاه للهيئة قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد والتساؤل المطروح في هذا المجال: هو ما مدى فعالية الهيئة في مكافحة الفساد في ضوء الصلاحيات والمهام المنوطة بها؟

باستعراض صلاحيات الهيئة والتي تناولناها في العنصر أعلاه يتضح لنا أن أغلبها ذات طابع وقائي و تحسيبي، هذا بالإضافة إلى محدودية الدور الرقابي لها كما أن سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية في حالة معارضة إحدى جرائم الفساد الإداري مقيدة إلى حد بعيد.

وفيما يلي تفصيل هذه العناصر التي تساهم في بلورة وتحديد طبيعة عمل الهيئة ودورها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

#### أولا: غلبة الطابع الاستشاري والتحسيبي على مهام الهيئة:

إن الشيء الملاحظ على اختصاصات الهيئة أن معظمها ذات طابع استشاري، ويعبر عن ذلك بسطة إبداء الرأي، فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها ينحصر أساسا في الوقاية وليس المكافحة، ويظهر ذلك من خلال الطبيعة الاستشارية لمهام الهيئة من خلال إصدار التقارير وإبداء الآراء والتوصيات وكذا اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة، وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة هذا بالإضافة إلى اقتراح التدابير لاسيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد.

أما الطابع التحسيبي لدور الهيئة فيمكن تحديده في إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناتجة عن الفساد.

كذلك تكيف ضمن الاختصاصات الوقائية و الاستشارية للهيئة ما نصت عليه المادة 24 من ق. و. ف. م. والتي تنص: " ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعارضة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء." والملاحظ في هذا النص أن المشرع لم ينص على إشهار ونشر التقرير المرفوع إلى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام أسوة بالمشرع الفرنسي والذي نص على ضرورة نشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية وكذا السلطات الإدارية المستقلة الأخرى مثل مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتي تنشر تقاريرها إما في الجريدة الرسمية أو في الانترنت وهذا حتى تخضع للرقابة الشعبية.

وبهذا فان عدم نشر تقارير الفساد المعدة من قبل الهيئة يضيف نوع من التعقيم والضبابية والغموض وعدم الشفافية في سياسة مكافحة الفساد، وهذا لا يتماشى وأهداف الهيئة المعلنة والمتعلقة أساسا بتعزيز الشفافية والنزاهة في تسيير الأموال العمومية والشؤون العامة والحد من الفساد.

كما يعتبر عدم النشر تراجعا عما كان معمولا به في ظل الأمر رقم: 04/97 والذي ألزم لجنة التصريح بالممتلكات بإعداد ونشر التقرير السنوي والذي يوجه إلى رئيس الجمهورية.

هذا ويعتبر عدم النشر مخالفا لمبدأ الشفافية والذي يعتبر أحد أهم مبادئ الحكم الرشيد وأحد أسس سياسة مكافحة الفساد الإداري فعادة ما يتم التستر على ممارسات الفساد بحجة السرية، ولعل في فضيحة القرن والتمثلة في قضية الخليفة" أو كما سماها الإعلام بـ "إمبراطورية السراب" كان أحد أسبابها هو عدم الشفافية والتعظيم الذي أحاط بها منذ تأسيس هذا المجمع، وكذا عدم نشر حساباته أو مصادر تمويله، كل ذلك ساهم في وقوع هذه الكارثة والتي تورطت فيها أغلب قطاعات الدولة.

### ثانيا: محدودية الدور الرقابي للهيئة

للهيئة بعض الاختصاصات الرقابية والتي يمكن أن تسهم في الحد من الفساد بمختلف أشكاله ومنها الفساد الإداري نذكر منها ما يلي:

- 1- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها،
  - 2- البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن العوامل التي تشجع ممارسات الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها،
  - 3- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها،
  - 4- وضع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة.
- والشيء الملاحظ أن سلطة الرقابة والتحري من أهم الصلاحيات التي منحت للهيئة ولقد ضمن لها المشرع للنهوض بهذه الصلاحيات الحق في طلب المعلومات والوثائق وتسليط العقوبات على كل من يرفض تزويدها بها.
- غير أن الشيء الملاحظ كذلك عموما على هذه المهام الرقابية أنها محدودة وضيقة إلى حد بعيد وفيما يلي تفصيل ذلك:

1- أن صلاحية الاتصال بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد يثير تساؤل وجدل حول طبيعة وعمل الهيئة، فتزويدها بسلطات البحث والتحري في جرائم الفساد شيء محمود الأمر الذي يجعل منها جهاز قمعي، لكن مع ذلك فإن صلاحية البحث والتحري تتعارض مع الطابع الإداري للهيئة وعدم تزويدها صراحة بصلاحيات الضبط القضائي وهو ما يفهم من نص المادة 22 من ق.و.ف.م فكيف إذن يلزم المشرع الهيئة برفع يدها على الوقائع ذات الوصف الجزائي من جهة ويسمح لها بالاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في ذات الوقائع من جهة أخرى؟

وعليه لتفادي عدم الانسجام بين النصوص القانونية يستحسن إعادة صياغة الفقرة السابعة من المادة 20 من ق.و.ف.م. بمفهوم التحريات الإدارية والتي لا تكون لها حجية أعمال الضبط القضائي تماما مثل المفتشية العامة للمالية وغيرها من الأجهزة الإدارية المستقلة الأخرى

ويبدو أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 قد تداركت هذا الإشكال بنصها على استحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونيا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها.

2- إن حق الهيئة في طلب المعلومات والوثائق مقيدة بموافقة الإدارة المعنية، وقد يصطدم في بعض الحالات بالرفض لأسباب تتعلق بالسريّة المهني أو البنكي أو بسرية التحري والتحقيق وغيرها من العقوبات التي يمكن أن تقف عائقا أمام تزويد الهيئة بمثل هذه الوثائق.

كما أن المشرع كذلك فتح المجال لإمكانية احتجاج الإدارة وتبريرها رفض التعاون مع الهيئة بناء على أي سبب تراه هي مناسبة وكافية لتبرير رفضها.

هذا بالإضافة إلى اشتراطه لأن يكون الرفض متعمدا ومعنى هذا أن الرفض رغم صعوبة تصويره ينفي قيام المسؤولية الجزائية في هذا الجانب.

3- إن عدم اختصاص الهيئة بتلقي تصريحات رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة والبرلمان و غيرها من الشخصيات الفاعلة والنافذة في الحياة السياسية والإدارية في الدولة، أضعف الدور الرقابي لهذه الهيئة في مجال مكافحة الفساد، خاصة وأن هذه الآلية الوحيدة والتي بمقتضاها تستطيع الهيئة تحريك الرقابة من خلال استغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاكات، كما أن الرئيس الأول للمحكمة العليا والذي أناط له المشرع صلاحية تلقي تصريحات الأشخاص و المسؤولين المذكورين أعلاه ، يقتصر دوره على تلقي التصريحات دون استغلال المعلومات الواردة بها، كما لم يبين المشرع ما إذا كان باستطاعته تحريك الدعوى العمومية، إذا اكتشف وقائع ذات وصف جزائي أم لا؟

### ثالثا: تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية:

بالإضافة إلى الخصائص السابقة المميزة لعمل ودور الهيئة في مكافحة الفساد الإداري فإن الهيئة سلطتها مقيدة في اتخاذ القرار بالرغم من أن المشرع قد كيفها صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة، إلا أنه لم يمنحها سلطة حقيقية ومستقلة في اتخاذ القرار ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

1- تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية: عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء. و نشير في هذا المجال أن توصل الهيئة إلى وقائع ذات علاقة بأفعال الفساد يمكن أن تتم عبر آليتين هما:

أ-بمناسبة القيام بالمهام الرقابية العادية: من خلال جمع المعلومات واستغلالها وتحليلها وكذا التحري، فالهيئة رغم تمتعها بالشخصية المعنوية وأهلية التقاضي إلا أنها ليست مخولة بتحريك الدعوى العمومية مباشرة عن طريق إحالة الملف إلى النائب العام المختص إقليميا، وإنما قيد المشرع سلطتها في تحريك الدعوى العمومية بضرورة إخطار وزير العدل هذا الأخير الذي يملك ألا يحرك الدعوى العمومية عند الاقتضاء ، بمعنى أن لوزير العدل كامل السلطة في تحريك الدعوى العمومية من عدمها، ولا تملك الهيئة حق الاحتجاج على رفض وزير العدل تحريك الدعوى العمومية أو حفظ الملف، وهذا ما لا يتماشى وسياسة مكافحة الفساد الإداري.

ب- بمناسبة تلقي التصريح بالامتلاكات: تكلمنا سابقا وقلنا أن الهيئة مختصة بتلقي التصريحات بالامتلاكات المنتخبين المحليين وكذا الموظفين العموميين الذي يشغلون مناصب ووظائف عليا وكذا الموظفين الذي تحدد قائمتهم عن طريق مقرر من مدير الوظيفة العامة، فللهيئة الحق في دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريح بالامتلاكات، فإذا اكتشفت أن هناك وقائع ذات وصف جزائي كأن يكون هناك مثلا إثراء غير مشروع أو عدم التصريح بالامتلاكات أو التصريح الخاطئ بالامتلاكات فليس من حق الهيئة تحريك الدعوى العمومية، وإنما ملزمة بإخطار وزير العدل الذي يعود له وحده الحق في تحريك الدعوى العمومية.

وهذا بخلاف ما كان معمول به في ظل الأمر رقم 04/97 الملغى، والمتعلق بالتصريح بالامتلاكات والذي خول التصريح بالامتلاكات إلى لجنة مختصة الحق في إحالة الملف إلى الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية (المادة 16 من الأمر رقم 04/97) وهذا دون حاجة إلى إخطار وزير العدل بذلك.

ونعتقد أن نظام الإحالة إلى وزير العدل في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي مسعى غير ملائم لترسيخ وإقامة نظام فعال لمكافحة الفساد بمختلف صورته، كما أن هذه الإحالة هي نظام غير معمول به بالنسبة لباقى السلطات الإدارية المستقلة فمثلا بالنسبة إلى لجنة الإشراف على التأمينات المنصوص عليها في قانون التأمينات إذا اكتشفت وقائع ذات وصف جزائي فلها الحق في إخطار وكيل الجمهورية المختص إقليميا مباشرة.

وبالتالي فإن عدم قدرة الهيئة على إحالة الملف أمام القضاء دون المرور بوزير العدل هي دليل على عدم استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية والموضوعية.

ومن خلال تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية فإنه يترتب عن ذلك ما يلي:

1- إن المتابعة القضائية خاضعة للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، الأمر الذي قد يجعل المتابعة القضائية متوقفة على إرادة هذه السلطة.

2- إطالة زمن المتابعة وهو ما يتعارض مع مبدأ ضمان تخفيف قيود وإجراءات المتابعة القضائية في جرائم الفساد حتى يكون الردع فعالاً.

3- إن تكليف الوزير بهذه المهمة يجعل من الهيئة مجرد جهاز استشاري وليس تقريري.

فكان أولى بالمشروع الجزائري لو منح حق تحريك الدعوى العمومية للهيئة باعتبارها جهاز رقابي موكل له مهمة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

وفي الأخير وكتقييم لدور الهيئة في مكافحة الفساد عموماً والفساد الإداري خصوصاً يتبين لنا غلبة الطابع الاستشاري والوقائي على عملها وصلحياتها، كما أن المشروع قد أضعف إلى حد بعيد الدور الرقابي لها، كما أنها لا تتمتع بسلطة تحريك الدعوى العمومية و لا حتى بحق إتمام مهمتها المتمثلة في إخطار العدالة بقضايا الفساد غير أنه بالرغم من تجريد الهيئة من سلطة القمع والعقاب إلا أنها تساهم بشكل أو بآخر في الوقاية من الفساد والذي يعتبر أولى مراحل مكافحة.

ولعل غلبة الطابع الوقائي لهذه الهيئة هو الذي أوحى للمشروع الجزائري بإحداث هيئة ثانية ذات طابع قمعي وردعي وهي الديوان المركزي لقمع الفساد، يأتي هذا الأخير ليكمل ويتم دور الهيئة الوقائي بصلاحيات ردعية وقمعية لتكتمل دائرة مواجهة الفساد والتي تبنى أساساً على الوقاية أولاً ثم مكافحة أو الردع ثانياً.

والجدير بالإشارة أننا وإن كنا نؤيد مسعى المشروع الجزائري في إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ولكننا لا نؤيده فيما يتعلق باختصاصات هذه الهيئة والتي جردتها من كل الآليات التي تضمن لها حسن ممارسة الرقابة وتأدية دورها على أكمل وجه، مما أدى إلى قيام هيئة مبتورة وهذا لمحدودية صلاحياتها في مجال مكافحة الفساد وإن لم نقل انعدامها والتي تتميز كما رأينا أعلاه بالطابع الوقائي والاستشاري والتحسيبي وكذا تقييد سلطة اتخاذ القرار عندما يتعلق الأمر باكتشاف وقائع فساد.

كما أن التعديل الأخير لتشكيلة وتنظيم الهيئة وسيرها الصادر بموجب المرسوم رقم 64/12 وإن كان قد فصل أكثر الإطار التنظيمي والهيكل للهيئة إلا أنه لم يأتي بجديد من الناحية الوظيفية فلم يضيف أي جديد لمهام ودور الهيئة كما لم يدعمها بأي آليات جديدة، ومن ثم مازال الطابع الوقائي التحسيبي هو الغالب على أدائها.

### المبحث الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

استحدث الديوان تنفيذاً لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 و التي تضم □نت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها وهذا على الصعيدين المؤسساتي والعملي وأهم ما نص عليه في المجال المؤسساتي هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونياً لأعمال الفساد الإجرامية و ردعها، وهذا ما تأكد بصور الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته و الذي أضاف الباب الثالث مكرر والذي بموجبه تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد غير أنه أحال إلى التنظيم فيما يخص تحديد تشكيلة الديوان وتنظيمه و كفاءات سيره.



و قد صدر هذا التنظيم بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كفاءات سيره.

و تطرح في هذا المجال عدة تساؤلات تتمحور حول: ما الدوافع وراء إنشاء جهاز ثاني لمكافحة الفساد في ظل وجود الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، هذه الأخيرة التي لم تنصب إلا في أواخر 2011، الأمر الذي لا يسمح بعد بتقييم مدى نجاحها أو فشلها للتصدي لظاهرة الفساد بصفة عامة و الفساد الإداري بصفة خاصة، و من ثم القول بتدعيمها بآلية ثانية أو لا؟ و فيما تتمثل صلاحيات و مهام هذا الجهاز-الديوان- و هل هي كافية لقمع الفساد الإداري و ردع مرتكبيه؟.

إن إنشاء هذا الديوان يأتي في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد و ذلك بتدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و التي أعيد تكليف و تنظيم صلاحياتها و مهامها بصدور التعليمات و القوانين المذكورة أعلاه حيث بينت التعليمات بصورة صريحة العلاقة بين الجهازين و اختصاص كل منهما، فأصبحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تنحصر مهامها في تطبيق سياسية و قائية على المستوى الوطني بالإضافة إلى التعاون الدولي في هذا المجال، أما مهام الديوان الوطني فتتخصص مهمته في البحث و التحري عن جرائم الفساد و بالتالي فهو جهاز قمعي و ردعي. و من ثم فإن الجهازين مكملين لبعضهما البعض أحدهما يختص بالجانب الوقائي و الآخر بجانب المكافحة أو القمع و الردع و هذا الذي أكدته ممثل الحكومة عند عرضه لأسباب سن الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 على مستوى مجلس الأمة.

غير أن هناك من رأى أنه لا يمكن تأسيس الديوان دون إضفاء تعديلات على القانون رقم 01/06 القانون الوقاية من الفساد و مكافحته الذي نص على تنصيب هيئة تمارس نفس المهام هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و لهذا فإن تأسيس الديوان يقتضي الإلغاء القانوني للهيئة.

و لقد أجاب ممثل الحكومة " وزير العدل" عند عرضه لأسباب سن الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 و أشار صراحة أن الهيئة و التي أنشأها القانون رقم 01/06 تبقى موجودة و لم تلغى كونها مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، بينما تقتصر مهمة الديوان في البحث و التحري عن جرائم الفساد.

و للإحاطة أكثر بدور الديوان في مكافحة الفساد الإداري فإن الأمر يقتضي من استعراض طبيعته القانونية ثم تشكيلته و كيفية تنظيمه و أخيرا مهام و اختصاصات الديوان.

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية للديوان

لم يحدد الأمر رقم 05/10 المتمم لقانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم: 01/06 الطبيعة القانونية للديوان وإنما أحال ذلك على التنظيم، هذا الأخير و بخلاف الأمر السابق ذكره، حدد بدقة طبيعة الديوان، حيث خصص المرسوم الرئاسي رقم 426 / 11 المحدد لتشكيلة الديوان و تنظيمه و كفاءات سيره في الفصل الأول منه( المواد 02، 03، 04 ) لتبيان طبيعة الديوان و خصائصه.

وبالرجوع إلى المواد 02 و 03 و 04 من هذا المرسوم فإننا نستنتج أن الديوان هو آلية مؤسساتية أنشئت خصيصا لقمع الفساد تتميز بجملة من الخصائص تميزها عن الهيئة و تساهم في بلورة طبيعتها القانونية و تحديد دورها في مكافحة الفساد و تتمثل هذا الميزات فيما يلي:

1-الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية

2-تبعية الديوان لوزير المالية

3-عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و فيما يلي تفصيل هذه الخصائص التي تساهم في تحديد طبيعة الديوان:

## أولاً: الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية:

وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم رقم 426/11 بصريح العبارة "الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد." وهو بهذا لا يختلف عن باقي أجهزة الضبطية القضائية الأخرى فهو جهاز غالبية تشكيلته ضباط وأعوان الشرطة القضائية الذين ينتمون إلى وزارتي الدفاع والداخلية. وبهذا فإن الديوان ليس بسلطة إدارية وبالتالي فلا يصدر أراء أو قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة للهيئة وإنما هو جهاز يمارس صلاحياته تحت إشراف ومراقبة القضاء (النيابة العامة) مهمته الأساسية البحث والتحري عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها إلى العدالة. وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما ألحق هذا الجهاز بالقضاء لأنه الضامن الوحيد لاستقلاليتهم عن السلطة التنفيذية.

والجدير بالإشارة في هذا المجال أنه رغم تسمية الديوان بالمصلحة المركزية العملياتية للشرطة القضائية إلا أن وزير العدل في معرض رده على أسئلة أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان بمجلس الأمة أشار إلى أن الديوان يعد هيئة لا مركزية وذلك لوجوده الجهوي على مستوى أربع ولايات كبرى في الوطن

## ثانياً: تبعية الديوان لوزير المالية:

وفقاً للمادة 03 من المرسوم رقم 426/11 فإن الديوان يوضع لدى وزير المالية.

والملاحظ أن تبعية الديوان لوزير المالية يفقده استقلاليتهم ويقص دوره في مكافحة الفساد الإداري ويجعل منه جهازاً تابعاً للسلطة التنفيذية أسوة بمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية، لأن استقلالية الديوان هي الضامن الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد الإداري، وذلك بعيداً عن أي تأثير.

هذا بالرغم من أن أعضاء الديوان يخضعون لآزواجية التبعية والرقابة أثناء ممارسة صلاحياتهم، إذ يخضعون لإشراف ورقابة القضاء من جهة ولوزير المالية من جهة ثانية، غير أن هذا الإشراف غير كاف لتجسيد الاستقلالية بحكم تبعية الأعضاء أيضاً لوزير المالية وبالتالي للسلطة التنفيذية.

## ثالثاً: عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

لم يمنح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للديوان، وهذا رغم المهام الخطيرة والموكولة له والمتمثلة في البحث والتحري عن جرائم الفساد، فالمدبر العام يعد ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير المالية، هذا الأخير هو الذي يملك سلطة الأمر بالصرف في هذا المجال أما المدير العام فهو أمر ثانوي بصرف ميزانية الديوان (المادة 24 من المرسوم 426/11) وهذا يعني القضاء تماماً على الاستقلالية المالية، وهذا بخلاف الهيئة التي منحها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والذين يعتبران في حقيقة الأمر من أهم الضمانات المجسدة لاستقلالية أي هيئة أو جهاز من الناحية الوظيفية. وهذا يعني أن الديوان ليس له حق التقاضي ونائب يمثله أمام الجهات القضائية بالإضافة إلى عدم تمتعه بالاستقلالية المالية والإدارية، بالرغم من نص المادة 02/03 من المرسوم أعلاه، على تمتع الديوان بالاستقلالية في عمله وتسييره، إلا أن هذه الاستقلالية غير كافية لنهوض الديوان بمهامه على أكمل وجه، وهذا لسببين الأول: هو أنه حتى في ظل ممارسة اختصاصه فهو غير مستقل ذلك لأنه يكون في هذه الحالة تحت إشراف ورقابة النيابة العامة أما الثاني فإن الاستقلالية الوظيفية لا يمكن ضمانها بدون تمتع الديوان بالشخصية المعنوية.

وبهذا فإن الديوان تابع لوزير المالية من الناحية الإدارية والمالية كما أن الوزير هو الأمر بالصرف الأصلي لميزانية الديوان وموافقته عليها شرط لتنفيذها، كل هذا يعني أن الديوان هو بمثابة مصلحة من المصالح الخارجية لوزارة المالية التي تخضع للتسيير والإدارة المباشرة من قبل وزير المالية مثله مثل باقي المصالح والأجهزة التابعة لوزارة المالية.

إن عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية يعتبر عدم اعتراف من السلطة التنفيذية باستقلاله هذا الجهاز، فهو جزء لا يتجزأ منها، وبالتالي فهو خاضع لأوامرها وتعليماتها، الأمر الذي لا يمكن القول معه بوجود استقلالية من الناحية الوظيفية.

مما سبق ومن خلال تطرقنا لطبيعة الديوان نصل إلى انه جهاز للشرطة القضائية خاضع لإشراف ورقابة وسلطة مزدوجة إحداهما السلطة التنفيذية والأخرى السلطة القضائية، كما أن المشرع لم يمنحه الشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي، كما أن مديره لا يتمتع بصفة الأمر بالصرف ولا يحق له تمثيل الديوان أمام القضاء، فالوزير هو الذي يستأثر بكل هذه السلطات والصلاحيات الأمر الذي يجعل من الديوان مصلحة خارجية لوزارة المالية، لا تختلف عن باقي المصالح الأخرى كالمفتشية العامة للمالية ومن ثم نستنتج أن هذه الخصائص إنما هي في حقيقة الأمر تتناقض والمهمة الموكولة له القيام بها والمتمثلة في التصدي لأعمال الفساد الإجرامية وردعها، هذه المهمة الخطيرة التي تتطلب قدرا من الاستقلالية للنهوض بها. إن عدم ضمان المشرع لاستقلالية الديوان يتنافى و سياسته في مكافحة الفساد ويجعل منه جهاز ولد ميتا.

### الفرع الثاني: تشكيل وتنظيم الديوان

لم يحدد الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 تشكيله الديوان وتنظيمه وكيفية سيره، وإنما ترك الأمر للتنظيم حيث نص في الفقرة الثانية من المادة 24 مكرر من الأمر المذكور أعلاه: "يحدد تشكيله الديوان وتنظيمه وكيفية سيره عن طريق التنظيم"

وكان من الأفضل أن يتولى المشرع الجزائي النص على الإطار العام التنظيمي للديوان في القانون وعدم تركها للمراسيم التنظيمية، لأن من شأن ذلك توفير ضمانات هامة لأعضاء الديوان وتشكيله حتى يتمكنوا من أداء عملهم ومهامهم في مكافحة الفساد بكل استقلالية دون الخضوع لأي تأثير أو ضغوط من أي هيئة أو سلطة كانت.

هذا وقد صدر المرسوم الرئاسي رقم: 426/11 المؤرخ في 2011/12/08 الذي يحدد تشكيله الديوان وتنظيمه وهذا كما يلي:

### أولاً: تشكيله الديوان:

حدد المشرع تشكيله الديوان في الفصل الثاني من المرسوم الرئاسي رقم: 426/11 وهذا في المواد من 06 إلى 09 منه، وحسب المادة 06 منه يتشكل الديوان من:

1- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني،  
ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية،  
أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.  
هذا بالإضافة إلى تدعيم الديوان بمستخدمين للدعم التقني والإداري.  
هذا ونصت المادة 09 من المرسوم المذكور أعلاه انه يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

I- ويقصد بضباط الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع وفقا للمادة 15 من ق.إ.ج.ج.:  
1- ضباط الدرك الوطني.

2- ذوو الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة.

3- ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذي تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير الدفاع الوطني ووزير العدل.

II- أما أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع: فنصت عليهم المادة 19 من ق.إ.ج.ج وهم: ذوو الترتب في الدرك الوطني ورجال الدرك الوطني ومستخدمو المصالح الأمن العسكري الذي ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية.

III- أما ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية:

1- أما ضباط الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية فقد حددتهم المادة 15 من ق.إ.ج.ج وهم : محافظو الشرطة، ضباط الشرطة، مفتشو الأمن الوطني الذي قضاوا في خدمتهم بهذه الصفة ثلاث سنوات على الأقل وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية بعد موافقة لجنة خاصة.

2- أما أعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وحسب المادة 19 من ق ا ج فهم:- موظفو مصالح الشرطة الذين ليسن لهم صفة ضابط الشرطة القضائية وهناك من يضيف سلك الحرس البلدي استنادا إلى المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 03/08/1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي الملغى والتي سمحت لذووا الرتب في الشرطة البلدية بممارسة الشرطة القضائية تحت سلطة ضابط الشرطة القضائية المختص إقليميا.

-**الأعوان العموميين**: كما لم يقتصر المشرع تشكيلة الديوان على ضباط وأعوان الشرطة القضائية بل دعم هذه التشكيلة بأعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد ورغم اشتراط المشرع لعنصر الكفاءة الأكيدة والحتمية لشرط أساسي لتعيين الأعوان العموميين في الديوان إلا انه لم يحدد شروط أو مواصفات أخرى لتعيينهم كالجبهة أو الوزارة التي ينتمون إليها مثلا.

وعموما فهم يختارون من ذوي الخبرات والكفاءات والمتخصصين في مجال مكافحة الفساد والذي ينتمون إلى مختلف المؤسسات والإدارات العمومية المركزية و المحلية.

هذا وقد نصت المادة 07 من المرسوم أعلاه على بقاء ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين التابعون للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم.

كما يستفيد المستخدمون الموضوعين تحت تصرف الديوان والمذكورين أعلاه زيادة على المرتب الذي يتقاضونه من المؤسسة أو الإدارة الأصلية من تعويضات على حساب ميزانية الديوان تحدد بموجب نص خاص.

ويفهم مما سبق عدم تمتع مستخدمي الديوان بالاستقلالية الإدارية بحكم تبعيتهم لمؤسساتهم وإدارتهم الأصلية وبالتالي للسلطة التنفيذية، خاصة ما تعلق منه بالمرتب وما تعلق به من منح وعلاوات وترقيات وغيرها من المزايا المالية الأخرى، الأمر الذي يلغي أي وجود للاستقلالية الإدارية، فكيف بالإمكان لهؤلاء المستخدمين من ممارسة صلاحياتهم في مجال مكافحة الفساد خاصة إذا كانت الإدارة المعنية برقابتهم هي إدارتهم الأصلية، فكيف يتسنى لهم القيام بالبحث والتحري حول جرائم الفساد وردعها المرتكبة من قبل زملائه الموظفين العموميين ورؤسائهم الإداريين وهل بإمكانهم حقيقة اتخاذ إجراءات تحفظية بحقهم؟ إن هذا الأمر صعب التحقيق في ظل غياب الاستقلالية الإدارية والمالية.

والجدير بالذكر في هذا المجال أن المشرع الجزائري لم يتبنى نظام العهدة بالنسبة لأعضاء الديوان ومستخدميه كما هو الحال بالنسبة للهيئة كما انه لم يحدد أيضا مدة تعيين المستخدمين فهل هي لمدة محددة أم غير محددة، أما عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين الموضوعين تحت تصرف الديوان فيتحدد بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المعني.

والجدير بالإشارة أيضا أنه بإمكان الديوان الاستفادة عند الضرورة من مساهمة ضباط الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى.

### **ثانيا: تنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد:**

بين الفصل الثالث من المرسوم رقم 426/11 في المواد من 10 إلى 18 كيفية تنظيم الديوان ،وهو عموما يتشكل من مدير عام وديوان ومديرتين أحدهما للتحريات والأخرى للإدارة العامة.

### **1-المدير العام:**

وفقا للمادة 10 من المرسوم أعلاه يسير الديوان مدير عام يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير المالية وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

وطريقة التعيين هذه تعني أن مدير الديوان لا يتمتع بالاستقلالية الإدارية في مواجهة السلطة التنفيذية وخاصة وزير المالية بحكم ممارسته لسلطة الاقتراح ورئيس الجمهورية لاستنثاره بسلطة التعيين. كما أن منح المدير العام صفة الأمر بالصرف الثانوي فيه انتقاص من صلاحياته المالية لحساب وزير المالية وهو الأمر الذي يضعف كثيرا من المركز القانوني للمدير العام في مواجهة السلطة التنفيذية وبالتالي على أداء المهام المناطة به.

أما عن صلاحياته فقد حددتها المادة 14 من المرسوم أعلاه كما يلي:

1- إعداد برنامج عمل الديوان ووضعه حيز التنفيذ،  
2- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي، السهر على حسن سير الديوان وتنسيق نشاطه هياكله،

4- تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي،

ممارسة السلطة السلّمية على جميع مستخدمي الديوان،

إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى الوزير المكلف بالمالية.

## 2-الديوان:

يتكون الديوان المركزي لقمع الفساد من ديوان وفقا للمادة 01/11 من المرسوم المذكور أعلاه ويرأسه رئيس الديوان ويساعده خمسة مديري دراسات.

ويختص رئيس الديوان وفقا للمادة 15 من المرسوم أعلاه بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان ومتابعته وهذا تحت سلطة المدير العام.

## 3- مديرية التحريات:

نصت المادة 11 من المرسوم أعلاه أن الديوان يتكون من مديريتين إحداهما هي مديرية التحريات والتي تنظم في مديريات فرعية بقرار مشترك بين وزير المالية والمدير العام للوظيفة العامة. أما مهام هذه المديرية فانه يتمثل في إجراء الأبحاث والتحقيقات في مجال مكافحة جرائم الفساد.

## 4-مديرية الإدارة العامة:

أشارت إليها المادة 11 من المرسوم أعلاه، وهي إحدى مديريات الديوان بالإضافة إلى مديرية التحريات المذكورة.

هذا وتوضع أيضا هذه المديرية تحت سلطة المدير العام وتنقسم بدورها إلى عدة مديريات فرعية.

وقد حددت المادة 17 من المرسوم أعلاه مهام مديرية الإدارة العامة في تسيير مستخدمي الديوان ووسائله المالية والمادية.

ويلاحظ على ما سبق أن المشرع لم يكفل التنظيم الكافي للديوان ويظهر ذلك من خلال المركز القانوني الضعيف لمديره من جهة وتقسيمه إلى مديريتين فقط وعدم تدعيمه بالهيكل اللازمة لسيره وأداء مهامه على أكمل وجه من جهة ثانية، كما أن حصر كل وظائف الديوان وصلاحياته في مديرية واحدة هي مديرية التحريات فيه إنقال لكاهلها، الأمر الذي يعرقلها عن أداء الدور الموكول لها فكان افضل للمشرع الجزائي لو أنشأ عدة مديريات في هذا الشأن ووزع عليها هذه الصلاحيات حتى تتكفل كما ينبغي بتحقيق الأهداف المرجوة من الديوان.

## الفرع الثالث: مهام الديوان و كفاءات سيره:

عزز المشرع الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد بألية ردعية جاءت لتغطي النقص الذي كان يعتري مهام الهيئة الوقائية، ولتحقيق هذه الأهداف دعم المشرع الديوان باختصاصات متعددة في مجملها ذات طابع قمعي تختلف كليا عن تلك الموكولة إلى الهيئة، كما بين التنظيم الخاص بالديوان قواعد سيره وعمله بالتفصيل كما يلي:

أولا: صلاحيات الديوان ومستجدات أحكامه الإجرائية:

منح المشرع الديوان العديد من الاختصاصات والمهام ذات الطابع القمعي ينهض بها ضباط الشرطة القضائية التابعين له، ولضمان فعالية ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في القيام بمهامهم في مكافحة

الفساد الإداري قام المشرع بتعزيز القواعد الإجرائية للمتابعة القضائية لهذه الجرائم بالنص على تعديلين في غاية الأهمية هما:

- 1-تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني.
- 2-إحالة مهمة النظر في جرائم الفساد إلى المحاكم ذات الاختصاص الموسع.

### I-دور الديوان في مكافحة الفساد:

أنشأ المشرع الديوان بموجب الأمر رقم 05/10 ومنحه سلطة البحث والتحري عن جرائم الفساد بما فيها مختلف صور ومظاهر الفساد الإداري وهذا ما أكدته المادة 24 مكرر منه.

ولقد فصلت المادة 05 من المرسوم رقم 426/11 في صلاحيات الديوان بدقة وحددتها كما يلي: 1-جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله،

2-مع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة وهذه النقطة تعتبر من أهم عناصر الاختلاف بين الهيئة والديوان، فالمشرع كما رأينا لم يمنح الهيئة سلطة تحريك الدعوى العمومية مباشرة وإنما ألزمها فقط بإخطار وزير العدل الذي يعود له سلطة تحريك الدعوى العمومية من عدمها، في حين أن الديوان دعمه المشرع بآلية تحريك الدعوى العمومية مباشرة، وهذا مسعى يحمده عليه لأنه الضامن الوحيد لتفعيل سياسة مكافحة الفساد الإداري.

3- تطوير التعاون والتسناد مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، حيث سمح المشرع الجزائري للديوان في سبيل مكافحة الفساد بالتعاون مع الهيئات الدولية المتخصصة في هذا المجال وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيق وخصوصا الشرطة الجنائية الدولية (الأنتربول) وهذا للتتبع جرائم الفساد التي عادة ما يتم تهريب عائداتها الإجرامية إلى خارج الدولة (بلدان الملاذات الآمنة).

4- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.

إن الشيء الملاحظ على هذه الصلاحيات أنها متعددة وإن غلب عليها الطابع الردعي القمعي فهي تجمع بين الرقابة والقمع والاقتراح في بعض الأحيان، كما تفترض هذه الصلاحيات هو توزيعها على الهياكل الموجودة في الديوان لقيام كل مصلحة بما كلفت به، غير أنه بالرجوع إلى الهياكل والتي سبق التفصيل فيها نجد أن مديرية التحريات فقط التي أسند لها مهام مرتبطة بمكافحة الفساد وقد حصرها المشرع في البحث والتحقيق في مجال مكافحة جرائم الفساد دون باقي المهام التي سبق التفصيل فيها أعلاه و من هنا يطرح التساؤل التالي حول ما الجهات المختصة بممارسة الصلاحيات الأخرى كتطوير التعاون الدولي مع هيئات مكافحة الفساد وصلاحيات اقتراح الإجراءات التي من شأنها المحافظة على حسن سير التحقيقات وغيرها، هذا وفي ظل عدم نص المشرع على مديرية أخرى غير مديرية التحريات المذكورة أعلاه ومديرية الإدارة والوسائل والتي كلفت بمهام إدارية ومالية بحتة لا علاقة لها بمكافحة الفساد.

### اختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع بجرائم الفساد «الأقطاب المتخصصة»

نشير بداية أن فكرة إنشاء الأقطاب المتخصصة تعود إلى سنة 2004 حيث في ظل تطور الظاهرة الإجرامية وتنوع أشكالها ورغبة المشرع في مكافحة ما استجد من جرائم التي تتميز بخطورة كبيرة خاصة على الاقتصاد و الأمن الوطنيين تم تعديل قانون الإجراءات الجزائية بموجب القانون رقم 14/04 المؤرخ في 2004/11/10 والذي استحدث ما يعرف بالأقطاب المتخصصة أو المحاكم ذات الاختصاص الموسع، وهي مجموعة من المحاكم التي مدد اختصاصها المحلي في بعض الأنواع من الجرائم المحددة على سبيل الحصر وذلك بموجب المواد 37 و 40 و 329 من ق.إ.ج.ج.

ويجب الإشارة في هذا المجال أن اختصاص المحاكم ليس وحده الذي تم توسيعه وتمديده وفقا للمواد المذكورة أعلاه بل تم تمديد الاختصاص المحلي لوكيل لجمهورية وقاضي التحقيق إلى دوائر اختصاص محاكم أخرى وهذا في جرائم محددة سلفا وليس من بينها جرائم الفساد.

وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 348/06 المتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، والذي حدد قائمة المحاكم المعنية و هي أربع: محكمة سيدي أحمد، محكمة قسنطينة، محكمة ورقلة، محكمة وهران،

ولقد نص التنظيم المذكور أعلاه على الاختصاص الإقليمي للمحاكم الأربع أو قاضي التحقيق أو وكيل الجمهورية وهو يشمل مجموعة من المحاكم محددة على سبيل الحصر.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري في ظل القانون رقم: 14/04 وكذا المرسوم رقم 348/06 لم يسمح بتمديد الاختصاص المحلي للمحاكم وقضاة التحقيق ووكلاء الجمهورية عندما يتعلق الأمر بجرائم الفساد، وهذا بصريح المواد 37 و40 و329 من ق.إ.ج. المعدلة بموجب القانون رقم 14/04 والتي نصت على جواز التمديد في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف وهذا دون النص على جرائم الفساد.

وقد اختلف الفقه في ذلك الوقت حول مدى جواز امتداد اختصاص الأقطاب المتخصصة بنظر جرائم الفساد، فهناك من رأى عدم جواز ذلك استنادا للمادة المذكورة أعلاه، ومنهم من رأى أن المشرع قد وقع في سهو فقط.

غير أن صدور الأمر رقم 05/10 المتمم لقانون رقم 01/06 قد حسم الأمر وفصل في الجدل بشكل نهائي عندما نص في الفقرة الأولى من المادة 24 مكرر 01 على ما يلي: "تخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون (جرائم الفساد) لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية".

وحسنا فعل المشرع عندما استدرك هذه الثغرة الكبيرة والتي كانت تحول دون المتابعة القضائية لجرائم الفساد خاصة تلك التي ترتكب في إقليم عدة ولايات من الوطن، وفي ظل عدم تمديد الاختصاص السابق الإشارة إليه لم يكن من السهل تتبع هذه الجرائم للقيود المفروضة على المتابعة الجزائية في جرائم الفساد.

امتداد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان إلى كامل الإقليم الوطني لم يكتفي المشرع بتمديد الاختصاص المحلي للمحاكم وقضاة التحقيق ووكلاء الجمهورية بموجب القانون رقم 14/04 وكذا المرسوم رقم 348/06 المعدلين والمتممين لقانون الإجراءات الجزائية وإنما استتبع ذلك بتوسيع دائرة اختصاص ضباط الشرطة القضائية إلى كامل الإقليم الوطني، ذلك من أجل تفعيل دورهم في مكافحة الجريمة بمختلف صورها وأشكالها حيث سمح المشرع الجزائري بتمديد اختصاصهم المحلي إلى كامل الإقليم الوطني وهذا بموجب القانون رقم 22/06 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية.

غير أن تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية لا يكون في كل الجرائم وإنما تلك المحددة حصرا في المادة 07/16 من ق.إ.ج. والتي تنص: "غير أنه فيما يتعلق ببحث ومعاينة جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم المسماة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف يمتد اختصاص الشرطة القضائية إلى كامل الإقليم الوطني".

كما أضافت المادة 08/16 من ق.إ.ج.ج.: "على أنه يعمل هؤلاء(ضباط الشرطة القضائية) تحت إشراف النائب العام لدى المجلس القضائي المختص إقليميا ويعلم وكيل الجمهورية المختص إقليميا بذلك في جميع الحالات".

ويلاحظ أن التعديل المذكور أعلاه قد استثنى جرائم الفساد من ضمن الجرائم التي يجوز من أجلها تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية إلى كامل الإقليم الوطني، وقد ثار الخلاف في هذا الشأن حول ما إذا قصد المشرع حقيقة إقصاء جرائم الفساد من هذه الميزة أم مجرد إغفال وسهو وقع فيه المشرع الجزائي؟ خاصة وأن هذا التعديل جاء مباشرة بعد صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والذي تضمن مبادئ واستحداث جرائم جديدة في المجال الإجرائي مثلما عليه الحال في تمديد الاختصاص.

غير أن المتمعن في التعديلات التي جاء بها القانون رقم 22/06 يستنتج أن نية المشرع كانت واضحة في استبعاد واستثناء جرائم الفساد من الاستفادة من تخفيف إجراءات المتابعة القضائية وتسهيلها وذلك لأن الإغفال والسهو قد تكرر في عدة مرات ومن بينها المادة 16 مكرر من ق.إ.ج.ج.

وقد تدارك المشرع الأمر بعد 04 سنوات كاملة بالنص صراحة في المادة 24 مكرر 01 الفقرة 03 من الأمر رقم 05/10 المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته على امتداد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها إلى كامل الإقليم الوطني على غرار الاختصاص المحلي المقرر للشرطة القضائية في محاربة جرائم المخدرات وباقي الجرائم الخطيرة الأخرى.

والملاحظ في هذا الشأن أن توسيع دائرة الاختصاص المحلي في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها لا يشمل كل ضباط الشرطة القضائية وإنما هو إجراء يستفيد منه ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان فقط دون باقي الضباط الشرطة القضائية التابعين لمصالح وهيئات أخرى.

والذين يخضعون للقواعد العامة للاختصاص المحلي الوارد في قانون الإجراءات الجزائية.

إن التمييز بين ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان و الآخرين التابعين لأجهزة أخرى يتنافى وسياسة مكافحة الفساد التي أعلنها المشرع وتبناها في نصوصه المختلفة، ذلك لأن الفعالية في تتبع وردع مرتكبي جرائم الفساد تقتضي تخفيف وتسهيل إجراءات المتابعة لجميع ضباط الشرطة القضائية مهما كانت الجهة التي يتبعونها خاصة وأن جميعهم تتضافر جهودهم للتتبع وقمع جرائم الفساد بمختلف صورها وكذا مرتكبيها، ومن ثم فلا يوجد مبرر من وراء استثناء فئة دون الأخرى من تمديد الاختصاص المحلي.

ولهذا حبذا لو تدخل المشرع الجزائري ثانية وسمح بتمديد الاختصاص المحلي لكل ضباط الشرطة القضائية العاديين إلى كامل الإقليم الوطني في جرائم الفساد أسوة بالجرائم الخطيرة الواردة في المادة 16 من ق.إ.ج.ج. حتى يتم محاصرة هذه الآفة من كل الجهات ومن قبل المختصين بالمكافحة، ذلك لأن رفع أيدي ضباط الشرطة القضائية غير التابعين للديوان سيؤدي لا محالة إلى نفاذ وخروج بعض أفعال الفساد وتهربها من المتابعة الجزائية نظرا للقيود الواردة على الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية العاديين في جرائم الفساد من جهة و للإمكانيات المادية والبشرية المتواضعة التي يتمتع بها الديوان والتي ستكون عائقا أمام تتبع جميع جرائم الفساد الكثيرة على المستوى الوطني من جهة أخرى .

### ثانيا: كفايات سير الديوان:

خصص الفصل الرابع من المرسوم رقم 426/11 بأكمله لبيان كفايات عمل وسير الديوان أثناء ممارسة مهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد.

حيث بينت المادة 19 من المرسوم أعلاه في هذا الشأن بداية أن ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان يعملون أثناء ممارسة مهامهم طبقا للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، وأحكام



القانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 وهو تأكيداً لما جاء في الفقرة 02 من المادة 24 مكرر 01 من الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 والتي نصت على ما يلي: " يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام هذا القانون."

وبالرجوع إلى القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم وإلى القانون رقم 155/66 المعدل والمتمم فإنه على ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان متى تبين انعقاد الاختصاص إلى إحدى المحاكم ذات الاختصاص الموسع (الأقطاب المتخصصة) في جرائم الفساد، التقيد بجملة من الإجراءات الخاصة نصت عليها المواد من 40 مكرر 01 إلى 40 مكرر 05 من ق.إ.ج.ج. وكذا المواد من 20 إلى 22 من المرسوم رقم: 426/11 وذلك كما يلي:

نشير بداية أنه لضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان الحق في اللجوء إلى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول من أجل استجماع المعلومات المتعلقة بمهامهم. كما يؤهل الديوان للاستعانة عند الضرورة بمساهمة ضباط الشرطة القضائية أو أعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى.

كما أشار المشرع إلى ضرورة التعاون باستمرار في مصلحة العدالة بين ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين للديوان ومصالح الشرطة القضائية الأخرى، وهذا عندما يشاركون في نفس التحقيق كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعة تحت تصرفهم ويشيرون في إجراءاتهم إلى المساهمة التي تلقاها كل منهم في سير التحقيق.

ويجب على ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان أن يخبروا فوراً وكيل الجمهورية لدى المحكمة الكائن بها مكان الجريمة ويقدموا له أصل ملف الإجراءات مرفق بنسختين من إجراءات التحقيق، ويرسل هذا الأخير فوراً النسخة الثانية إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة المختصة، وفي هذه الحالة يتم إرسال الملف إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة ذات الاختصاص الموسع وذلك وفقاً للسلم الإداري

وهذا ما أكدته كذلك الفقرة 03 من المادة 20 من المرسوم رقم 426/11 بنصها: " يتعين في كل الحالات إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقاً بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه."

ويطالب النائب العام فوراً بالإجراءات (الملف) إذا اعتبر أن الجريمة تدخل حقيقة ضمن اختصاص المحاكم التي تم توسيع اختصاصها المحلي وهي في هذه الحالة إحدى جرائم الفساد المعاقب عليها في القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم، ثم يحولها (الملف أو الإجراءات) إلى وكيل الجمهورية لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع والذي يوجه التعليمات مباشرة إلى ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان والذين قاموا بالتحري والبحث والتحقيق في الملف المعروف على وكيل الجمهورية.

هذا ويجوز للنائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة ذات اختصاص الموسع أن يطالب بالإجراءات في جميع مراحل الدعوى.

وفي حالة فتح تحقيق قضائي أمام قاضي التحقيق لدى محكمة ارتكاب الجريمة وتبين فيما بعد أن هذه الجريمة تدخل ضمن جرائم الفساد وبالتالي ضمن اختصاص أحد الأقطاب المتخصصة فإنه يتعين على قاضي التحقيق الأول أن يصدر أمراً بالتخلي عن الإجراءات لفائدة قاضي التحقيق لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع، وفي هذه الحالة يتلقى ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان التعليمات مباشرة من قاضي التحقيق لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع.

والجدير بالإشارة إلى أن الأمر بالقبض أو الأمر بالحبس المؤقت الصادرين ضد المتهم في إحدى جرائم الفساد من طرف قاضي التحقيق لدى المحكمة ارتكاب الجريمة، تحتفظان بقوتها التنفيذية إلى أن تفصل

فيهما المحكمة ذات الاختصاص الموسع هذه الأخيرة تلزم بمراعاة أحكام الحبس المؤقت والإفراج الواردين في المواد 123 وما يليها من ق.إ.ج.ج.

هذا ويجوز أيضا لقاضي التحقيق لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع تلقائيا أو بناء على طلب النيابة العامة وطوال مدة الإجراءات أن يأمر باتخاذ كل إجراء تحفظي أو تدبير امن زيادة على حجز الأموال المتحصلة عليها من جرائم الفساد أو التي استعملت في ارتكابها.

هذا ويمكن للديوان في هذا الإطار أيضا بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقا أن يوحي السلطة السلمية باتخاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون عون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد(المادة 22 من المرسوم رقم 426/11).

### **المبحث الثالث: دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد**

و تم إحداث المفتشية العامة للمالية للهيئة الرقابية الدائمة بمقتضى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 و هو تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، و قد حدد اختصاصها في بداية الأمر المرسوم التنفيذي رقم: 78/92 المؤرخ في 1992/02/22 ثم أعيد تنظيمها و تحديد صلاحياتها من جديد بموجب ثلاث مراسيم تنفيذية كلها نشرت في الجريدة الرسمية رقم: 50 المؤرخة في 2008/09/07 حيث حددت صلاحياتها بموجب المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 و الذي وسع من صلاحيات المفتشية العامة للمالية و مجال تدخلها.

و كذا المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ 2008/09/06 الذي يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية و كذا المرسوم التنفيذي رقم 274/08 المؤرخ في 2008/07/06 الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، هذا و قد أعاد تنظيمها المشرع أيضا في سنة 2009 و 2010 و هو ما سنتناوله في حينه و سنحاول خلال هذا الجزء من الدراسة تتبع دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد بمختلف صورته وخاصة الإدارية منه، و الذي لن يتأتى إلا بالتطرق إلى العناصر التالية: صلاحيات المفتشية العامة للمالية أولا، قواعد سير الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية ثانيا.

### **الفرع الأول: صلاحيات المفتشية العامة للمالية في مجال مكافحة الفساد.**

تقوم المفتشية العامة للمالية بدور هام في مكافحة الفساد بواسطة مهامها الرقابية المذكورة في المواد 02، 03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08؛ و يمكن إجمال الصلاحيات الرقابية فيما يلي:

**أولا-الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي:** لقد بيّنت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 272/08 مجال هذه الرقابة و الهيئات المعنية بها كما يلي:

- تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و تمارس الرقابة أيضا على:
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.
- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري و كذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.
- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني."

و الملاحظ أن المشرع وفقا للمادة 02 أعلاه لم يخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية و هذا رغم أنها تشهد انتشارا و تقشيا واسعا للفساد.

غير أن المشرع استدرك الوضع و أخضع هذه المؤسسات لرقابة المفتشية العامة للمالية و هذا بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009/02/22 و الذي يحدد شروط و كفاءات رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

### ثانيا- الرقابة على استعمال الموارد:

و هو ما وضحته المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 حيث تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهيئة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية و العلمية و التربوية و الثقافية و الرياضية.

و يمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان. و الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي و كذا على استعمال الموارد يتم من خلال قيام المفتشية العامة للمالية بالتأكد من العناصر التالية:

- سير الرقابة الداخلية و فعالية هياكل التحقيق الداخلي.
- التسيير المالي و المحاسبي و تسيير الأملاك.
- إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها.
- دقة المحاسبات و صدقها و انتظامها.
- مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف.
- شروط تعبئة الموارد المالية .
- تسيير اعتمادات الميزانية و استعمال وسائل التسيير.

هذا و في سبيل قيام المفتشية العامة للمالية بمهامها الرقابية دعمها المشرع الجزائري بعدة آليات تستطيع بواسطتها أداء دورها على أكمل وجه، و تطبيقا لهذا تقوم المفتشية العامة للمالية بما يلي:

- 1- رقابة تسيير الصناديق و فحص الأموال و القيم و السندات و الموجودات من أي نوع و التي يحوزها المسIRON أو المحاسبون.
- 2- التحصل على كل سند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعد□ها هيئة رقابية و أية خبرة خارجية.
- 3- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي
- 4- القيام في الأماكن بأي بحث أو إجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.

5- الاطلاع على السجلات و المعطيات أيا كان شكلها

6- التيقن من صحة المستندات المقدمة و صدق المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة.

7- القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة و تمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي و عند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

و بهذه الصفة تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون.

### الفرع الثاني: الآثار المترتبة على مهام المفتشية العامة للمالية الرقابية

وفقا للمادة 07 من المرسوم 272/08 عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة يطلب مسؤولوا الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخير بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها.

وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخرا أو اختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يحرر المسؤولون المذكورون في الفقرة أعلاه ، محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة.

وفي هذه الحالة الأخيرة على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء.

ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد .  
ونفس الأحكام والآثار تسري في حالة عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بها، والذي من شأنه أن يجعل الرقابة والفحوص المنصوص عليها مستحيلة (المادة 08 من المرسوم 272/08)

هذا وعند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فوراً السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة، وعلى أي حال يجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد. (المادة 09 من المرسوم 272/08).

### الفرع الثالث: قواعد سير الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية:

نشير بداية إلى أنه تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد ويعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من السنة، ويتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.

غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات والجهات المذكورة في الفقرة أعلاه (المادة 13 من المرسوم 272/08)

هذا وقد أنشأ المشرع بموجب المرسوم رقم 273/08 المؤرخ في 2008/09/06 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، ثلاث هيئات أنيط لها مهمة الرقابة وهي:

1- الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم: ويديرها مراقبون عامون للمالية (المادة 04 من المرسوم 273/08)

2- بعثة تفتيش: وهي وحدات عملية ويديرها: مديرو بعثات (المادة 04 من المرسوم 273/08).

3- فرق تفتيش: فرق الرقابة: ويديرها مكلفون بالتفتيش وعددهم 30 (المادة 12 من المرسوم 273/08).

هذا ويكون المفتشون ملزمون بما يلي أثناء أداء مهامهم

1- تجنب كل تدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها

2- المحافظة في كل الظروف على السر المهني

3- القيام بمهامهم بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة

4- تقديم تقرير كتابي عن معابنتهم مع الإشارة إلى النواحي الايجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته.

هذا وقد أنشأ المشرع مفتشيات جهوية للمفتشية العامة للمالية، وهذا على مستوى الولايات التالية:

الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران.

أما عن كيفية سير وعمل المفتشية العامة للمالية فقد بينته المادة 14 من المرسوم 272/08 كما يلي: تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق ، وتكون الفحوص والتحقيقات فجائية، وتكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق.

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما نص على فجائية الفحوص والتحقيقات حتى لا يتم إعطاء فرصة للإدارات والمؤسسات العمومية لتدارك النقائص التي تعترى تسييرها الإداري والمالي وكذا تغطية الثغرات المالية بما لا يسمح بكشف مختلف صور الفساد الإداري والمالي.

وفي إطار ممارسة مهامها يحق للوحدات العملية الدخول إلى كل المحلات التي تستعملها أو تشغلها الإدارات والمصالح والهيئات المراقبة.

وعلى مسؤولية المصالح أو الهيئات المعنية بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالتدخل لضمان شروط العمل الضرورية لإتمام مهام الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية

ولتمكين الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من إتمام المهام الموكلة إليها، يتعين على مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة القيام بما يأتي:

1- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم و اطلاعهم على كل الدفاتر والوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة.

2- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة.

هذا ولا يمكن لمسؤولي المصالح وكذا الأعوان الموضوعه تحت سلطتهم التملص من القيام بالمهام المذكورة أعلاه، محتجين باحترام الطريق السلمي أو السر المهني، أو الطابع السري للمستندات. وكل رفض لطلبات التقديم أو الاطلاع المذكورة أعلاه يمكن أن يكون موضوع إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني. وعند عدم الرد بعد ثمانية أيام من الأعدار يحزر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي ويرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية التي عليها متابعة ذلك (المادة 19 المرسوم 272/08).

وباستثناء مهام التحقيقات يجب إعلام المسير بالمعاينات التي كشفت عنها الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية وذلك قبل تدوينها في تقرير المهمة (المادة 20 المرسوم 272/08).

و عن انتهاء مهام الرقابة يعد تقرير أساسي يبرز المعاينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، يتضمن هذا التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة.

ويمكن أن يتضمن التقرير أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي يحكمها (المادة 21 المرسوم 272/08).

ويبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا وصايته بهذا التقرير ولهم أجل أقصاه شهرين للإجابة على المعاينات والملاحظات التي تحتويها هذا التقارير.

ويترتب على جواب المسير على التقرير إعداد تقرير تلخيصي الذي يبلغ مرفقا بجواب المسير للسلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب دون سواها (المادة 24 من المرسوم 272/08). وتعلم السلطة الوصية أو السلمية المفتشية العامة للمالية بالتدابير التي أثارها التقرير المبلغ لها مما سبق ومن خلال دراستنا للمفتشية العامة للمالية نصل في الأخير إلى أنه بالرغم من كونها هيئة رقابية خارجية ولاحقة إلا أنها مجردة من أي وسيلة أو آلية من آليات التأثير أو الضغط كالتأشير أو إحالة الملف إلى العدالة في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي كما في حالة جرائم الفساد الإداري والمالي، لأن نتائج رقابتها لا تتجاوز ولا تتعدى إصدار التقارير التي تتضمن اقتراح التدابير والتوجيهات غير الملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة، إذ السلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب يعود لها وحدها دون سواها سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي أثارها التقرير المبلغ لها.

ولهذا فإننا ندعو المشرع الجزائري إلى التدخل عاجلا في هذا المجال لتوسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية لتسهيل سلطة تحريك الدعوى العمومية في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي أو على الأقل سلطة إخطار وزير العدل بذلك.

#### **المبحث الرابع: مجلس المحاسبة ومكافحة الفساد**

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أولاها المشرع أهمية وذلك بالنص عليها في الدساتير السابقة وكذا الدستور الحالي لسنة 1996 بموجب المادة 170 والتي أناطت له مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

وقد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات ومراحل ساهمت في بلورة دوره، حيث أنشأ سنة 1980 بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 والذي أعطى له اختصاصات رقابية واسعة ذات

طابع إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.

إلا أنه تم التراجع عن كل هذه المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990 بموجب القانون رقم: 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 والذي ضيق من اختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصاته كما جرد من الاختصاصات القضائية، ثم قام المشرع سنة 1995 بإعادة الاعتبار من جديد لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم: 20/95 المؤرخ في: 1995/07/17 وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.

واستجابة لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال محاربة الفساد تدخل المشرع سنة 2010 وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 02/10 وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.

### **الفرع الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية ودوره في مكافحة الفساد**

نشير بداية أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة تتمتع باختصاص مزدوج إداري وقضائي وهو يتمتع بالاستقلال في التسيير وهذا ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله. وتتمثل أهداف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة فيما يلي:

- 1- تشجيع الاستعمال المنظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.
- 2- ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية
- 3- تعزيز الوقاية والمكافحة من جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

ولقد حدد المشرع حدود صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية في المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة ثم قام بالتفصيل فيها بموجب الباب الأول والذي خصص لصلاحيات مجلس المحاسبة، وفيما يلي تفصيل هذه الصلاحيات التي لها علاقة مباشرة بمكافحة الفساد:

#### **أولا- رقابة التدقيق:**

ويسمى الفقه بالرقابة المالية والمحاسبية، وتستهدف المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية و التأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات، وهي تنقسم إلى الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات.

ولقد أشارت إلى هذا الاختصاص المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة وبهذا فان لمجلس المحاسبة صلاحيات التدقيق في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، وهو ما أكدته أيضا المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة، حيث نصت على انه يكلف مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته الإدارية والرقابية بالتأكد من حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية.

أما الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابته في هذا المجال فقد حددتها المادة 07 من قانون مجلس المحاسبة، وهي مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومي باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

كما تخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة: المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية، هذا ولا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة.

هذا وتدخّل المشرع سنة 2010 بموجب الأمر رقم 02/10 ووسع من مجال تدخّل مجلس المحاسبة لتشمل رقابته تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.

و حسنا فعل المشرع عندما وسع من مجال رقابة مجلس المحاسبة لتشمل المؤسسات المذكورة أعلاه حفاظا على الأموال العمومية في أي يد وجدت.

كما سمحت المادة 09 من قانون مجلس المحاسبة بامتداد رقابته إلى تسيير الأموال العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات المذكورة أعلاه والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها.

كما تخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول به بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية (المادة 10 من قانون مجلس المحاسبة)

هذا و يمكن لمجلس المحاسبة أيضا مراقبة استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية على الخصوص وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني (كالجمعيات مثلا) (المادة 12 من قانون مجلس المحاسبة)

### ثانيا: رقابة نوعية التسيير:

ويسمىها الفقه بالرقابة على الأداء وهي صورة من صور الرقابة المالية يقوم بها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء والتسيير وتقييمه لزيادة فعاليته.

ولقد تم تعريفها بأنها: " رقابة نوعية التسيير تركزا أساسا على مراقبة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة، وهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب ، بل انه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها وعلى ذلك فان هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقا للقدرات والسياسات المرسومة وان الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال واقتصادي وبكفاءة عالية."

وأشار المشرع إلى رقابة نوعية التسيير بموجب المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة م والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد و يوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

غير أنه نظرا لأهمية هذا النوع من الرقابة خاصة في مجال مكافحة الفساد فان المشرع خصص فصلا كاملا لرقابة نوعية التسيير وهو الفصل الثاني من الباب الثالث وهذا في المواد 69 إلى 73 من ق م م.

ونصت المادة 69 من قانون مجلس المحاسبة المعدلة سنة 2010 على هذا النوع من الرقابة وحددت الهيئات المعنية بها كما يلي: " يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 07 إلى 10 من هذا الأمر- والتي سبق لنا الإشارة إليها أعلاه-، وبهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح و الموارد والوسائل المادية و الأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

ويتأكد مجلس المحاسبة خلال تحرياته من وجود و ملائمة وفعالية وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين.

وفي هذا الإطار يتأكد مجلس المحاسبة خصوصا من الإقامة على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكذا التسجيل وتقفي المجريات الصارمين والموثقين لكل العمليات المالية والمحاسبية و الممتلكية المنجزة.

و بهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية".

والجدير بالإشارة في هذا المجال إلى أنه يمنع على مجلس المحاسبة بمناسبة ممارسة رقابته التدخل في إدارة وتسيير الهيئات الخاضعة لرقابته أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرته السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها.

- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

ويسمى البعض برقابة المطابقة، كما تسمى فقها بالرقابة المالية القانونية، والهدف منها هو التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في جميع المعاملات والتصرفات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة وخاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها والرقابة على عمليات الإنفاق بكل خطواتها ابتداء من ربط النفقة وتصفيتهما والأمر بالصرف والدفع الفعلي وكذا كشف وتحديد المخالفات المالية.

وتجد هذه الرقابة سندها القانوني في المادة 02/02 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم، حيث ينص المشروع في هذا المجال على ما يلي: "وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها."

وقد خصص لها المشروع فصلا كاملا أيضا وهو الفصل الرابع من الباب الثالث وهذا في المواد من 87 إلى 101 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

و تنص المادة 87 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم على أنه: يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وفي هذا الإطار يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل المسؤولية أي مسؤول أو عون في الهيئات الخاضعة لرقابته يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

هذا وتعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الأخطاء أو المخالفات الآتي ذكرها عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية:

- 1- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات
- 2- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- 3- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- 4- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.



5- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزاً ما في الاعتمادات وإما تغييراً للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

6- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

7- الرفض غير المؤسس للتأثيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأثيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

8- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

9- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

10- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الأجل ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.

11- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

12- الاستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية .

13- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

14- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارة و الهيئات العمومية.

15- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه. والجدير بالإشارة أن المشرع رصد عقوبات على المسؤولين أو الأعوان المرتكبين للمخالفات المذكورة أعلاه.

والشيء الملاحظ انه بالرغم من أنه يعاقب على المخالفات المذكورة أعلاه بغرامة فقط يصدرها مجلس المحاسبة والتي لا يمكن أن تتعدى قيمتها الراتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، إلا أن هذه الخاصية جعلت منها رقابة ردعية علاجية ساهمت إلى حد بعيد في ضبط وكشف والحد من المخالفات المالية وجرائم الفساد المالي والإداري وهو الشيء الذي يميزها عن باقي أنواع الرقابة السابقة ويجعل منها آلية فعالة في تقليص الانحرافات المالية والإدارية.

والجدير بالإشارة في هذا المجال أن المشرع بموجب التعديل الأخير لقانون مجلس المحاسبة سنة 2010 خصص غرفة كاملة لمعالجة قضايا الفساد وهي غرفة "الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية" وهذا بموجب الفقرة 02 من المادة 30 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم.

ومما جاء في نص أسباب تعديل الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة الخاصة بهذه المادة هو الرغبة في توسيع مجال تخصص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية للسماح بتوسيع صلاحياتها قصد استغلال ومعالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد والتي يمكن أن تلحق ضرراً بالأموال والممتلكات العمومية أو بقواعد التسيير الجيد للهيئات الخاضعة لمجال اختصاصها.

إن هذه التعديلات تسمح بالاستجابة بصورة أفضل للحاجة إلى تخصيص غرفة مكلفة بمعالجة أفعال الفساد.

- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

وهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة والمنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثالث في المواد من 74 إلى 86 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم.

ولمجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها.

وفي مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

ويقدر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات سرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته(المادة 82 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

#### الفرع الثاني: كيفية سير وعمل مجلس المحاسبة أثناء أداء مهامه الرقابية:

نشير بداية أن مجلس المحاسبة يتشكل من قضاة و ينظم لممارسة وظيفته الإدارية (الرقابية) والقضائية في شكل غرف وفروع (ذات اختصاص وطني إقليمي) ويمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان و فجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري.

وبهذا فإن المشرع دعم مجلس المحاسبة بعدة آليات ووسائل واختصاصات لممارسة رقابته على أحسن وجه ومن أهمها حق الاطلاع وسلطة التحري.

ووفقا للمادة 55 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم، يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته.

ولمجلس المحاسبة سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته وله أيضا أن يجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تعاملت معها مع مراعاة التشريع والتنظيم الجاري به العمل.

ولقضاة مجلس المحاسبة في إطار المهمة المسندة إليهم حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك. كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته مهما يكن وصفها القانوني، الاطلاع على كل المعلومات والوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها(المادة 02/57 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

ويجب على هيئات الرقابة والتفتيش أثناء عملية رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة إذا لاحظت مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة أن ترسل فوراً إلى مجلس المحاسبة تقريراً أو عند الاقتضاء ملخص من التقرير أو محضر تدقيق.(المادة 57 مكرر من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم).

هذا ويمكن لمجلس المحاسبة إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية وتحت مسؤوليته بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها كما يمكن لمجلس المحاسبة استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أعمال رقابته.(المادة 58 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

هذا ويعفى المسؤولون والأعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة وكذا التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني تجاه مجلس المحاسبة(المادة 59 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم).

والجدير بالإشارة إلى انه إذا عاين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، يطلع فورا مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما(المادة 24 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم).

وإذا ثبت مجلس المحاسبة أثناء رقابته انه تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين، وتبقى هذه المبالغ مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية يطلع فورا السلطة المختصة بذلك قصد استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية(المادة 25 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

وإذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته نقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال الاعتمادات المالية والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته وتسييرها ومحاسبتها ومراقبتها يطلع فورا السلطات المعنية بمعایناته وملاحظاته مصحوبة بالتوصيات التي يعتقد انه من واجبه تقديمها(المادة 01/26 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

ومن أجل تفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بمختلف أشكاله تم المشرع سنة 2010 المادة 26 بفقرة ثانية محتواها كما يلي: " تهدف توصيات مجلس المحاسبة زيادة على ذلك إلى تدعيم آليات حماية الأموال والأموال العمومية ومكافحة كل أشكال الغش والضرر بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته."

وإذا لاحظ أيضا مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية وبطلع وزير العدل على ذلك.

يشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها (المادة 27 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

وتعتبر آلية تحريك الدعوى العمومية من أهم الآليات الردعية التي منحها المشرع لمجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد الإداري والمالي الذي قد يرتكب داخل الهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا تدعيما لصلاحياته الرقابية، وفي هذا يختلف مجلس المحاسبة عن المفتشية العامة للمالية وباقي الهيئات الرقابية الأخرى والتي لم يمنحها المشرع مثل هذه الآلية.

كما دعم المشرع بموجب الأمر رقم 02/10 المعدل والمتمم لقانون مجلس المحاسبة صلاحيات ومهام هذا الأخير بالمادة 27 مكرر والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضد المسؤول أو العون التابع لإحدى الهيئات الخاضعة لرقابته، إذا لاحظ هذا الأخير أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر قيام الدعوى التأديبية وتحريكها، يتم إبلاغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع.

وتعلم الهيئة ذات السلطة التأديبية مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما دعم مجلس المحاسبة بآلية تحريك الدعوى التأديبية ضد العون المرتكب لإحدى المخالفات التأديبية، وفي هذا تفعيل لدوره في مكافحة الفساد، لأنه ليس كل المخالفات المرتكبة داخل نطاق الهيئات والمؤسسات العمومية هي مخالفات ذات وصف جزائي، فالكثير منها قد لا

يحمل مثل هذا التكييف ولكن يمكن إدخالها ضمن الأخطاء أو مخالفات الفساد الإداري التي تقيم المسؤولية التأديبية.

وعليه فإن لمجلس المحاسبة بمناسبة أداء مهامه الرقابية وفي حالة اكتشافه لأخطاء ومخالفات مهما كان طبيعتها، حق تحريك إما الدعوى الجزائية وإن كان بصفة غير مباشرة قد تقيد سلطته في هذا المجال، وإما حق تحريك الدعوى التأديبية وهذا بحسب الحالة، وقد يحمل نفس الفعل في بعض الحالات وصفا مزدوجا كما هو حال أغلب أفعال الفساد الإداري، الأمر الذي يسمح بإقامة المسؤوليتين التأديبية والجزائية معا كما في حالة اختلاس أموال عمومية من قبل موظف عمومي.

وفي الأخير ومما يجدر التذكير به أن مجلس المحاسبة يختتم رقابته بإصدار تقرير يوجه إلى مسؤولي الهيئات التي كانت محل رقابته وكذلك إلى السلطات المعنية، كما له سلطة إصدار قرارات قضائية نظرا لتمتعها بالاختصاص القضائي ولكن أقصى ما يمكن إصداره في هذا المجال هو عقوبات مالية " غرامات مالية" في حق المسؤول أو العون المدان.

ويتضح لنا مما سبق مدى أهمية الدور الرقابي الذي يؤديه مجلس المحاسبة وخاصة في مجال كشف وضبط المخالفات وجرائم الفساد المالي والإداري، وذلك بما له من سلطات وصلاحيات رقابية والتي تدعمت بصورة واضحة وجليّة في اتجاه تفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بمناسبة تعديل قانون مجلس المحاسبة سنة 2110 بموجب الأمر رقم: 02/10 هذا الأخير الذي أولى أهمية كبيرة في تعديل صلاحيات مجلس المحاسبة وتوسيعها لضبط أكبر عدد ممكن من صور الفساد، وأهم هذه التعديلات هي توضيح مهام مجلس المحاسبة المتعلقة بتقييم الرقابة الداخلية بجميع أشكالها باعتبارها أداة للوقاية من الانحرافات المالية والاختلاسات.

وكذا توسيع مجال تدخل مجلس المحاسبة ليشمل رقابة كل الهيئات العمومية مهما كان نظامها القانوني وخصوصا المؤسسات العمومية الاقتصادية وهذا حفاظا على الأموال العمومية قدر الإمكان.

هذا بالإضافة إلى تخصيص غرفة لمعالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد وهي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وكذا السماح لهيئات الرقابة والتفتيش بإرسال نسخ أو أجزاء من تقارير الرقابة إلى مجلس المحاسبة التي تتضمن وقائع تدخل ضمن الصلاحيات القضائية قصد الحد من الفساد الإداري والمالي في الهيئات والمؤسسات العمومية.

و يمكن لمجلس المحاسبة زيادة على العقوبات التي يمكن أن يصدرها في إطار صلاحياته من إعلام السلطات التأديبية بالأفعال المعايينة أثناء التحقيقات لتحريك الدعوى التأديبية.

ورغم ما سبق ذكره من دور ريادي أصبح لمجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بموجب ما تدعم به من آليات ووسائل رقابية إلا أنه مازال لم يرقى إلى المستوى المنتظر منه كهيئة رقابية قوية ولم يحقق الأهداف المرجوة منه، وهذا لعدة أسباب وعوامل نكر منها:

1- تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليتها يعتبر عائقا أمام أداء مهامه الرقابية بنزاهة وشفافية وموضوعية وحياد الأمر الذي يؤثر على فعالية رقابته في مواجهة أجهزة وهيئات السلطة التنفيذية.

2- عدم وجود أدوات وآليات فعالة رادعة في حد ذاتها للحد من ظاهرة التقصير والتهاون والإهمال في التسيير الإداري والمالي وكذا الانحرافات المالية، إذ أقصى ما يملكه مجلس المحاسبة هو إصدار غرامات مالية لا تتجاوز الأجر السنوي الذي يتقاضاه العون المرتكب للمخالفة، أو إحالة الملف دون الفصل فيه إلى النيابة العامة إذا كان له وصف جزائي أو الهيئة التأديبية إذا كان له وصف تأديبي فليس له جزاء رادع.