

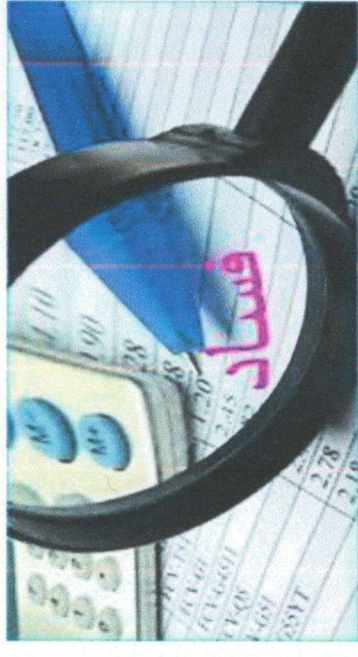


الملتقى الوطني الافتراضي الرابع

نحو إستراتيجيات محدثة لمكافحة الفساد في

الجزائر

عبر تقنية التحاضر عن بعد بتطبيق Google meet



ديباجة الملتقى:

إن تجدر ظاهرة الفساد وانتشارها في مختلف دول العالم قد أضفى عليها طابعا شموليا جعلها تطل مختلف جوانب الحياة العامة. واستتفحت في الآونة الأخيرة وازدادت انتشارا في الدول النامية باعتبارها بيئة خصبة لنموها؛ حيث تكاد تنعدم فيها أساليب الحكم الديمقراطي وما تتطلبه من شفافية تكفل ضمان وجود رقابة مستمرة لأداء الأجهزة الإدارية، بل وتسيطر قواعد البيروقراطية على المؤسسات والإدارات الحكومية. كل هذه العوامل تُغري بعض أفراد المجتمع بإتباع سبل غير مشروعة للحصول على غاياتهم المادية وترجيح مصالحتهم الشخصية. وتتحول هذه التصرفات إلى ممارسات دارجة في المجتمع وتصبح عرفاً ينافس القنوات المشروعة لإبرام المعاملات. وهنا يبدأ منع الفساد الذي يصبح له امتدادات على كل الأضعدة السياسية والمالية والإدارية... وتصبح الدولة مريضة في إدارتها بممارسة المحاباة والمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة.

ولم تسلم الجزائر بدورها من هذه الآفة في جميع المجالات، وكان لزاما على المشرع البحث عن السبل الكفيلة لمحاربة ذلك، والذي كان منطلقها المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإصدار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم والذي تضمن مجموعة من الأحكام والإجراءات والتدابير الوقائية، لعل أهمها استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من أجل تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص. ثم عززها الحراك الوطني ودفع إلى شد العزم للقضاء على كل أوجه الفساد وتحيين المنظومة القانونية للدولة قصد سد الثغرات وتعزيز دولة القانون. إلا أن جهود المشرع لا تزال مستمرة أملين أن تكون خطاه ثابتة

إلى غاية تفعيل كل الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد. وفي ظل المعادلة الطردية بين التأطير القانوني لآليات مكافحة الفساد وتنامي وانتشار هذا الأخير، يجدر بنا البحث عن العوائق التي تحول دون القضاء على هذه الآفة معرجين على الاستراتيجيات التي تجسد المقاربات الجديدة التي يجب تبنيها للقضاء على الفساد بالدرجة الأولى وليس التقليل منه. وذلك من خلال المحاور الآتية:

المحور الأول: تشخيص عام لواقع الفساد في مختلف القطاعات

❖ مظاهر الفساد المالي والإداري.

❖ مظاهر الفساد السياسي والقضائي.

❖ مظاهر الفساد الاقتصادي والاجتماعي.

المحور الثاني: الجهود الوطنية لمكافحة الفساد

❖ على المستوى التشريعي.

❖ على المستوى المؤسسي.

المحور الثالث: العلاقة الطردية بين قوانين مكافحة الفساد

وارتفاع نسبته. الأسباب والحلول؟

❖ الأثر النسبي للآليات الجزرية ومحدودية فعالية الآليات

الوقائية.

❖ ضعف نجاعة هيئات المراقبة والمساءلة.

❖ قصور آليات المتابعة والمحاكمة القضائية.

❖ هشاشة آليات الحكم الراشد.

❖ نحو مقارنة جديدة للقضاء على الفساد ومحاربه.

❖ الأهداف الرئيسية للتظاهرة العلمية:

❖ تقديم دراسات وأبحاث تهدف إلى الوصول إلى توصيات

تهدف تحيين المنظومة القانونية لمكافحة الفساد.

❖ الحرص على تبادل المعارف بين المهنيين والأكاديميين في هذا

المجال ورفع التوصيات المقترحة إلى الجهات المختصة.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

People's Democratic Republic of Algeria

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministry of Higher Education and Scientific Research



Belhadj Bouchaib University - Ain Temouchent

جامعة بلحاج بوشعيب - عين تموشنت

Law college

كلية الحقوق

Department of Law

قسم الحقوق

بالتنسيق مع فريق مشروع البحث التكويني الجامعي P.R.F.U "تفعيل آليات مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص"

مع فرقة البحث "إصلاح الخدمة العمومية ومكافحة الفساد لمخبر أسواق، تشغيل، تشريع ومحاكاة الدول المغربية"

ينظمون عبر تقنية التحاضر عن بعد Google meet

برئاسة الدكتورة جميلة قدودو



الملتقى الوطني الافتراضي الرابع بعنوان نحو إستراتيجيات محدثة لمكافحة الفساد في الجزائر



رئيس اللجنة التنظيمية: د. حورية سويقي

رئيس اللجنة التقنية: د. بدير محمد

د. بدير يحي

جلسات الرباط الأول

الأحد 11 أبريل 2021

التوقيت (من الساعة 09:00 إلى الساعة 15:20)



الجلسة الافتتاحية برئاسة الدكتور: نور الدين عبد السلام

التوقيت (من الساعة 09:00 إلى الساعة 09:20)

09:00	تلاوة آيات بينات من القرآن الكريم	تسجيل صوتي
09:05	الاستماع للنشيد الوطني الجزائري	تسجيل صوتي
09:10	كلمة رئيس الملتقى الوطني	د. جميلة قدودو
09:15	كلمة السيد عميد كلية الحقوق	د. نور الدين عبد السلام
09:20	كلمة السيد مدير جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت والإعلان الرسمي عن انطلاق فعاليات الملتقى	أ.د. عبد القادر زيادي

الجلسة الأولى برئاسة الدكتورة: فاطمة زعزوعة

التوقيت (من الساعة 09:20 إلى الساعة 11:00)

ملاحظة: 10 دقائق لكل متدخل

ر/ت	التوقيت	الاسم واللقب	عنوان الورقة البحثية	الجامعة
1.	09:20-09:30	أ.د. سليمان زناقي ط.د. فيصل محمد طالب ط.د. بن مسلم زهرة	تطوير الخدمة العمومية على المستوى المؤسسي في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته	جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت
2.	09:30-09:40	أ.د. صحراوي خلواتي	مسالك معالجة الفساد المالي في الشريعة الإسلامية	المركز الجامعي النعامة
3.	09:40-09:50	أ.د. مليكة هنان	رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد بالجزائر	جامعة نور البشير البيض
4.	09:50-10:00	أ.د. عبد العزيز عبدوس د. أمينة بن حدو. د. بلحية يمينة	انعكاسات الفساد على النمو الاقتصادي: دراسة حالة الجزائر	جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت
5.	10:00-10:10	د. مريم خليفي د. فاطمة يوسفواوي	فعالية التصريح بالامتلاكات بين النص القانوني والواقع	جامعة طاهري محمد بشار
6.	10:10-10:20	د. سناء شيخ	الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر	جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان
7.	10:20-10:30	د. سيدي محمد أمين جدوى	أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد في القانون الجزائري	المركز الجامعي نعامة
8.	10:30-10:40	د. سفيان موري	مدى تكريس آلية الإبلاغ عن الفساد في التشريعات الداخلية للدول-دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي، التونسي والجزائري	جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية
9.	10:40-10:50	أ.د. بلقاسم تروزين	L'expérience de l'Union européenne quant a la lutte contre la corruption textes et pratique	جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت
10.	10:50-11:00	د. نادية تياب	تكريس الطابع الاستثنائي للتراخي كآلية للوقاية من الفساد في الصفقات العمومية	جامعة مولود معمري تيزي وزو

الجلسة الثانية برئاسة الدكتور: محمد صالح مهداوي

التوقيت (من الساعة 11:00 إلى الساعة 12:30)

الجامعة	عنوان الورقة البحثية	الاسم واللقب	التوقيت	ر/ت
جامعة محمد بن احمد وهران 2	آليات مكافحة الفساد بين النظرية والتطبيق	د. وهيبه مكرلوف	11:00-11:40	1.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم	أهمية ودور الحوكمة في وضع آليات لمكافحة الفساد المالي والإداري بالمؤسسات	د. غلاي نسيمة د. رقية ملاحي	11:20-11:40	2.
المركز الجامعي نور البشير البيض	الضمانات الدستورية للوقاية من الفساد على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020	د. محمد بن حيدة	11:30-11:40	3.
جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس	مدى فعالية آليات الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري	د. سليم شهيدى	11:40-11:30	4.
المدرسة العليا لإدارة الأعمال تلمسان	بذور الفساد الأكاديمي والأساليب الحديثة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد	د. التاج مزبان ط.د. هجيرة دحماني	11:50-11:40	5.
جامعة أكلي محند أولحاج البويرة	الآليات الوطنية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري	د. فريدة لوني	12:00-11:50	6.
جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت	مدى فاعلية آليات الرقابة الإدارية في الحد من جرائم الصفقات العمومية	د. خديجة عبد اللاوي	12:10-12:00	7.
جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان	مدى مساهمة المجتمع المدني الجزائري في مكافحة جرائم الفساد	د. نجية عراب ثاني	12:20-12:10	8.
جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت جامعة الشاذلي بن جديد الطارف	دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة الفساد: قراءة في الآليات والمتطلبات	د. عبد الحق مزردى د. فارس مزوزي	12:30-12:20	9.

الجلسة الثالثة برئاسة الدكتورة: نسيمة شيخ

التوقيت (من الساعة 12:30 إلى الساعة 14:00)

الجامعة	عنوان الورقة البحثية	الاسم واللقب	التوقيت	ر/ت
جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس	أثر فساد القانون وعدم تفعيل العدالة الجنائية على تنامي جرائم الفساد	د. كريمة نزار	12:40-12:30	1.
جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس	مدى فعالية رقابة المال العام في ضوء النظام القانوني لمكافحة الفساد	د. أحمد هديلي	12:50-12:40	2.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	مظاهر الفساد على مستوى بورصة القيم المنقولة	د. حورية سويقي	13:00-12:50	3.
جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان	تكريس مبدأ رفع السر المصرفي آلية في مواجهة الفساد في التشريع الجزائري	د. ليلى بن قلة	13:10-13:00	4.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	المعاملة العقابية للمحكوم عليهم المتورطين في قضايا الفساد	د. محمد صالح مهداوي	13:20-13:10	5.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	التحري كأسلوب وجوبي في جريمة اختلاس الأموال العمومية	د. ياسين أسود	13:30-13:20	6.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	تكريس مبدأ حياد المرفق العام كآلية للحد من الفساد في الجزائر	د. سهام صديق	13:40-13:30	7.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	آليات الإدارة الجبائية في مكافحة الفساد	د. عبد الرحمان بن عدة	13:50-13:40	8.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	إجراءات التحقيق القضائي في مواجهة جرائم الفساد	د. عبد الرحمان بركاوي	14:00-13:50	9.

الجلسة الرابعة برئاسة الدكتورة: سهام صديق

التوقيت (من الساعة 14:00 إلى الساعة 15:20)

الجامعة	عنوان الورقة البحثية	الاسم واللقب	التوقيت	ر/ت
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	الفساد الإداري صوره وعلاجه	د. عبد الإله صانف شكري	14:10-14:00	.1
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	ازدواجية الرقابة على هيئات القطاع العام الاقتصادي تباين أم تكامل	د. أمال بن عزة	14:20-14:10	.2
جامعة أحمد الونشريسي تيسمسيلت	قراءة تحليلية لقانون الفساد في الجزائر	د. سامية قلووشة	14:30-14:20	.3
جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1	خلية معالجة الاستعلام المالي كآلية مؤسساتية مستحدثة للوقاية من الفساد ومحاربه	ط.د. أحلام بشكورة	14:40-14:30	.4
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	رقابة المحاسب العمومي على تأدية النفقات المتعلقة بالصفقة العمومية	د. حبيبي بلين كميطة	14:50-14:40	.5
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	مقومات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وإشكالية التعليم الرئاسية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد المؤرخة في 2009/12/13	ط.د. عبد الحميد قضااص	15:00-14:50	.6
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	مساهمة مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد للمال العام في الجزائر	د. نسرین جنادي	15:10-15:00	.7
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	جريمة إساءة استغلال الوظيفة ودور المجتمع المدني في الوقاية منها	د. هجره بومناد	15:20-15:10	.8

جلسات الترابط الثاني

التوقيت (من الساعة 09:20 إلى الساعة 14:50)

الجلسة الأولى برئاسة الدكتور: عبد الإله شكري صانف

التوقيت (من الساعة 09:20 إلى الساعة 11:00)

ملاحظة: 10 دقائق لكل متدخل

الجامعة	عنوان الورقة البحثية	الاسم واللقب	التوقيت	ر/ت
جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان	إعادة تفعيل الرقابة الخارجية كآلية لمكافحة الفساد داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية ومدى تأثيرها على مبدأ المتاجرة-عن أي استقلالية تسيير نتحدث-	د. سيدي محمد حيمي	09:30-09:20	.1
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	دور مجلس المحاسبة في الوقاية من الفساد ومكافحته	د. نور الدين عبد السلام	09:40-09:30	.2
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	قراءات متقطعة في النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية لحماية القاضي الإداري الفرنسي للصفقات العمومية من الفساد	د. يحي بدير	09:50-09:40	.3
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته	د. نسيمه شيخ	10:00-09:50	.4
جامعة أحمد زبانه غليزان	مدى إسهام تطبيق قانون المنافسة على عمليات إبرام الصفقات العمومية في الحد من الفساد المالي	د. قويدر منقور	10:10-10:00	.5
جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس	الإعلام ومكافحة الفساد	د. نورة طلحة	10:20-10:10	.6
جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان	خلية معالجة الاستعلام المالي كآلية من آليات مكافحة الفساد في الجزائر	د. ليلى بن قلة ط.د. سمير دادوة حضريه	10:30-10:20	.7
جامعة العربي التبسي تبسة	العلاقة الطردية بين قوانين مكافحة الفساد وارتفاع نسبته- الأسباب والحلول-	ط.د. راضية مسعود	10:40-10:30	.8

المركز الجامعي مغنية	دور الإدارة الإلكترونية في مكافحة الفساد الإداري	د. نسيمة عطار	10:50-10:40	9.
جامعة احمد زبانه غليزان	إشكالية تجريم إساءة استغلال الوظيفة	د. خلفاوي خليفة د. الموسوس عتو	11:00-10:50	10.

الجلسة الثانية برئاسة الدكتورة: حورية سويقي

التوقيت (من الساعة 11:00 إلى الساعة 12:30)

الجامعة	عنوان الورقة البحثية	الاسم واللقب	التوقيت	ر/ت
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	الآليات التشريعية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد	د. عبد الرحيم طهير	11:10-11:00	1.
جامعة مولاي الطاهر سعيدة	المسار الإجرائي لعملية صنع قرار محاربة الفساد من القناعة السوسيوسياسية إلى ترسيخ خطى الإصلاح-تحارب ورؤى متناظرة-	د. محمد شاري	11:20-11:10	2.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	تفعيل خلية التدقيق الداخلي بالشركة لغرض حوكمتها في ظل تفشي الفساد المالي والإداري	د. عمار درويش د. اسماعيل بوغازي	11:30-11:20	3.
جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس جامعة يحي فارس المدينة	تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي	د. رفيقة صباغ د. ذهبية بلعيد	11:40-11:30	4.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	نظام حماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين عن الفساد-أي فاعلية في القانون الجزائي؟	د. سعاد مجاجي د. أسية براهيمية	11:50-11:40	5.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	الرقابة المالية كآلية لمحاربة الفساد	د. فاطمة زعزوعة	12:00-11:50	6.
جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان	إستقلالية القضاء آلية لمكافحة الفساد	ط.د. سليمة لعلاونة	12:10-12:00	7.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	مدى فاعلية آليات رقابة المشروعية في الوظيفة العمومية في مكافحة الفساد	د. جميلة قدودو	12:20-12:10	8.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	المحسوبية أسوأ أوجه الفساد الإداري	أ. صفية بردان	12:30-12:20	9.

الجلسة الثالثة برئاسة الدكتورة: خديجة عبد اللاوي

التوقيت (من الساعة 12:30 إلى الساعة 13:50)

الجامعة	عنوان الورقة البحثية	الاسم واللقب	التوقيت	ر/ت
جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم	الآليات الجزائية والإدارية لمكافحة الفساد الإداري في التشريع الجزائي	د. عثمان بقنيش ط.د. حسين بدره	12:40-12:30	1.
جامعة جيلالي ليايس بلعباس جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم	إستراتيجيات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر	د. محمد فرعون د. أسماء عنتر	12:50-12:40	2.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت جامعة جيلالي ليايس بلعباس	أسباب الفساد الاقتصادي وآليات مكافحته- دراسة حالة الجزائر-	د. مراد إسماعيل د. مصطفى رديف	13:00-12:50	3.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	استغلال المعلومات الإمتيازية مدخل للفساد في القطاع البنكي	أ. فتيحة حاج بوسعادة	13:10-13:00	4.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	مكافحة الفساد الإداري من خلال تعزيز ممارسات أخلاقيات الأعمال	د. عبد الكريم بن عامر ط.د. نور الهدى بن الدين ط.د. إيمان بن ميمون	13:20-13:10	5.
جامعة مولاي الطاهر سعيدة	واقع الأمن الاقتصادي بين الهيئات الدولية والوطنية	ط.د. محمد إسماعيل حاشي	13:30-13:20	6.
جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت	دسترة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ودورها في الحد من الفساد في الجزائر	ط.د. مصطفى قيصر	13:40-13:30	7.

8.	13:50-13:40	ط.د. بودالية بوراس	تطبيق مجلس الإدارة لحوكمة الشركات ودوره في الحد من الفساد الإداري والمالي	جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت
----	-------------	--------------------	---	--------------------------------

الجلسة الرابعة برئاسة الدكتور: يحي بدير
التوقيت (من الساعة 13:50 إلى الساعة 15:30)

ر/ت	التوقيت	الاسم واللقب	عنوان الورقة البحثية	الجامعة
1.	14:00-13:50	ط.د. نجاة زعزوعة	دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد	جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان
2.	14:10-14:00	د. صارة شريفي د. ايمان بن حبيبة	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين نصوص القانون و واقع التطبيق	جامعة محمد بن احمد وهران 2
3.	14:20-14:10	ط.د. فتيحة ميلودي ط.د. ابتسام محاسن زيغم	دور المجتمع المدني كآلية لتكريس الشفافية ومكافحة الفساد الإداري في الجزائر	جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت
4.	14:30-14:20	ط.د. عبد الرزاق براهي د. كوثر فراحي	صور الفساد الإداري التي ينطبق عليها وصف التجريم وموقف الشريعة الإسلامية منها	جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان جامعة أحمد بن بلة وهران
5.	14:40-14:30	ط.د. ميلودة عبد الرحمان ط.د. زهرة فلاح	إجراءات التحقيق القضائي الخاصة في جرائم الفساد-دراسة مقارنة-	جامعة مولاي الطاهر سعيدة جامعة سوسة تونس
6.	14:50-14:40	د. إيمان سي بوعزة	الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت
7.	15:00-14:50	د.غلاي حياة	الإطار المفاهيمي للفساد الإداري	جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان
8.	15:10-15:00	ط.د. بوقادة عبد الكريم	خصوصية المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للتشريع الجزائري	جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان
9.	15:20-15:10	د.غزال بلعيد	مدى فعالية آليات الحكم الراشد في الوقاية من الفساد في الجزائر	جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت
10.	15:30-15:20	د.بن يمينة خيرة د.بن يمينة فاطمة الزهراء	الرشوة كشكل من أشكال الفساد وطرق محاربتها	جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت جامعة مولاي الطاهر سعيدة

فتح باب المناقشة والجلسة الختامية برئاسة الدكتور: عبد الرحمن بركاوي

التوقيت (من الساعة 15:30 إلى الساعة 16:00)

قراءة التوصيات	
كلمة رئيس الملتقى د. جميلة قنودو	
كلمة السيد عميد كلية الحقوق د. نور الدين عبد السلام	
تلاوة آيات بينات من القرآن الكريم	



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بلحاج بوشعيب - عين تموشنت
كلية الحقوق
قسم الحقوق



بالتنسيق مع فريق مشروع البحث التكويني الجامعي P.R.F.U "تفعيل آليات مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص"
 و فرقة البحث "إصلاح الخدمة العمومية ومكافحة الفساد لمخبر أسواق، تشغيل، تشريع ومحاكاة الدول المغاربية"

أبحاث الملتقى الوطني الافتراضي : نحو إستراتيجيات محدثة لمكافحة الفساد في الجزائر

رئيس الملتقى:
الأستاذة جميلة قدودو



إدارة المجلات والبيانات والنشر والتوزيع
حسب المخطوط الباب الخلفي
للمستشفى - تلمسان الجزائر
الهاتف/فاكس: 61 - 62 - 41 - (043) 213
المحمول: 96 - 29 - 04 - 556 - (0) 213

www.kkonouz.com kkounouz@yahoo.fr

Bibliothèque Nationale d'Algérie, 2021
Dépôt légal: 1^{er} semestre, 2021





وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بلحاج بوشعيب – عين تموشنت



كلية الحقوق

قسم الحقوق

بالتنسيق مع فريق مشروع البحث التكويني الجامعي P.R.F.U "تفعيل آليات مكافحة الفساد في
القطاعات العام والخاص"

وفرقة البحث "إصلاح الخدمة العمومية ومكافحة الفساد لمخبر أسواق، تشغيل، تشريع ومحاكاة
الدول المغربية"

أبحاث الملتقى الوطني الافتراضي :
نحو إستراتيجيات محدثة لمكافحة الفساد في الجزائر

يوم الأحد 11 أفريل 2021

اشكالية الملتقى :

إن تجدر ظاهرة الفساد وانتشارها في مختلف دول العالم قد أضفى عليها طابعا شموليا جعلها تطال مختلف جوانب الحياة العامة. واستفحلت في الآونة الأخيرة وازدادت انتشارا في الدول النامية باعتبارها بيئة خصبة لنموها؛ حيث تكاد تنعدم فيها أساليب الحكم الديمقراطي وما تتطلبه من شفافية تكفل ضمان وجود رقابة مستمرة لأداء الأجهزة الإدارية، بل وتسيطر قواعد البيروقراطية على المؤسسات والإدارات الحكومية. كل هذه العوامل تُغري أفراد المجتمع بإتباع سبل غير مشروعة للحصول على غاياتهم المادية وترجيح مصالحهم الشخصية. وتتحول هذه التصرفات إلى ممارسات دارجة في المجتمع وتصبح عرفاً ينافس القنوات المشروعة لإبرام المعاملات. وهنا يبدأ منبع الفساد الذي يصبح له امتدادات على كل الأصعدة السياسية والمالية والإدارية... الخ وتصبح الدولة مريضة في إدارتها بممارسة المحاباة والمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة.

ولم تسلم الجزائر بدورها من هذه الآفة في جميع المجالات، وكان لزاما على المشرع البحث عن السبل الكفيلة لمحاربة ذلك، والذي كان منطلقها المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإصدار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم والذي تضمن مجموعة من الأحكام والإجراءات والتدابير الوقائية، لعل أهمها استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من أجل تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص. ثم عززها الحراك الوطني ودفع إلى شد العزم للقضاء على كل أوجه الفساد وتحيين المنظومة القانونية للدولة قصد سد الثغرات وتعزيز دولة القانون.

إلا أن جهود المشرع لا تزال مستمرة آملين أن تكون خطاه ثابتة إلى غاية تفعيل كل الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد .

وفي ظل المعادلة الطردية بين التأطير القانوني لآليات مكافحة الفساد وتنامي وانتشار هذا الأخير، يجدر بنا البحث عن العوائق التي تحول دون القضاء على هذه الآفة معرجين على الاستراتيجيات التي تجسد المقاربات الجديدة التي يجب تبنيها للقضاء على الفساد بالدرجة الأولى وليس التقليل منه. وذلك من خلال المحاور الآتية:

مجاور الملتقى :

المحور الأول: تشخيص عام لواقع الفساد في مختلف القطاعات

- ❖ مظاهر الفساد المالي والإداري.
- ❖ مظاهر الفساد السياسي والقضائي.
- ❖ مظاهر الفساد الاقتصادي والاجتماعي.

المحور الثاني: الجهود الوطنية لمكافحة الفساد

- ❖ على المستوى التشريعي.
- ❖ على المستوى المؤسساتي.

المحور الثالث: العلاقة الطردية بين قوانين مكافحة الفساد وارتفاع نسبته . الأسباب والحلول؟

- ❖ الأثر النسبي للآليات الزجرية ومحدودية فعالية الآليات الوقائية.
- ❖ ضعف نجاعة هيئات المراقبة والمساءلة.
- ❖ قصور آليات المتابعة والمحاكمة القضائية.
- ❖ هشاشة آليات الحكم الراشد.
- ❖ نحو مقارنة جديدة للقضاء على الفساد ومحاربه.

أهداف الملتقى

- ❖ تقديم دراسات وأبحاث تهدف إلى الوصول إلى توصيات بهدف تحيين المنظومة القانونية لمكافحة الفساد.
- ❖ الحرص على تبادل المعارف بين المهنيين والأكاديميين في هذا المجال ورفع التوصيات المقترحة إلى الجهات المختصة.

هيئة الملتقى

- ❖ الرئيس الشرفي للملتقى :أ.د.عبد القادر زيادي رئيس جامعة بلحاج بوشعيب.
- ❖ المشرف العام للملتقى: عميد الكلية د.عبد السلام نور الدين.
- ❖ رئيس الملتقى الوطني: د. جميلة قدودو.
- ❖ رئيس اللجنة العلمية : د. جميلة قدودو.
- ❖ رئيس اللجنة التنظيمية : د.حورية سويقي.

اللجنة العلمية

رئيس اللجنة العلمية	. جميلة قدودو
جامعة عين تموشنت	أ.د. يوسف حاشي
جامعة تلمسان	أ.د. مراد بدران
جامعة تلمسان	أ.د. نصر الدين بن طيفور
جامعة سيدي بلعباس	أ.د. محمد بودالي
جامعة سيدي بلعباس	أ.د. عبد القادر قاسم العيد
جامعة سعيدة	أ.د. محمد الأمين أسود
جامعة بلعباس	د. أحمد هديلي
جامعة بلعباس	د. كريمة نزار
جامعة تلمسان	د. ليلى بن قلة
جامعة سعيدة	د. مباركة بدري
جامعة بشار	د. مريم خليفي
جامعة عين تموشنت	د. نور الدين عبد السلام
جامعة عين تموشنت	د. فاطمة زعزوعة
جامعة عين تموشنت	د. نسيمة شيخ
جامعة عين تموشنت	د. حورية سويقي
جامعة عين تموشنت	د. سهام صديق
جامعة عين تموشنت	د. خديجة عبد اللاوي
جامعة عين تموشنت	د. بلعيد غزال
جامعة عين تموشنت	د. محمد صالح مهداوي
جامعة تلمسان	د. عبد العزيز عبدوس
جامعة عين تموشنت	د. سفيان كوديد
جامعة عين تموشنت	د. ياسين أسود
جامعة عين تموشنت	د. مراد إسماعيل
جامعة عين تموشنت	د. بن عامر عبد الكريم

فهرس المحتويات

الصفحات	عنوان الورقة البحثية	الاسم واللقب	الرقم
22-01	التحري كأسلوب وجوبي في جريمة اختلاس الأموال العمومية	د. ياسين أسود	.1
35-23	إشكالية تجريم إساءة استغلال الوظيفة	د. خلفاوي خليفة د. الموسوس عتو	.2
49-36	قراءات متقطعة في النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية لحماية القاضي الإداري الفرنسي للصفقات العمومية من الفساد	د. يحي بدير	.3
66-50	الضمانات الدستورية للوقاية من الفساد على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020	د. محمد بن حيدة	.4
84-67	الرشوة كشكل من أشكال الفساد وطرق محاربتها	د بن يمينة خيرة د بن يمينة فاطيمة الزهراء	.5
97-85	جريمة إساءة استغلال الوظيفة ودور المجتمع المدني في الوقاية منها	د. هجيريه بومناد	.6
118-98	تكريس الطابع الاستثنائي للتراضي كآلية للوقاية من الفساد في الصفقات العمومية	د. نادية تياب	.7
139-119	دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد	د. زعرعة فاطمة ط.د. نجاة زعزوعة	.8
150-140	مظاهر الفساد على مستوى بورصة القيم المنقولة	د حورية سويقي	.9
164-151	الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر	د. سناء شيخ	.10
173-165	تكريس مبدأ حياد المرفق العام كآلية للحد من الفساد في الجزائر	د. سهام صديق	.11
185-174	مدى فاعلية آليات الرقابة الإدارية في الحد من جرائم الصفقات العمومية	د. خديجة عبد اللاوي	.12
197-186	مدى مساهمة المجتمع المدني الجزائري في مكافحة جرائم الفساد	د. نجية عراب ثاني	.13
217-198	مدى فاعلية آليات رقابة المشروعية في الوظيفة العمومية في مكافحة الفساد	د. جميلة قدودو	.14
227-218	بذور الفساد الأكاديمي والأساليب الحديثة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد	د. التاج مزيان ط.د. هجيرة دحماني	.15

236-228	مدى إسهام تطبيق قانون المنافسة على عمليات إبرام الصفقات العمومية في الحد من الفساد المالي	د. قويدر منقور	.16
250-237	الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته	د. نسيمه شيخ	.17
266-251	مدى تكريس آلية الإبلاغ عن الفساد في التشريعات الداخلية للدول- دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي، التونسي والجزائري	د. سفيان موري	.18
289-267	تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي	د. رفيقة صباغ د. زهية بلعيد	.19
313-290	تطبيق مجلس الإدارة لحوكمة الشركات ودوره في الحد من الفساد الإداري والمالي	ط.د. بودالية بوراس	.20
324-314	تطوير الخدمة العمومية على المستوى المؤسسي في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته	ط.د. فيصل طالب ط.د.بن مسلم زهرة	.21
346-235	إجراءات التحقيق القضائي الخاصة في جرائم الفساد-دراسة مقارنة-	ط.د. ميلودة عبد الرحمان ط.د. زهرة فلاح	.22
368-347	مساهمة مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد للمال العام في الجزائر	د. نسرين جنادي	.23
394-369	دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة الفساد: قراءة في الآليات والمتطلبات	د. عبد الحق مزردى د. فارس مزوزي	.24
410-395	تفعيل خلية التدقيق الداخلي بالشركة لغرض حوكمتها في ظل تفشي الفساد المالي والإداري	د. عمار درويش د. اسماعيل بوغازي	.25

أساليب الخاصة الواجب إتباعها في جرائم الفساد Special methods to be followed in corruption crimes

الدكتور: أسود ياسين

كلية الحقوق *جامعة عين تموشنت

Toufik.khadidja82@gmail.com

ملخص:

لقد أدخل القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته , و القانون رقم 22/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات الجزائية ,تعديلات جوهرية على قمع جرائم الفساد بوجه عام, و جريمة اختلاس الأموال العمومية بوجه خاص, هذه التعديلات بالعودة إلى قواعد القانون العام بالنسبة لإجراءات المتابعة, و بتلطيف العقوبات السالبة للحرية مع تغليظ الجزاءات المالية, فضلا عن استحداث هيئة وطنية مستقلة تتكفل بالوقاية من الفساد و مكافحته, و إدراج أحكام خاصة بأساليب التحري, و بالإعفاء من العقوبات و تخفيفها, و تظهر أهمية دراسة الجريمة من الناحية الاجتماعية كون جل بعض الموظفين يرغبون في إشباع أطماعهم على حساب أموال الدولة و من الناحية بوجوب مواجهتها جزائيا بتوضيح المفاهيم التي تم توسيعها خاصة مفهوم الركن المفترض الذي هو الموظف العمومي و من الناحية العملية فتعتبر من الجرائم المصرة بالمصلحة العامة و التي يجب مواجهتها بعقوبات سالبة للحرية أشد من التي وردت في قانون مكافحة الفساد الحالي .

الكلمات المفتاحية: الجريمة، الأموال العمومية، الشرطة القضائية، الشرطة القضائية،

Abstract: law no06/01 related to the prevention and control of corruption has been introduced, and law no 22/06 of december and supplementing the law of procedures law ,have made substantial amendments to the suppression of corruption in general, and the

crime of embezzling public funds in particular, these amendments revert to for follow up procedures, and by mitigating the negative penalties for freedom while increasing the financial penalties, as well as the creation of a guarantees the prevention and control of corruption the inclusion of provisions for methods of investigation, and the exemption from and mitigation of sanctions, and shows the importance of studying crime in terms of social yeh the fact that the bulk of some staff wishing to satisfy their ambitions at the expense of state funds and one hand should be addressed criminally.

Keywords: the crime, public funds, judicial police, the public prosecution, corruption

المقدمة:

لقد أدرج القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ضمن المادة 56 أحكام مميزة بخصوص أساليب التحري، و التحقيق للكشف عن جرائم الفساد بصفة عامة، و التي لم تكن معروفة من قبل في التشريع الجزائري. وقد نصت المادة 56 على ما يلي: "من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب تحري خاصة، كالترصد الإلكتروني والاختراق، على النحو المناسب وبإذن من السلطة القضائية المختصة، تكون للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجيتها وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

وعند استقراء مضمون هذه المادة، نجدتها تنص على أساليب التحري الخاصة التي استحدثها قانون الفساد، و التي تتمثل أصلا في أسلوب التسليم المراقب، و أساليب تحري خاصة كالترصد الإلكتروني والاختراق. وعلق المشرع اللجوء إلى هذه الأساليب، على إذن من السلطة القضائية المختصة، ممثلة في وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق، والجدير بالذكر أن قانون الفساد، اكتفى بتعريف التسليم المراقب في مادته 02 فقرة (ك) دون باقي الأساليب الأخرى. ولقد تم بموجب القانون 22/06 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات الجزائئية تخصيص فصلين كاملين لوسائل التحري، التي استحدثها المشرع الجزائري وتم التعرض لأسلوب التصد الإلكتروني، في الفصل الرابع تحت عنوان في "اعتراض المراسلات و تسجيل الأصوات و التقاط الصور و الاختراق"، وفي الفصل الخامس تحت عنوان "في التسرب".

أما على صعيد التشريعات المقارنة ، فإننا نجد أن التشريع المصري والفرنسي، لم يخصصا قانونا خاصا لمكافحة جرائم الفساد، كما فعل المشرع الجزائري، وإنما أورد المشرع المصري في قانون الإجراءات الجنائية، أساليب تحري عامة تسري على كل الجرائم بما فيها جريمة اختلاس الأموال العمومية، وإن كانت بعض أساليب التي اعتبرت في التشريع الجزائري خاصة، فإنه على عكس التشريع المصري، الذي يعتبرها كلاسيكية كونها معمول بها، قبل المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وهي التسليم المراقب، اعتراض المراسلات والاختراق، على اعتبار أنها تدخل ضمن الإجراءات العامة للبحث و التحري عن الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات. أما المشرع الفرنسي فقد أورد هذه الأساليب في قانون الإجراءات الجزائية الخاص به .

من هذا المنطلق ثم طرح الإشكالية الآتية: ما هي الإجراءات الخاصة التي استحدثها المشرع الجزائري في أسلوب التحري كمنطلق للكشف عن جرائم الفساد؟

سنعتمد في الدراسة على المنهج التحليلي المقارن و ذلك من خلال النصوص القانونية مسترشدين برأي الفقه إتباع الإجراءات التي وردت في القانون، لذلك سنحاول الإجابة على الإشكالية من خلال تقسيم هاته الدراسة إلى :

أولا: التسليم المراقب

ثانيا: الترصد الإلكتروني

ثالثا: الاختراق أو التسرب

أولا: التسليم المراقب *la livraison surveillée*

لقد نصت عليه المادة 02 فقرة (ك) من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته بقولها: "التسليم المراقب الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة و تحت مراقبتها بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه"، و تجدر الإشارة هنا أن التعريف الذي اعتمده المشرع الجزائري للتسليم المراقب، هو نفس التعريف الذي أتت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ،في مادتها الثانية بقولها: "هو الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من إقليم دولة أو أكثر أو المرور عبره أو دخوله

بمعرفة سلطاته المختصة وتحت مراقبتها بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه"، ولا يختلف كذلك هذا التعريف في مضمونه عن التعريف، الذي جاءت به المادة¹40 من الأمر 06/05 المؤرخ في 23 أوت 2005 المتعلق بمكافحة التهريب، و الذي أوضح أن اللجوء إلى هذا الإجراء يستلزم إذن من وكيل الجمهورية².

وقد جاء بالمادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المؤرخ في 15 نوفمبر 2000، أمثلة عن أسلوب التسليم المراقب، في الفقرة الثالثة منها بقولها: "يجوز بموافقة الدول الأطراف المعنية، أن تشمل القرارات التي تقضي باستخدام أسلوب التسليم المراقب، على الصعيد الدولي طرائق، مثل اعتراض سبيل البضائع، أو السماح لها بمواصلة السير سالمة، أو إزالتها أو إبدالها كلياً أو جزئياً"، ولا يكون ذلك إلا تحت مراقبة المصالح الأمنية والقضائية المشتركة للدول المعنية.

و الملاحظ في الميدان العملي أن الممارسات الواقعية، أثبتت أنه تم اللجوء إلى هذا الإجراء، في مصر وفرنسا وكذلك الجزائر، بصورة استثنائية للتحري، في بعض الجرائم ذات الأهمية. إن كانت النتائج المتحصل عليها باستعمال هذا الإجراء، تبلغ درجة كبيرة من الأهمية في كشف الجرائم .

نص المشرع الفرنسي على التسليم المراقب، في المادة 706-32 من قانون الإجراءات الجزائية، ولم يعرفه ولكن حسب مضموم المادة، فإنه يقصد به السماح بتلقي مواد مخدرة أو وضع في متناول الأشخاص المراقبين، من طرف ضباط الشرطة القضائية أو أعوان الشرطة القضائية، تحت رقابة ضباط الشرطة القضائية، و بالطبع بأمر صادر من طرف وكيل الجمهورية، أو قاضي التحقيق، بعد أخذ رأي وكيل الجمهورية، كل الوسائل اللازمة لتمكينهم من تسلّم، أو تسليم، هذه المواد المخدرة .

1. تنص المادة 40 من الأمر 06/05 على: "يمكن للسلطات المختصة بمكافحة التهريب أن ترخص بعلمها وتحت رقابتها حركة البضائع غير المشروعة أو المشبوهة للخروج أو المرور أو الدخول إلى الإقليم الجزائري بغرض البحث عن أفعال التهريب و محاربتها بناء على إذن وكيل الجمهورية المختص".

2. د- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد و جرائم المال والأعمال و جرائم التزوير، دار هومة لنشر و التوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006، ص 32.

وقد حدد هذه الوسائل على سبيل الحصر: سكن أو مستودع أو وسيلة نقل أو اتصال، من أجل التمكن من إلقاء القبض عليهم. وأحال المشرع الفرنسي في ما يخص المواد التي تخضع للتسليم المراقب إلى المادتين 27-222 و 39-222 من قانون العقوبات الفرنسي.

وبالرجوع إلى هاتين المادتين، نجد أنه يقصد جرائم استعمال والاتجار بالمحذرات، ولم يذكر جريمة اختلاس الأموال العمومية، مما يفهم منه أن هذا الأسلوب غير مطبق في هذا المجال إلا إذا تم الأخذ بالقياس ولكن لا اجتهاد ولا قياس مع صراحة النص فلم يوجد ما يمنع المشرع الفرنسي من النص عليه صراحة.

ثانياً: الترخيد الإلكتروني *La Ssurveillance électronique*

لقد ورد كما أسلفنا في المادة 56 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الترخيد الإلكتروني ضمن أساليب التحري الخاصة لكن دون التعريف به، غير أن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بموجب القانون 22/06، ورغم عدم ذكره لمصطلح الترخيد الإلكتروني، إلا أنه ذكر وسائل متعارف على أنها من طبيعته، وهي اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور، وذلك بالمواد من 65 مكرر5 إلى 65 مكرر 10. وللإشارة هنا أن القانون الجزائري لم يكن في وقت جد قريب، ينص على حكم يتعلق بوضع المكالمات الهاتفية مثلاً تحت المراقبة، إلا أن الميدان العملي والممارسات الواقعية، أثبتت أنه تم اللجوء إلى هذا الإجراء بصورة استثنائية للتحري في بعض الجرائم ذات الأهمية، وإذا كانت النتائج المتحصل عليها باستعمال هذا الإجراء تبلغ درجة كبيرة من الأهمية في كشف الجرائم .

كما جاءت في المواد من 65 مكرر 05 إلى 65 مكرر 10، من قانون الإجراءات الجزائية المعدل للنص، على شروط العمل بإجراء الترخيد الإلكتروني وهي:
أ- أن تتم مباشرة الإجراءات، بموجب إذن مكتوب، مسلم من طرف وكيل الجمهورية، أو قاضي التحقيق المختصين، طبقاً للمادة 65 مكرر 05 / 06، 06، ويشمل هذا الإذن إما على :

لـ اعتراض المراسلات، التي تتم عن طريق، وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، طبقاً للمادة 65 مكرر 05 فقرة 02.

لـ التقاط وبث و تثبيت وتسجيل الكلام، في أماكن خاصة أو عمومية، و دون حاجة إلى موافقة المعنيين، طبقاً للمادة 65 مكرر 05 فقرة 03.

التقاط صور لشخص، أو عدة أشخاص، في مكان خاص، طبقا للمادة
65 مكرر 05 فقرة 03.

ب- إن هذا الإذن يسمح بالدخول إلى المحلات السكنية أو غيرها دون اشتراط
علم أو رضا أصحابها و دون تقييد بالميقات القانوني المحدد في المادة 47 من قانون
الإجراءات الجزائية³ طبقا للمادة 65 مكرر 05 فقرة 04.

ج- لضمان مشروعية هذه العمليات، المتخذة بموجب هذا الإذن، يجب أن تتم تحت
رقابة وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق المختص، طبقا للمادة 65 مكرر 05
فقرة 06 و 05 من جهة، ومن جهة أخرى، يجب أن لا تمس بالسرا المني، المنصوص
عليه في المادة 45 من قانون الإجراءات الجزائية، طبقا للمادة 65 مكرر 06 الفقرة
الأولى.

د- يجب أن يتضمن هذا الإذن، كل العناصر التي تسمح بالتعرف على الاتصالات،
المطلوب التقاطها، والأماكن المقصودة سكنية أو غيرها، والجريمة التي تبرر اللجوء
إلى هذه التدابير، ومدتها، على أن لا تتجاوز المدة المذكورة في الإذن أربعة (04) أشهر،
تكون قابلة للتجديد حسب مقتضيات التحري أو التحقيق، بنفس الشروط الشكلية
و الزمنية، طبقا للمادة 65 مكرر 07 .

هـ - يجوز لوكيل الجمهورية أو لقاضي التحقيق المختصين، أو لضابط الشرطة
القضائية، المكلف بالقيام بالإشراف، على تنفيذ الإجراء، أن يسخر كل عون مؤهل
لدى مصلحة أو وحدة أو هيئة عمومية أو خاصة، مكلفة بالمواصلات السلوكية أو
اللاسلكية، للتكفل بالجوانب التقنية للعمليات طبقا للمادة 65 مكرر 08.

و- يجب على ضابط الشرطة القضائية، المكلف بالإجراء، بموجب إذن من وكيل
الجمهورية أو إنابة قضائية من قاضي التحقيق المختصين، أن يحرر محضرا عن
كل عملية اعتراض وتسجيل المراسلات، وكذا عن عمليات وضع الترتيبات التقنية،
وعمليات الالتقاط و التثبيت و التسجيل الصوتي أو السمعي البصري، مع ذكر تاريخ
و ساعة بداية هذه العمليات و الانتهاء منها، طبقا للمادة 65 مكرر 09، كما يقوم
الضابط المكلف بوصف ونسخ المراسلات أو الصور أو المحادثات المسجلة و المفيدة

1. تنص المادة 47 من قانون الإجراءات الجزائية على: "لا يجوز البدء في تفتيش المساكن و معابنتها
قبل الساعة الخامسة (5) صباحا و لا بعد الساعة الثامنة (8) مساء...".

في إظهار الحقيقة، في محضر إضافة إلى ترجمة الأحاديث التي تمت باللغات الأجنبية، بمساعدة مترجم يسخر لهذا الغرض إذا اقتضى الأمر، طبقا للمادة 65 مكرر 10 . أما في التشريعات المقارنة فقد تطرق المشرع الفرنسي للترصد الإلكتروني في قانون الإجراءات الجزائية لسنة 1997 وقد خصص له عشر مواد لتعريفه، ويقصد به اللجوء إلى جهاز للإرسال يكون غالبا سوارا إلكترونيا يسمح بترصد حركات المعني بالأمر والأماكن التي يتردد عليها⁴، مع الإشارة أنه ينص على اللجوء إليه في مرحلة تنفيذ العقوبة، في التشريع الفرنسي، و بالتالي فقد جعله أسلوب ردع، لا وقاية، ومواجهة للجريمة، وكأنه اعتبره عقوبة.

أما في التشريع المصري، على عكس التشريع الجزائري لم نجد أثرا لهذا الأسلوب في مكافحة جريمة اختلاس الأموال العمومية، لكن بالنسبة للوسائل الأخرى التي تعتبر من طبيعته، كاعتراض المراسلات و التقاط الصور و الأصوات، فإن التشريع المصري و الفرنسي على غرار المشرع الجزائري قد نصا، عليها كما سيأتي بيانه فيما بعد فلقد ذكر المشرع الفرنسي، مصطلح الترصد الإلكتروني *La surveillance électronique* في أكثر من موضع، وقصد به أكثر من معنى، ففي المادة 723-7 من قانون الإجراءات الجزائية، أحال للتعريف الوارد بالمادة 132-26-1 من قانون العقوبات، و بالرجوع إلى هذه المادة لم نجد تعريفا محددًا للترصد الإلكتروني إنما تذكره فقط .

كما ذكره في المواد 723-7 و 723-8 و 723-12 و 723-13 و ما بعدها من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي، و لم نجد فيها أثرا لتعريفه إنما وجدنا فقط شروطه وإجراءاته.

و قد قصد به تتبع المحكوم عليه، بعقوبة سالبة للحرية، لمدة أقل من سنة، و الذي أطلق سراحه لقضاء العقوبة، خارج المؤسسة العقابية، مع بقاءه تحت المراقبة الإلكترونية، لمعرفة مكان تواجدده، بأمر من قاضي تطبيق العقوبات، و بطلب يقدمه المتهم أو محاميه، وهذا أمر طبيعي مادام المتهم، قد صدر في حقه حكم. وهو في مرحلة تنفيذ العقوبة، التي هي من اختصاص قاضي تطبيق العقوبات، عكس المشرعين

1. د- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص جرائم الفساد و جرائم المال والأعمال و جرائم التزوير، المرجع السابق، ص 33.

الجزائري و المصري اللذين أوكلا الاختصاص لوكيل الجمهورية و قاضي التحقيق، لأن المراقبة تتم في مرحلة المتابعة والتحقيق و قبل إحالة القضية للمحاكمة.و إن كان المشرع المصري يمدد المراقبة حتى في مرحلة المحاكمة لكن قبل صدور حكم نهائي.

كما أن المشرع الفرنسي، حصر الأمر في المراقبة بالنسبة فقط للأشخاص المحكوم عليهم، لاختبار مدى خطورتهم، أو إمكانية ارتكابهم جريمة أخرى.عكس المشرع الجزائري و المصري الذين، لم يحصرا هذا الأمر في وسيلة معينة، أو فئة معينة من الأشخاص، فيمكن مراقبة كل شخص، حتى و لو كان مشتبه فيه فقط، ومازال لم يوجه له الاتهام بعد.

ولم يحدد المشرع الفرنسي، الجرائم التي يمكن اللجوء فيها للترصد الإلكتروني، بهذا المعنى الذي أورده، و إن كان يختلف عن المعنى المقصود في جريمة اختلاس الأموال العمومية، و الذي يمكن من اكتشاف الجريمة، قبل وقوعها أو أثناء وقوعها متلبسا بها، وهو المفهوم الذي يهمننا في بحثنا هذا.

كما ذكر المشرع الفرنسي الترصد الإلكتروني في المادة 763-10 و مابعدا من نفس القانون، بمعنى اعتراض المراسلات و التقاط الأصوات و تسجيلها، و إن كان لا نعرف لماذا حصرها إلا في الهاتف النقال، و سبب ذلك بالدواعي الأمنية، و اشترط أن يكون بأمر من قاضي تطبيق العقوبات.

1- اعتراض المراسلات:

يقصد بالمراسلات وفقا لما تضمنته المادة 65 مكرر 5 في فقرتها الثانية، من القانون السالف الذكر، المراسلات السلكية أو اللاسلكية، هذا يعني أن المشرع الجزائري، يقصد هنا المراسلات الإلكترونية، وليس المراسلات المكتوبة العادية، التي تنقل بالطريق اليدوي، كالبريد مثلا.

وتشمل المراسلات الإلكترونية خصوصا، الفاكس و التيلكس و البريد الإلكتروني، عبر الانترنت أو البريد المتداول عبر أنظمة الهاتف الخليوي، و المتمثل في الرسائل المكتوبة الصغيرة SMS، و الرسائل المتعددة الوسائط MMS وغيرها. وهذا عكس المشرع المصري، الذي قصد في المادة 95 من قانون العقوبات، بالمراسلات جميع الخطابات و الرسائل و الجرائد و المطبوعات و الطرود، لدي مكاتب

البريد، وجميع البرقيات لدي مكاتب البرق، أي بمعنى المراسلات المكتوبة، خلافا للمشرع الجزائري، وإن كان لم يشترط علم أصحابها، و موافقتهم، وهو في هذا المجال اتفق و المشرع الجزائري. وقد أعطت هذه المادة الاختصاص لقاضي التحقيق، أن يأمر بضبط جميع الخطابات والرسائل، والجرائد والمطبوعات والطرود، لدي مكاتب البريد وجميع البرقيات، لدي مكاتب البرق، وأن يأمر بمراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية أو إجراء تسجيلات لأحاديث، جرت في مكان خاص، متى كان لذلك فائدة في ظهور الحقيقة في جناية أو جنحة معاقب عليها، بالحبس لمدة تزيد على ثلاثة أشهر. يجب أن يكون الضبط أو الإطلاع أو المراقبة أو التسجيل، بناء على أمر مسبب، ولمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى مماثلة.

و قد أعطت المادة 95 مكرر⁵ الاختصاص لرئيس المحكمة الابتدائية المختصة، في حالة قيام دلائل قوية، على أن مرتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها، في المادتين 166 مكرراً و 308 مكرراً من قانون العقوبات، قد استعان في ارتكابها بجهاز تليفوني معين، الأمر بناء على تقرير مدير عام مصلحة التلغرافات والتليفونات، وشكوى المجني عليه في الجريمة المذكورة، بوضع جهاز التليفون المذكور تحت الرقابة، للمدة التي يحددها، وبالرجوع للمواد 166 مكرر قانون عقوبات، نجد أنها واردة في باب تعطيل المواصلات، وتنص على جريمة إزعاج الغير بإساءة استعمال أجهزة المواصلات التليفونية، وأما المادة 308 مكرر من نفس القانون نصت على جريمة قذف الغير بطريق التليفون. ونلاحظ هنا أن المشرع المصري حدد لوكيل الجمهورية مجال تدخله عكس قاضي التحقيق الذي أطلق اختصاصه وهو بذلك يتفق مع المشرع الجزائري الذي حدد مجال تدخل وكيل الجمهورية وقاضي التحقيق في جرائم معينة .

لكن جاءت المادة 206 مكرر⁶ و جعلت لأعضاء النيابة اختصاصات قاضي التحقيق، في بعض الجرائم منها جرائم اختلاس الأموال العمومية فالتى تكون في مرحلة المتابعة، نصت عليها المادة 206 مكرر من قانون الإجراءات الجنائية، وأما

⁵ د. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، دار الكتاب الحديث، منشأة المعارف

1994، الإسكندرية، ص 631 وما بعدها

⁶ د. محمد زكي أبو عامر، المرجع السابق، ص 629 وما بعدها.

التي تكون في مرحلة التحقيق، نصت عليها، المادة 95 من نفس القانون، و أما التي تكون في مرحلة المحاكمة، نصت عليها المادة 95 مكرر من نفس القانون.

عكس المشرع الجزائري الذي أجاز اللجوء، لهذا الأسلوب أثناء المتابعة فقط، إذا اقتضت ضرورات التحري، في الجريمة المتلبس بها أو التحقيق الابتدائي.

إذن فهذا الإجراء كلاسيكي بالنسبة للمشرع المصري⁷، موجود قبل المصادقة على الاتفاقية الدولية، لمكافحة الفساد، عكس المشرع الجزائري، الذي يعتبر بالنسبة إليه مستحدثا، بنص قانون الفساد، و نص تعديل قانون الإجراءات الجزائية، و المتأمل للمادة و المادة 95 مكرر و 206 مكرر السابقة يجد، أن هناك اختلاف بين المشرع الجزائري و المصري، كون المشرع المصري يعطي الاختصاص، في اعتراض المراسلات و التقاط الصور و تسجيل الأصوات، لوكيل الجمهورية وقاضي التحقيق ورئيس المحكمة الابتدائية المختصة، بواسطة أمر. عكس المشرع الجزائري، الذي يعطي الاختصاص لكل من وكيل الجمهورية، وقاضي التحقيق فقط، بواسطة إذن، و تتم تحت المراقبة المباشرة وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق، وإن كان المشرع المصري لم يحدد، إلى من يوجه الأمر. وطبيعي الحال فإن هذا الأمر، موجه لمأموري الضبط القضائي، لتنفيذه تحت إشراف و مراقبة القاضي، الأمر بالنسبة للتشريع المصري، وموجه للضبطية القضائية بالنسبة للتشريع الجزائري.

ولم يحدد المشرع المصري، من يقدم الطلب للحصول على الأمر، و هو في هذه النقطة يلتقي مع المشرع الجزائري، كما أنه، يشترط في تسجيل الأصوات، أن تكون قد جرت في مكان خاص، عكس المشرع الجزائري، الذي لم يشترط صفة في مكان التسجيل فقد يكون عاما أو خاصا، وقد أضاف المشرع المصري، شرطا آخر أن تكون الجريمة جنائية أو جنحة، معاقب عليها بالحبس لمدة تزيد على ثلاثة أشهر، خلافا للمشرع الجزائري الذي حدد فقط نوعية معينة من الجرائم، في المادة 65 مكرر 5 ق ج، و التي يلجأ فيها لهذا الأسلوب، كونها جرائم خطيرة. إضافة إلى الجرائم التي نص عليها، قانون مكافحة الفساد ومنها جريمة اختلاس الأموال العمومية .

⁷ د. محمد زكي أبو عامر، المرجع السابق، 602.

واختلف المشرع المصري مع المشرع الجزائري، في نقطة أخرى كون هذا الأمر في التشريع المصري، يجب أن يكون مسببا⁸، وقيد إنجازه بثلاثين يوما قابلة للتجديد، دون أن يحدد عدد مرات التجديد، تاركا ذلك للسلطة التقديرية للقاضي، مع تأكيده أن مدة التجديد تبقى لمدة 30 يوما في كل مرة يجدد هذا الأمر، وهذا خلافا لما جاء به المشرع الجزائري، الذي لم يشترط تسبب الإذن، وإن كان أيضا قيد إنجازه بمدة أطول، من التي حددها المشرع المصري، و حدد أقصاها ب 4 أشهر قابلة للتجديد بنفس المدة، ولم يحدد عدد مرات التجديد، و ترك المجال للسلطة التقديرية للقاضي، مثلما فعل المشرع المصري حسب مقتضيات التحري أو التحقيق .

أما المشرع الفرنسي فنص على هذا الإجراء دون تعريفه، في المادة⁹ 100 من قانون الإجراءات الجزائية، التي تشترط أن تكون العقوبة المقررة، أكبر أو تساوي عامين حبس، و بقرار من قاضي التحقيق و تحت إشرافه و رقابته، إذا اقتضى ذلك، لاعتراض وتسجيل أو تحويل مراسلات صوتية، ويكون هذا القرار غير قابل لأي طعن . وهنا نرى اختلاف المشرع الفرنسي والمشرع الجزائري مع المصري، اللذين حصرا السلطة المختصة بالأمر لاعتراض المراسلات في قاضي التحقيق ووكيل الجمهورية، كما سيأتي بيانه فيما بعد بالنسبة للمشرع الفرنسي، ومدد المشرع المصري الاختصاص إلى قاضي الحكم.

و يصدر قاضي التحقيق، أمرا في التشريع الجزائري و المصري، أما الفرنسي يصدر قرارا. كما أن شرط العقوبة المقررة للجريمة محل هذا الإجراء، التي تساوي أو تفوق العامين حبس، لم يوردها المشرعين الجزائري و المصري و انفرد بها الفرنسي . كما لم يحدد المشرع الفرنسي، طبيعة الجرائم التي يطبق عليها هذا الإجراء، أو فئة معينة من الجرائم التي يلجأ فيها لهذا الأسلوب، مثلما فعل المشرع المصري و الجزائري، و ترك الأمر مطلقا، مما يمكن معه القول أن هذا الإجراء في القانون الفرنسي، يمكن أن يطبق على الجريمة محل الدراسة.

و قد جاءت المواد التالية، تنص على أحكام أسلوب اعتراض المراسلات، تحت عنوان "اعتراض المراسلات المرسله عن طريق الاتصالات الهاتفية (الصوتية)"، في

⁸ د. معوض عبد التواب، الوسيط في حكام النقض الجنائية، دار الفكر العربي، دون طبعة، 1991

، مصر، ص 263 وما بعدها .

⁹ Dalloz, code procédure pénal, 50^{ème} édition 2009, page 338.

الباب الثالث الخاص بالإجراءات التي يقوم بها قاضي التحقيق، من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي، نوردها في مايلي في المواد 100 و ما بعدها¹⁰ .

ونجد أن بعض المواد في هذا المجال وردت في الباب الخامس و العشرين بعنوان الإجراءات المطبقة على الجرائم المنظمة، القسم الخامس تحت عنوان "اعتراض المراسلات المرسله، عن طريق المكالمات الهاتفية" من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي¹¹ تضمنت الأحكام الآتية:

نصت المادة 706-95، على أنه إذا اقتضى التحقيق في الجريمة المتلبس بها، أو التحقيق الابتدائي، في جرائم المنصوص عليها في المادة 706-73 فإن قاضي الحريات والحبس، بالمحكمة الابتدائية الكبرى، يمكن له وبطلب من وكيل الجمهورية، أن يرخص باعتراض وتسجيل، وتحويل المراسلات المرسله، عن طريق المكالمات الهاتفية، حسب شروط المادة 100-1 و 100-2 و 100-3 و 100-7 لمدة أقصاها 15 يوما قابلة للتجديد مرة واحدة، في نفس الشروط الشكلية و المدة المقررة قانونا، و تكون هذه العمليات تحت مراقبة قاضي الحريات و الحبس . و بالرجوع للمادة 706-73 لم نجد أثرا لجريمة اختلاس الأموال العمومية و بالتالي فإن المادة 706-95 لا تطبق عليها.

كما أن الأحكام المنصوص عليها، في المواد من 100-3 إلى 100-5 يمكن أن يطبقها وكيل الجمهورية و ضابط الشرطة القضائية التابع له. و نلاحظ هنا أن المشرع الفرنسي مدد الاختصاص إلى وكيل الجمهورية إضافة لقاضي التحقيق. على أن يخبر وكيل الجمهورية قاضي الحريات و الحبس الذي رخص بالاعتراض بالتصرف الذي أنجزه. و نجد أن المشرع الجزائري قد أخذ عن المشرع الفرنسي هذا النص و مدد هو أيضا الاختصاص إلى وكيل الجمهورية و إتفق معهما المشرع المصري و ذهب لأبعد من ذلك فأعطرا الاختصاص حتى لقاضي الحكم .

كما أن المادة 706-96 جاءت في القسم السادس تحت "عنوان تسجيل الأصوات، و تثبيت الصور في بعض الأماكن و السيارات"، و نصت على أنه إذا اقتضت ضرورة الحصول، على معلومة تخص جنائية أو جنحة، من الجرائم التي نصت عليها المادة 706-73¹²، فإن قاضي التحقيق، يمكن له بعد أخذ رأي وكيل الجمهورية، أن

¹⁰ Dalloz ,code procédure pénal ,ouvrage précédent, page 338 et la suite .

¹¹ Dalloz ,code procédure pénal ,ouvrage précédent ,page 1210 et la suite .

¹² Dalloz ,code procédure pénal ,ouvrage précédent ,page 1210 et la suite .

يرخص بأمر مسبب، لضباط و أعوان الشرطة القضائية، بوضع جهاز تقني، ودون رضا المعني بالأمر، يمكن من التقاط و تثبيت و تحويل و تسجيل الكلام، الصادر من طرف واحد أو أكثر، من الأشخاص، بطريقة خاصة أو سرية، في أماكن أو سيارات، خاصة أو عامة، أو صور لأكثر من شخص، موجودين في مكان خاص، و تكون هذه العمليات تحت سلطة و مراقبة قاضي التحقيق .

ولأجل وضع الجهاز التقني، الذي يمكن من التصنت، فإن لقاضي التحقيق أن يرخص بالدخول، إلى سيارة أو أي مكان خاص، و لو خارج ساعات العمل، المنصوص عليها في

المادة 1359 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي و تبدأ من السادسة صباحا و تنتهي على الساعة التاسعة مساء، بعلم أو دون رضا المالك أو الحائز للسيارة أو شاغل الأماكن، أو كل شخص يملك مكان من هذه الأماكن. وهذا الحكم أخذه المشرع الجزائري عن الفرنسي لكن تبدأ الأوقات من الخامسة صباحا إلى الثامنة مساء.

و إذا اقتضى الأمر القيام بعملية، في مكان سكني و في أوقات العمل، المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي، فالرخصة يعطيها قاضي الحريات و الحبس المكلف بالقضية، وتنفذ بمعرفة قاضي التحقيق. أما المشرع الجزائري فإن الرخصة يعطيها قاضي التحقيق أو وكيل الجمهورية.

وتثبيت الأجهزة التقنية، لا يمكن أن يعني الأماكن، المنصوص عنها في المواد 56-1 و 56-2 و 56-3، ولا أن توضع في سيارات أو مكتب أو منزل الأشخاص المذكورين في المادة 7-100 .

بمعنى أنه لا يمكن أن تثبت الأجهزة في مكتب أو منزل أو سيارة المحامي أو الطبيب أو المحضر أو الموثق أو مواقع مؤسسات الإعلام والاتصال. وكذلك القاضي أو نائب في البرلمان أو سيناتور (في مجلس الشيوخ).

¹³ "Sauf réclamation faite de l'intérieur de la maison ou exceptions prévues par la loi, les perquisitions et les visites domiciliaires ne peuvent être commencées avant 6 heures et après 21 heures ».

ونصت المادة 706-35¹⁴ على أنه لمعينة الجرائم المرتكبة بوسائل اتصال إلكترونية ولأجل إيجاد الأدلة والبحث عن الفاعلين فإن لضباط أو أعوان الشرطة القضائية القيام بمايلي :

1- المشاركة تحت اسم مستعار في التبادل الإلكتروني.

2- أن يكونوا في اتصال مع الأشخاص المشتبه في أنهم سيرتكبون الجريمة.

وفي هذا المعنى فإن المشرع الجزائري يطلق على هذه الإجراءات مصطلح التسرب أو الاختراق.

كما أن المادة 706-97 نصت على أن القرار الذي يأذن بتثبيت الأجهزة التقنية و التسجيل، يجب أن يتضمن عناصر، تمكن من تعريف السيارة أو الأماكن الخاصة أو العامة المحددة والجريمة التي تبرر اللجوء لهذه الإجراءات ومدة العملية. وحذا المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي في هذا الأمر.

إضافة إلى ذلك نصت المادة 706-98 أن هذه القرارات، تتخذ لمدة أقصاها 4 أشهر غير قابلة للتجديد إلا في نفس الشروط والشكليات والمدة. وهي نفس المدة التي نص عليها المشرع الجزائري ونص المشرع المصري على مدة أقل 3 أشهر.

كما نصت المادة 706-99 أن قاضي التحقيق أو ضابط الشرطة القضائية التابع له، يمكن له أن يطلب من كل عون مؤهل في مصلحة أو وحدة، أو مؤسسة، تحت سلطة أو وصاية وزارة الداخلية، أو وزارة الدفاع، من خلال قائمة محددة بمرسوم لتثبيت أجهزة تقنية المحددة بالمادة 706-96 .

كما أن ضباط أو أعوان الشرطة القضائية، أو الأعوان المؤهلين المكلفين بإجراء العمليات المذكورة، في المادة 706-96¹⁵ مرخص لهم بعبارة أجهزة.

ونصت المادة 706-100¹⁶ على أن يحزر قاضي التحقيق، وضابط الشرطة القضائية التابع له، محضرا بثبتت أجهزة التصنت، تسجيل، وتثبيت الصوت أو الصوت و الصورة. وتوضع هذه التسجيلات في حرز مختوم وتلف فيما بعد بمعرفة وكيل الجمهورية. وكذلك في التشريع الجزائري فإنه يتم تحرير محضر بالإجراءات السابقة.

¹⁴ Dalloz ,code procédure pénal ,ouvrage précédent ,page 1160 .

¹⁵ Dalloz ,code procédure pénal ,ouvrage précédent ,page 1160 .

¹⁶ Dalloz ,code procédure pénal ,ouvrage précédent ,page 1220 .

ويتضح من الأحكام التي أوردناها سابقا أن المشرع الجزائري استقى منها مجمل الإجراءات المطبقة في هذا المجال في المواد من 65 مكرر 05 إلى 65 مكرر 10 من قانون الإجراءات الجزائية.

ونصت المادة 1-727¹⁷ على حكم خاص، أنه في المؤسسات العقابية و المؤسسات الصحية، التي تستقبل المساجين المكالمات الهاتفية، المرخص بها للمساجين، يمكن أن تكون محلا للمراقبة والاستماع والتسجيل، والاعتراض، من طرف الإدارة العقابية، تحت مراقبة وكيل الجمهورية المختص إقليميا، بالشروط والإجراءات المحددة بالمرسوم، باستثناء تلك التي تكون مع محاميه. ويتم إعلام المسجون ومراسله بالمراقبة. ولا نجد أثرا لمثل هذا الحكم في التشريع الجزائري.

ونصت المادة 763-1810¹⁸ على حكم خاص بالهاتف النقال على أنه في مدة سنة على الأقل قبل انتهاء عقوبته، يمكن وضع المحكوم عليه تحت المراقبة الإلكترونية للهاتف النقال، لاختبار مدى خطورته لارتكاب جريمة مجددا، وينفذ هذا الإجراء من طرف قاضي تطبيق العقوبات بعد موافقة لجنة خاصة، ويحدد المدة اللازمة للمراقبة الإلكترونية، ولا يمكن أن تتجاوز العامين تتجدد مرة واحدة في الجرح، ومرتين في الجنایات وينبه على المحكوم عليه أنه سيطبق عليه الحبس إذا لم يلتزم بالواجبات المفروضة عليه.

ويمكن للقاضي أن يمدد هذه المدة حسب الأحوال لمدة 6 أشهر، قبل انتهاء المدة وترك له المشرع السلطة التقديرية في ذلك. ويمكن للقاضي المختص في هذا الصدد أن يعدل من الواجبات المفروضة على المحكوم عليه، بطلب من وكيل الجمهورية أو محامي المعني. ويثبت الجهاز الذي يمكن من المراقبة على المحكوم عليه، أسبوع قبل إطلاق صراحه وذلك حسب ما ورد في المادة 763-12¹⁹ من قانون الإجراءات الجزائية.

¹⁷ Dalloz, code procédure pénal, ouvrage précédent, page 1800 .

¹⁸ Dalloz, code procédure pénal, ouvrage précédent, page 1832 .

¹⁹ Dalloz, code procédure pénal, ouvrage précédent, page 1834 .

2 - تسجيل الأصوات و التقاط الصور:

يقتضي اللجوء إلى هذه الوسيلة، استعمال تقنيات الصورة أو الصوت، أو كليهما، وكذا وسائل الاتصال عن بعد، أو المراقبة بواسطة الأقمار الصناعية كبرنامج (Google Earth) ، وهذا للقيام بعمليات التردد و التصنت، على العناصر الإجرامية لمعرفة تحركاتها، و الكشف عن خططها المستقبلية، لارتكاب الجرائم.

ولقد نصت المادة 65 مكرر 05 في فقرتها الخامسة و السادسة، من قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بموجب القانون 22/06، على أنه يختص وكيل الجمهورية، باتخاذ الإذن بممارسة هذا الإجراء، في الجرائم المتلبس بها، و يكون من اختصاص قاضي التحقيق الإذن، باتخاذ هذا الإجراء عندما يكون ملف التحقيق على مستواه.

ونصت المادة 65 مكرر 05 في فقرتها الأولى، من قانون الإجراءات الجزائية، أن الجرائم التي يمكن اتخاذ الإجراء بشأنها هي: جرائم المخدرات، الجريمة العابرة للحدود الوطنية، الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، جرائم تبييض الأموال، الجرائم الإرهابية، الجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصراف، و جرائم الفساد. ونصت المادة 65 مكرر 6 فقرة 2 أن اكتشاف جرائم أخرى، غير تلك التي ورد ذكرها، في إذن القاضي، لا تكون سببا لبطلان الإجراءات العارضة.

ثالثا: الاختراق أو التسرب²⁰ L'infiltration

يعرف الاختراق أو التسرب، بأنه أسلوب من أساليب التحري الخاصة، نصت عليه المادة 56 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، تحت تسمية "الاختراق"، و نص عليه قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بموجب القانون 22/06، بتسمية أخرى هي "التسرب"، و في النسخة الفرنسية لكلا القانونين له تسمية واحدة و هي "L'infiltration"، غير أن الاختلاف في التسمية في النسخة العربية للقانونين، لا يعني اختلاف الإجراءين، بل يقصد به إجراء واحد.

²⁰ د- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص بجرائم الفساد و جرائم المال والأعمال و جرائم التزوير، المرجع السابق، ص 32.

وعرف قانون الإجراءات الجزائية المعدل، التسرب في مادته 65 مكرر 12 بقوله: "يقصد بالتسرب قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية، تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية، مراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جناية أو جنحة بإيهامهم أنه فاعل معهم أو شريك لهم".

يسمح لضابط أو عون الشرطة القضائية، أن يستعملوا لهذا الغرض، هوية مستعارة وأن يرتكب عند الضرورة الأفعال المذكورة، في المادة 65 مكرر 14، ولا يجوز تحت طائلة البطلان أن تشكل هذه الأفعال تحريضا، على ارتكاب جرائم".

وعلى غرار ما تم إثارته حول، افتقار قانون الإجراءات الجزائية، قبل تعديله إلى أساس قانوني يبني عليه وكيل الجمهورية المختص، إجازته لعمليات اعتراض المراسلات و التقاط الصور وتسجيل الأصوات، فكذلك بالنسبة لعملية التسرب، فقد أثبت الميدان العملي و الممارسات الواقعية، أنه تم اللجوء إلى هذا الإجراء، دون وجود أساس قانوني، في عمليات التحري خاصة المعقدة منها، و التي كانت تستهدف كشف الشبكات الإجرامية الخطيرة و المنظمة، و التي كانت تستدعي في كثير من الحالات بعض المخاطرة، من طرف الضباط المحققين عادة، و الذين يتولون بأنفسهم أو من طرف أحد أعوانهم، عملية الاندساس و الاختراق قصد التسرب، داخل الشبكات الإجرامية أو إيهامها بالتعامل معها، و أحيانا أخرى يتم التسرب أيضا، باللجوء إلى دس أشخاص آخرين خارجيين، مما يمكن أن يطلق عليهم بالمتعاونين، حتى يتم التوصل لكشف الشبكات وتحديد نشاطها وضبط عناصرها.

غير أنه وإن كانت النتائج المتحصّل عليها، باستعمال هذا الإجراء تبلغ درجة كبيرة من الأهمية، في كشف الجرائم، إلا أنها لا تشفع لعدم مشروعية، هذا الإجراء فقد يترتب عليه البطلان، إذا ما حصلت فيه مخالفة للأحكام الجوهرية، المقررة في الباب الخاص بجهات التحقيق، من المادة 66 إلى المادة 211 من قانون الإجراءات الجزائية، و كان من شأن هذه المخالفة الإخلال بحقوق الدفاع، أو أي خصم في الدعوى، طبقا للمادة 159 من قانون الإجراءات الجزائية²¹.

وتنص المادة 65 مكرر 11 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل، أنه عندما تقتضي ضرورات التحري، أو التحقيق يجوز لوكيل الجمهورية، أو لقاضي التحقيق،

1. د-أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص جرائم الفساد و جرائم المال والأعمال و جرائم التزوير، المرجع السابق، ص 190.

بعد إخطار وكيل الجمهورية، أن يأذن تحت رقابته، حسب الحالة، بمباشرة عملية التسرب.

ولقد أدرجت المواد من 65 مكرر 11 إلى 65 مكرر 18 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل، شروطا للعمل بإجراءات التسرب وهي:

أ- يجب أن يكون الإذن المسلم، لضابط الشرطة القضائية، المكلف بالإشراف على عملية التسرب، من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق، مكتوبا و مسببا تحت طائلة البطلان، طبقا للمادة 65 مكرر 15 الفقرة الأولى.

ب- يجب أن يذكر في الإذن:

< الجريمة التي تبرر اللجوء إلى إجراء التسرب.

< هوية ضابط الشرطة القضائية الذي تتم العملية تحت إشرافه.

ج- يجب أن يحدد الإذن، مدة عملية التسرب التي لا يمكن أن تتجاوز أربعة (4) أشهر، قابلة للتجديد وفق نفس الشروط الشكلية و الزمنية، كما يمكن للقاضي الذي رخص بها، أن يأمر في أي وقت بوقفها، قبل انقضاء المدة المحددة، طبقا للمادة 65 مكرر 15 الفقرتين 2 و 3.

غير أنه بالتمعن في نص المادة 65 مكرر 15 في فقرتها الثانية، من قانون الإجراءات الجزائية المعدل، نجد أن المشرع الجزائري، في النسخة العربية للمادة، ينص على أنه "يمكن أن يحدد هذا الإذن مدة عملية التسرب..."، مما يفهم منه أن تحديد مدة إجراء التسرب، في الإذن هو أمر اختياري بالنسبة للقاضي الذي يأمر به، مادام قد تم استخدام مصطلح "يمكن.."، ولكن بالرجوع إلى نفس النص في نسخته الفرنسية، نجدها تنص على "*cette autorisation fixe la durée de l'opération...*" مما يفهم منه إجبارية النص على تحديد المدة، التي سيتم خلالها القيام بهذا الإجراء وهذا أحسن تقييدا للتعسف من منفذ الإذن.

د- يجب على ضابط الشرطة القضائية، المكلف بتنسيق عملية التسرب، أن يحرر تقريرا يتضمن، العناصر الضرورية لمعاينة الجرائم، دون ذكر تلك العناصر، التي قد تعرض للخطر الضابط أو العون المتسرب، وكذا الأشخاص المسخرين لهذا الغرض، طبقا للمادة 65 مكرر 13.

ه- يجب أن تبقى الهوية الحقيقية، لضابط أو أعوان الشرطة القضائية، الذين باشروا عملية التسرب، سرية في كل مراحل الإجراءات، تحت طائلة العقوبات

المنصوص عليها، في المادة 65 مكرر 16 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل²²، ولضمان سلامة رجل الشرطة القضائية المكلف بالتسرب، نص المشرع الجزائري، في المادة 65 مكرر 17 من قانون الإجراءات الجزائية، على أنه في حالة ما إذا تقرر، وقف عملية التسرب، أو في حالة عدم تمديدها، يمكن للضابط أو العون المتسرب، مواصلة ارتكاب الأفعال المبررة، المذكورة في المادة 65 مكرر 14، للوقت الضروري الكافي، لتوقيف عمليات المراقبة، في ظروف تضمن أمنه، دون أن يكون مسؤولاً جزائياً، على أن لا يتجاوز ذلك مدة أربعة أشهر، و إذا أنقضت هذه المهلة ولم يتمكن العون المتسرب، من توقيف نشاطه في ظروف، تضمن له أمنه، جاز للقاضي أن يخصص بتمديدها، لمدة أربعة أشهر، على الأكثر طبقاً لأحكام، المادة 65 مكرر 17 في فقرتها الثانية.

و- يجب أن تودع نسخة، من الإذن بالقيام بإجراء التسرب، في ملف الإجراء بعد الانتهاء من التسرب، طبقاً للمادة 65 مكرر 15 في فقرتها الأخيرة.

ز- لا يجوز سماع الضابط أو العون المتسرب، في العملية محل الإجراء بأي صفة كانت، غير أنه يجوز سماع ضابط الشرطة القضائية المشرف، على عملية التسرب، بوصفه شاهداً على العملية طبقاً لمادة 65 مكرر 18.

إن إجراء الاختراق أو كما أسماها قانون الإجراءات الجزائية بالتسرب، يستلزم بالضرورة قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية بارتكاب، أفعال مجرمة قانوناً في الأصل، لكسب ثقة المجرمين و التمكن من الدخول في وسط الشبكة الإجرامية، لذا رفع المشرع عليها في تعديل قانون الإجراءات الجزائية، صفة الجريمة و اعتبرها من

1. تنص المادة 65 مكررا 16 على: "... يعاقب كل من يكشف هوية ضباط أو أعوان الشرطة القضائية بالحبس من سنتين (2) إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50000 دج إلى 200000 دج. و إذا تسبب الكشف عن الهوية في أعمال عنف أو ضرب أو جرح على أحد هؤلاء الأشخاص أو أزواجهم أو أبنائهم أو أصولهم المباشرين فتكون العقوبة الحبس من (5) سنوات إلى عشر (10) سنوات و الغرامة من 200000 دج إلى 500000 دج. و إذا تسبب هذا الكشف في وفاة أحد هؤلاء الأشخاص فتكون العقوبة الحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة و الغرامة من 500000 دج إلى 1000000 دج..."

الأفعال المبررة، على أساس أنها تعطل نص التجريم، و تعدم الركن الشرعي للجريمة، فتمحو الفعل المجرم وتجعله كأن لم يكن²³.

و لقد نصت المادة 65 مكرر 14 من قانون الإجراءات الجزائية، على الأفعال المبررة التي يمكن، للضابط أو العون المتسرب ارتكابها، و لكن لم تحدد إن كان ذلك، على سبيل الحصر أو على سبيل المثال، وهي:

- 1- اقتناء أو حيازة أو تسليم أو إعطاء مواد، أو أموال أو منتجات أو وثائق أو معلومات، متحصل عليها من ارتكاب الجرائم أو مستعملة في ارتكابها.
- 2- استعمال أو وضع تحت تصرف، مرتكبي هذه الجرائم، الوسائل ذات الطابع القانوني أو المالي، وكذا وسائل النقل أو التخزين أو الإيواء أو الحفظ أو الاتصال.

إضافة إلى ذلك فلقد نصت الفقرة الثانية، من المادة 65 مكرر 12 من قانون الإجراءات الجزائية، على أن الأفعال المبررة، التي يقوم بها الضابط أو العون المتسرب، لا تشكل تحت طائلة البطلان، تحريضا على ارتكاب جرائم، شريطة أن يكون ذلك بإذن من القضاء مكتوبا و مسببا.

وما يمكن ملاحظته في هذا الإطار، أن المشرع لم يتعرض في إجراء التسرب، كما فعل بالنسبة للترصد الإلكتروني في المادة 65 مكرر 06 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل، لمسألة اكتشاف جرائم أخرى غير تلك التي ورد ذكرها في إذن القاضي، وما إذا كان ذلك يشكل سببا من أسباب بطلان الإجراءات.

أما التشريعات المقارنة نجد أن التشريع المصري، لم ينص عليه لكن هذا الإجراء معمول به، عمليا لضرورة التحقيق و التحري، في الجرائم الخطيرة يدخل ضمن الإجراءات العامة للتحري و البحث عن الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات المصري حتى قبل المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .

ونص عليه المشرع الفرنسي في المادة 706-81 من قانون الإجراءات الجزائية، في الكتاب الرابع، الباب، الباب الخامس و العشرين القسم الثاني، لكن خص به جرائم

2. د- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر 2007- ص 121 .

معينة على سبيل الحصر،مذكورة في المادة 706-73،منها الجرائم المنظمة،تزوير النقود وتبييض الأموال ...الخ ولم يذكر من بين هذه الجرائم،جريمة اختلاس الأموال العمومية.

ومنه فهذه الجريمة لا يمكن أن تكون محلا لتطبيق أسلوب التسرب أو الاختراق حسب المشرع الفرنسي لعدم وجود نص لكن الواقع العملي أثبت اللجوء إلى هذا الأسلوب كثيرا وهذا عكس ما جاء به المشرع الجزائري، في المادة 56 من قانون الفساد،فقد نص عليه ويتم العمل به بعد فيما يخص هذه الجريمة.

الخاتمة:

إن المشرع الجزائري كان أكثر تفصيلا من المشرعين المصري والفرنسي فقد عالج كل النقاط الخاصة بالتجريم والمتابعة وأساليب التحري نقطة بنقطة و أورد في كل نقطة أحكاما خاصة في باب تجريم الاختلاس أو متابعته على عكي المشرعين المصري والفرنسي للذين لم يفصلا كثيرا و أوردنا بعض الأحكام الخاصة بالتجريم و المتابعة وحتى أساليب التحري في القواعد العامة من نصوصهم الجزائية هذا من جهة و من جهة أخرى فقد لاحظنا أن المشرع الجزائري كان اقرب للمشرع الفرنسي أثر من المصري وهذا أمر طبيعي لأن المشرع الجزائري يستقي دوما تشريعاته من التشريع الفرنسي و إن كانت هناك بعض الاقتراحات المتواضعة البسيطة جيدا لو أن المشرع الجزائري يرفع من العقوبة السالبة للحرية و تشكيل أقطاب متخصصة في المتابعة والتحري و توسيع الرقابة الصارمة على جريمة غسيل الأموال كونها الملجأ الأول للأموال المتحصلة من الاختلاس.

المراجع:

- 1-أحسن بوسقيعة- الوجيز في القانون الجزائري الخاص- جرائم الفساد و جرائم المال والأعمال و جرائم التزوير- الجزء الثاني- دار هومة للنشر و التوزيع- الطبعة الرابعة- الجزائر- 2006
- 2-أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر 2007.
- 3-محمد زكي أبو عامر،الإجراءات الجنائية،دار الكتاب الحديث،منشأة المعارف،الإسكندرية،1994.

4- معوض عبد التواب، الوسيط في حكام النقض الجنائية، دار الفكر العربي، دون طبعة، مصر، 1991 .

القوانين:

- 1- أمر رقم 156/66 مؤرخ في 08/06/1966 يتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.
- 2- أمر رقم 155/66 مؤرخ في 08/06/1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم.
- 3- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته- الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة 8 مارس 2006.
- 4- الأمر رقم 06/05 المؤرخ في 23/08/2005 يتعلق بمكافحة التهريب .
- 5- المرسوم رئاسي رقم 413/06 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها- الجريدة الرسمية العدد 74 المؤرخة في 22 نوفمبر سنة 2006

6-Daloz, code de procédure pénal 50^{ème} édition 2009.

إشكالية تجريم إساءة استغلال الوظيفة

the problem of the criminalization of abuse of office

عتو الموسوس

كلية الحقوق جامعة غليزان

atousba@gmail.com

خليفة خلفاوي

كلية الحقوق جامعة غليزان

kelfaouidroit@gmail.com

ملخص:

تبني المشرع الجزائري القانون رقم 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، بموجبه سعى إلى تجريم كل إخلال ومساس بواجب النزاهة والأمانة، من خلال إلى استحداث إساءة استغلال الوظيفة كجريمة من جرائم الفساد، وذلك بإصباغ وصف الجريمة على كل أداء لعمل أو الامتناع عنه على نحو يخرق القوانين. غير أن إصباغ وصف تجريم إساءة استغلال الوظيفة صاحبه عديد الإشكالات حالت دون التجسيد العملي لمبدأ عدم إفلات كل من عمد إلى ارتكاب فعل أو امتنع عنه على نحو يكرس الخروج عن التشريعات والتنظيمات الوظيفية، تجلت في إشكاليات التكييف القانوني، التأخير في الأداء الوظيفي، حصرية التجريم، الجهل وسوء فهم القانون أو التنظيم الوظيفي، تعدي نطاق التجريم. كلمات المفتاحية: مكافحة فساد ؛ إساءة استغلال وظيفة؛ منافع غير مستحقة.

Abstract:

The Algerian legislator adopted the law No.06-01, Accordingly it sought to criminalize any breach of the duty of integrity and honesty, By creating intentional abuse of office, By dying a description of the crime to each execution of a performing or refraining from performing, However, the dyeing of the description of the criminalization of the abuse of the position of its owner with many problems prevented the practical embodiment of the principle of not escaping anyone who intends to commit an act or refrains from it, In a way devoted to deviate from the an act in violation of laws and regulations, problems of legal adjustment, delays in the execution of the function, exclusivity of criminalization, ignorance and misunderstanding of the law or the organization of the function manifested in the violation of the field of criminalization.

Keywords: fight against corruption, intentional abuse of office, undue advantage.

مقدمة:

نعني بجرائم الفساد أهم السلوكات الإجرامية التي تشكل جرائم للفساد وفقا للقانون رقم 06- 01¹ المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم²، تمتاز في مجملها، بأنها من جرائم الصفة لكونها لا تقع إلا من شخص يتصف بصفة معينة وهي الموظف العام أو من في حكمه، أي ما اصطلح على تسميته في القانون رقم 01/06 بالموظف العمومي، وهو المصطلح الذي اعتمده اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة بتاريخ 31 أكتوبر 2003، في نسختها العربية، ويقابله في النسخة الفرنسية agent public³.

تبعا لما ذكر أعلاه فإن جل ما احتواه هذا القانون مستوحى من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والذي صادقت عليها الجزائر في 19 افريل 2004، بموجب الأمر الرئاسي 4128/04⁴، جاء ليقضي على مظاهر الفساد في الوظيفة العمومية ومجابهة الإخلال بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة، والسعي لاسترجاع الثقة بين المواطن والموظف العمومي أو بالأحرى الإدارة⁵، وبصفة خاصة المساس بالأداء

¹ - القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ع 14 الصادرة بتاريخ 8 مارس 2006. المعدل والمتمم بالقانون 11-10.

² وذلك لكون أن القانون 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم يعرف الفساد وإنما انتهج في تعريفه للفساد المعيار الوصفي بذكر حالاته وصوره ومظاهره وذلك بمقتضى المادة 02 الفقرة أ من القانون أعلاه والتي تؤكد على أن الفساد هوكل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.

³ بوسقيعة احسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة العاشرة 2010، الجزء الثاني، طبعة منقحة ومتممة في ضوء قانون 20 فبراير 2006 المتعلق بالفساد، الجزائر، ص 09.

⁴ من دوافع المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نذكر منها على سبيل الإجازة.

- بيان خطورة ظاهرة الفساد الإداري.

- البيروقراطية والمحسوبية في العمل.

- ضعف المراقبة والمساءلة الإدارية.

- ظهور بعض الجرائم المستحدثة.

- عدم تناسب العقوبات مع بعض الجرائم.

- التأكيد على أهمية الوازع الأخلاقي والديني في الأداء الوظيفي.

- العمل على مجابهة الصالح الخاص على حساب الصالح العام.

- تكريس شفافية وموضوعية الأداء الوظيفي.

⁵ بن عودة حورية، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي ليابس- سيدي بلعباس، 2015-

2016، ص 49.

الوظيفي، فنص على تجريم وقمع كل مساس بواجب النزاهة الذي يستوجب على الموظف العمومي أن يتحلى به وكل إخلال بواجبات الأمانة الملقاة على عاتقه، الأمر الذي دفعنا إلى تناول هذه الورقة البحثية المعنونة بالإشكالات المترتبة على تجريم صورة إساءة استغلال الوظيفة.

هذا ويعود سبب عدم ثقة المواطن في إدارته إلى ما لمس من انعدام لبعض المبادئ الأساسية الواجب أن تبني عليها الإدارة، وأن يلتزم بها الموظف العمومي في أداء وظائفه، ألا وهي تحقيق مبدئي العدالة والمساواة، بالإضافة لانعدام النزاهة والمسؤولية مع غياب للشفافية في تسيير هذه الأخيرة.

لهذه الأسباب أو لأخرى جعلت المواطن الجزائري يشك في مصداقية إدارته بصفة عامة وفي الموظف العام بصفة خاصة، فهذا الأخير ساهم بشكل كبير في ظهور وانتشار الفساد الإداري، إذ يلجأ هذا الأخير لخرق القوانين والتنظيمات ومثال ذلك إساءة استغلال السلطة الوظيفية تحقيقاً لأهداف شخصية¹.

آثرنا على ذلك اختيار إشكالية رئيسية تجلى محتواها في الصعوبات أو الثغرات التي تواجه تجريم المشرع الجزائري لإساءة استغلال الوظيفة ؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا المنهج التحليلي الذي يتناسب وطبيعة هذه الأبحاث الأكاديمية التي تعالج إشكالية من إشكالات جرائم الفساد، وذلك بتحليل النصوص القانونية وتفسير كل جزئية تترابط والموضوع المعالج، معتمدين في ذلك على خطة من جزأين، يستوجب الأول بيان محددات تجريم إساءة استغلال الوظيفة، ويستوجب الثاني توضيح تحديات وصعوبات تجريمها بما يفيد التطرق إلى ثغرات التجريم.

أولاً: محددات تجريم إساءة استغلال الوظيفة:

تستلزم الوجوبية البحثية الحقبة بيان الإشارة ولو باختصار إلى ميكانيزمات مدى شرعية قيام وتحقق جريمة إساءة استغلال الوظيفة في التشريع الجزائري، تمهيدا للنظر في الصعوبات التي تجابه تجريمها، بحيث يتوجب على الباحث الأكاديمي بيان أساس التجريم وغرضه، والقائم بها.

1 عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين الفساد في الدول العربية والأجنبية، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، مصر، ط (2011)، ص 267-268.

1- الأساس القانوني لتجريم إساءة استغلال الوظيفة.

تبين المشرع الجزائري إصباغ وصف التجريم على إساءة استغلال الوظيفة بموجب المادة 33 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والتي تنص على انه: يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر.

من استقراء النص القانوني أعلاه تتبين علة التجريم في التالي:

- بيان الآثار السلبية لهذه الجريمة مثل الإخلال بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة وامتيازاتها.

- بيان مترتبات عدم الثقة في الدولة وموظفيها.

- توضيح أن الحق المعتدى عليه في هذه الصورة هو نزاهة الوظيفة العامة.

- سد النقص الذي اعترى بعض صور الفساد (الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ).

- اعتبارها من الصور التي تؤكد على انتفاع الموظف العمومي ومن في حكمه

على نحو غير شرعي من أعمال وظيفته

بالمخالفة لأحكام القانون والتنظيم.

- حماية السير الحسن للأداء الوظيفي .

2- صفة القائم بجريمة إساءة استغلال الوظيفة.

وصولا إلى المحددات التي تشكل صفة القائم (الموظف العمومي أو من في حكمه)، كان ينبغي بيان التطورات التي تميز بها هذا المصطلح (حسب طبيعة القانون الذي يعالجه). يتضح أنه لكي يتصف الشخص بصفة موظف عمومي حسب القانون الإداري لابد من توافره على جملة من الشروط تتمثل في:

1/ أن يماس الموظف عمله في مرفق عام تديره الدولة مباشرة أو يتبع أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى.

2/ أن يقوم الموظف بأداء عمله على نحو يتصف بالديمومة والاستمرار لا بصفة عارضة.

3/ أن يلتحق بخدمة المرفق العام بصورة قانونية وفقا للقواعد المنظمة للوظيفة العامة¹.

أما عن التشريع الجزائري، فنجد أنه قد عرف الموظف العام في المادة الرابعة من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون².

الأساسي العام للوظيفة العامة على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري...".

أما عن تعريف الموظف العمومي في القانون الجنائي فقد توسع القانون الجنائي في تحديد مدلول الموظف العام سواء كان الشخص يعمل في مرفق عام تملكه الدولة، أو شخص معنوي عام آخر على نحو ثابت ومنظم أو مؤقت، وسواء كان يمارس عمله في شكل راتب دوري أم لا أو حتى بدون مقابل، وسواء كان اختصاصه مستمدا من القانون مباشرة أو بطريق غير مباشر فهو في كل الحالات يرتبط بالدولة برابطة قانونية تجعله يساهم في تسيير الإدارة العامة من أجل تحقيق الصالح العام³، لأن النظرية الجنائية للموظف العام تهتم بالعلاقة بين الدولة والأفراد وتجتهد في صيانة نفاذ هذه العلاقة، والضابط لديها في اعتبار الشخص موظف أنه وسيط في هذه العلاقة.

إن الموظف العام هو المعبر عن إدارة الدولة في مواجهة المواطنين لذلك لا بد من اختيار شخص مناسب، فإذا أقدم هذا الشخص على أي فعل من الأفعال المضرة بالمصلحة العامة في أي صورة كانت سواء رشوة أو اختلاس يتعرض للمساءلة الجزائرية.

نلاحظ مما سبق أن مفهوم الموظف العمومي في القانون الإداري قد اختلف عنه في القانون الجنائي وذلك لاختلاف طبيعة كل من القانونين وأهدافهما، فالقانون الإداري ذو طبيعة تنظيمية يهدف إلى تنظيم علاقة الشخص والحكومة أما القانون الجنائي فهو ذو طبيعة جزائية غايته حماية الحقوق والحد من الجريمة.

2 محمد أحمد غانم، المحاورات القانونية والشرعية للرشوة عبر الوظيفة، دار الجامعة الجديدة القاهرة، 2008، ص 176.

² - الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر.ع 46 الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

3 أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة العاشرة، 2009، الجزء الثاني، ص 87.

أما فكرة الموظف العمومي في قانون العقوبات الجزائري، فلم يورد قانون العقوبات تعريفا للموظف العمومي وإنما اكتفى بذكر بعض الفئات التي يعتبرها ضمن طائفة الموظفين العموميين¹. أما عن مدلوله في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فقد عرف من خلال المادة 02 في فقرتها ب من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم على انه:

- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وسواء كان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدمته.
- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويسهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو جهة مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة تقدم خدمة عمومية.
- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمة طبقا لتشريع والتنظيم المعمول بهما².

على ذلك يلاحظ جوهر التجريم في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل بعمل غير مشروع، اعتبارا لعدم مراعاة الأعباء والمسؤوليات الوظيفية، وكذا انتهاك النزاهة الوظيفية الواجب وجودها في العمل الوظيفي، إضافة إلى الإضرار بالثقة في الوظيفية العامة وكذا كونها من أسباب الإثراء غير المشروع.

خلاصة القول نذكر النتائج التالي بيانها:

- تعتبر الجريمة من جرائم الفساد الإداري.
- من اخطر الجرائم التي تهم الثقة في العمل الإداري.
- لا يهم المستفيد منها سواء كان المعني نفسه أو شخص أو كيان آخر.
- الغرض من الجريمة هو حصول الموظف العام أو من في حكمه على منافع غير مستحقة.

- القيام بالسلوك الإجرامي يتم في إطار الممارسة الوظيفية.

1 حمدي رجب عطية، الحماية الجنائية للموظف العام، دراسة في التشريعين المصري والليبي، مطابع جامعة المنوفية، مصر، 2010، ص 09.

2 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، 2014، طبعة ثانية مزيدة ومنقحة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجزائر، ص 125.

- تتم الجريمة بمجرد الخروج عن القوانين أو التنظيمات في الشأن فقط، اعتبارا لكونه أن كان هناك طلب أو قبول فالأمر يتصور في الرشوة السلبية.

على ضوء ما ذكر، يمكن تعريفها بالانحراف أو الخرق أو الإخلال من قبل الموظف العمومي أو من في حكمه لوظيفته بطريق إساءة استعمال الصلاحيات والسلطات الوظيفية الذي يشكل مساسا بالقوانين والتنظيمات بهدف تحقيق مزايا طبيعتها غير مشروعة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر¹.

تبعاً لما بين أعلاه يتجلى السلوك المجرم في:

- وجوبية ارتكابه من قبل موظف عمومي أو من في حكمه إضافة إلى اختصاصه بالعمل الوظيفي الذي يساء استغلاله².

- يتجلى النشاط الإجرامي في فعل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل على نحو يخرق القوانين والتنظيمات (المخالف للقانون)³.

ثانياً: تحديات تجريم إساءة استغلال الوظيفة.

نصت المادة 33 من قانون مكافحة الفساد على أنه: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1000.000 دج كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمداً من أجل أداء عمل أو الامتناع

1 حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 214.

2 وجبت الإشارة هنا إلى أن المشرع قد توسع في مفهوم الاختصاص في جريمة إساءة استغلال الوظيفة بالمقارنة مع جريمة الرشوة، فالاختصاص في جريمة الرشوة يقتصر على الأعمال التي تكون داخلة في واجبات الموظف العام الوظيفية، أما الاختصاص في جريمة إساءة استغلال الوظيفة فهو أوسع وأشمل، فبالإضافة إلى شموله لاختصاصات الموظف التي تكون داخلة في واجباته الوظيفية، فإنه يشمل أيضاً باقي الأعمال والاختصاصات التي تعود للموظف العام والتي تخرج عن نطاق واجباته الوظيفية والتي يستمدّها من المنصب أو الوظيفة، والتي يمكن أن يسئ استعمالها واستغلالها أثناء ممارسة وظيفته، للتفصيل راجع: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 215.

3 يقصد بالإخلال بالواجبات الوظيفية كما حددهته محكمة النقض المصرية في قرارها الصادر في 03/10/1990 كل عبث بمس الأعمال التي يقوم بها الموظف، وكل تصرف أو سلوك ينتسب إلى هذه الأعمال، ويعد واجبا من واجبات أداها على الوجه السليم الذي يكفل لها دائما أن تجري عن سنن قويم، فكل انحراف عن واجب من هذه الواجبات أو امتناع عن القيام به يجري عليه وصف الإخلال بواجبات الوظيفة الذي عناه الشارع في النص.

نقلا عن حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 217.

عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر¹. ما يلاحظ على نص المادة أن إصباغ وصف التجريم على إساءة استغلال الوظيفة من قبل المشرع الجزائري اعترافه بعض النقص والغموض الذي شاب المادة 33 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، غموض من شأنه أن يثير بعض الإشكالات التي يمكن أن تساهم في إفلات بعض الفاعلين من العقاب، تختلف ما بين أولية (إشكالات قبلية) وبعديّة (إشكالات لاحقة لوصف التجريم). تستشف هذه الإشكالات في:

- إشكالية تكييف طلب أو قبول الموظف العام أو من في حكمه مزية غير مستحقة لقاء القيام بعمل أو الامتناع عن عمل مخالف للقانون.
 - إشكالية التأخير في العمل الوظيفي.
 - إشكالية عدم تحديد الأعمال التي تعد من قبيل إساءة استغلال الوظيفة.
 - إشكالية حصر التجريم في إطار ممارسة الوظيفة.
 - إشكالية الجهل أو الغلط في فهم نص قانوني أو تنظيمي دقيق.
 - إشكالية قصور نطاق التجريم في جريمة إساءة استغلال الوظيفة.
- 1- إشكالات التجريم الأولية.**

إن القول بان جوهر التجريم يكمن في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل بعمل غير مشروع، لعدم مراعاة الأعباء والمسؤوليات الوظيفية، وكذا انتهاك النزاهة الوظيفية الواجب وجودها في العمل الوظيفي، والإضرار بالثقة في الوظيفة العامة وكذا كونها من أسباب الإثراء غير المشروع، يثير إشكالية حقيقية يتجلى محتواها في إشكالية التكييف القانوني التي تستشف من إشكالية طلب أو قبول الموظف العام أو من في حكمه مزية غير مستحقة لقاء القيام بعمل أو الامتناع عن عمل مخالف للقانون، فالأصل أن التجريم في هذه الصورة يلاحظ في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل على نحو يخرق القوانين والتنظيمات فقط دون تعديده للطلب أو القبول وهذا ما يثير إشكالية التكييف القانوني، فالغرض الذي يصعب إثباته في غياب الطلب والقبول هو ما يميز جريمة استغلال الوظيفة عن جرمي استغلال النفوذ والرشوة

1 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، 2014، طبعة ثانية مزيدة ومنقحة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق، ص 137.

السلبية، إذ لا يشترط في جريمة إساءة استغلال الوظيفة أن يطلب الجاني أو يقبل مزية أو منفعة غير قانونية، بل تقوم هذه الجريمة بمجرد الخروج عن القوانين والتنظيمات المحددة للوظيفة، اعتباراً أن القائم بالسلوك الإجرامي إذا طلب أو قبل تلك المزية غير المشروعة نكون في إطار جريمة الرشوة السلبية¹.

على أساس ذلك تتمثل الإشكالية في طلب أو قبل الموظف العمومي أو من في حكمه مزية غير مستحقة لقاء القيام بعمل مخالف للقانون هل تعد جريمة أم لا بما يثير مسألة التكييف القانوني، وذلك اعتباراً أنه ليس رشوة لأن سلوكها الإجرامي يترتب على الطلب أو القبول لقاء القيام بعمل أو الامتناع عنه بصف مشروعة.

2- إشكالات التجريم البعدية.

نعني بها الإشكالات اللاحقة لإصباغ وصف التجريم وتتجلى في:

أ- مسألة التأخير في العمل الوظيفي.

يثير الطرح الخاص بإصباغ الوصف التجريمي للسلوكات المشككة لإساءة استغلال الوظيفة إشكالية قانونية أخرى مجلياتها في:

- امتناع الموظف العام أو من في حكمه عن أداء العمل في الوقت المحدد له.

- عدم القيام بالعمل المخصص له في الوقت المناسب.

ومثال ذلك تراخي مسؤول الشؤون القانونية عن إبلاغ الإدارة بالحكم ضدها (مثلاً إدانة مالية) في إطار وجوبية احترام ميعاد الطعن فيها، وأيضا عدم قيام كاتب الضبط بتقديم أو تسليم حكم جاهز لصاحبه (التأخر المتعمد في التسليم).

وكذا التأخر المتعمد في تسليم الوثائق كل واختلاف طبيعتها رغم توفر صاحبها على كل الوثائق والشروط المطلوبة.

على ذلك تتجلى الإشكالية في: هل تأخير الموظف العمومي أو من في حكمه للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل يعد إساءة لاستغلال الوظيفة نظير النتائج المترتبة على ذلك التأخير المتعمد المتمثلة في ضياع المصالح والأهداف لأصحابها خاصة (المساس والإخلال بحقوق الغير حسني النية).

1 إن الفعل رغم تضمينه للطلب أو القبول إلا أنه لا يمكن تكييفه على أساس جريمة الرشوة، فالرشوة تتحقق بمتاجرة الموظف العام بأعمال وظيفته المشروعة، أي طلب أو قبول مزية لقاء القيام بعمل أو الامتناع عن أداء عمل مشروع.

ب- مسألة عدم تحديد الأعمال التي تعد من قبيل إساءة استغلال الوظيفة. بداية وقبل التفصيل في الإشكالية المطروحة نشير ولو باختصار إلى أن المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم يعرف الفساد وإنما قد انتهى في تعريفه للفساد المعيار الوصفي بذكر حالاته وصوره ومظاهره وذلك بمقتضى المادة 02 الفقرة أ من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي تؤكد على أن الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون¹. غير انه يمكن تقريب وجهات النظر حول التعريف بالقول بأنه مجموعة من السلوكات والأعمال ذات الطبيعة المخالفة للقوانين والتي يكون هدفها التأثير على الأداء الوظيفي السلس وكذا المساس بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو نشاطها بهدف الاستفادة المادية بشكل مباشر أو غير مباشر.

وهذا ما ينطبق على إساءة استغلال الوظيفة التي جاء نصها بصيغة العمومية والمرونة بعد ذكر أهم الأفعال والسلوكات التي تشكل التجريم الخاص بها، اعتبارا إلى أن نص المادة 33 لم يعرف المقصود بها وهو ما يفتح المجال إلى التساؤل حول مشكلات تجريمها خاصة مع ذكر إشكالية التكييف القانوني للأفعال الداخلة في إصباغ وصف التجريم، فجوهر التجريم يكمن في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يعمل غير مشروع، لعدم مراعاة الأعباء والمسؤوليات الوظيفية، وكذا انتهاك النزاهة الوظيفية الواجب وجودها في العمل الوظيفي، إضافة إلى الإضرار بالثقة في الوظيفية العامة وكذا كونها من أسباب الإثراء غير المشروع.

ج- مسألة حصر التجريم في إطار ممارسة الوظيفة.

الملاحظ من النص انه حصر تجريم إساءة استغلال الوظيفة في إطار ممارسة الوظيفة الخاصة بالموظف أو من في حكمه، وهو ما يؤكد الحصر الضيق للتجريم في حدود الأداء الوظيفي المرتبط بممارسة الوظيفة (المناسبة)، الأمر الذي يمكن استغلاله كثرغرة قانونية من قبل الموظف أو من في حكمه بالقيام بفعلة الإجرامي خارج تلك الفترة قاصدا من وراء ذلك عدم الوقوع تحت طائلة التجريم²، الأمر الذي يرتب معه إمكانية عدم المتابعة الجزائية.

1 تنص المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في فقرتها أ على أن الفساد هو: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.

2 مداح حاج علي، جريمة إساءة استغلال الوظيفة، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية المركز الجامعي أحمد الونشريسي تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 04 العدد 02، 2019، ص 18.

د- الجهل أو الغلط في فهم نص قانوني أو تنظيمي دقيق.

يثير نص المادة 33 إشكالية قانونية مفادها سوء الفهم للنص القانوني أو للنص التنظيمي وما ينجر عنه من جهل أو غلط في تطبيق النصوص التشريعية كل وطبيعتها، فعلى الرغم من أن المادة جاءت بصورة دقيقة متضمنة عمدية القيام بعمل أو الامتناع عن عمل (بما يفيد انتفاء القصد الجنائي المطلوب توافره لقيام التجريم) إلا أن هذا الأمر يتعارض ومبدأ عدم جواز الجهل بالقانون وخاصة حال حصول ضرر لمصالح الغير¹.

هـ- مسالة قصور نطاق التجريم في جريمة إساءة استغلال الوظيفة

المستشف من استقراء النص القانوني يستنتج أن المشرع الجزائري ربط تجريم إساءة استغلال الوظيفة (القيام بعمل أو الامتناع عن عمل على نحو يخرق القوانين والتنظيمات) بغرض الحصول على منافع غير مستحقة سواء كانت لنفسه أو لغيره أو لكيان آخر، الأمر الذي من شأنه إثارة إشكالية قانونية أخرى مجلياتها في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل على نحو يخرق القوانين والتنظيمات ليس بغرض الحصول على منافع غير مستحقة سواء كانت لنفسه أو لغيره أو لكيان آخر وإنما الحق ضرر وأذى بالغير، فهل يدخل هذا ضمن جريمة إساءة استغلال الوظيفة.

مجمل القول نؤكد على أن غاية المشرع الجزائري من تجريم أفعال الفساد هو:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد.
 - تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاع العام والخاص.
 - تسهيل دعائم مجابهة تفشي الفساد الإداري.
 - بيان الإستراتيجية التي تبناها المشرع الجزائري في الوقاية والمكافحة.
 - التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد.
 - التأكيد على أهمية الوازع الأخلاقي والديني في الأداء الوظيفي.
 - العمل على مجابهة الصالح الخاص على حساب الصالح العام.
- ختاما نشير إلى وجوبية تفعيل المغزى من ربط قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بأخلاقيات العمل الوظيفي وهو ما كرسته المادة 07 من القانون والتي تؤكد على انه من اجل دعم مكافحة الفساد:
- يجب تشجيع النزاهة والأمانة للموظف العمومي.

1 مداح حاج علي، جريمة إساءة استغلال الوظيفة، المرجع السابق، ص 19.

- التشجيع على روح المسؤولية للابتعاد عن كل ما من شأنه الإيقاع في جرائم الفساد.
 - الالتزام بالأخلاقيات الوظيفية.
 - بيان القيم والمبادئ الأخلاقية المهنية وتعزيزها والالتزام بها.
 - تنمية ثقافة الموظف العام بأهمية الدور الذي يضطلع به.
 - الترفع عن الإساءة للوظيفة والابتعاد عن كل جوانب الفساد.
 - نشر مفهوم الالتزام بالقوانين والأنظمة الخاصة بالأداء السلس للوظائف العامة.
 - التشجيع على الرقابة الذاتية من خلال ترسيخ المبادئ والقيم الأخلاقية¹.
- خاتمة:**

غني عن البيان أن هذه الورقة البحثية المعنونة بإشكالات تجريم إساءة استغلال الوظيفة، والتي تم التعرض فيها لمحددات التجريم وكذا العراقيل والصعوبات التي تحول دون التفعيل التام لهذا الوصف الجنائي. يعد موضوع إشكالات تجريم إساءة استغلال الوظيفة من أهم المواضيع التي أصبحت عائقا أمام تطبيق مجريات العدالة في سبيل القضاء على منتهكي القانون.

أولا: نتائج الدراسة

- تم التوصل من خلال معالجة الورقة البحثية المعنونة بإشكالات تجريم إساءة استغلال الوظيفة إلى العديد من النتائج يتم بيانها كالآتي:
- تقوم هذه الجريمة عندما يلجأ الموظف العمومي أو من في حكمه لخرق القوانين والتنظيمات تحقيقا لأهداف شخصية.
- من الآثار السلبية لهذه الجريمة الإخلال بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة وامتيازاتها.
- أن الحق المعتدى عليه في هذه الجريمة هو نزاهة الوظيفة العامة.

¹ تنص المادة 07 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الواردة بعنوان مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين على أنه: من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهدة الانتخابية.

- جاء تجريمها لسد النقص الذي اعترى بعض صور الفساد (الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ).
- اعتبارها من صور انتفاع الموظف العمومي ومن في حكمه على نحو غير شرعي من أعمال وظيفته بالمخالفة لأحكام القانون والتنظيم.
- أن الغرض من الجريمة هو حصول الموظف العام أو من في حكمه على منافع غير مستحقة، يتحقق السلوك الإجرامي فيها في إطار الممارسة الوظيفية.
- تتجلى إشكالات الدراسة في:
- إشكالية تكييف طلب أو قبول الموظف العام أو من في حكمه مزية غير مستحقة لقاء القيام بعمل أو الامتناع عن عمل مخالف للقانون.
- إشكالية التأخير في العمل الوظيفي.
- إشكالية عدم تحديد الأعمال التي تعد من قبيل إساءة استغلال الوظيفة.
- إشكالية حصر التجريم في إطار ممارسة الوظيفة.
- إشكالية الجهل أو الغلط في فهم نص قانوني أو تنظيمي دقيق.
- إشكالية قصور نطاق التجريم في جريمة إساءة استغلال الوظيفة.
- ثانيا: اقتراحات الدراسة.
- تجنبنا لما سترته إشكالات تجريم إساءة استغلال الوظيفة في جهاز العدالة، وتفاديا للانتهاكات الواقعة من مرتكبيها، وتحقيقا لنظام ردع الإجرام والمجرمين يتم اقتراح التوصيات التالي ببيانها:
- إعادة النظر في مسالة تكييف طلب أو قبول الموظف العام أو من في حكمه مزية غير مستحقة لقاء القيام بعمل أو الامتناع عن عمل مخالف للقانون.
- التماشي والفقهاء الجنائي في مسالة التأخير في العمل الوظيفي.
- إعادة النظر في حصر التجريم في إطار ممارسة الوظيفة.
- الفصل في مسالة الجهل أو الغلط في فهم نص قانوني أو تنظيمي دقيق حتى يمكن تفادي إشكالية التعارض الدستوري .
- العمل على تفادي قصور نطاق التجريم في جريمة إساءة استغلال الوظيفة وتعديه إلى الإضرار بالغير.

قراءات متقطعة في النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية لعمل
القاضي الإداري الفرنسي في حماية الصفقات العمومية من الفساد
**Intermittent readings in legislative texts and
jurisprudence of the work of the French
administrative judge in protecting public deals from
corruption**

يحي بدير

كلية الحقوق-جامعة عين تموشنت
Badiryahia46@gmail.com

ملخص:

يرتبط العقد الإداري أيما ارتباط بالمصلحة العامة وتعتبر الصفقة العمومية أحد أوجهه خصها التشريع والتنظيم الفرنسيين بالحماية ، ولما كان ذلك، عمل المشرع الفرنسي على خلق آليات تضمن الوصول إلى العدالة من أجل ملاحقة الفساد الذي اعتدى الصفقة العمومية في مرحلة السابقة على التعاقد ليكون أثر هذه الآلية لاحقا على التعاقد، وامام قصور التشريع أوجد مجلس الدولة الفرنسي آليات أخرى تضمن هي كذلك ملاحقة الصفقة العمومية التي اعتورها الفساد في مرحلة السابقة على التعاقد ولكن هذه المرة وفق توجه جديد يتماشى و أحكام بطلان العقد في قواعد القانون المدني على الأقل من حيث الطرح والأثر.
الكلمات المفتاحية: صفقة عمومية؛ فساد ؛ استعجال؛ بطلان.

Abstract:

The administrative contract is linked to whatever is related to the public interest and the public deal is one of its aspects that the French legislation and regulation devoted to protection, and since that was the case, the French legislator worked to create mechanisms that guarantee access to justice in order to prosecute the corruption that engulfed the public deal in the stage prior to the contract, so that the effect of this mechanism would later On contracting, and in the face of the deficiency of legislation, the French Council of State created other mechanisms that also ensure the prosecution of the public deal that was corrupted in the pre-contracting stage, but this time according to a

new approach that is in line with the provisions of the contract nullity in the rules of civil law, at least in terms of offering and impact.

Keywords: Public deal; Corruption; urgency; Contraindicated.

مقدمة:

يعد العقد الإداري مظهرا لنشاط الإدارة الرامي إلى تسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة. ولما كانت مسألة التعاقد الإداري من النظام العام فإنها يجب أن تجري في إطار الإجراءات التي رسمها القانون، حيث يجب على الإدارة أن تتقيد بالإطار الإجرائي الذي ينظم اختيارها للمتعاقد معها، واطاعة نصب أعيانها أسس العدالة والشفافية والمساواة التي تحكم نظام التعاقد الإداري من أجل ضمان اختيارها الرشيد وتحقيق المصلحة العامة.

ولئن كان يشكل العقد الإداري -الصفقة العمومية خصوصا- آلية الدولة لتحقيق سياستها التنموية والاقتصادية والاجتماعية، ويتطلب ذلك رصد مبالغ هامة له من خزينتها العمومية، فإن عملية اختيار الإدارة لمتعاقدتها ليست بمنأى عن الشبهة والفساد، فعادة ما تطمس إجراءاتها بعيوب المشروعية، ولما كان ذلك، استلزم الأمر أن تخضع للرقابة القضائية عموما ورقابة القاضي الإداري خصوصا.

ومهما يكن، فإنه وفي ظل قصور إجراء الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنفصلة، استحدثت المشرع الفرنسي دعوى الاستعجال في المرحلة السابقة على التعاقد التي تعتبر من المستجدات المهمة في التشريع الفرنسي، كما تعتبر مكسبا في ميدان مكافحة الفساد في إطار إبرام العقود الإدارية عموما والصفقات العمومية خصوصا¹، ومع ذلك تبينت عيبوها مع مرور الزمن، ما جعل المشرع يخطط خطوة

¹ -وقد تم إنشاء الاستعجال في المرحلة السابقة على التعاقد من خلال القانون رقم 92-10 المؤرخ في 10/01/1992 المتعلق بشأن بعض الطعون المتعلقة بإبرام بعض عقود الأشغال العامة والتوريد، وقد تم تقنينه ضمن المواد ل551-1 وما يلها من قانون القضاء الإداري. وقد تأثر المشرع الجزائري أيضا تأثر بنظيره الفرنسي في هذا المجال، حيث استحدثت دعوى الاستعجال في المرحلة السابقة على التعاقد من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونظمها

عملاقة نحو تدعيم سياسته التشريعية الرامية إلى مكافحة الفساد، ذلك من خلال فتح المجال للغير باللجوء إلى قاضي الاستعجال بعد توقيع العقد، كما ذهب القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة في نفس الاتجاه ومنح الغير مكنة الطعن في العقد الإداري، وهذه المثابة نسلط الضوء في هذه الورقة البحثية على المستجدات التشريعية والقضائية الحديثة الهادفة إلى حماية مبدأ المشروعية في المرحلة السابقة على التعاقد في النظام القانوني الفرنسي.

أولاً: قراءة في ضوء النصوص القانونية لامتداد رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة غير المشروعة في المرحلة السابقة على التعاقد

أمام عدم قدرة إجراء الاستعجال في المرحلة السابقة على قبل التعاقد في مجابهة مسألة الإخلال بالالتزامات الإعلان والمنافسة، قام المشرع الفرنسي بخلق آلية جديدة تمكن الغير من تحريك مسؤولية الإدارة حتى بعد خروج العقد إلى الوجود أمام قاضي الاستعجال وفق شروط معينة، وهي مسألة تعد استثناء من مبدأ نسبية العقد وخروجاً عن المألوف. وتم إنشاؤها سنة 2007 بموجب التوجيه رقم CE/66/2007 في 11 ديسمبر 2007، وتم إدخالها في التشريع الفرنسي بموجب الأمر 515/2009 المؤرخ في 7 ماي 2009، وتم تنظيمها بموجب المواد ل551-13 إلى ل551-23 من قانون القضاء الإداري.

وعليه، نتعرض لشروط تطبيق هذه الدعوى، ثم نطاق أثر استعمال الغير لهذه الدعوى.

1- ضوابط تطبيق دعوى الاستعجال التعاقدية:

ضمن المواد 946 و947. وهو الأمر الذي دفعنا إلى البحث في مستجدات ذلك على مستوى القانون المقارن، والوقوف
المفارقات بينه وبين ما هو ساري عليه العمل في الجزائر.

حددت المواد ل551-13 إلى ل551-16 من قانون القضاء الإداري الفرنسي شروط تطبيق دعوى الاستعجال التعاقدية والمتمثلة في:

- يتعلق هذا الإجراء بمراقبة مدى الإخلال بالتزامات الإعلان أو المنافسة¹ التي يتطلبها إبرام الصفقة العمومية، كما أنّ نطاق تدخل قاضي الاستعجال التعاقدية محدد بمرحلة ما بعد إبرام الصفقة العمومية وهو ما نصت عليه المادة ل551-13 من قانون القضاء الإداري.

ويعتبر هذا الإجراء محجوزا لجميع الأشخاص الذين لهم مصلحة في إبرام العقد والذين قد يتضرروا من إجراء الإخلال بالتزامات الإعلان والمنافسة، ويشمل هذا المفهوم المترشح المستبعد والمترشح المحتمل وكذلك ممثل الولاية فيما يتعلق بالعقود التي تبرمها الجماعات الإقليمية أو مؤسسة عامة محلية²، حسب المادة ل551-1/14 من قانون القضاء الإداري.

ولتحديد المفاهيم، يعتبر المترشح المستبعد شخص طبيعي أو معنوي مترشح لنيل العقد الإداري-الصفقة العمومية- غير محتفظ به لإبرام العلاقة التعاقدية، وبالتالي يتم استبعاده من هذه الرابطة، من قبل الإدارة بطريقة غير عادلة، فهؤلاء

¹ -الإعلان أو مبدأ العلانية: يقصد به قيام المصلحة المتعاقدة بالإعلان عن موضوع التعاقد بأسلوب يُمكن كل من تنطبق عليه الشروط من التقدم بعطائه. عتيق حبيبة، الشكلية في العقد الإداري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015، ص. 61 وما بعدها. ويعتبر إخلالا بمبدأ العلانية إذا خالفت الإدارة الالتزامات المقررة في ذلك، كعدم احترام إجراءات نشر الإعلان، أو عدم احترام المدد المقررة لذلك...

أمّا عن المنافسة: فتعني التزام من قبل عارضين مختلفين للمنتوجات والخدمات، لهم فرص متبادلة للظفر بالصفقة، ويعتبر تقييد ذلك مساسا بمبدأ المنافسة، كتفضيل عارض على آخر دون وجه حق ...

² -ويعتبر الحكم المنصوص عليه في 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجزائر والقاضي بمنح الوالي مكنة إخطار قاضي الاستعجال بعد إبرام بمثابة دعوى الاستعجال التعاقدية محل الدراسة في هذه الجزئية.

المرشحون كانوا من الممكن أن يصبحوا متعاقدين مع الشخص العام، وبالتالي فإن هذا الاحتمال يعطيهم الصفة في استعمال دعوى الاستعجال ما قبل التعاقد¹.

كما ينطبق مصطلح المترشح المحتمل على الذين لم يشاركوا في إجراءات الإبرام ولكن كان لهم فعل ذلك لولا خطأ الإدارة المتمثل في عدم احترام شكليات الإعلان أو صدهم عن التعاقد بسبب خرق التزامات المنافسة²، وبتعبير آخر فهم أولئك الذين منعوا أو أعيقوا من من تقديم عروضهم، ويكون ذلك بسبب خرق الشخص العام لمتطلبات الإعلان، أو لأنَّ متطلبات طلب العروض كانت شديدة التقييد.

ويستبعد من ذلك الأشخاص الذين لم يودعوا عروضهم في الأجل المحدد، أو رفضت عروضهم لمخالفتها الشروط القانونية، أو الذين لم يودعوا أي عرض في غياب المعوّقات.

وللإشارة فإنَّ قاضي الاستعجال التعاقد لا يصحح مخالفات القاضي الاستعجال ما قبل التعاقد، فالمخالفات التي يتم تصحيحها في قضاء الاستعجال في المرحلة السابقة على التعاقد لها علاقة بالإضرار أو احتمال الإضرار بمصالح الطاعن، والتي تشكل معياراً لتحديد المصلحة في الدعوى، بينما يعتبر الإضرار أو احتمال الإضرار بمصالح الطاعن من خلال الإخلال المتدرج به في الاستعجال التعاقد غير ذي تأثير على قبول الطعن الذي لا يخضع إلا لاعتبارات إجرائية³.

وهكذا، فإنَّه لا يُنظر إلى الاستعجال التعاقد على أنه بديل عن الاستعجال ما قبل التعاقد، كما لا يعتبر إمكانية مفتوحة للمرشح المستبعد كي يمارس دعويين،

¹ - Elisabeth JURVILLIERS-ZUCCARO, Le Tiers En Droit Administratif, These En Vue De L'obtention Du Grade De Docteur En Droit, Faculté de Droit, Sciences Economiques et Gestion, université nancy2,2010p.396.

² - Laura PREUD'HOMME, l'articulation des voies de droit dans le contentieux de la commande publique, à l'initiative des tiers au contrat, Thèse pour le doctorat en droit public, univesité de paris 1 pantheon-sorbonne,2013p.55.

³ - Ibid, p.65.

قبل وبعد توقيع العقد ، حيث لا يمكن لهذا الأخير أن يستعمل الاستعجال التعاقدى إذا استعمل الاستعجال ما قبل التعاقدى، أو في حالة ما إذا احترمت المصلحة المتعاقدة إجراء توقيف إبرام العقد الذي حكم به قاضي الاستعجال ما قبل التعاقد من يوم إخطار المحكمة إلى غاية تبليغ السلطات والهيئات المتعاقدة بالقرار القضائي.

وفي نفس الصدد، يبقى الاستعجال التعاقدى مفتوحا إذا لم يتم تبليغ المتنافس المستبعد رفض نية الإدارة التعاقد معه، أو خالفت "مدة الجمود" أي المدة المعينة بين تاريخ تبليغ رفض العرض وتاريخ توقيع العقد والمقدرة ب 16 يوما، وتخضع هذه المادة إلى 11 يوما إذا تم تبليغ المعنيين إلكترونيا. ويتم غلق الاستعجال التعاقدى في حالة ما إذا استعمل المترشح المستبعد دعوى الاستعجال ما قبل التعاقد دون أن تعلم المصلحة المتعاقدة، بسبب عدم إخطارها من قبل قلم كتاب المحكمة. ووقعت المصلحة المتعاقدة العقد بحسن نية قبل أن ينظر القاضي في النزاع¹.

ومهما، يمكن للمتنافس المستبعد أن يتذرع بالوسائل التالية التي أثرت في فرصه للحصول على العقد:

-الغياب التام للإعلان.

-غياب الإعلان في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي متى كان ذلك إلزاميا.

-مخالفة مدة الجمود.

-مخالفة توقيف إمضاء العقد المرتبط بإخطار قاضي الاستعجال ما قبل التعاقد.

-جهل الأحكام الخاصة بالمنافسة بالنسبة للاتفاق الإطار أو نظام الشراء الديناميكي.

¹ - Les Recours contentieux lies a la Passation des Contrats de la commande publique, p.5. Disponible sur le site : www.economie.gouv.fr.

ويمارس الاستعجال التعاقدي كأصل عام خلال 31 يوما من إعلان منح الصفقة في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي وبالنسبة للعقود المتعلقة بالاتفاق الإطار أو نظام شراء ديناميكي من تبليغ إبرام العقد. وستة 6 أشهر من يوم التالي لإبرام العقد إذا لم يتم نشر الإعلان بمنح الصفقة أو تبليغ إبرام العقد، وبالتالي فإنَّ للمشتري المصلحة في نشر قرار منح الصفقة في أقرب وقت ممكن بعد تبليغ العقد. وللقاضي مدة شهر للنظر في الطعن تحسب من يوم تبليغه.

2- سلطات قاضي الاستعجال التعاقدي:

يتمتع قاضي الاستعجال بسلطات المهمة في هذه الحال، وقد نظمت ذلك المواد ل551-17 إلى ل551-23 من قانون القضاء الإداري، وتتمثل في بطلان العقد¹، فسخه، الإنقاص من مدته، والعقوبة المالية²، فإذا كان البطلان يؤثر على المصلحة

¹-Article 551-18 : « Le juge prononce la nullité du contrat lorsqu'aucune des mesures de publicité requises pour sa passation n'a été prise, ou lorsque a été omise une publication au Journal officiel de l'Union européenne dans le cas où une telle publication est prescrite.

La même annulation est prononcée lorsque ont été méconnues les modalités de remise en concurrence

prévues pour la passation des contrats fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique.

Le juge prononce également la nullité du contrat lorsque celui-ci a été signé avant l'expiration du délai

exigé après l'envoi de la décision d'attribution aux opérateurs économiques ayant présenté une candidature ou une offre ou pendant la suspension prévue à l'article L. 551-4 ou à l'article L. 551-9 si, en outre, deux conditions sont remplies : la méconnaissance de ces obligations a privé le demandeur de son droit d'exercer le recours prévu par les articles L. 551-1 et L. 551-5, et les obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sa passation est soumise ont été méconnues d'une manière affectant les chances de l'auteur du recours d'obtenir le contrat ».

²-Article 551-19 : « Toutefois, dans les cas prévus à l'article L. 551-18, le juge peut sanctionner le manquement soit par la résiliation du contrat, soit par la réduction de sa durée, soit par une pénalité financière imposée au pouvoir adjudicateur ou à l'entité adjudicatrice, si le prononcé de la nullité du contrat se heurte à une raison impérieuse d'intérêt général.

العامّة فيكون حينها القاضي حرا في اختيار العقوبات الثلاثة الأخرى، وبغض النظر عن حالات البطلان الإجباري يكون القاضي حرا في اختيار أي عقوبة من العقوبات الأخرى، إذ يكفيها مع مخالفات التزامات الإعلان والمنافسة التي ارتكبت في سياق العقد¹. وأخيرا، فإنّ الاستعجال التعاقدى ليس له أثر على توقيف تنفيذ العقد مدة إجراءات الخصومة. غير أنه يمكن للقاضي أن يأمر ذلك بقرار صريح مع مراعاة مصلحة العامّة².

ثانيا: قراءة في ضوء الاجتهاد القضائي لامتداد رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة غير المشروعة في المرحلة السابقة على التعاقد

يلعب مجلس الدولة الفرنسي دورا مهما في خلق القواعد القانونية وسد الفراغ التشريعي، وفي هذا السياق، أمام عجز المشرع في معالجة كل ما تعلق بمسائل الإخلال بقواعد المنافسة والإعلان المتعلقين بالصفقات العمومية، تدخل مجلس الدولة وابتكر حلا جديدا يكرس لمرحلة جديدة من مراحل الطعن في العقد الإداري، ويظهر ذلك جليا في تمكين الغير المستبعد من عملية إبرام العقد من الطعن في صحة العقد وكان ذلك سنة 2007، غير أنه لم يقف عند هذا الحد، حيث ذهب

Cette raison ne peut être constituée par la prise en compte d'un intérêt économique que si la nullité du contrat entraîne des conséquences disproportionnées et que l'intérêt économique atteint n'est pas directement lié au contrat, ou si le contrat porte sur une délégation de service public ou encore si la nullité du contrat menace sérieusement l'existence même d'un programme de défense ou de sécurité plus large qui est essentiel pour les intérêts de sécurité de l'Etat ».

¹ - Les Recours contentieux liés à la Passation des Contrats de la commande publique, op.cit, p.6.

²- Article 551-17: « Le président du tribunal administratif ou son délégué peut suspendre l'exécution du contrat, pour la durée de l'instance, sauf s'il estime, en considération de l'ensemble des intérêts susceptibles d'être lésés et notamment de l'intérêt public, que les conséquences négatives de cette mesure pourraient l'emporter sur ses avantages ».

أبعد من ذلك حينما مكن جميع الأغيار من الطعن في صحة العقد الإداري موازنا بذلك بين مبدأ المشروعية والمصلحة العامة وبين استقرار المراكز القانونية، ويبدو ذلك واضحا في قراره الصادر سنة 2014 .

1- دعوى الطعن في صحة العقد:

يعتبر قرار Tropic الصادر بتاريخ 16 جويلية 2007 شاهد على ولادة طعن جديد مفتوح لفئة محددة من الأغيار من أجل الطعن المباشر في صحة العقد الإداري أمام قاضي العقد، وهو طريق الطعن الذي لطالما رفضه القضاء الإداري إلى غاية سنة 2007، وتعتبر حركة التغيير هذه والتي تزعمها مجلس الدولة نتيجة لإعادة صياغة توجيهات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالطعون في شكلها الأصلي¹، وبناء على ذلك، فقد رسم مجلس الدولة الإبطار الذي تمارس فيه هذه الدعوى وكذا ضوابطها، كما حدد الآثار الواسعة لممارستها.

أ- ضوابط ممارسة دعوى الطعن في صحة العقد الإداري:

لا يستفيد من هذه الدعوى كل الأغيار، وإنما فقط المتنافس المستبعد، ووفقا لقرار مجلس الدولة هذا فإنه يعتبر كذلك المترشح الذي دخل في منافسة وقبول ترشحه بالرفض أو استبعاد رسميا أثناء إجراءات الدعوة إلى المنافسة، أي متعاقد محتمل، وهذه الصفة تعطيه الحق في استعمال هذه الدعوى، حيث ينطوي الطعن هنا فقط على العقود التي تفرض فيها المنافسة، مما يقلل من فئة الأغيار الطاعنة، وما يبرر ذلك عنصر المصلحة الذي اشترطه مجلس الدولة في الطاعن، حيث لا يشترط مجرد الإضرار بالمصلحة بل يجب أن يكون فيه إضرار مباشر

¹ - Laura PREUD'HOMME, op.cit, p.70.

بمصلحة الطاعن وبصفة واضحة، وبالتالي فإن هذا الضرر المباشر هو الرابط بين
العقد والمتنافس المستبعد².

إنَّ مجلس الدولة باشتراطه لعنصر الضرر المباشر للمتنافس المستبعد كان
يهدف إلى حماية العلاقات التعاقدية واستقرارها، على نقيض الطعن بتجاوز
السلطة الذي يكتفى فيه مجرد المساس بالمصلحة أو الإضرار بها¹.

غير أنَّه سرعان ما تبنى مفهوماً واسعاً للمتنافس المستبعد، ولمَّا كان ذلك فإنَّ
شروط القبول دعوى الطعن في صحة العقد كانت أكثر مرونة من تلك التي تتطلبها
دعاوى القضاء المستعجل التعاقدية وقبل التعاقد، وعليه يتم قبول دعوى المتنافس
المستبعد هنا حتى ولو:

-ولو لم يسمح لهم بتقديم ترشحه، أو عرض، أو عرض غير مناسب أو غير مشروع أو
غير مقبول.

-استعمل دعوى الاستعجال في المرحلة السابقة على التعاقد.

-يمكنه التذرع بجميع وسائل المشروعية وليس الوسائل المستمدة من عدم احترام
التزامات المنافسة والإعلان.

أمَّا عن مدة ممارسة الدعوى، فهي شهرين تحسب من يوم القيام بإجراءات
النشر اللازمة، ولا سيما عن طريق إشعار يذكر فيه إبرام العقد وشروط الإبرام²،
وعموماً تحسب مدة الطعن من يوم التبليغ أو النشر المناسبين للقرار المراد الطعن

² - pour plus de détail, voir: Elisabeth JURVILLIERS-ZUCCARO, op.cit, p.400-402.

¹ - Elisabeth JURVILLIERS-ZUCCARO, op.cit,p.324.

² - Léon-BERNARD KREPPER, Rationalisation des référés et recours en matière de contrats et marchés publics, Propositions de la CCI de région Paris Ile-de-France, p.24.

فيه، مع العلم أنّ قصر المدة يهدف إلى حماية العلاقة التعاقدية واستقرار المراكز القانونية الناتجة عنها³.

ب- سلطات قاضي العقد في هذه الدعوى:

مكن هذا الاجتهاد القاضي الإداري (قاضي العقد) من سلطات واسعة في التقدير متى تحقق من وجود أحد العيوب التي تؤثر في صحة العقد، فله أن يقدر النتائج التي يمكن أن تترتب على ذلك، حيث يجوز له إمّا أن يقضي بفسخ العقد برمته أو يعدل بعض شروطه، أو أن يحكم عند الاقتضاء بالاستمرار في تنفيذه تحت التحفظ بمراجعة إجراءات التسوية المتخذة بواسطة جهة الإدارة المتعاقدة، وإمّا أن يحكم بالتعويضات اللازمة لجبر الضرر الذي يمكن أن يصيب المتعاقد، ويجوز له أخيراً بعد التحقق من أنّ العقد لا يشكل اعتداء مفرطاً على المصلحة العامة أو حقوق الأطراف أن يقضي ببطالان العقد كلياً أو جزئياً مع تأجيل التنفيذ إذا اقتضت الضرورة ذلك.

بالرغم من السلطات الممنوحة له، فإنّه لا يمكن للقاضي النطق بوقف تنفيذ العقد¹.

2- التوجه الجديد للطعن المباشر في صحة العقد الإداري :

أصدر مجلس الدولة الفرنسي قرار **Tarn-et-Garonne** بتاريخ 4 أفريل 2014 والذي نقطة تحول في التقاضي الإداري، بل يعد سابقة قضائية حيث يسمح بفتح دعوى الطعن في صحة العقد (Tropic) للذين تضررت مصالحهم من عقد إداري²,

³ - Laura PREUD'HOMME, op.cit, p.73-74.

¹ -أورده، شعبان أحمد رمضان، مدى جواز الطعن بالإلغاء في منازعات العقود الإدارية، الطبعة 2، دار النهضة العربية، 2016، ص.96.

² - Yasmine Azi, L'ouverture du recours Tropic à tous les tiers justifiant d'un intérêt lésé par un contrat administratif, Disponible sur le site : www.village-justice.com.

كما أنه وباسم استقرار العلاقات التعاقدية أغلق مجلس الدولة بكل بساطة الطعون ضد القرارات الإدارية المنفصلة، وفي المقابل فتح لهم المجال للطعن في صحة العقد³. وللفهم أكثر نتعرض لضوابط ممارسة هذا الطعن وكذا أثر ممارسة الغير له والذي يترجم في السلطات الممنوحة للقاضي الإداري وهو قاضي العقد.

أ-ضوابط ممارسة الدعوى:

إنَّ الطعن في صحة العقد يتعلق بكل العقود الإدارية، كما أنه قد وضع حدا للطعن لتجاوز السلطة ضد القرارات الإدارية المنفصلة المكونة للعقد الإداري في مرحلة الإبرام¹، باستثناء طعن محافظ الدولة أثناء رقابته للمشروعية الذي يملك الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة التي تدخل في تكوين العقد، و يندرج ضمن ذلك الأعمال المتعلقة باختيار المتعاقد، والمداوات التي ترخص بإبرام العقد، وكذا قرار إبرامه².

ويكون الطعن مفتوحا لكل الأعيان، سواء ما تعلق بالأعيان المستبعدين الذين لهم مصلحة في إبرام العقد حتى ولو لم يتم تقديم ترشحهم، أو الذين منعوا من تقديم

³ - Camille Broyelle, Tiers et droit public, Rapport Français, mai 2015, p.5.

¹ - حيث أصبح بإمكان الغير الذي تحصل على حكم الإلغاء أن يطلب من قاضي الإلغاء أن يوجه أمرا للإدارة بأن تلجأ لقاضي العقد الذي يترتب النتائج الطبيعية لحكم الإلغاء وإعمال الأثر المنطقي له على العقد فيقوم بإبطاله. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص.100. ويشكل ذلك خطرا كبيرا على إستقرار المراكز القانونية وكذا المصلحة العامة، حيث أن إخطار قاضي التنفيذ من قبل الغير ليس محدد بمدة، إذ يمكننا أن نستشف ذلك مثلا من خلال إلغاء قرار إبرام عقد في 2000 وفي 2010 رفع الأمر الى قاضي العقد -بعد إجبار الإدارة على ذلك من قبل قاضي التنفيذ-الذي اعتبر العقد كأنه لم يوجد أصلا، إذا يمكننا نتصور الصعوبات التي قد تنشأ عن ذلك. Camille Broyelle, Tiers et droit public, op.cit, 2015, p.5.

² Les Recours contentieux lies a la Passation des Contrats de la commande publique, p.07. كقرار مع استثناء بعض القرارات التي يمكن أن يطعن فيها الغير عن طريق دعوى تجاوز السلطة، كقرار المصادقة على العقد. قرارات تنفيذ العقد إذا لم تتعلق بالمتعاقدين، القرارات المتعلقة بالأعمال التحضيرية لإبرام Concurrents évincés, tiers au عقود القانون الخاص والتي تخضع لإختصاص القاضي الإداري. أنظر contrat : quels sont vos recours après la signature d'un contrat public ?, Disponible sur le site : www.lapisardi-avocats.fr, p.3.

عروضهم، أو كانت عروضهم غير مقبولة، أو غير ملائمة...غير أنه عليهم أن يثبتوا أنَّ مصالحهم أضررت بصفة مباشرة وواضحة جراء إبرام العقد. أو ما تعلق بالأغيار الآخرين، كدافعي الضريبة المحلية الذين لهم مصلحة في رفع هذه الدعوى متى تضررت مصالحهم المالية من خلال الأثر المالي الكبير للعقد، وكذلك الجمعيات التي تدافع عن المصالح الجماعية إذا تضررت المصالح التي يدافعون عنها مباشرة من العقد، وتتوفر كذلك الصفة لأعضاء الهيئات التداولية للمجالس المحلية المعنية بالعقد، والوالي في إطار ممارسته لرقابة المشروعية¹.

ويمارس الطعن خلال شهرين تحسب من إتمام إجراءات النشر الملائمة، هذا بالنسبة للعقود المتعلقة بالأشغال العامة، أما العقود الممنوحة وفق إجراءات شكلية، يكون الإشعار بالمنح في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي ليبدأ حساب مدة الشهرين.

ب-سلطات القاضي الإداري:

يتمتع القاضي الإداري في هذه الدعوى بسلطات واسعة شبيهة بتلك التي تطرقنا إليها في موضوع طعن Tropic، وتتمثل عموماً: في الأمر بمتابعة تنفيذ العقد، ودعوة الأطراف من أجل اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تسوية وضعية العقد خلال أجل محدد، كما يمكن له في حالة المخالفات التي لا يمكن تغطيتها بإجراءات التسوية والتي لا تسمح بمتابعة تنفيذ العقد أن يأمر بتأجيل أثره، وبعد التأكد من أنَّ قراره لا يشكل اعتداءً مفرطاً على مصلحة العامة أن يأمر بفسخ العقد. كما له أن يبطل العقد كلياً أو جزئياً متى احتوى على مضمون غير شرعي أو شابه عيب من عيوب الرضا أو عيب آخر، ومتى تأكد من أن قراره هذا لا يشكل اعتداءً مفرطاً على المصلحة العامة.

¹ -Pour plus de détail, voir : Les Recours contentieux lies a la Passation des Contrats de la commande publique,op.cit, p.7.

ونزولا على ما تقدم، يمكن للقاضي أن يأمر الأطراف بدفع تعويض للطاعن جراء الإضرار بحقوقه².

ويمكن أن تكون دعوى بطلان العقد الإداري مصحوبة بطلب وقف تنفيذ العقد، على أن تتوفر فيه الجدية والاستعجال.

خاتمة:

أنشأ المشرع الفرنسي آلية الاستعجال في المرحلة السابقة على التعاقد لمجابهة إخلال الإدارة بقواعد الإعلان والمنافسة التي تخضع لها عملية إبرام العقد، ويعد ذلك خطوة عميقة منه في مكافحة الفساد وحماية المال العام. غير أنه لم يقف عند هذا الحد حيث دعم الغير بآليات جديدة تضمن له مقاضاة الإدارة جراء إخلالها بالتزامات المنافسة والإعلان حتى بعد إبرام العقد، وكذلك ما ذهب إليه القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة من تمكين فئة من الغير من الطعن في صحة العقد الإداري، بل أبعد من ذلك تمكين كل الأغيار الذين تتوفر لديهم المصلحة في الطعن في صحته.

إنَّ هذا التطور من شأنه أن يفضي إلى إيجاد حماية فعلية للمال العام من الفساد، ولكن رغم ذلك كله تبقى عملية الموازنة بين مبدأ المشروعية والمصلحة العامة وبينهما وبين استقرار المراكز القانونية حاضرة في كل الأحوال.

² - Les Recours contentieux lies a la Passation des Contrats de la commande publique, op.cit, p.8.

الضمانات الدستورية للوقاية من الفساد الإداري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020.

Constitutional guarantees for the prevention of administrative corruption in light of the constitutional amendment of 2020

محمد بن حيدة

المركز الجامعي نور البشير، البيض
benhmed04@gmail.com.

ملخص:

تعد الآليات الوقائية من أنجع أساليب الوقاية من الفساد وذلك لصعوبة تعقب آثاره بعد وقوعه باعتباره يتم في ظل النطاق القانوني ويمارسه موظفين مختصين، وعليه فقد رصد المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 بعض الآليات والإجراءات التي تفرض نوعا من المسائلة وتحقق نوعا من الشفافية من خلال إشراك المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي وتكريس الحق في الإطلاع والحصول وتداول المعلومات مما يدفع بالجهات الإدارية إلى الالتزام بالقوانين وتحري الشفافية.

الكلمات المفتاحية: ديمقراطية تشاركية؛ حق الإطلاع والحصول وتداول المعلومات؛ مسائلة؛ شفافية.

Abstract:

Preventive mechanisms are one of the most effective methods of preventing corruption because of the difficulty of tracking its effects after the fact that it is carried out under the legal scope and practiced by specialized officials, and therefore, under the Constitutional Amendment of 2020, the constitutional founder has monitored some mechanisms and procedures that impose some kind of accountability and achieve a kind of transparency by involving civil society in the conduct of local affairs and enshrining the right to access, access and

circulation of information, which leads administrative bodies to abide by laws and investigate transparency.

Keywords Participatory democracy; right to access, access and circulation of information; accountability; and lips.

مقدمة:

يعتبر الفساد آفة العصر الأولى ومشكلة القرن الراهنة التي تمثل أكبر عائق أمام التطور الاقتصادي والديمقراطي في دول العالم المعاصر، ويعتبر البحث عن آليات مكافحته وسائل الوقاية منه محور وجوه الاهتمام الدولي والداخلي، سواء من حيث إيجاد وسائل مكافحة، أو إقرار آليات الوقاية منه.

وتكمن أهمية الموضوع في أن الآليات الرقابية والوقائية تعد من أنجع أساليب مكافحة الفساد لما تفرضه من رقابة ومسائلة على الهيئات الإدارية قبل وقوعه خاصة أمام صعوبة مكافحة الفساد الإداري بعد وقوعه والذي غالبا ما يتم في ظل النطاق القانوني ويمارسه موظفين مختصين مما يشكل صعوبة في مكافحته وتعقب آثاره.

وعليه فقد وسع المؤسس الدستوري الجزائري بموجب تعديل 2020 من الآليات والإجراءات التي تفرض نوعا من الرقابة والمسائلة من خلال الحق في المشاركة في تسيير الشأن المحلي وتعكس نوعا من الشفافية على المعطيات والإجراءات المتعلقة بالتسيير بتكريس الحق في الإطلاع والحصول وتداول المعلومات المتعلقة بالشأن العام وهو ما يضمن الوقاية من الفساد من خلال دفع الجهات الإدارية إلى الالتزام بالقوانين وتحري الشفافية.

الإشكالية:

فما هي الضمانات التي رصدها المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2020 للوقاية من ظاهرة الفساد؟ وفيما تتجلى مظاهر الوقاية من خلال هذه الضمانات؟.

المنهج:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي كمنهج أساسي، وذلك باستقراء التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي عزز من الحق في المشاركة من خلال تكريس الديمقراطية التشاركية وكذا إقرار الحق في الاطلاع والحصول وتداول المعلومات وتحليلها لتحديد الضمانات التي رصدتها للوقاية من الفساد

الخطوة:

تم معالجة الموضوع وفق خطة منهجية تتضمن جزئين، تطرقنا (أولاً) إلى دور إرساء الحق في المشاركة في تسيير الشأن المحلي في الوقاية من الفساد وذلك من خلال التعريف بالديمقراطية التشاركية وإبراز آليات ممارستها (1)، ثم توضيح ضمانات إرساء الديمقراطية التشاركية في الوقاية من الفساد (2)، أما (ثانياً) فنتناول دور إرساء الحق في الحصول والإطلاع وتداول المعلومات في الوقاية من الفساد، من خلال (1) تحديد الأساس القانوني للحق في الإطلاع والحصول وتداول المعلومات، و(2) لإبراز ضمانات إرساء الإطلاع والحصول وتداول المعلومات في الوقاية من الفساد.

أولاً- دور إرساء الديمقراطية التشاركية في الوقاية من الفساد:

إن تكريس المؤسس الدستوري الجزائري للديمقراطية التشاركية هو تعزيز للحق في المشاركة في تسيير الشأن المحلي أمام عجز الديمقراطية التمثيلية من تمكين المواطنين في التأثير على القرارات التي تمسهم مباشرة¹، بعد أن كان يقتصر دور المواطن على اختيار من يمثله عن طريق الانتخاب، وهو ما يعزز من نظام المسائلة وفتح الطريق واسعاً أمام تعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي،

¹ مولود عقبوني، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مجلة القانون، المركز الجامعي أحمد زبانة بغيران، معهد العلوم القانونية والإدارية، العدد: 06، جوان 2016، ص: 210.

والمساهمة في إنجاح نظام اللامركزية الإدارية لأنها آلية لمسائلة المواطن للهيئات المحلية.

1- تعريف الديمقراطية التشاركية وآليات ممارستها:

لقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري الديمقراطية التشاركية ضمن الفصل المتعلق بالدولة، وذلك بموجب الفقرة الثالثة من المادة 16 من التعديل الدستوري 2020¹... تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني، ومما يلاحظ هو تعزيز المؤسس الدستوري لهذه المشاركة بإقحام المجتمع المدني كآلية ووسيلة لتكريس الديمقراطية التشاركية وهو المعنى الذي أغفله التعديل الدستوري لسنة 2016.

أ- تعريف الديمقراطية التشاركية:

تعرف الديمقراطية التشاركية بأنها مجموع الإجراءات والوسائل والآليات التي تتيح للمواطنين الانخراط المباشر في تسيير الشؤون العامة²، فالديمقراطية التشاركية لا يتم تعريفها في حد ذاتها، أي بوصفها مفهوما، بل يتم تعريفها من خلال الوسائل الموضوعية على ذمتها والهدف المقصود من تكريسها، فهي مشاركة المواطنين في القرارات والسياسات التي لها تأثير مباشر على حياتهم بدل الاعتماد الكلي في هذه القضايا على الأعضاء المنتخبين.

تعد الديمقراطية التشاركية امتداد لحق المواطن في اختيار من يمثله ليشمل حقه في الإعلام وفي التشاور والاستشارة والحق في اتخاذ القرار، فهي عملية مستمرة لا تتوقف بمجرد انتهاء عملية التصويت الانتخابي، وإنما تستمر خلال

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 82 المؤرخة في: المتعلق بالتعديل الدستوري 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري.

² تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ص: 06.

الفترة الانتخابية، كما أنها ليست وسيلة للمشاركة فحسب بل ضمانات أساسية لحماية حقوق وحرية الأفراد، على أساس أن حماية الحقوق والمصالح لا يتأتى إلا بالمشاركة في تحديد سياسات وأساليب الحكومة¹.

2- آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية:

لم يحدد المؤسس الدستوري آليات ووسائل ممارسة الديمقراطية التشاركية بموجب التعديل الدستوري 2016، وإنما تصدى لذلك بموجب تعديل 2020 حيث أقر بضرورة تشجيع إشراك المجتمع المدني كآلية للمشاركة وبذلك يصبح المواطن يتم من خلالها تعزيز مشاركة المواطن،

كما أنه وبالرجوع إلى مفهوم الديمقراطية التشاركية فإن من أهم الآليات الدستورية لممارستها هو الحق في الحصول على المعلومات والإطلاع عليها وتداولها وهو ما سنتناوله بالتفصيل في الجزء الثاني.

وقد كان لقانون البلدية السابق في إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية من خلال الباب الثالث من الفصل التمهيدي بعنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، مينا بعض أساليب ووسائل ممارستها بداية بواجب إعلام المواطن بالمسائل المتعلقة بشؤونه، حيث نصت المادة 11 منه على أن يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحدد في هذا القانون.

¹ المرجع نفسه، ص:52.

وعليه كخطوة أولى يجب إعلام المواطن ويكون ذلك بكل الوسائل والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكنه تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

كما خول قانون البلدية بموجب المادة 13 منه لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت شؤون البلدية أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا الذين من شأنهم تقديم المساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

ب- ضمانات إرساء الديمقراطية التشاركية في الوقاية من الفساد:

وعليه فإن تكريس الديمقراطية التشاركية دستوريا يضمن للمواطن المجال في الحماية والاقتراح والدفاع عن القضايا التنموية ويمنح له الفرصة في الاطلاع على الحلول والأسباب وملابسات القضايا ذات الشأن العام، وهو ما يعزز الوقاية من الفساد الإداري ويرسي قواعده ومبادئه بدفع الجهات الإدارية إلى التحلي بالمسؤولية من خلال الالتزام بالشفافية.

كما أن إشراك المؤسس الدستوري للمجتمع المدني دستوريا يصبح بموجبه عنصر مهم في متابعة مختلف عملية التسيير، وبذلك يفرض على الهيئات الإدارية الالتزام بالإجراءات القانونية مما يشكل ضمانة أساسية وقائية تكبح كل الأساليب التي يمكن أن تؤدي إلى الفساد.

وعليه فالديمقراطية التشاركية كوسيلة للمشاركة في تسيير الشأن المحلي، هي ضمانة وألية لحماية الحقوق والحريات المرتبطة بالشأن المحلي، كما تضمن ميزانا حقيقيا للمواطن من خلال الاطلاع على المضار وعلى المزايا التي يتقدمها المشاريع والقضايا التنموية، وتدفع بالمسؤول المحلي إلى التحلي بالمسؤولية تخوفا من المسائلة التي سيتعرض لها.

ثانيا- دور إرساء الحق في الاطلاع والحصول وتداول المعلومات في الوقاية من الفساد:

يعرف مبدأ الشفافية حق كل موطن في الوصول إلى المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي وحق الشفافية متطلب ضروري لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسسي¹، فهو يعبر عن الوضوح والتبليان في كل مجالات العمل التي تتم بين الإدارة العليا بحيث تكون المعلومة متاحة للجميع كل حسب اختصاصاته، وهو المعنى الذي يجسده الحق في الحصول على المعلومات أو الحق في حرية تداولها أو الوصول إليها أو الولوج إليها².

1- الأساس القانوني للحق في الاطلاع والحصول وتداول المعلومات:

يعتبر الحق في الحصول على المعلومات جوهر ومضمون مبدأ الشفافية ومن الحريات الفكرية التي لا غنى عنها في مجتمع ديمقراطي متحضر وذلك لما يلعبه من دور في نشر الأفكار وتبادل الآراء والخبرات ولما لها من تأثير قوي على المجتمعات، لأن تكوين الفرد لأفكاره وبناء قناعاته لا يكون ذا قيمة علمية وبنفعية إذا لم يتمكن من الإطلاع على المعلومات والتعبير عليها وتجسيدها ميدانيا، بل لا يمكن للفرد ممارسة حقوقه والمطالبة بها إذا كان يجهلها أصلا.

وبذلك يعتبر الحق في الحصول على المعلومات المكون الأساسي للتمتع بالحقوق المدنية والسياسية³، ويعرف بأنه قدرة الأفراد على الحصول على المعلومات

¹ فلاق محمد، دود سميرة، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري " تجارب دولية"، مجلة الردة لاقتصاديات الأعمال، العدد: 01، 2015، ص: 11.

² ميت هولم، الإنتفتاح والولوج إلى المعرفة دليلك إلى الشأن العام، المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، 2008، ص: 01.

³ محمد فوزي الخضرم، القضاء والإعلام حرية التعبير بين النظرية والتطبيق " دراسة مقارنة"، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية، رام الله، فلسطين، 2012، ص: 34. أنظر: أحمد عزت، حرية تداول المعلومات (دراسة قانونية) الطبعة الثانية، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، القاهرة، مصر، 2013، ص: 07.

والبيانات من المؤسسات الحكومية والاطلاع على السجلات ذات الصلة، وتسمح بعض الدول لأي فرد الحصول عليها دون أن يعد سببا لذلك.¹

ويرجع الأساس القانوني للحق في الحصول على المعلومات إلى القرار (59) للجمعية العامة للأمم المتحدة لسنة (1946)² الذي نص على " أن حرية الحصول على المعلومات حق أساسي للإنسان، وحجر الزاوية لجميع الحريات التي تنادي بها الأمم المتحدة"، وهو ما أكدته المواثيق الدولية.³

لذا فقد أولى المؤسس الدستوري أهمية خاصة للحق في الحصول على المعلومات بموجب التعديل الدستوري 2020 حيث نصت المادة (55) منه على أن " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها.

¹ أحمد درويش وآخرون، حرية تداول المعلومات في مصر، تقديم: إسماعيل سراج الدين، مكتبة الإسكندرية، مصر 2009، ص: 72.

² Pierinecavaggio, vers un droit d'accès à l'information publique, organisation des nations unies la science et la culture, 71ace de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France et le Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisi, UNESCO 2014. P:23.

³ حيث بينت المادة التاسعة (09) من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب مضمونه وبأن من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات، وأن يعبر عن أفكاره وينشرها في إطار القوانين واللوائح وحددت نطاقه والمتمثل في الحق في التماس المعلومات سواء أخذت هذه المعلومات صيغة الأنباء أو صيغة الأفكار، والحق في تلقيها واستلامها ونشرها وإذاعتها، أنظر: الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 87-38 المؤرخ في: 03 فبراير 1987، المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 06، المؤرخة في: 04 فبراير 1987. وأدرج الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة (2011) الحق في الوصول إلى المعلومات من واجبات الخدمة العامة والإدارة العامة، حيث نصت المادة السادسة (06) منه على ضرورة أن تقوم الإدارة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين حول التدابير والإجراءات المتعلقة بالخدمة العامة وإبلاغهم بالقرارات المتخذة ضدهم وبيان أسبابها وآليات الطعن القانونية المتاحة لهم، أنظر: الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، المنشور بالجريدة الرسمية العدد: 68، المؤرخة في 16 ديسمبر 2011.

لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.

يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق".

ومما تجدر الإشارة إليه أن التعديل الدستوري لسنة 2020 كان أكثر دقة من التعديل الدستوري 2016 حيث بين أشكال ممارسة هذا الحق وهو الاطلاع والحصول والتداول بعكس التعديل الدستوري الذي نص على الحصول فقط وذلك من خلال المادة (51) منه "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن، لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني، يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق".

وأقر قانون البلدية الحق في الإطلاع على المعلومات للمواطنين كوسيلة من وسائل مشاركتهم في تسيير شؤون البلدية حيث منحت المادة (14) منه صراحة لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ومنحهم الحق في الحصول على نسخ منها، أشكال ممارسته وضوابطها وذلك لتسهيل إعلام المواطنين بتسيير الشؤون المحلية.

كما تجدر الإشارة أن اعتراف المشرع الجزائري سبق وأن نظم الحق في الإطلاع على المعلومات بموجب العديد من النصوص القانونية المختلفة¹ باعتباره

¹ حيث اعتبر قانون الإعلام (05-12) الحق في الإطلاع على المعلومات بموجب المادة الخامسة (05) منه من الحقوق الضرورية التي تكفل الاستجابة لحاجات المواطن في مجال الإعلام والثقافة والتربية والمعارف العلمية، وتسهيل المعرفة للتراث التاريخي والوثائقي المحلي وتطوير المعارف التاريخية والثقافية، أنظر: القانون العضوي رقم 05-12، المؤرخ في: 12 يناير 2012، المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 02، المؤرخة في: 15 يناير 2012، المتعلق بالإعلام. وخولت المادة الثانية (02) من المرسوم الرئاسي المتعلق بالمنظومة الإحصائية، أنظر: المرسوم التشريعي رقم 01-94، المؤرخ في: 15 يناير 1994، المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 03، المؤرخة في: 16 يناير 1994، المتعلق بالمنظومة الإحصائية.

تجسيدا للحق في المعرفة، وضمانة لممارسة حرياته الأساسية في التفكير والرأي والتعبير، الاستجابة لحاجات المواطن في مجال الإعلام والثقافة والتربية والمعارف العلمية، بل اعتبر البعض أن الحق في لإطلاع على المعلومات يعد التزاما قانونيا¹.

وعليه فإن كان الحق في الاطلاع والحصول والتداول للمعلومات يعد تجسيدا للعديد من الحقوق الإنسان ويكرس العديد من الحقوق باعتباره الضمانة الأساسية التي تركز عليها العديد من الإجراءات القانونية ويترتب على تخلفها بطلان العديد من الإجراءات، فهو في نفس الوقت أحد الركائز الأساسية للوقاية من الفساد الإداري بإتاحة كل الإجراءات والمعطيات بما يسمح لأي مواطن بمراقبة سير هذه العمليات من جهة ويدفع السلطات الإدارية إلى الالتزام بالشفافية. تمهيدا وتقسيمًا لما يتضمنه من عناوين أكثر تفرعا.

2- ضمانات إرساء الحق في الإطلاع والحصول وتداول المعلومات في الوقابة من الفساد:

يهدف الحق في الحصول على المعلومات باعتباره تجسيد لمبدأ الشفافية إلى ضمان الدولة للنشر الواسع للمعلومات، وإتاحتها للجميع ودون تفرقة وبكافة الوسائل الممكنة مثل التوسع في النشر الإلكتروني، أو النشر الإعلامي، أو إتاحتها في المكتبات العامة أو غيرها من الوسائل بحيث يصبح الأصل هو الإتاحة، على أن يكون النشر في صيغة مبسطة يسهل فهمها للجميع.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري في تعديل 2016، لم يبين آليات تطبيقها وإنما اكتفى بإحالتها إلى التنظيم، وهو ما جسده المرسوم التنفيذي رقم 16-190

¹ محمد رايس، الالتزام بالإعلام قبل التعاقد، مجلة الحجة، منظمة المحامين لناحية تلمسان، قصر العدالة، تلمسان، الجزائر العدد: 01، جويلية 2007، ص: 23 وما بعدها.

المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية بموجب المادة السادسة (06) منه، والتي نصت على أن "الاطلاع على القرارات البلدية مجاني ويجب أن يتم بداخل المقرات التابعة للبلدية بحضور الموظف المعني..." وهو نفس المعنى الذي أشار إليه التعديل الدستوري لسنة 2020، وهو ما يلزم المشرع الجزائري بإصدار نص قانوني ينظم الحق في الاطلاع والحصول وكذا كيفيات تدول المعلومات.

أ- حرية ومجانبة الإطلاع والحصول وتداول المعلومات:

وتكمن الحرية في الإطلاع أنه مكفول لكافة الأفراد ودون تحديد لأسباب ومبررات الإطلاع، وهو المرسوم التنفيذي 16-190 المتعلق بكيفية الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدية والقرارات البلدية بموجب المادة (04) منه، وبأن طلب الإطلاع على القرارات البلدية يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أي تبرير وتحديد للأسباب.

وحتى يكفل ممارسة الحق في الإطلاع لكافة الأفراد فقد اعترف المشرع الجزائري بحرية ممارسته ومجانبيته، حيث نصت المادة الرابعة (04) من الأمر رقم (71-36) المتضمن إحداث مؤسسة وطنية للوثائق الوطنية¹ أن الوثائق الوطنية يجوز الإطلاع عليها بكل حرية ومجانا إلا إذا تعلق الأمر بصيانة ممارسة اختصاصات الحكومة والإدارة والنظام العام وشرف المواطنين.

وأجازت المادة (88) من المرسوم المتعلق بالمخطوطات الوطنية الإطلاع بكل حرية على المصادر الوثائقية لدى المحفوظات الوطنية بعد 25 سنة، وعلى الوثائق العمومية في أصلها دون حصر للمدة بزمان معين، وهو المعنى الذي أكدته المادة

¹الأمر رقم 71-36، المؤرخ في: 03 يونيو 1971، المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 49، المؤرخة في: 18 يونيو 1971، المتضمن إحداث مؤسسة للوثائق الوطنية.

العاشرة (10) من قانون الأرشيف الوطني¹، وبأنه يتم حفظ الأرشيف العمومي للإطلاع بحرية ومجانا بعد (25) سنة من إنتاجه.

بل ومن الضمانات التي رصدتها المشرع الجزائري لكفالة الحق في الإطلاع هي الحق في الطعن في حالة رفض الهيئة طلب الإطلاع الذي يقدمه المواطن.

ويقصد بمجانية الحق في الإطلاع على المعلومات أنه يتم دون مقابل مالي تعزيزا لمبدأ مجانية المرفق العام، وتجدر الإشارة إلى ضرورة التفريق بين الحق في الإطلاع على المعلومات والحق في الحصول عليها، لأن هذا الأخير يقتضي في الكثير من الحالات إبراز السبب وكذا تحمل نفقة الحصول عليها، وهو ما بينته المادة (14) من قانون البلدية وكذا المادة (08) من المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

كما بين أضاف التعديل الدستوري 2020 الحق في تداولها وهو ما يتيح الأفراد نشرها بكل الوسائل الممكنة حتى يتسنى إعلامها على النحو الواسع.

ب- توفير وسائل الإطلاع والحصول وتداول المعلومات:

كما يشكل توفير وسائل الحصول والإطلاع على المعلومات أهم ضمانات لممارسته وذلك بتعدد وسائلها مثل المطبوعات والصحف الرسمية لوحات إعلانات للعامّة النشرات المحلية المتواجدة لدى الهيئات العامة...إلخ، كما يلعب الإفصاح الإستباقي دورا محوريا في تحقيق قدر أكبر من الشفافية والانفتاح مع ضمان الحصول على المعلومات وتجنب تكاليف الطلب أو الانخراط.

¹القانون رقم 09-88. المؤرخ في: 26 يناير 1988، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 04، المؤرخة في: 27 يناير 1988، المتعلق بالأرشيف الوطني.

حيث أُلزم المشرع الجزائري المجلس الشعبي البلدي بموجب المرسوم التنفيذي 16-190 المتعلق بكيفية الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدية والقرارات البلدية استعمال كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية كما نص على ضرورة تخصيص فضاء مجهز بالوسائل لإعادة النسخ.

كما سخر المشرع الجزائري العديد من الوسائل المتنوعة التي تضمن الحق في الإطلاع وتتيح سبل الحق في المعرفة، بما يضمن ولوج الأفراد إلى المعلومات، حيث أقرت المادة (42) من المرسوم المتعلق بالمحفوظات الوطنية بالعمل على تسهيل المعرفة للتراث التاريخي والوثائقي المحلي وتطويره عن طريق تنظيم الملتقيات الدراسية والزيارات والمعارض والمحاضرات.

وبينت المادة الثالثة (03) من قانون الإعلام (05-12) أن وسائل تكريس الحق في الإطلاع تكون من خلال نشر وبث الوقائع، الرسائل، الآراء، الأفكار أو المعارف، عبر أي وسيلة مكتوبة أو مسموعة أو متلفزة أو إلكترونية وتكون موجهة للجمهور أو لفئة منه واعتبرت المادة السادسة (06) الفقرة الرابعة (04) من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة أن تضمن الإدارة العامة أن تكون الإجراءات والوثائق الإدارية مصممة بطريقة سهلة ولغة مفهومة.

بل ويعد إنشاء المشرع الجزائري لمركز للمحفوظات الوطنية¹ من أهم الآليات التي تجسد حرص المشرع الجزائري وتأكيد له لتكريس الحق في الإطلاع على المعلومات حيث نصت المادة الرابعة (04) الفقرة الثامنة (08) من المرسوم المتضمن إنشاءه أن الهدف من إنشاء المركز هو المحافظة على التراث الوثائقي الوطني

¹المرسوم رقم 87-11، المؤرخ في: 06 يناير 1987، المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 02، المؤرخة في: 07 يناير 1987، المتضمن إنشاء مركز للمحفوظات الوطنية.

واستغلاله وتبليغه للجمهور من خلال العديد من وسائل الإطلاع كإصدار المجلات الدورية والدراسات الوافية والوثائق وكل مصادر البحث.

ويمكن تكريس حق الإطلاع عن طريق إنشاء جهاز مستقل، أو وضع الإجراءات القانونية التي تمكن الأفراد من الحصول على المعلومة واللجوء إلى القضاء في حالة عدم التمكن من ذلك شريطة أن يتم كل هذا في غضون فترات زمنية قصيرة منصوص عليها في القانون وبعبارة أخرى يجب أن تتمتع هذه الإجراءات بالبساطة والسرعة والتكلفة المجانية والمحددة¹.

ج- طبيعة المعلومات التي يرد عليها الحق في الإطلاع والحصول وتداول المعلومات:

تنص القاعدة العامة على أن لكل فرد الحق في الحصول على المعلومات التي تحوزها الجهات الحكومية إلى إذا كانت هذه المعلومات ضمن النطاق الذي يقيد القانون، وقد أقر التعديل الدستوري 16-01 الحق في الإطلاع وبين طبيعة المعلومات التي عليها والمتمثلة في المعلومات، الوثائق والإحصائيات دون أن يبين مضمونها، وترك مجال تنظيمه إلى القانون.

إلا أنه وباستقراءنا لنصوص القوانين العادية تتضح المعلومات التي يجوز الإطلاع عليها، حيث بينت المادة (42) من القانون المتعلق بالمحفوظات الوطنية² بأن المعلومات التي يرد عليه الإطلاع تشمل كل الأوراق والوثائق المنتجة والمستلمة من الإدارات والجماعات والهيئات والشركات الوطنية والمكاتب والمقاولات والمصالح العمومية والحزب والمنظمات الوطنية.

1 حرية المعلومات والشفافية في مصر، المرجع السابق، ص: 15.

2 المرسوم رقم 77-67، المؤرخ في: 20 مارس 1977، المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 27 المؤرخة في: 03 أبريل 1977، المتعلق بالمحفوظات الوطنية.

واعتبرت المادة الثانية (02) من المرسوم المتعلق بالمنظومة الإحصائية أن الحق في الإطلاع يرد على الوقائع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأساليب عديدة.

ووضحت المادة (14) من قانون البلدية مضمون المعلومات التي يجوز الإطلاع عليها وهي مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، وتتضمن هذه الأخيرة جل أعمال البلدية وخاصة تلك التي تتعلق بمجال التسيير والتنظيم والشؤون المحلية.

واعتبر البعض المعلومات الجديدة بالإطلاع هي المعلومات التنظيمية والتشغيلية، القرارات والمعلومات المرتبطة بالخدمات العامة، معلومات متعلقة بالميزانية، معلومات عن الاجتماعات المفتوحة معلومات متعلقة باتخاذ القرار والمشاركة العامة وأن يكون القيد في حدود الاستثناءات التي يحددها القانون¹.

وعليه فإن القاعدة العامة هي أن كل إنسان له الحق في الإطلاع على ما يجري حوله باعتباره محور التطور وأن كل القرارات المتخذة والسياسات المنتهجة هدفها إشباع حاجاته وتنظيم حياته وتعزيز التكفل بحقوقه وحرياته فكان من الواجب أن يكون على إطلاع على ذلك ولا يتأتى هذا إلى بتعزيز ممارسة هذا الحق ليكون الأصل الإطلاع والاستثناء هو التقييد.

أما المعلومات التي لا يجوز الإطلاع عليها، فقد بين المشرع الجزائري بموجب التعديل الدستوري 16-01 الذي كرس الحق في الإطلاع القيود والاستثناءات التي يجب احترامها عند ممارسته وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة (51) "... لا

¹ آليات إتاحة وتداول المعلومات "دراسة مقارنة"، برنامج الشفافية والمساءلة، مركز دعم تنمية المعلومات، مصر

يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني...".

وهي القيود والاستثناءات التي سبق الإشارة إليها بموجب العديد من النصوص القانونية¹ ولعل ما تجدر الإشارة إليه من هذه الاستثناءات هو ما أشار إليه التعديل الدستوري صراحة وهو ضرورة احترام الحق في الحياة الخاصة للأفراد، وهو ما توضحه النصوص القانونية العادية بشكل صريح.

ونص المرسوم التنفيذي 16-190 المتعلق بكيفية الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدية والقرارات البلدية بموجب المادة (03) منه على المعلومات التي تستثنى من الإطلاع، ويتعلق الأمر بالحالات التأديبية، المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، القرارات البلدية ذات الطابع الفردي والمتعلقة بسير الإجراءات القضائية.

خاتمة:

إن الوقاية من الفساد الإداري تعد من أنجع الوسائل لمكافحة والتخفيف من آثاره، لذا فقد عزز المؤسس الدستوري الجزائري بموجب تعديل 2020 من الآليات الوقائية من خلال إقرار الديمقراطية التشاركية وإشراك المجتمع المدني

1 حيث استثنى المشرع الجزائري بموجب الأمر المتضمن إحداث مؤسسة للوثائق الوطنية المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة من الإطلاع بموجب المادة الرابعة (04)، حيث نصت أنه يجوز الإطلاع بكل حرية ومجانا على الأوراق والوثائق المكونة مؤسسة للوثائق الوطنية إلا ما يتعلق بصيانة ممارسة اختصاصات الحكومة والإدارة والنظام العام وشرف المواطنين، كما حددت المادة (88) من المرسوم المتعلق بالمخطوطات الوطنية مدة خمسين (50) سنة كمدة قانونية لجواز الإطلاع على القضايا الجنائية، وهو المعنى الذي أقرته المادة العاشرة (10) الفقرة الأولى (01) من قانون الأرشيف الوطني صراحة، عندما نصت بعدم جواز الإطلاع على المعلومات القضائية المتعلقة بالحياة الخاصة مطلقا، أما المعلومات الطبية فيكون الإطلاع عليها بعد مئة (100) سنة من تاريخ ميلاد الشخص، ومنعت الفقرة الثانية (02) من المادة (46) من قانون الإجراءات الجنائية استعمال المعلومات الفردية ذات الطابع الاقتصادي أو المالي المحصل عليها أثناء التحقيقات الإحصائية لأغراض المراقبة الجنائية.

كوسيلة لمشاركة المواطن في تسيير الشأن المحلي، وتكريس الحق في الحصول والاطلاع والتداول على المعلومات كضمان لمبدأ الشفافية.

وعليه فإن إقرار هاتين الآليتين يحقق المسائلة والشفافية واللذان تعدان من المؤشرات الأساسية لمكافحة الفساد، فضلا على أن تكرسهما دستوريا يمنحهما الحماية القضائية الدستورية من خلال القضاء بعدم دستورية النصوص التشريعات التي تأتي منافية لها، ويخول للأفراد اللجوء إلى القضاء الإستعجالي عند المساس بالحق في الحصول والاطلاع أو تداول المعلومات باعتبارها من الحريات الأساسية، حيث يمنح الحق لأي شخص يعتدى على حريته الأساسية من الإدارة أن يلجأ للقاضي الإداري الاستعجالي طبقا لأحكام المادة (917) والمادة (918).

كما نوصي بضرورة إسراع المشرع في إصدار النصوص القانونية التي تحدد الآليات والإجراءات التي تبين كيفية إشراك المجتمع المدني، وكذا ضرورة إلزام مختلف الهيئات العمومية بضرورة تخصيص فضاء لممارسة الحق في الحصول والإطلاع على المعلومات، على اعتبار أنه لا يمكن الحديث عن الوقاية من الفساد إلا في إطار قانوني يكفل الحق في المشاركة والحرية في الاطلاع والحصول وتداول المعلومات المتضمنة لإجراءات عملية التسيير.

الرشوة كشكل من أشكال الفساد و طرق محاربتها

Bribery as a form of corruption and ways to fight it

د بن يمينة خيرة
جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت
مخبر الأسواق، التشغيل، التشريع و المحاكاة
في الدول المغاربية.

د بن يمينة فاطيمة الزهراء
جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة
مخبر إدارة وتقييم أداء المؤسسات

F.beniamina1990@gmail.com

benyamina1984@hotmail.com

ملخص:

تضاعفت الرشوة وأصبحت تشكل خطرا حقيقيا على أخلاقيات المجتمع الجزائري وعلى استقراره وحسن سير إدارته ونمو اقتصاده، وأن الرشوة تمثل أكبر شكل من أشكال الفساد المالي انتشارا، ونجد من أهم الأسباب المؤدية للرشوة بالدرجة الأولى انعدام الضمير المهني والأخلاقي، لذلك لا بد من بذل مختلف الجهود للتخلص من هذه الظاهرة وذلك من خلال وضع قواعد وضوابط رديعية لحماية الموظف والمواطن، وتأمين المصلحة العامة والوظيفة العمومية.

الكلمات المفتاحية: الرشوة؛ الفساد؛ آليات مكافحة

Abstract:

Bribery has multiplied and has become a real threat to the ethics of Algerian society, its stability, the good functioning of its administration and the growth of its economy, and that bribery is the most widespread form of financial corruption, and we find one of the most important reasons leading to bribery in the first place the lack of professional and moral conscience. Various efforts must be made to get rid of this phenomenon by setting deterrent rules and controls to protect the employee and the citizen, and secure the public interest and public office.

Keywords: Bribery; Corruption; Control mechanisms

مقدمة:

لقد أدى النمو الاقتصادي عبر العقود الماضية إلى تفاقم مشاكل مستمرة على نحو يهدد مصير الأجيال الحاضرة والقادمة وهذا ما جعل موضوع الفساد المالي من المواضيع التي تشغل اهتمام المجتمع الدولي في الوقت الحاضر وهذا في ظل غياب مختلف المفاهيم التي تتعلق بالشفافية والمساءلة وحسن الحكم، ولهذا نجد أن موضوع الفساد قد استفحل وزادت المشكلات الناجمة عنه وتستحيل مكافحته.

فالرشوة واستغلال النفوذ والتهرب الجبائي وتبديد المال العام كلها مظاهر بما يعرف بالفساد المالي في الجزائر، ويكفي الإشارة إلى أن هناك رقم وحيد لإدراك حقيقة الظاهرة في الجزائر إذ أن حوالي 40٪ من الناتج الداخلي الإجمالي هي عبارة عن اقتصاد غير رسمي أي غير خاضع للجبائية والضرائب، كما تشير الإحصائيات أن الجزائر في السنوات الأخيرة احتلت المرتبة 90 في الفساد المالي من بين 180 دولة، ومن أهم المؤديات إلى الفساد المالي نجد بالدرجة الأولى انعدام الضمير المهني وتدني الوازع الأخلاقي بالإضافة إلى البحث عن الثراء في أقل وقت ممكن، كما توجد دوافع أخرى إلى ارتكاب هذه الظاهرة الشنيعة الفقر والبؤس و انحطاط المستوى المعيشي لأغلبية المواطنين وتدني الأجور مقابل ارتفاع الأسعار و كذا مظاهر البيروقراطية و ضبابية التدابير الإدارية الإقتصادية و الصفقات التي تتم خارج أطر المناقصات كلها تعد دافعا حيويا لتفاقم الظاهرة ولقد بذلت الحكومة الجزائرية جهودا كبيرة خلال السنوات الأخيرة في محاربة هذه الظاهرة. وتعتبر الرشوة أحد أكبر أشكال الفساد المالي والذي تكاثر وتضاعف وأصبح يشكل خطرا حقيقيا على أخلاقيات المجتمع الجزائري وعلى استقراره وحسن سير إدارته ونمو اقتصاده.

ولهذا سنحاول في هذا الموضوع دراسة الرشوة كشكل من أشكال الفساد المالي من خلال معالجة الإشكالية التالية :

هل محاربة الرشوة تعتبر أهم استراتيجيات القضاء على الفساد في الجزائر؟

و سوف نعالج الإشكالية من خلال المحاور التالية :

المحور الأول : الفساد وأهم آثاره

المحور الثاني : الرشوة كشكل من أشكال الفساد.

المحور الثالث : آثار الرشوة وأهم الحلول المقترحة للحد منها.

أولاً- الفساد وأهم آثاره

1-تعريف الفساد:

إن الفساد يعني إساءة الاستخدام للمسؤولية العامة بغية تحقيق المنافع و المكاسب لشخص أو لجماعة ما، ويحصل الفساد عندما يشغل الموظف العام منصبه للحصول على المال بطرق غير شرعية من خلال تورطه في أفعال غير قانونية وغير أخلاقية من شأنها إلحاق الضرر بالمصلحة العامة للمجتمع والانتقاص¹ من سياسة الدول ومؤسساتها، فكما عرفته منظمة الشفافية العالمية على انه سوء استخدام السلطة الممنوحة من اجل تحقيق منفعة خاصة

إن انتشار ظاهرة الفساد تعكس ضعف المنظومة السياسية والاقتصادية والقانونية للدولة وللتمييز بين الممارسات الفاسدة وغير الفاسدة فإن الفصل في ذلك الشفافية والمحاسبة، إذن إن الفساد حتى يتحول إلى ظاهرة عامة، فأن مرتكبيه يمارسونها تحت جنح الظلام ويخفونه من عيون الناس والفساد لم يعد مقصورا على دولة دون سواها، فالدول على مستوى العالم تعاني من الفساد و بدرجات متفاوتة و هو يكتسب أشكال عدة بما في ذلك الرشوة، المحسوبية، التهرب الضريبي و تبييض الأموال².

2-أنواع الفساد :

أ - الفساد الدولي:إن ظاهرة الفساد تأخذ أبعادا واسعة وكبيرة وتصل إلى نطاق عالمي³، وذلك ضمن نطاق الاقتصاد الحر وتصل الأمور إلى أن ترابط الشركات المحلية والدولية للدولة والقيادة السياسية بشكل منافع ذاتية متبادلة يصعب الحجز بينها، لهذا فهو الأخطر وعلى مدى واسع لقد أشار تقرير منظمة الشفافية العالمية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالا غير

¹ مجاشع محمد علي ، دور التلفزيون في مكافحة الفساد، العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ص 16

² مصطفى كامل السيد، الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1999.

³ روبرت كالنتجارد، التعاون الدولي لمكافحة الفساد، مجلة التمويل والتنمية، مارس 1998، صندوق النقد

الدولي، واشنطن 2003.

مشروعة، تليها الشركات الفرنسية، الصينية والألمانية كما يشير التقرير إلى أن جيشا كبيرا من كبار الموظفين في أكثر من 136 دولة يتقاضون مرتبات منظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات، ولقد احتل قطاعي المقاولات وصناعة الأسلحة في الدول الكبرى على سبيل المثال رأس القائمة من حيث كونهما أكثر فروع النشاط الاقتصادي التي تنشط في مجال تقديم الرشاوى إلى المسؤولين الحكوميين في الدول النامية لتمير أعمالهم وخدمة مصالحهم.

ب الفساد المحلي: يقصد به ما ينشر من مظاهر داخل البلد الواحد ولا ينأى عن كونه فساد صغار الموظفين ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع عادة ممن لا يرتبطون في مخالفتهم بشركات أجنبية تابعة لدول أخرى ولا يزال هذا الفساد هو الأكثر انتشارا في المجتمع، وعلى الرغم من أن الفساد ظاهرة عالمية شديدة الانتشار فإن ذلك لا يخفف من شدة خصوصيتها وكثافتها في بعض المجتمعات .

3- أقسام الفساد:

أ. فساد القطاع العام: لقد وجد قطاع الدولة لكي يبقى، وبقاؤه مرهون بأدائه وفعالته وتحقيق الأهداف التي وجد من أجلها أصلا لخدمة المجتمع وأفراده ولكن الشكوى كانت ومازالت من الفساد والصدارة¹ الذي يعم مؤسسات الدولة حتى إن من هم في السلطة أنفسهم وفي مختلف مواقعهم يشكون من هذا الفساد في خطيهم وتصريحاتهم، نسمع ادعاءاتهم للإصلاح والحرب على الفساد إذ يبدو وأن القطاع العام مرتفعا خصبا للانحرافات الإدارية والسرقات المالية، لأن الحافز الفردي غائب والمصلحة الشخصية للقائمين على النشاط الاقتصادي غير متوفرة، فيكون التعويض دائما وذلك النمط من التوظيف العام لصالح الخاص و تحويل المواقع إلى دكاكين يجلب أصحابها المنافع ويستغلون المواقع من أجل أهداف لا علاقة لها بأن تريح المنشآت والشركات العامة أو تخسر مادامت الدولة هي المالك الوحيد القادر على تعويض الخسائر وتغطية السرقات بل وربما والتستر على فساد الكبار أحيانا.

ب- فساد القطاع الخاص: لقد أشار تقرير منظمة الشفافية العالمية كما سبقت الإشارة إلى أن الشركات التي تمارس أعمالا غير مشروعة هي الأمريكية وتليها

¹ محمود صادق سليمان، الفساد: الواقع والدوافع والانعكاسات السلبية، مجلة الفكر، العدد (45)، الشارقة: مركز

بحوث الشرطة الشارقة، 2005، ص.147

الشركات الفرنسية والصينية والألمانية، كما يشير التقرير إلى أن جيشا كبيرا من كبار الموظفين في أكثر من 136 دولة يتفاوضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات وتزداد هذه الدول في شرق أمريكا اللاتينية.

وقد يأتي كبار الضباط في الجيش والشرطة وكبار المسؤولين السياسيين في مقدمة هذا الحشد الهائل من الناس، ويشير تقرير الشفافية الدولية المشار إليه انه تم اكتشاف قرابة 30 مليون دولار أمريكي قدمتها الشركات الأمريكية لتسهيل إبرام أكثر من 60 عقدا للشركات الأمريكية في الخارج.

4-مظاهر الفساد:

أ. الفساد السياسي:

تشير مظاهر الفساد والانحرافات المالية إلى مخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي 'المؤسسة السياسية' في الدول وعلى الرغم من إن البعض من المختصين يرى أن الفساد السياسي تشمل فساد مالي وأخلاقي، وبناء عليه فإنه تم وضعه كمظهر منفرد من مظاهر الفساد.

لا شك أن هناك فارقا بين تلك المجتمعات التي تنتهج أنظمتها السياسية أساليب الديمقراطية وتوسع المشاركة بين الدول التي يكون فيها الحكم شموليا، ميالا إلى الديكتاتورية، لكن العوامل المشتركة لانتشار الفساد، كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في نسق الحكم الفاسد، غير الممثل لعموم الأفراد و المجتمع في بناء التنمية الإنسانية، ومن ثم لا يحقق طموحاتهم في العيش الكريم.

فنسق الحكم هذا يسخر البلاد والعباد لخدمة مصالح مسئولين تمسك بمقاعد السلطة والثروة عنوة، مثلما أن غياب القدرة السياسية وتفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية، والمقالات في مركزية الإدارة الحكومية وضعف أداء السلطات الثلاثية التشريعية والتنفيذية والقضائية هي العوامل الأكثر تسببا في انتشار الفساد¹.

¹ نادر فرجاني: الحكم الصالح: رفعة العرب، في صلاح الحكم في البلدان العربية، المستقبل العربي (دورية)، العدد (256) حزيران، 2000، بيروت، ص 5.

أما مظاهر الفساد السياسي فيمكن ملاحظتها في الحكم الشامل الفاسد وفقدان الديمقراطية وفقدان المشاركة، فساد الحكام وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد، وتفشي الفئوية والعشائرية والطائفية العرقية. 'صورة عن نظام الأسرة الملكية المستبدة' وتولي الأقارب للمناصب كبديل عن اختيار الأكفاء لتولي المناصب عبر التنافسية، وتفشي المحسوبية.

ب - الفساد المالي:

تشير مظاهر الفساد والانحرافات المالية إلى مخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدول والمؤسسات أو مخالفة القواعد والأحكام الخاصة بطبيعة عمل كل إدارة أو مؤسسة أو مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص و مراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات. وتتجلى مظاهر الفساد المالي في: الرشاوي والاختلاس والتهرب الضريبي و تخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية وإعادة تدوير المعونات الأجنبية للجيوب الخاصة وقروض المعاملات التي تمنح بدون ضمانات وعمولات عقود البنية التحتية والعمولات والإتاوات المحصلة بحكم المناصب وظاهرة تسخير سلطة الوظيفة لغرض السخرية على الآخرين في غير الأعمال الرسمية المكلفين بها وظاهرة الإسراف في استخدام المال العام التي تأخذ أشكالا وصورا مختلفة أكثرها انتشارا هي تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث" و الرواتب المدفوعة بلا عمل حقيقي على حشد الأصحاب المرافقة والحراسة، فضلا عن المبالغة في استخدام السيارات الحكومية في المنزلية والشخصية وإقامة الحفلات الترفيهية في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع لكبار المسؤولين تملقا ونفاقا ومن أخطر هذه الصور لجوء الإدارات والمؤسسات إلى استخدام خبرات أجنبية ذات تكلفة اقتصادية ومالية عالية في وقت تكون فيه الخبرات الوطنية على أتم استعدادها، وجاهزيتها بتكلفة مالية رمزية مقارنة بتلك التي تدفع بالقطاع الأجنبي.

ج- الفساد الإداري:

يعرف الفساد الإداري بأنه انحراف أو خلل في مسار عمل الوظائف الإدارية عن شكلها السليم، من خلال استخدام الموظف صلاحياته المهنية لتحقيق مصلحة

خاصة أو لتحقيق مكسب مالي، كما يمكن القول أن الفساد الإداري يسبق الفساد المالي وهو يمثل نتيجة حتمية له¹.

تشير مظاهر الفساد والانحرافات الإدارية و الوظيفية أو التنظيمية إلى تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساليب العمل و بحسن انتظامه ، أما مظاهر الفساد المالي فيمكن ملاحظتها في: عدم احترام أوقات مواعيد العمل في الحضور ، و الانصراف أو التراخي و التكاسل و النكوص و السلبية و عدم تحمل المسؤولية ، و إفشاء أسرار الوظيفة و الخروج عن العمل الجماعي و غيرها. و الواقع أن مظاهر الفساد الإداري متعددة و متداخلة و غالباً ما يكون انتشار أحدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى. و مما لا شك فيه أن أخطر مظاهر الفساد المالي هو اختلاس المال العام ، الذي نشأت الحكومات و السلطات على صونه و حفظه مثلما نصت و إنفاقه في قنواته المشروعة وفقاً لدواعي الحاجة و مقتضيات المصلحة العامة. و الفساد الإداري هو عدم القدرة على التحكم في ضوابط العمل. و بالتالي عدم القدرة في تحقيق أهداف المنشأة و تغليب المصالح الشخصية على مصالح العمل و العمولات و الرشاوى ، و قد يأتي من التسبب و من عدم وجود آلية نشطة للإيصال و التبليغ أو ما يسمى التغذية المرتدة بين بيئة العمل و المسؤول الأول².

د. الفساد الأخلاقي:

تشير مظاهر الفساد و الانحراف الأخلاقي و السلوكي إلى مخالفات و المتعلقة بمسك الموظف الشخصي و تصرفاته.

كأن يرتكب فعلاً فاضحاً بالحياء في أماكن العمل و أن يلعب القمار أو يستعمل المخدرات أو يسيء إلى مصلحة الجمهور أو أن يطلب من أي كان هدية أو عملة أو بقبشيشاً أو أن يجمع بين الوظيفة أو أعمال أخرى خارجية دون إذن إدارته ، أو أن يستغل السلطة لتحقيق فوائد شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أنه يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمى "المحاباة الشخصية" و الذي يعني

¹ ياسر خالد بركات الوائلي: الفساد الإداري... مفهومه وأسبابه ومظاهره مع إشارة إلى تجربة العراق في 2006.

العدد 80 ، النيا شبكة، الفساد، <http://www.annabaa.org/list/send/share.htm>

² عمر قشاش: وجهة نظر حول واقع قطاع الدولة ومعاناته وضرورة إصلاحه العام يبدأ بالسياسة وإطلاق الحريات الديمقراطية للشعب، ص 18.

اختيار الأقارب والمعارف والأصدقاء وأبناء العشيرة الواحدة والمدينة الواحدة و "المحسوبية السياسية" التي لا يتوقف عند حدود اختيار المواليين سياسيا وحزبيا فحسب وإنما تلك التي تمتد إلى معاقبة الخصوم السياسيين والحزبيين بحرمانهم بل وفصلهم من الوظائف العامة، دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدان. لقد ترتب عن انتشار ظاهرتي المحسوبية والوساطة في المجتمعات النامية و منها العراق، إذ شغلت الوظائف العامة والمراكز الوظيفية العليا بأشخاص غير مؤهلين وكفوئين، مما أضر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج .

إن الفساد المالي والأخلاقي متلازمان في أغلب الأحيان، إلا في حالات نادرة لان الأصل إن الفساد هو أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خلل في النسق الكلي "المجتمع" إذن إن القبول الغير المسموح للشكل الأخلاقي لمنظومة السلوك و التصرفات ينتج عن تآكل قواعد الأخلاق و القيم لدى الفاسدين¹. وتتجلى ظاهرة الفساد بمجموعة من السلوكيات التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة ويمكن اجمالها كما يلي:

- 1) الرشوة: أي الحصول على أموال أو أي منافع أخرى من خلال تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول.
- 2) المحسوبية: أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة...
- 3) المحاباة: أي تفضيل جهة على الأخرى في الخدمة بغير حق الحصول على مصالح معينة.
- 4) الواسطة: أي التدخل لصالح غرض ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل و الكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لاسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو مستحق.
- 5) نهب المال العام: أي الحصول على أموال الدولة و التصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة.

¹ عياد عبد العزيز، تبييض الأموال والقوانين والإجراءات المتعلقة بالوقاية منها و مكافحتها بالجزائر، دار الخلدونية، الطبعة الأولى 1428هـ-2007م.

6)الابتزاز:أي الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصف بالفساد.

5-أسباب الفساد:

أ-العوامل السياسية:و في ظلها تتباين مستويات الفساد صعودا و هبوطا تبعا لقوة وضعف الحريات المدنية لا سيما حرية الصحافة و استقلالية وسائل الإعلام كافة و حرية نشاط مؤسسات المجتمع المدني من عدمها و طريقة تنظيم الحملات الانتخابية و التي مجتمعا مدخلا للفساد.

-تدني مستوى الرقابة بكل أنواعها و عدم وضوح الاختصاصات الوظيفية و تضارب القوانين و الأنظمة و اللوائح.

- ضعف الخضوع للمسائلة بالإضافة إلى أن المواد القانونية المكلفة بتنفيذها غير مهيأة للقيام بهذه الوظيفة المعقدة على أكمل وجه.

ب-العوامل البيروقراطية:تشكل بيئة البيروقراطية مرتعا للفساد و كلما كثرت القوانين و التعليمات و تداخلت مع بعضها البعض كلما كثرت محاولات الالتفاف عليها من قبل المسؤولين الحكوميين، لا سيما في ميدان الخدمات و الدوائر المالية و الضريبية و تتوقف مساحة الفساد على الصلاحيات التي يتمتع بها المسؤول الحكومي و على مدى محاسبة المسؤولين عن القرارات التي يتخذونها بعيدا عن روح القانون أي كلما زادت الصلاحيات و تراخت المحاسبة كلما اتسعت رقعة الفساد.

ج- العوامل الاقتصادية:

- ميراث الاقتصاد الموجه و عولمة التجارة و أهمية المال المتزايد للحصول على ما تقدمه التكنولوجيا العالمية من رفاهية...

و تتصل العوامل الاقتصادية اتصالا وثيقا بالعوامل البيروقراطية التي تؤسس العلاقات الاقتصادية، تتسم بالاستغلال نتيجة غياب المشاركة و الشفافية و المحاسبة، حيث تستغل العقود الحكومية الإعفاءات الضريبية لتحقيق المنافع الشخصية¹.

6- أثار الفساد و نتائجه:

¹ مصطفى كامل السيد ود. سلام سالم زرنوقة - الفساد والتنمية - مركز دراسات وبحوث الدول النامية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة عام 1999 - ص 8.

من الطبيعي أن يكون لانتشار هذا السلوك الفاسد اثر سلبية على مجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية خصوصا ومن هذه الآثار و النتائج:

- إضعاف النمو الاقتصادي وزعزعة الثقة بمناخ وفرص الاستثمار.
- ارتفاع تكاليف الصفقات وتراجع مستوى الجودة والخدمات المطلوبة.
- النيل من مصداقية الدول ودرجة الموثوقية بها وبشرعيتها.
- ارتفاع التكاليف الإدارية نتيجة لانخفاض العائدات الحكومية وزيادة المدفوعات.
- نزيف الموارد إلى خارج البلاد وإلى جيوب وحسابات المستفيدين على حساب القطاع الحكومي والعاملين فيه والمجتمع.
- تغليب الخاص على العام.
- غياب أو تراجع منظومة القيم الأخلاقية والوطنية والبعد عن الالتزام بالقوانين والأنظمة النافذة وغير ذلك.

كما تظهر أهم مخاطر الفساد في تغييرها للحوافز والدوافع السلوكية بحيث تسود نوع من الأنشطة الإنتاجية الساعية إلى الربح السريع إلى جانب الطاقات الإنتاجية المحتملة من خلال جهود ملاحقة متابعة الفساد التي تؤثر بجانب كبير على الموارد.

فالفساد ينتشر بشكل عام وملحوظ نتيجة لضعف أجهزة الإدارة العامة رغم أن العديد من الباحثين يتوقف عند مشكلة انتشار الفساد في أوساط الطبقات السياسية وخاصة العليا منها مقارنة بأوساط الإداريين البيروقراطيين.

ثانيا - الرشوة كشكل من أشكال الفساد:

1- مفهوم الرشوة كشكل من أشكال الفساد.

الرشوة خطر كبير على أمن الدولة من الداخل والخارج ومظهر من مظاهر الأمراض الاجتماعية المضرة، وهي اتفاق بين شخصين يعرض بموجبه أحدهما على الآخر عطية أو وعدا يعطيه أو فائدة يقبلها لأداء عمل أو الإمتناع عن عمل يدخل في

أعمال وظيفته أو مأموريته. و الرشوة تعني أيضا حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال تخالف للتشريع أو أصول المهنة¹.

يستفاد من هذا التعريف أن الرشوة تستوجب شخصين هما:

1- صاحب مصلحة يدفع للموظف أو من في حكمه عطية أو وعدا يعطيه أو فائدة أو يستجيب لطلب هذا الموظف أو من في حكمه بدفع عطية لقضاء مصلحته و يسمى الراشي.

2- الموظف أو من في حكمه الذي يقبل العطية أو يظلمها من أجل أداء عمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته و يسمى المرتمشي.

2-أنواع الرشوة:

نستطيع أن نميز نوعين:

أ- الرشوة الكبرى:ترتبط عادة بالتأثير على صانعي القرار و يشارك فيها مسؤولون على مستويات رفيعة و وزراء و رؤساء دول.

ب-الرشوة المحدودة:يشارك فيها مسؤولون في مصلحة الهجرة و موظفوا الجمارك و رجال الشرطة و ما إلى ذلك و عادة ما تكون بسبب التعجيل لإنهاء إجراءات روتينية أو عدم إنهاء تلك الإجراءات على الإطلاق.

ولتحديد أنواع المعاملات التي تجذب الرشوة الكبرى هناك ثلاثة معايير:

1- حجم المشروع:فإذا لم يكن حجم المشروع أو موضوع التبادل كبير بما فيه الكفاية لا يوجد داع للاهتمام به.

2-فورية المكافأة:حيث أن الحصول على الرشوة على مدى سنتين أو ثلاث سنوات لا يعتبر حافزا حقيقيا.

3- الوضوح:فكلما زاد تعقيد و تقنية موضوع المعاملة كلما قلت احتمالات إثارة الأسئلة بشأنها.

و عادة ما يكون التركيز على الرشوة الكبرى و الهدف من ذلك ليس التقليل

من شأن الرشوة المحدودة التي تضر عادة بنوعية حياة المواطن العادي ، خاصة

¹ يوسف، حسين يوسف ، الفساد الإداري والاقتصادي والكسب غير المشروع وطرق مكافحته، منشورات دار التعليم. الجامعي، ط. 1. ، الإسكندرية، مصر، 2014.ص.369.

الأكثر احتياجا في المجتمع ولكن لأن الرشوة الكبرى يمكنها أن تؤدي إلى تدمير الدول فإذا تفتشت الرشوة الكبرى يضيع الأمل في إحكام الحصار حول الرشوة المحدودة¹.

3- تجريم الرشوة:

يؤدي تجريم الرشوة إلى إحداث أثار بالنسبة لتحصيل ضرائب الشركات. فحتى وقت قريب ساد وضع في جميع الدول الأوروبية يتم بمقتضاه اعتبار الرشواى خارج الحدود "مصروفات عمل" وبالتالي تخصم من الضرائب أي أنها دعم للرشوة. و تلتزم اليوم جميع دول ال OECD بتغيير ذلك الوضع، كما قامت بريطانيا بتغييره بالفعل. وعلى الرغم من أنه في ظل نظام القانون الأنجلو ساكسوني العام يعتبر المتهم بريئ حتى تثبت إدانته فإن نفس الفرضية لا يعمل بها في حالة الخلاف مع الهيئات الضريبية. كما يغير التجريم من موقف مراجعي الحسابات، ففي حين تتحدد واجبات المراجعين الخارجيين في التنبيه على عدم قانونية أي مصروفات ترد في سجلات الشركة، فإن تقاعسه عن ذلك يعرضه للمحاكمة بتهمة الإهمال من قبل أي شريك غير راض عن نتائج المراجعة.

وقد وضع التحالف أيضا مفهوما جديدا يسمى "جزر التكامل" ويتناول استخدام قانون محاربة الرشوة في العقود العامة الرئيسية. يلزم القانون جميع أطراف العقد سواء المسؤولين الحكوميين أو مدير الشركات الذين يوقعون على العقد منفردين بعد عرض أو تقديم أي مبالغ مالية إضافية.

5- أسباب الرشوة:

الفساد يمثل أخطر القضايا التي تهدد بحق اقتصاديات الدول وأضحى من المهم اليوم أكثر من أي وقت مضى التنبه لهذا العدو وإعلان الحرب المنظمة عليه فهو ينخر في جسد الاقتصاد والتنمية والإدارة ويتعدى ضرره الفادح وأثاره السلبية على الاقتصاد إلى التأثير المباشر على الحياة الاجتماعية والثقافية وغيرها. ومن بين الأسباب التي أدت إلى انتشاره²:

- عدم تجريم الرشوة: حيث كان متاحا دفع رشوة شرعية لرؤساء الدول ووزرائهم وصولا إلى أدنى المراتب الإدارية في البلدان الأوروبية بهدف التغلب على المنافسين و

¹ العبد جورج. العوامل والآثار في النمو الإقتصادي والتنمية. في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006.

² الصيرفي محمد. الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري. الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية، 2008، ص 20

ذلك بفضل خدعة ضريبية تؤدي بكل بساطة إلى حسم الرشوة من حساب الضرائب الموجبة.

- ويرى بعض الباحثين السلطات و الصلاحيات التقديرية الممنوحة للإداريين يعد بابا واسعا من أبواب الفساد الإداري في نظرهم وذلك لخضوع هذه الصلاحيات تفسيراً وتطبيقاً لإدارة الشخص الذي يتولى القيام بها مما يمكنه من استغلالها أو إساءة استعمالها دون أن يكون نظرياً مخالفاً لنص قانوني أو نظام إداري.

- انعدام التوازن في مستوى دخول الأفراد مما ينتج عنه عدم ملاءمته حاجاتهم و نتيجة لذلك يعتمد بعض الموظفين ارتكاب جريمة الرشوة بكل صورها إرضاء لرغبتهم الشخصية على حساب المصلحة العامة و التفاوت في توزيع الدخل بزيادة دخل البعض و بروز صرفهم البدخي يجعل شريحة من المواطنين تحس بالحرمان فتسعى هي الأخرى على العمل للكسب غير المشروع أيا كان مصدره و لو كان رشوة خائناً للأمانة التي أولته إياها الدولة و الأمانة هنا بمعنى الإلتزام على مصالح الدولة و المواطنين .

- استغلال النفوذ و السلطة لتسهيل التراخيص و المعاملات مقابل نسبة مئوية تترجم إلى مال نقدا و عدا لإعاققتها و لو كانت عرقلتها ضد الصالح العام.

- تدني مستوى الرقابة بكل أنواعها و عدم وضوح الإختصاصات الوظيفية و تضارب القوانين و الأنظمة و اللوائح و سوء التنظيم في الجهاز الإداري و المالي و ضعف التنسيق في العمل و شيوع البيروقراطية و تدني رواتب رجال الرقابة الخ.

- ميراث الاقتصاد الموجه و عولمة التجارة و أهمية المال المتزايد للحصول على ما تقدمه التكنولوجيا العالمية من رفاهية.

- ضعف الخضوع للمساءلة بالإضافة إلى أن المواد القانونية المكلفة بتنفيذها غير مهيأة للقيام بهذه الوظيفة المعقدة على أكمل وجه.

- حجم السكان و شراء الموارد الطبيعية ترتبط ايجابيا بانتشار الرشوة.

المحور الثالث : أثار الرشوة و أهم الحلول المقترحة للحد منها.

1- أثار الرشوة:

تتمثل أكبر الأثار وضوحاً في الزيادة المباشرة التي تطرأ على تكلفة المعاملات

فإذا قلنا أن قيمة الرشوة ستكون 10 فإن البائع لن يتقبل جزء كبير منها في نهاية

الأمر ولكنه سيضمونها في السعر الذي عرضه بل إن دفع الرشاوي يتيح للبائع أن يضمن مبلغا أكبر من قيمة الرشوة.

و إذا كانت المعاملة تحتوي على سلع أو خدمات مستوردة ستؤدي زيادة تكلفة الواردات إلى زيادة حجم العملة الأجنبية التي تصرف للبائع لإكمال المعاملة و تعتبر مثل تلك العملة في كثير من الدول النامية من الموارد النادرة.

غير أن هذه الزيادة في التكلفة لا تعتبر بأي حال من الأحوال الجانب الأكثر جدية بين الجوانب الأخرى فعندما يكون احتمال الحصول على مكاسب شخصية عنصرا من العناصر يتحول سريعا ليحتل مكانة العنصر الأوحد الهام في المعاملة مع إزاحة عناصر التكلفة و النوعية و موعد و كيفية التوريد و جميع الاعتبارات القانونية الأخرى جانبا عند الموافقة على منح العقود. و ينتج عن ذلك اختيار موردين غير مناسبين أو مقاولين غير ملائمين بالإضافة إلى شراء السلع غير المناسبة. و نتيجة لهذا النوع من اتخاذ القرارات يتم إعطاء أولوية للتوريدات و المشروعات غير الضرورية على حساب الأولويات الوطنية لهامة بدون سبب إلا سبب تمكين متخذوا القرار الحكوميين من الحصول على رشاوي ضخمة. و إذا أخذنا في اعتبارنا أن التوريدات العسكرية هي من الفئات السلعية التي تجتذب بالفعل الفساد الأكبر فلا نندهش إذا علمنا أنها كثيرا ما تشتري من دون أي داع.

و إذا وضعنا جانبا الضرر الاقتصادي الذي يسببه الفساد الأكبر فلا نغفل الضرر الأخلاقي الذي لا يقل خطورة عن الضرر الاقتصادي، فبينما درجنا على سماع أقوال تتردد في العالم المتقدم "يجب أن نستجيب لأساليبهم في إنجاز المعاملات، إن الرشوة جزء من ثقافتهم ما نعتبره خطأ هنا يعتبر صواب هناك"

و كلمة "هناك" تشير إلى أي دولة نامية، غير أن هذا العذر يرفضه الشرفاء في إفريقيا و آسيا و أوروبا الشرقية و أمريكا اللاتينية قائلين أن الرشوة الكبرى تنتشر بالطبع في الدول النامية أكثر منها في الدول الصناعية و لكن ذلك لا يعني أنها جزء من ثقافة أي شعب.

و نتيجة للفساد الأكبر فإن المؤسسات الديمقراطية تتقبل أعباء كثيرة فكما قال ادموند بورك عام 1777م أحد رجال السياسة البارزين وهو من أصل انجليزي الندي "لا تستطيع الحرية أن تستمر طويلا بين شعب فاسد بشكل عام"

و كأنه يتنبأ بما سيحدث في بعض الدول الإفريقية ودول أمريكا اللاتينية بعد قوله هذا بقرنين من الزمان ففي حين لم يؤدي الفساد بالضرورة إلى الإنهيار الكامل للديمقراطية ، فقد نتج عنها تدهور في نوعية الديمقراطية في بعض تلك البلدان، فعلى سبيل المثال الوزراء والمسؤولين الفاسدين في بعض تلك الدول لا يستطيعون السماح للصحافة الحرة و وسائل التعبير الحرة بل و المعارضة البرلمانية بالكشف عن أنشطتهم كما يمكن أن تلعب الثروات الناجمة عن عمليات فساد كبرى دورا كبيرا في تمكين السياسيين الفاسدين عن طريق وسائل فاسدة من الإستمرار في الحكم.

-الفساد يؤدي إلى إضعاف النمو: إذ يهبط بجودة البنية الأساسية و الخدمات العامة و يحد من مقدرة الدولة على زيادة الإيرادات و بالتالي على توفير المنافع العمومية الأساسية بما في ذلك سيادة القانون.بالإضافة إلى أن الفساد يضعف شرعية الدولة.

2-الحلول المقترحة للحد من ظاهرة الرشوة:

-إصلاح السياسة الإقتصادية بما في ذلك تخفيف وطأة القيود التنظيمية و إزالتها فمتطلبات الترخيص المرهقة و التي لا ضرورة لها ينبغي أن تزال و الصلاحيات الإستثنائية في المسائل التجارية ينبغي أن تقلص و هناك حاجة إلى مزيد من التنافس في الإقتصاد.و هذا يشمل إعادة صياغة العلاقة بين الحكومة و الشركات و مؤسسات الأعمال في إطار عمل تنظيبي .

- إصلاحات تتعلق بالشفافية بما فيها خطوات لجعل العمليات الإدارية التي تؤثر على التجارة و الإستثمار يسيرة و يمكن التكهّن بها بصورة أكبر¹.

- إصلاحات في القطاع العام (الخدمة المدنية لتقليص حجم البيروقراطيات في اقتصاديات كانت فيما مضى تحت سيطرة الدولة و الحد من تأثيرها في الأسواق. و هذا يتضمن قيام جهاز خدمة مدنية متمرس و نظام يركز على المؤهلات).

¹ _Asaduzzaman Mohammed . " Development Role of the Local Governance Institutions in Bangladesh : Empirical Overview " . Nepalese Journal of Public Policy and Governance, Vol. xxiv, No.1, 2009: 99-114 .

-إصلاح القطاع المالي الرسمي لإنشاء أنظمة محاكم مستقلة لديها سلطات لتنفيذ أحكامها وهذا يشمل تطوير هيئات قضائية مستقلة تعمل بمقتضى مبادئ أخلاقية وقواعد سلوكية وتشكيل هيئات قضائية كرادع ضد سلطة الدولة التعسفية في مجالي الإقتصاد والحريات الشخصية.

-إصلاح القانون التجاري لإنشاء تنظيم مناسب يتناول تجارة الأسهم والسندات المالية وحقوق أصحاب السهم والملكية العقارية والملكية الفكرية والإفلاس و مكافحة الإحتكار والبيئة، والمتوخى هنا ليس وضع قوانين جديدة فقط بل تطوير مؤسسات مناسبة لتطبيق تلك القوانين.

- تقوية المجتمع المدني عن طريق التعليم العام وبرامج التوعية لتحسيس ومراقبة الجمهور ومشاركته في الحكومة فضلا عن دعم قيام وسائل إعلام مستقلة.

- إصلاح جهاز الضابطة العدلية لاستئصال الفساد الداخلي وزيادة احترام كرامة الإنسان.

- وهناك أيضا مجال الإصلاح الأخلاقي:وضع قواعد مسلكية لمسؤولي الحكومة و قواعد التصريح عن الوضع المالي قبل تسلم هؤلاء مهام مناصبهم.

خاتمة:

أهم ما يمكن استنتاجه أن الفساد المالي بمختلف أشكاله: الرشوة، تبييض الأموال، النصب والإحتيال، الصفقات التي تتم خارج أطر القانون و اختلاس الأموال العامة والخاصة. وذلك لأسباب مختلفة سواء كانت اجتماعية أو سياسية أو بيروقراطية، فيجب على الحكومة وبمساهمة المجتمع المدني محاربة هذا الفساد المالي والوصول إلى الحكم الرشيد.

و نظرا لما يكتسبه موضوع محاربة الفساد بمختلف أشكاله من إيجابيات للوصول إلى التنمية يمكن اقتراح التوصيات التالية:
- الإهتمام أكثر بالعامل البشري: لكي يصل إلى مستوى معين من النضج في التأهيل و الكفاءة و التخصص.

- تحقيق العدالة الإجتماعية.

- توفير أكثر وسائل نجاعة وذلك بالإهتمام بالسياسة الإقتصادية التنموية.

- التخفيف من صلابة القوانين التي تؤدي بالأفراد إلى إتباع طرق ملتوية والتي تتمثل في الرشوة و الفساد...

- إبراز التوازن أو التوفيق بين الإستدامة البشرية وتحقيق التوازن الإقتصادي.

- إبراز الشفافية و المساواة و جعل الثقة بين المتعاملين للحد من ظاهرة الفساد.

- التنسيق بين المنظمات الحكومية و القطاع الخاص و العام.

- تدعيم أجهزة الرقابة بتوسيع صلاحياتها مع حماية المراقب من كل التهديدات و الإغراءات.

- تدعيم استقلالية القضاء في فض النزاعات المرتبطة بالفساد (التشديد في العقوبات)

قائمة المراجع:

- روبرت كالتجارد، التعاون الدولي لمكافحة الفساد، مجلة التمويل والتنمية، مارس 1998، صندوق النقد الدولي، واشنطن 2003.
- الصيرفي محمد . الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري . الإسكندرية : مؤسسة حورس الدولية ، 2008 .
- العبد جورج. العوامل والآثار في النمو الإقتصادي والتنمية . في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية . بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2006.
- عمر قشاش: وجهة نظر حول واقع قطاع الدولة ومعاناته وضرورة إصلاحه العام يبدأ بالسياسة وإطلاق الحريات الديمقراطية للشعب.
- عياد عبد العزيز، تبييض الأموال و القوانين والإجراءات المتعلقة بالوقاية منها و مكافحتها بالجزائر، دار الخلدونية، الطبعة الأولى 1428هـ-2007م.
- مجاشع محمد علي ، دور التلفزيون في مكافحة الفساد، العربي للنشر والتوزيع ، مصر .
- محمود صادق سليمان، الفساد: الواقع والدوافع والانعكاسات السلبية، مجلة الفكر، العدد ٥٤ (الشارقة: مركز بحوث الشرطة الشارقة) ، 2005 .
- مصطفى كامل السيد ود. سلام سالم زرنوقة - الفساد والتنمية - مركز دراسات وبحوث الدول النامية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة عام 1999 .
- مصطفى كامل السيد، الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1999.
- نادر فرجاني: الحكم الصالح: رفعة العرب، في صلاح الحكم في البلدان العربية، المستقبل العربي (دورية)، العدد (256) حزيران، 2000، بيروت.
- ياسر خالد بركات الوائلي: الفساد الإداري... مفهومه وأسبابه ومظاهره مع إشارة إلى تجربة العراق في 2006، العدد 80، النيا شبكة الفساد <http://www.annabaa.org/list/send/share.htm>
- يوسف، حسين يوسف ، الفساد الإداري و الاقتصادي والكسب غير المشروع وطرق مكافحته، منشورات دار التعليم، الجامعي، ط. 1، الإسكندرية، مصر، 2014 .

¹ Asaduzzaman Mohammed . " Development Role of the Local Governance Institutions in Bangladesh : Empirical Overview " . Nepalese Journal of Public Policy and Governance, Vol. xxiv, No.1, 2009: 99-114 .

جريمة إساءة إستغلال الوظيفة و دور المجتمع المدني في الوقاية منها

The crime of abuse of employment and the role of civil society in preventing it

بومناد هاجرة

كلية الحقوق بجامعة بلحاج بوشعيب- عين تموشنت

hajer_boumenad@hotmail.fr

ملخص:

يتخذ الفساد الإداري عدة صور من أبرزها إساءة إستغلال الوظيفة، التي تعد فعلا مجرما طبقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، وكذلك في ظل القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد، و تقوم هذه الجريمة على الأركان العامة الثلاثة، إضافة للركن المفترض، المتمثل في صفة الموظف العمومي، و للمجتمع المدني أهمية في الوقاية منها، من خلال إتخاذ التدابير الكفيلة بتفعيل دوره على المستويين الوطني، والدولي.

الكلمات المفتاحية: إساءة إستغلال الوظيفة - فساد إداري - موظف عمومي - مجتمع مدني.

Abstract:

Administrative corruption takes many forms, the most prominent of which is the abuse of employment, which is considered a criminal act according to the United Nations Convention against Corruption of 2003, and also under Law No. 06-01 related to the prevention of corruption, and this crime is based on the three general staff, in addition to the supposed element , Represented in the status of a public official, and civil society has importance in preventing it, by taking measures to activate its role at the national and international levels.

Keywords: job abuse - administrative corruption - public servant - civil society

مقدمة:

الفساد يخلف اثارا متعددة، و خطيرة تؤثر سلبا على التنمية الاقتصادية والمستدامة. و يعد سببا رئيسيا في مختلف الأزمات، حيث أصبح يهدد استقرار، و أمن أغلب دول العالم، و على إثر هذا قامت هيئة الامم المتحدة في سنة 2003، باعتماد إتفاقية دولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر، بتحفظ من خلال المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19 أفريل سنة 2004.

و للفساد عدة مظاهر، من أخطرها الفساد الإداري، الذي يتخذ عدة صور، منها إساءة إستغلال الوظيفة العامة، التي أصبحت تنخر الجهاز الاداري العمومي، و تؤثر بشكل سلبي على تقديم الخدمة العمومية ، و تقف عائقا أمام تحسينها. و لقد نص المشرع الجزائري على تجريمها ضمن القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، و الذي تضمن أيضا عدة تدابير وقائية لمكافحة، من بينها مشاركة المجتمع المدني.

إشكالية الدراسة:

استنادا لما سبق نصيغ الاشكالية التالية: ما هي أركان جريمة إساءة إستغلال الوظيفة طبقا للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ؟ و ما هي التدابير الكفيلة بتعزيز مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من هذه الجريمة؟

المنهج المتبع:

سنعتمد في مداخلتنا هذه على المنهج الوصفي، و منهج تحليل المضمون بغية الوصول لأحسن النتائج .

التقسيم العام للدراسة:

سنعرض في البداية لأركان جريمة إساءة إستغلال الوظيفة ، ثم نتطرق لدور المجتمع المدني في الوقاية من هذه الجريمة.

أولاً- أركان جريمة إساءة إستغلال الوظيفة

تقوم جريمة إساءة إستغلال الوظيفة على الأركان العامة للجريمة، إضافة للركن المفترض. و عليه سنتعرض في البداية للركن الشرعي و الركن المفترض، ثم نتعرف على الركن المادي و الركن المعنوي لهذه الجريمة

1- الركن الشرعي و الركن المفترض لجريمة إساءة استغلال

الوظيفة

في البداية سنتعرف على الركن الشرعي لجريمة إساءة إستغلال الوظيفة، ثم نتعرض للركن المفترض.

أ- الركن الشرعي لجريمة إساءة استغلال الوظيفة

يتمثل الركن الشرعي في النص القانوني الذي بموجبه توجد الجريمة¹. و يقصد به التكييف الجنائي للفعل². و بالنسبة لجريمة إساءة إستغلال الوظيفة، فلقد نص عليها المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، في المادة 33 التي تنص على: " يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات و بالغرامة من 200.00 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي أساء إستغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخرق القوانين و التنظيمات، و ذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو لكيان آخر."³

و نشير إلى أن هذه الجريمة هي مستحدثة في التشريع الجزائري فلم تكن معروفة قبل صدور القانون رقم 06-01، حيث تعد كنتيجة لمصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي نصت عليها ضمن المادة 19: " تنظر كل دولة طرف في إعتقاد ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة إستغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما،

¹ عبد الرحمن خلفي، القانون الجنائي العام، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار بلقيس، الجزائر، سنة 2019، ص 71.

² فريد روابح، محاضرات في القانون الجنائي العام، مطبوعة الدروس لطلبة سنة ثانية ليسانس، كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة محمد لمين دباغين، السنة الجامعية 2018-2019، ص 41.

³ المادة 33 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية رقم 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين.⁴

ب- الركن المفترض (صفة الموظف)

إن جريمة إساءة إستغلال الوظيفة تتميز بخصوصية، فزيادة عن الأركان العامة التي يشترط توافرها في مختلف الجرائم، فإن هذه الأخيرة تتطلب ركنا خاصا يتعلق بصفة الجاني وهو أن يكون موظفا عاما⁵، مع ضرورة أن يكون هذا العمل الذي يسيئ إستغلاله يدخل ضمن إختصاصاته الوظيفية، أي كل عمل يرتبط بوظيفته، أو منصبه و يسيئ إستغلاله حتى ولو لم يكن الموظف مختصا إختصاصا مباشرا ، وهذا إستنادا لعبارة " في إطار ممارسة وظائفه...." التي جاء بها نص المادة⁶333 السابق الذكر.

2- الركن المادي و الركن المعنوي لجريمة إساءة إستغلال الوظيفة

سنتناول الركن المادي لجريمة إساءة إستغلال الوظيفة ، ثم الركن المعنوي لهذه الجريمة.

أ- الركن المادي

بالرجوع الى نص المادة 33 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، نجد أن الركن المادي لجريمة إساءة استغلال الوظيفة يتكون من عنصرين أساسيين، هما النشاط الإجرامي و الغرض من قيام الموظف بإساءة إستغلال وظيفته.

4 المادة 19 من اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بالفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003 و التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128-04 بتاريخ 19 أبريل 2004

5 علي حمزة عسل الخفاجي، علي خضر عبد الزهرة حسون، أركان جريمة الاستغلال الوظيفي، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد رقم 26، العدد رقم 8 ، العراق، سنة 2018، ص 491/490

6 أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص " جرائم الموظفين، جرائم المال و الاعمال، جرائم التزوير" الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2007، ص87.

- النشاط أو السلوك الاجرامي:

يتمثل السلوك الاجرامي لجريمة إساءة إستغلال الوظيفة في قيام الموظف العمومي بأداء عمل في إطار ممارسة وظيفته على نحو يخرق القوانين والتنظيمات المعمول بها.⁷

و في هذا الصدد نشير إلى المقصود بخرق الموظف العمومي، و إخلاله بالتنظيمات التي تحكم وظيفته الذي جاء به حكم محكمة النقض المصرية في قرارها الصادر في 1990"كل عبث يمس الاعمال التي يقوم بها الموظف، و كل سلوك، أو تصرف ينتسب إلى هذه الأعمال، و يعد واجبا من واجبات أدائها على الوجه السليم، الذي يكفل لها دائما أن تجري عن سنن قويم، فكل انحراف عن واجب من هذه الواجبات أو امتناع عن القيام به يجري عليه وصف الإخلال بواجبات الوظيفة ..."⁸

و كذلك يتمثل السلوك الإجرامي في جريمة إساءة إستغلال الوظيفة، في إمتناع الموظف العمومي عن أداء عمل يوجبه القانون بأدائه، أي الإمتناع الغير مشروع للموظف العمومي في القيام بواجباته الوظيفية، كالتأخير في تنفيذ العمل لكي لا يرتب أثاره القانونية،⁹ مثال: إمتناع الموظف عن أداء المهام الموكلة إليه كإمتناع المكلف بقبض الرسوم بالإدارة العمومية، عن قبض قيمة هذه الرسوم لفائدة أحد الاشخاص مقابل حصوله على منافع غير مستحقة.

7 حمليل صالح، محاضرة في قانون مكافحة الفساد لطلبة السنة الثالثة حقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة أحمد درارية بأدرار، منشورة على الموقع الرسمي لجامعة أدرار بتاريخ 2020/05/31 على الرابط التالي: <https://www.youtube.com/watch?v=1fcd47eeU9U> ، تمت زيارته بتاريخ: 2021/04/01 على الساعة: 16:20

8 فوزية عبد الستار ، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000، ص 49 نقلا عن حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، اطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ببسكرة، الجزائر، السنة الجامعية 2012/2013، ص 217

9 حاحة عبد العالي، مرجع نفسه، ص 217.

- الغرض من إساءة إستغلال الوظيفة:

إستناد لنص المادة 33 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد، و مكافحته السابقة الذكر، فإن الغرض من قيام الموظف العمومي بإساءة إستغلال وظيفته، هو الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه، أو لشخص، أو كيان آخر، و لم يحدد المشرع تعريفا للمنافع أو نوعها، بل ترك المجال مفتوحا أي منافع سواء كانت مادية، أو معنوية، و سواء كانت لصالح الموظف العمومي الذي إساء إستغلال وظيفته أو لصالح شخص أخر طبيعي، كان أو معنوي. فالمشرع في هذه الجريمة لم يشترط أن يطلب الموظف المزية أو يقبلها، أو الوعد بها، بل تقوم بمجرد قيامه بأداء عمل، أو الإمتناع عن أداء عمل، على نحو يخرق القوانين، بغرض الحصول على منافع غير مستحقة وهذا ما يميز هذه الجريمة عن جريمة الرشوة و جريمة إستغلال النفوذ، اللتان تقومان على الطلب، أو القبول، أو الوعد، أو العرض.¹⁰

ب- الركن المعنوي:

لقد ورد في مضمون نص المادة 33 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد، و مكافحته السابقة الذكر مصطلح العمد، أي أن الموظف عند إساءة إستغلال وظائفه، أو منصبه يشترط أن يكون متعمدا حتى يمكن معاقبته، و هذا يدعى بالقصد الجنائي، الذي يشكل الركن المعنوي لجريمة إساءة إستغلال الوظيفة. و نشير إلى أن توافر القصد الجنائي العام كافي لقيام جريمة إساءة إستغلال الوظيفة، و هو يتكون من عنصرين هما العلم والارادة.¹¹

-العلم-

العلم بالشيء هو إحاطة الذهن به و إدراك حقيقته، و هو أبرز ما يميز العمد عن الخطأ، كما أن مقتضى فكرة العلم في القصد الجرمي تتضح من خلال إحاطة علم الجاني، و معرفته بكل العناصر القانونية التي تعد لازمة من وجهة نظر

¹⁰ أمحمدي بوزينة أمينة، محاضرات في مقياس مكافحة الفساد، مقدمة لطلبة سنة ثالثة حقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة حسبية بن بو علي الشلف، الجزائر، السنة الجامعية 2019-2020، ص117.

¹¹ حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 220

المشرع لإعطاء الواقعة الاجرامية وصفها القانوني ، و تمييزها عن غيرها من الوقائع المشروعة و غير المشروعة، بمعنى معرفة ما حدده نص التجريم من العناصر المطلوبة في الجريمة.¹²

و عنصر العلم في القصد الجنائي، المتعلق بجريمة إساءة إستغلال الوظيفة، يتطلب معرفة الموظف الجاني بمختلف عناصر الجريمة¹³، أي يكون على علم بأنه يقوم بأداء عمل، أو الامتناع عن أداء عمل يدخل ضمن إلتزاماته الوظيفية. و على علم أيضا بأنه سيحصل على منافع غير مستحقة ، كمقابل لأدائه أو إمتناعه، و الذي يكون فيه مساس بالقوانين، و التنظيمات المعمول بها.

-الإرادة:

تتمثل في إتجاه إرادة الموظف الجاني لتحقيق السلوك الإجرامي ، أي أن يكون قد تعمد أداء عمل، أو الامتناع عن أداء عمل، في إطار ممارسة وظائفه ، على نحو يخالف القوانين و التنظيمات المعمول بها هذا من جهة، و من جهة أخرى يشترط أن تتجه إرادته إلى الحصول على منافع غير مستحقة.¹⁴

2-المجتمع المدني و دوره في الوقاية من جريمة إساءة إستغلال الوظيفة :

سنتعرض لتعريف المجتمع المدني، و أهميته في مكافحة الفساد، لنتعرض بعدها لتدابير تعزيز مشاركة المجتمع المدني، للوقاية من إساءة إستغلال الوظيفة.

أ-تعريف المجتمع المدني و أهميته في مكافحة الفساد الإداري:

سنتطرق في البداية لتعريف المجتمع المدني، ثم نتعرض لأهميته في مكافحة الفساد الإداري.

¹² علي حمزة عسل الخفاجي، علي خضر عبد الزهرة حسون، مرجع سابق، ص 502 و ما بعدها.

¹³ أمحمدي بوزينة أمينة، مرجع سابق، ص 118

¹⁴ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 220.

-تعريف المجتمع المدني:

ترجع فكرة المجتمع المدني إلى الحضارات القديمة، و ظهرت بشكل أبرز خلال عصر النهضة الأوروبية في القرن الخامس عشر، وكان من أهم روادها الفقيه جون لوك، الفقيه جون جاك روسو، الفقيه هيجل.¹⁵

و لقد وردت عدة تعريفات بخصوص المجتمع المدني، نذكر منها أنه يتمثل في "المؤسسات السياسية و الاقتصادية، و الاجتماعية، و الثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة، في إستقلال عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة، منها أغراض سياسية، كالمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني، و القومي و مثال ذلك الأحزاب السياسية، و منها أغراض نقابية كالدفاع عن مصالح أعضائها، و منها أغراض ثقافية كما في اتحادات الكتاب، و المثقفين، و الجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي وفقا لاتجاهات أعضاء كل جماعة، و منها أغراض للإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية."¹⁶

- أهمية المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

مكافحة الفساد بمختلف صوره و من بينها الفساد الإداري لا يمكن للدولة وحدها تحقيقه، دون مساندة المجتمع المدني، الذي يلعب دورا مكملا للجهاز الحكومي، حيث يفترض تكاتف الجهود بين الأجهزة الحكومية و بين مختلف أفراد، و مؤسسات المجتمع المدني على إختلافها، من أحزاب سياسية، جمعيات، نقابات و غيرها.¹⁷

و هذا ما تدعو إليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تنص في المادة 13 بقرها الأولى على: "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود

15 محمد موسى صديق محمد، دور منظمات المجتمع المدني في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، دراسة تطبيقية على منظمات المجتمع المدني في السودان في الفترة من 2005م على 2015م، أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الدراسات العليا بجامعة شندي، يناير 2016، ص 20.

16 مرسي مشري، المجمع المدني في الجزائر، دراسة في آلية تفعيله، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية و إشكالية التنمية في الجزائر واقع و تحديات، جامعة شلف، يومي 16-17/12/2008، ص 4 نقلا عن حواس صباح، المجتمع المدني و حماية البيئة في الجزائر - واقع و أفاق-مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة محمد لمين دباغين بسطيف، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015، ص22

17 رضا هميسي، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها، دفات السياسة و القانون، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، العدد الأول، جانفي 2009، ص265

إمكانياتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي لتشجيع أفراد و جماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي، والمنظمات الغير حكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة الأنشطة في منع الفساد و محاربتة، و لإذكاء و عي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد، و أسبابه، و جسامته و ما يمثله من خطر.¹⁸

كذلك المشرع الجزائري نص على مشاركة المجتمع المدني ضمن المادة 15 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد، و مكافحته، و إعتبرها من التدابير الوقائية لمكافحة الفساد.

ب-تدابير تعزيز مشاركة المجتمع المدني للوقاية من إساءة استغلال الوظيفة :

سنتعرف على تدابير تعزيز مشاركة المجتمع المدني في مكافحة جريمة إساءة إستغلال الوظيفة، من خلال التعرض في البداية للتدابير التي تتم على المستوى الوطني، ثم على المستوى الدولي.

- تدابير تعزيز مشاركة المجتمع المدني للوقاية من إساءة إستغلال الوظيفة على المستوى الوطني:

نصت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ضمن المادة 13 على عدة تدابير، التي تسمح بتعزيز مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد بمختلف صوره، و من ضمنا إساءة إستغلال الوظيفة، حيث جاء نصها كالآتي:

"....."

-تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار و تشجيع اسهام الناس فيها؛

-ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات؛

-القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، و كذلك برامج

توعية عامة تشمل المناهج المدرسية و الجامعية؛

- إحترام و تعزيز و حماية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد و تلقمها و نشرها و

تعميمها. و يجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود

على ما ينص عليه القانون و ما هو ضروري:

-لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛

18 المادة 13، فقرة 1 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصدر سابق

-لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.¹⁹ كما نص المشرع الجزائري على بعض هذه التدابير في المادة 15 التي من القانون رقم 01-06 السابق الذكر، و جاء نصها كالتالي: " يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل:

- إعتداد الشفافية في كيفية إتخاذ القرار، و تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة؛
- إعداد برامج تعليمية و تربوية و تحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع؛

- تمكين وسائل الإعلام و الجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة و شرف و كرامة الأشخاص، و كذا مقتضيات الأمن العام و النظام العام و حياد القضاء.²⁰

و نشير إلى أن التدابير الوقائية التي وردت ضمن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، و القانون رقم 01-06 السابق الذكر، جاءت على سبيل المثال لا الحصر، بحيث يمكن للدول إتخاذ ما تراه مناسبا بهذا الخصوص، شريطة إحترام المبادئ الأساسية للقانون.²¹ و فيما يلي سنوضح مختلف هذه التدابير:

● إعتداد الشفافية:

إعتداد مبدأ الشفافية يلتزم الإدارة بإشراك المواطنين، في إدارة الشؤون العامة، من خلال إخذها كافة التدابير التي تسمح بتزديدهم بمختلف المعلومات المتعلقة بأنشطتها، مع توضيحها لطرق، و إجراءات مساءلتها في حالة قصورها، أو مخالفتها ، مما يسهل مساءلة الموظفين العموميين في حالة مخالفتهم للقوانين، و التنظيمات المعمول بها.²²

● إعداد برامج تعليمية و تحسيسية بمخاطر الفساد:

19 المادة 13، فقرة الأولى من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصدر سابق.

20 المادة 15 من القانون رقم 01-06 ، مصدر سابق.

21 المادة 12، فقرة الأولى من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصدر سابق.

22 بن علي خليل، سبل تمكين المجتمع المدني لتعزيز المساءلة و الشفافية في الإدارة المحلية، مجلة أبحاث، جامعة زيان عاشور بالجلفة، عدد 5، أبريل 2018، ص 89

تضمنين البرامج التربوية، و التعليمية بالأطوار، و المستويات الدراسية لموضوع الفساد، يسمح بتعريف الطلاب بمختلف صورته، من بينها إساءة إستغلال الوظيفة، و كذلك أسباب هذا الفساد، و مخاطره على التنمية المستدامة، و أليات مواجهته، مما يسمح للطالب بأن يكون مواطنا واعيا، بأهمية مواجهة هذه الظاهرة، و ينشر هذا لمختلف افراد المجتمع هذا من جهة، و من جهة أخرى يضمن في المستقبل، توفير موظفين على قدر كافي من النزاهة و الإخلاص بالعمل،²³ مما يسمح بالتقليل من إساءة إستغلال الوظيفة.

كما أن التحسيس بمخاطر الفساد بمختلف صورته، و من بينها إساءة إستغلال الوظيفة، يعتبر من أهم التدابير التي تعزز مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد، من خلال تنظيم حملات تحسيسية تربوية يكون موضوعها شرح مخاطر الفساد، و آثاره السلبية على الفرد، و المجتمع، كذلك من خلال القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التغاضي، و عدم التسامح مع مرتكبي مختلف جرائم الفساد.²⁴ كما يجب على الهيئات الحكومية تقديم الدعم الكافي لمثل هذه الحملات التحسيسية، من وسائل و لوجستيك، و تجنب تسييسها.²⁵

● تسهيل الوصول للمعلومات المتعلقة بالفساد:

إن تمكين وسائل الإعلام، و مختلف هيئات، و أفراد المجتمع المدني من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد على إختلاف صورته، كإساءة إستغلال الوظيفة، من شأنه الكشف عن هذه الممارسات و مرتكبيها للرأي العام، لكن في نفس الوقت يجب مراعاة الحياة الخاصة للأخريين، و شرفهم، و كرامتهم.²⁶

- تدابير تعزيز مشاركة المجتمع المدني للوقاية من إساءة استغلال الوظيفة على المستوى الدولي:

²³ نوال طارق إبراهيم، المظاهر القانونية للفساد و استراتيجيات مكافحته في تعزيز قيم النزاهة، مجلة مركز حكم القانون و مكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، قطر، سنة 2019، ص26

²⁴ رضا هميسي، مرجع سابق، ص266

²⁵ شهيدة قادة، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد و مفارقاتها: إطار قانوني و مؤسساتي طموح يفتقد لأليات إنفاذه، مجلة مركز حكم القانون و مكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، قطر، سنة 2019، ص 9

²⁶ المادة 15 من القانون رقم 01-06، مصدر سابق.

من أهم التدابير التي تسمح بتعزيز مشاركة المجتمع المدني، في الوقاية من الفساد، هو التعاون الدولي، فمختلف جرائم الفساد أصبحت عابرة للحدود، خاصة تلك التي تتم بشكل إلكتروني، فهينات المجتمع المدني لا يمكنها أن تقوم بدور فعال في مواجهة الفساد، إلا من خلال التعاون، و التنسيق مع مختلف الهيئات، و المؤسسات الدولية عن طريق تنظيم مؤتمرات، و ملتقيات دولية يكون موضوعها الفساد بمختلف صورته، من أجل رفع الوعي بمخاطر هذه الظاهرة، و تبادل و مناقشة الإستراتيجيات و الخطط الكفيلة بالوقاية منه.²⁷

خاتمة:

من خلال مداخلتنا هذه توصلنا لعدة نتائج نذكرها فيما يلي:

- جريمة إساءة إستغلال الوظيفة طبقا لنص المادة 33 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، تقوم على الأركان العامة للجريمة إضافة للركن المفترض المتمثل في صفة الموظف العمومي.
- تعد جريمة إساءة إستغلال الوظيفة شكلا من الفساد الإداري الذي يستدعي تكاتف الجهود بين الأجهزة الحكومية، و المجتمع المدني، من أجل مواجهته و الوقاية منه، و هذا ما تنص عليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في المادة 13 منها، و كذلك المشرع الجزائري في المادة 15 من القانون 01/06 السابق الذكر.
- إعتداد الشفافية من أهم التدابير التي تسمح بتعزيز، و تفعيل مشاركة المجتمع المدني في مواجهة الفساد، و ذلك من خلال إشراك المواطنين في مختلف الشؤون العامة، مما يسهل مساءلة الموظفين العموميين، إضافة للتوعية بمخاطر الفساد الإداري بشكل عام من خلال البرامج التربوية، و الحملات التحسيسية، و الأنشطة الإعلامية الهادفة لفضح جرائم الفساد.

²⁷ نور الهدى بوقرة، دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي بام البواقي، السنة الجامعية 2014-2015، ص48

- التعاون و التنسيق بين هيئات المجتمع المدني، و مختلف الهيئات و المؤسسات الدولية المتخصصة، في مكافحة الفساد، يسمح برفع الوعي بمخاطر الفساد الإداري بمختلف صوره، و تبادل ، و مناقشة الإستراتيجيات الكفيلة بالوقاية منه على المستويين الوطني، و الدولي.
- و نود تقديم بعض التوصيات، و الإقتراحات، التي قد يمكن إعتمادها من أجل مواجهة إساءة إستغلال الوظيفة، و تعزيز مشاركة المجتمع المدني في الوقاية منها. و هي كالآتي:
- إعتما الانصاف، و الشفافية في إنتقاء، و تعيين الموظفين، و ترقيتهم ، حيث يجب أن يكون على أساس الكفاءة .
- تنظيم دورات تكوينية للموظفين ، يكون موضوعها التوعية بمخاطر إساءة إستغلال الوظيفة و الفساد الإداري بشكل عام.
- تعزيز التعاون مع مختلف شرائح المجتمع المدني لمواجهة جرائم الفساد بوجه عام ، و الفساد الاداري بوجه خاص ، من خلال إدراجه ضمن البرامج التربوية و التعليمية.
- تشجيع التعاون الدولي بين هيئات المجتمع المدني، و الهيئات الدولية المتخصصة في مكافحة الفساد، مثل المنظمة الدولية للشفافية.

تكريس الطابع الاستثنائي للتراضي كآلية للوقاية من الفساد
في مجال الصفقات العمومية

**Consecrate the exceptional nature of the
compromise as a mechanism for preventing
corruption in the field of public procurement**

نادية تياب

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو

nadia.tiab@hotmail.com

ملخص:

ترجمت التعديلات المتعاقبة لتنظيم الصفقات العمومية رغبة المشرع في حمايتها من مختلف صور الفساد، على هذا الأساس اعترف للمصلحة المتعاقدة الخروج عن الإجراءات المألوفة بتحديد طرق وإجراءات إبرام الصفقات العمومية وبذلك يُعد طلب العروض القاعدة العامة، غير أن هناك حالات تستدعي الخروج عن الإجراءات المعروفة واتباع أسلوب أكثر مرونة يتمثل في التراضي كأسلوب استثنائي في إبرام الصفقات العمومية ولإعتباره أكثر الصفقات عرضة للفساد دفع المشرع إلى تكريس أحكام خاصة لضبطه بجعله أسلوبًا استثنائيًا تتوقف صحته على توافر الشروط الحصرية المطلوبة قانونًا وتحديد نطاق ومجال أعماله حصراً سواء في إطار ما يُعرف بصفقات التراضي البسيط أو بعد الاستشارة.

الكلمات المفتاحية: صفقات عمومية؛ تراضي بسيط؛ تراضي بعد استشارة؛ فساد.

Abstract:

The successive changes in the organization of public contracts have reflected the desire of the legislator to protect them against various forms of corruption. On this basis, the contracting interest has recognized that it deviates from the usual procedures by specifying the modalities and procedures for concluding public contracts and therefore asking for tenders is the general rule, but there are cases which call for s' to discard known procedures and to adopt a broader method. The flexibility represented in the compromise as an exceptional method of concluding public agreements, and considering it the most vulnerable to corruption, has prompted the legislator to devote specific provisions to control

it by making it an exceptional method on which the validity depends. the availability of the exclusive conditions required by law and the determination of the extent and extent of its implementation exclusively, whether in the framework of so-called simple compromise agreements or after consultation.

Keywords: Public contracts; Compromise simple; Consensual after consulting; corruption.

مقدمة:

تعد الصفقات العمومية من بين أهم الوسائل التي تلجأ إليها الدولة لتنفيذ السياسة الاقتصادية والتجسيد الفعلي لمخططات وبرامج التنمية في جميع المجالات. ووعياً من السلطات العليا في البلاد بهذه الأهمية شهدت الترسنة القانونية مجموعة من الإصلاحات المتتالية انطلاقاً من أول أمر متعلق بالصفقات العمومية رقم 67-90 إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹ تكيّفًا مع الوضع الاقتصادي الحالي خاصة أمام ضعف وانخفاض الموارد المالية الناتجة عن انخفاض البترول، كما أن قرينة إهدار وتبديد المال العام واردة في هذا المجال أمام تفشي سوء نية القائم على تحضير وإبرام الصفقات العمومية سعياً منهم في الثراء ما يجعل الصفقات العمومية المجال الخصب لانتشار الفساد والمتاجر بالمال العام.

أمام هذه الاعتبارات الجديرة بالحماية كان من اللازم إخضاع عملية إبرام الصفقة العمومية لقواعد قانونية صارمة وإجراءات خاصة تمثلت في اعتبار طلب العروض أساس إبرام الصفقات العمومية وجعل التراضي أسلوباً استثنائياً.

وباعتبار صفقات التراضي أكثر الصفقات عرضةً للفساد، حرص المشرع على أن يتم أعمال هذا الأسلوب وفق قواعد وضوابط خاصة للوقاية من الفساد.

ومن هنا جاءت هذه الورقة البحثية غايتها الوقوف عند الأحكام التي جاء بها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلقة بالتراضي كآلية استثنائية في إبرام الصفقات العمومية.

فهل وفق المشرع في تكريسه للطابع الاستثنائي للتراضي تجسيداً لفكرة الوقاية من الفساد في مجال الصفقات العمومية ؟

¹ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج عدد 50، صادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

للإجابة على هذه الإشكالية، تعيّن الوقوف عند تلك القواعد والضوابط الخاصة التي تحكم التراضي رغم اعتباره أسلوبًا استثنائيًا في إبرام الصفقات العمومية (أولاً) وإبراز الحالات التي تلزم المصالح المتعاقدة إفراغ التعاقد وفقها تكريسًا للطابع الاستثنائي للتراضي (ثانياً).

أولاً- إعمال التراضي وفق قواعد خاصة:

عرف أسلوب التراضي انتشارًا واسعًا في مختلف دول العالم خاصة تلك التي لا تتقيد فيها الإدارة بضوابط معينة، إذ يترك لها قدرًا كبيرًا من الحرية في اختيار الطرف الآخر¹.

إبتداءً ينبغي التوضيح أن التراضي يختلف عن الرضا في التعاقد كركن من أركان العقد فوجود هذا الأخير لازم في كل العقود سواء كانت بين أطراف القانون الخاص أو أطراف القانون العام، إذ لا يمكن تصور عقد دون ركن الرضا، فالأساس في العقود هو مبدأ الرضائية.

والقصد من إطلاق تسمية التراضي كطريقة من طرق التعاقد في مجال القانون العام، أن المصلحة المتعاقدة متحررة بموجبه من القواعد الإجرائية المعروفة في طلب العروض وتمكينها من اختيار المتعاقد معها دون التقيد بالإجراءات، فتفاوض مع من تراه قادرا على القيام بالعمل الذي ترغب في إنجازه وفق ما تمليه مقتضيات المصلحة العامة.

فالتراضي كأسلوب من أساليب إبرام الصفقات العمومية وطريقًا من طرق اختيار المتعامل المتعاقد معروف في التشريعات المقارنة ففي مصر يعرف بالاتفاق المباشر، أما في فرنسا فقد ظل مصطلح gré à gré متداولًا إلى غاية صدور مرسوم 1976/01/21 حيث تم استبداله بمصطلح les marchés négociés أي التعاقد بناءً على مفاوضة².

¹ - صنفت هذه الدول ضمن المجموعة الأولى وتمتاز بوجود موظفين عموميين مختصين يتمتعون بحرية اختيار المتعاقد وقد أعتمد هذا التصنيف في المؤتمر العاشر للعلوم الإدارية في سبتمبر 1956 بمدريد. أنظر في ذلك د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص 30.

² - MABROUK Mahieddine, Traite de droit administratif Tunisien, Tom1, Tunisie, 1994, P260.

وعن موقف المشرع الجزائري فقد ظهر هذا الأسلوب بصفة متأصلة في مختلف التشريعات المنظمة للصفقات العمومية، إلا أنه فيما يخص استعمال المشرع لمصطلح التراضي - وهو ليس الوحيد في ذلك - ليس في محله، أو بتعبير أدق هو محل نظر، لأن التراضي هو أساس كل العقود سواء كانت تخضع للقانون الخاص أو للقانون العام كما هو الشأن في الصفقة العمومية فمهما اختلفت طريقة إبرامها فيستلزم توافره حتى في الحالات التي تبرم فيها الصفقة تبعاً لأسلوب طلب العروض. وبتحقق التراضي في الحالتين فبات من الضروري إيجاد مصطلح يتوافق والآليات التي تتم بها هذه الطريقة وبالتالي فإن أنسب مصطلح يوافق هذه الطريقة هو الاتفاق المباشر أو التفاوض¹.

جاء المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ليحافظ هو الآخر على المدلول نفسه وذلك في نص المادة 27 منه التي تنص على أن التراضي "إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة..." ليحافظ المشرع على ذات المدلول في نص المادة 41 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247. أما فيما يخص مدى اعتبار هذا الأسلوب قاعدة أو استثناء، فقد جاء نص المادة 39 واضحاً وصريحاً يجعل التراضي أسلوباً استثنائياً إذ تنص "تبرم الصفقات العمومية تبعاً لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة أو وفقاً لإجراء التراضي".

وبتحقق ما هو معمول به في الميدان العملي وتصفح بعض الأنظمة المقارنة لاسيما التنظيم القانوني المصري والفرنسي، يمكن إجمال أهم المراحل والإجراءات التي يمر بها إبرام صفقات التراضي مجسداً في مرحلة الدعوة إلى التعاقد (1)، ومن خلالها تقوم المصلحة المتعاقدة باستدعاء المتعاملين الذين ترغب في التعامل معهم. وما يميز هذا الأسلوب التعاقدية الاستثنائية مروره بمرحلة أساسية تتمثل في المباحثات والمناقشات والمفاوضات التي تجريها المصلحة المتعاقدة مع أصحاب العروض (2)، ويلي المرهلتين السابقتين بداية الخطوات الفعلية لمرحلة التعاقد وإبرام الصفقة العمومية (3).

¹ - الاتفاق المباشر مصطلح يستعمله المشرع المصري أما التفاوض مصطلح يستعمله المشرع الفرنسي. ولزيد من التفصيل أنظر: عبود ريم، طرق إبرام الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة، 2006، ص 100.

1- الدعوة إلى التعاقد:

التراضي إحدى طرق اختيار المتعامل المتعاقد، وهو إجراء إستثنائي بموجبه تقوم المصلحة المتعاقدة باختيار المتعاقد معها متحررة من القيود الشكلية والإجرائية المفروضة في أسلوب طلب العروض بأشكاله المختلفة ولعل هذه الخاصية هي التي جعلت التشريعات المقارنة تبما فيها التشريع الجزائري تولي عناية بالغة إلى ضبط حالات اللجوء إلى هذا الأسلوب وتقرير قواعد وشروط إعماله.

وعليه فإن دعوة المتعاملين للتعاقد تعد أول مرحلة يتعين على المصلحة المتعاقدة القيام بها، فتقوم باستدعاء المتخصصين في مجال التعاقد. وهو ما يقابل الإعلان في مختلف أشكال طلب العروض تطبيقا لمبدأ حرية المنافسة وذلك للحصول على عدد من العارضين أو المرشحين حتى تتعدد فرص الانتقاء لدى المصلحة المتعاقدة، إلا أن لجوء المصلحة المتعاقدة لهذه الإجراء لا يكون إلا بعد تأكدها من توافر شرطين هما:

◀ **الشرط الأول:** على المصلحة المتعاقدة التأكد من أن قيمة الصفقة المزمع عقدها يفوق السقف المالي الذي حدد به 12.000.000 دج بالنسبة لخدمات الأشغال أو للوازم و6.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات أو الخدمات المقدمة لصالح المصلحة المتعاقدة، فلو كانت قيمة الصفقة تقل أو تساوي هذه المبالغ فإن الأمر لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة استنادا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 وهذا تطبيقا لنص المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247¹.

¹ الجدير بالإشارة أن العتبة المالية للصفقات العمومية حددت في المرسوم التنفيذي رقم 91-434 في مادته 6 بـ 2.000.000 دج، ليتم رفع العتبة المالية للصفقة إلى 3.000.000 دج بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-198 ولما صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-87 حددت قيمة الصفقة في المادة 6 منه بـ 4.000.000 دج وهي العتبة المالية التي حافظ عليها المشرع في المرسوم الرئاسي رقم 02-250 بموجب المادة 5 عدلت هذه المادة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-301 وتم رفع العتبة المالية إلى 6.000.000 دج بالنسبة لخدمات الأشغال والتوريدات، و4.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات والخدمات، ليقوم برفع العتبة المالية في المرسوم الرئاسي رقم 08-338 بـ 8.000.000 دج بالنسبة لخدمات الأشغال أو للوازم و4.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات وذات العتبة بالنسبة للمرسوم الرئاسي رقم 10-236 يلاحظ أن العتبة المالية في تزايد مستمر فكل تعديل يمس تنظيم الصفقات العمومية إلا ومس التعديل العتبة المالية برفعها. هذا الأمر يعاب على المشرع الجزائري فهذه الأموال التي يقوم برفعها أليست أموال عمومية، فكل عقد يقل عن العتبة يتم إخراجه عن أحكام تنظيم الصفقات العمومية ويستتبع ذلك إخراجه من مجال الرقابة وفي ذلك خطر كبير على الأموال المتعاقدة بها التي تبقى أموالاً عمومية، يتعين صيانتها والحفاظ عليها بإدخالها ضمن أحكام تنظيم الصفقات العمومية.

◀ **الشرط الثاني:** أسلوب التراضي بشكليته (البسيط أو بعد الاستشارة) قد حدد تنظيم الصفقات العمومية حالات اللجوء إليه على سبيل الحصر، حرصاً من المشرع على عدم التوسع في أعماله حفاظاً على الصفة الاستثنائية لهذا الأسلوب وحمايةً للمال العام كأساس.

بعد تأكد المصلحة المتعاقدة من توافر الشرطين معاً تقوم بتوجيه دعوة إلى المختصين في موضوع الصفقة، إذ تلزم بتوجيه خطابات تشمل العناصر الأساسية للتعاقد¹ وقد يتم باستدعاء كتابي أو بطريق شفهي بالاتصال مباشرةً بالمعاملين الذين سبق للمصلحة المتعاقدة التعامل معهم.

وبالتالي فالمصلحة المتعاقدة معفاة من إجراء المنافسة فلها الحرية في اعتماد أية وسيلة تراها مناسبة لدعوة المتعاملين وجلب العروض لمنح الصفقة لأفضل المتعاملين من الناحية المالية والفنية والتحقق من مطابقتها للمواصفات المطلوبة².

2- التفاوض:

بعدما تقوم المصلحة المتعاقدة بتجميع العروض التي سبق لها دعوة أصحابها للتعاقد، تقوم بإجراء مفاوضات مباشرة مع أصحاب تلك العروض.

التفاوض إجراء تقوم به المصلحة المتعاقدة مع الطرف الراغب في التعاقد من أجل الإعداد لإبرام العقد أو تسوية نقطة خلافية تتعلق بإحدى بنود العقد أو تنفيذه³ دون أن يؤثر هذا النزول على تمتعها بصفتها السلطوية أو في محتويات الصفقة من خلال ما تفرضه من بنود غير مألوفة في دفتر الشروط الخاص بالصفقة⁴.

واعترافاً بأهمية المفاوضات في عملية إبرام صفقات التراضي، أشار المشرع في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 إلى هذا الإجراء في نص المادة 44 منه ليُعيد المشرع التأكيد على ذات المبدأ في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بنصها "لا يسمح بأي

¹ وليام أوري، فن التفاوض، ترجمة الدكتورة نفين عزاب، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1994، ص 164.

² قد يكون ذلك سبباً في تعسف المصلحة المتعاقدة ومظهرًا من مظاهر الفساد بأن يقتصر توجيه الدعوة للتعاقد على بعض المترشحين دون غيرهم وغالباً ما يكون بناءً على اعتبارات ذاتية وشخصية تتنافى مع اعتبارات المصلحة العامة.

³ محمد أحمد عبد النعيم، مرحلة المفاوضات في العقود الإدارية-دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة،

2000، ص 36.

⁴ عبيد ريم، مرجع سابق، ص 114.

تفاوض مع المتعهدين في إجراء طلب العروض. ويسمح بالتفاوض في الحالات المنصوص عليها في أحكام هذا المرسوم فقط...."

يفهم من نص المادة ضمناً إمكانية لجوء المصلحة المتعاقدة إلى التفاوض للحصول على توضيحات أو تفاصيل بشأن عروض الذين تم دعوتهم إلى التعاقد. كما يجعل النظام الفرنسي في مجمله المفاوضة كمرحلة أساسية في مجال التعاقد إذ يطلق عليها "les marches négociés" ويعني التعاقد بناءً على مفاوضة، وقد سار على هذا الاتجاه مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام له، ونورد في هذا المقام الحكم الصادر في 1943/03/10 في قضية "sieur Danto" يستفاد من أحكام هذا الحكم أن التفاوض إحدى المراحل التي يمر بها التعاقد بأسلوب التراضي وانتهى هذا الحكم برفض طلب المدعى القاضي بإلغاء المفاوضات¹.

لا يختلف النظام المصري عن نظيره الفرنسي في تقريره لأهمية المفاوضات في مجال التعاقد بأسلوب الاتفاق المباشر، فالمادة 44 فقرة 03 من اللائحة التنفيذية أشارت إلى ضرورة مرور التعاقد بأسلوب الاتفاق المباشر بمرحلة المناقشات والمفاوضات، وعلى كل فالغاية من التفاوض هو تحقيق الأهداف الآتية:

أ- رفع اللبس:

فالتفاوض ضروري لطرح الأسئلة بين الطرفين لرفع اللبس والغموض عن جوانب أساسية في الصفقة، وذلك تجنباً للتأويلات وما يتبعها من أخطاء في التقييم والاختيار.

ب- معرفة صاحب العرض:

كما يسمح التفاوض للمصلحة المتعاقدة تكوين فكرة مبدئية عن المتعاقد معها من خلال الجلوس معه في مفاوضات حتى تتمكن من تحديد قدراته الفنية والتجارية وحتى المالية، لأن قدرات المتعامل المتعاقد تعد أهم المعايير التي يركز عليها حسن الاختيار خاصة، وأن عامل الزمن قد لا يكون في صالح المصلحة المتعاقدة كما هو الوضع في حالة الاستعجال أو الضرورة.

¹ كما أقر مجلس الدولة في حكم آخر بتاريخ 1997/05/23 في قضية: Commune de Fontenany Fleury وانتهى المجلس في قضاءه بوجوب إجراء مفاوضات مسبقة بشأن شروط التعاقد كمرحلة أساسية قبل كل التعاقد، ولمزيد من التفصيل فالحكم مشار إليه في مرجع د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص 167.

ج- تهيئة الاختيار:

مهما كانت العروض غاية في الدقة والوضوح، فقد تختلف في بعض الأجزاء وقد تتقارب في جوانب أخرى، بما يجعل المصلحة المتعاقدة في حيرة لذلك فمن أهداف المفاوضات توضيح الرؤية تهيئةً لحسن الاختيار. تحقيقاً لهذه الأهداف يجب أن يتم التفاوض وفق خطة محكمة مسبقاً تقوم على الشكل الآتي:

- تخصيص جلسات منفصلة للأخصائيين لدراسة المعطيات الفنية.

- كتابة المحاضر أثناء الجلسات ولو كانت نتائجها مؤقتة.

- احترام السرية التامة اتجاه المتنافسين قصد تحقيق المساواة بينهم.

تجد المفاوضات مجالها الخصب في الصفقات التي يكون أحد أطرافها متعامل متعاقد أجنبي للفصل في المسائل المتعلقة بالسعر، وحالات المراجعة، وكيفيات الدفع والجزء المتعلق بالعملة الوطنية والأجنبية، وأجال التنفيذ، ويبقى أهم البنود تحديد القانون الواجب التطبيق والجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع، لأن المتعاملين الأجانب عادة ما يرفضون الخضوع للقضاء الجزائري ويفضلون اللجوء إلى التحكيم.

3- مرحلة التعاقد:

بعدما تقوم المصلحة المتعاقدة بتجميع العروض عن طريق دعوة المتعاملين للتعاقد وانتقاء أفضلها في مرحلة المفاوضات، تقوم المصلحة المتعاقدة بإسناد الصفقة وبطريق مباشر للمتعامل الذي اختارته وتفاوضت معه على جميع شروط العقد.

تجدر الإشارة في هذا المقام أن المصلحة المتعاقدة وإن كان لها السلطة التقديرية الكاملة في اختيار المتعامل المتعاقد معها وفقاً لأسلوب التراضي، إلا أنها ملزمة بأن تضع نصب أعينها المصلحة العامة وأن تعمل من أجلها، لذلك أشار المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في المادة 60 منه على أنه "يجب على المصلحة المتعاقدة أن تعلق اختيارها عند كل رقابة تمارسها سلطة مختصة".

ومن ثم يجب على المصلحة المتعاقدة التصرف وفق ما تمليه المصلحة العامة ضماناً لسير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وعليه فطبيعة صفقات التراضي ووفق ما هو معمول به في التشريعات المقارنة وكما هو وارد في النظرية العامة للعقود الإدارية، تفرض مراعاة المراحل السابقة للوصول إلى الاختيار السليم والصحيح للمتعاقد القادر على تنفيذ موضوع الصفقة العمومية.

ثانيا- تكريس الطابع الاستثنائي للتراضي بتحديد مجالاته:

لم تتوقف جهود المشرع الرامية إلى الوقاية من الفساد عند تقييد المصالح المتعاقدة بقواعد خاصة عند أعمال أسلوب التراضي، إذ ألزم المصالح المتعاقدة اللجوء لأسلوب التراضي في حالات محددة حصراً سواءً في إطار ما يسمى بالتراضي البسيط (1) وإذا تعلق الأمر بعمليات معقدة أو ذات أهمية بالغة، وترى المصلحة المتعاقدة أن أسلوب طلب العروض لا يصلح ولن يجدي نفعاً فبإمكانها اللجوء إلى التراضي بعد الاستشارة (2).

التراضي كأسلوب للمتعاقد معروف في النظام القانوني للصفقات العمومية منذ صدور أمر رقم 67-90 إلا أنه لم يفصل في صورته وأشكاله، إلا بعد صدور مرسوم رقم 84-151 وعلى إثره تم تقسيم التراضي إلى بسيط والآخر بعد الاستشارة وذلك في نص المادة 4 منه التي نصت على "يمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة دون أي شكلية أخرى".

وهو الاتجاه الذي تبناه المشرع في أحكام المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 التي جاء فيها "التراضي هو إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية للمنافسة ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة وتتم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة...".

وذاوات الاتجاه تبناه المشرع في المعنى والمبنى في نص المادة 41 بنصها "التراضي هو إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة. وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة...".

¹ مرسوم رقم 84-51، مؤرخ في 25 فبراير سنة 1984 يعدل ويتمم المرسوم رقم 82-145، المؤرخ في 10 أبريل سنة 1982 الذي ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج ر ج ج عدد 9، صادر بتاريخ 28 فبراير 1984، (ملغى).

1- حالات التراضي البسيط:

التراضي البسيط إحدى أشكال التراضي، يجعل المصلحة المتعاقدة تستبعد مبدأ التنافس لتقوم مباشرة باختيار المتعامل المتعاقد بعد أن تتفاوض معه¹.

وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 10-236 أزيل كل الغموض الذي شاب هذا النوع من التراضي وذلك من خلال توضيح أدق جوانبه بدءاً من جعله إجراءً استثنائياً، إذ نصت المادة 27 فقرة 2 على "إن إجراء التراضي البسيط قاعدة استثنائية لإبرام العقود لا يمكن اعتمادها إلا في الحالات الواردة في المادة 43 من هذا المرسوم".

وهذا ما أكدته المشرع في نص المادة 41 فقرة 2 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بنصها "إن إجراء التراضي البسيط قاعدة استثنائية لإبرام العقود لا يمكن اعتمادها إلا في الحالات الواردة في المادة 49 من هذا المرسوم".

يتضح لكل من يطلع على أحكام هذا النص إعادة وتأكيد من المشرع على الطابع الاستثنائي للتراضي البسيط، رغم أنه قد سبق وجعل من التراضي قاعدة استثنائية في الإبرام في نص المادة 39 فهذه الإعادة لم تكن لرغبة المشرع في التكرار، وإنما أراد التأكيد على أن التراضي في صورته البسيطة يعد استثناء على استثنائية التراضي بصفة عامة، بما يؤدي إلى تقييد سلطة المصلحة المتعاقدة في اعتماده.

يدل هذا الأمر على تفتن المشرع لخطورة الإجراء وما يتمخض عنه من نتائج سلبية أثرت وستؤثر على المال العام وكذا حظوظ المتعاملين المتنافسين الراغبين في التعاقد، إذ أثبت الواقع أن التراضي البسيط مجالاً خصباً للفساد وصفقات التراضي لسونطراك ما هي إلا مثال.

وما يزيد في الثناء على المشرع إفراده للتراضي البسيط حالات حصرية تختلف عن حالات التراضي بعد الاستشارة، تم ذكرها ضمن أحكام المادة 49 من المرسوم ذاته، إذ تميزت بصيغتها القطعية في تحديد الحالات فنصت الفقرة الأولى منها على " تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي البسيط في الحالات الآتية فقط..." وتتمثل تلك الحالات في:

¹ BENNADJI Cherif, "Marchés publics et corruption en Algérie", Revue d'études et de critique social, N°25, Alger, 2008, P140.

أ- الوضعية الاحتكارية للمتعاقد المتعاقد:

وهي الحالة التي لا يمكن فيها تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل اقتصادي وحيد إما لاحتلاله وضعية احتكارية، وقد عرفت المادة 3 فقرة ج من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المقصود بالاحتكار بأنه "الوضعية التي تمكن مؤسسة ما من الحصول على مركز قوة اقتصادية في السوق المعنية من شأنها عرقلة قيام منافسة فعلية فيه وتعطيها إمكانية القيام بتصرفات منفردة إلى حد معتبر إزاء منافسيها أو زبائنها أو مموليها".

فالاحتكار هو الحالة التي تتميز بوجود عون اقتصادي واحد يشغل السوق أو قطاع نشاط معين ويسمى هذا النوع بالاحتكار الفعلي، كما يقصد به تواجد بعض السلع لدى المحتكر من الناحية الواقعية بحيث لا يوجد له منافس. أو لحماية حقوق حصرية، فعندما تواجه المصلحة المتعاقدة هذه الحالة فما فائدة الإعلان أو الخضوع لإجراءات طلب العروض وهناك متعامل وحيد يستجيب لشروط التعاقد ويلبي الخدمة؟!.

أو لاعتبارات ثقافية وفنية تبرر اللجوء لمتعامل متعاقد وحيد على أن توضح الخدمات المعنية بهذه الاعتبارات بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالثقافة والوزير المكلف بالمالية وهو الأمر الذي استحدثه المشرع في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23¹ وأعادها المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

غير أن الاعتبارات الثقافية والفنية مصطلح مرن يؤدي وجودها كحالة من حالات التراضي البسيط التي تبرر اللجوء إلى متعامل متعاقد وحيد إلى توسيع دائرة إعماله.

ب- حالة الاستعجال الملح:

وهي حالة تبرر وتسمح للمصلحة المتعاقدة إبرام الصفقة بطريق التراضي البسيط واللجوء لهذه الحالة قيده المشرع بشروط وهي:

« أن يتعلق الاستعجال بخطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار وعلى المصلحة المتعاقدة تبيان حالة الضرورة والاستعجال، وتقديم التبرير الكافي وهو ما عبر عنه المشرع بالاستعجال الملح "المعلل" خاصة وأن تنظيم الصفقات العمومية لم يحدد

¹ أنظر الفقرة 3 من المادة 43 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23، مؤرخ في 18 جانفي 2012، ج ر ج عدد 4، صادر بتاريخ 26 جانفي 2012، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 13-03، مؤرخ في 13 يناير سنة 2013، ج ر ج عدد 2، صادر بتاريخ 13 يناير 2013.

ولم يضبط حالات الاستعجال الملح، فقد وردت بصيغة عامة وهذا من شأنه أن يفتح المجال واسعًا أمام التحايل، لذا كان على المشرع أن يتجنب ذلك بضبط حالات الاستعجال الملح وتحديدًا حصرًا من أجل الحفاظ على الطابع الاستثنائي للتراضي¹.

◀ أن يتجسد ذلك الخطر في الميدان، والوقاية منه لا تتكيف وأجال المناقصة التي تتميز بإجراءاتها الشكلية الطويلة والمعقدة مما يؤثر سلبًا أو يزيد في النتائج السلبية التي يتعرض لها الملك أو الاستثمار.

◀ ألا يكون من الممكن توقع الظروف المسببة لحالات الاستعجال لأنه لو حدث العكس لكان لازماً على المصلحة المتعاقدة أن تتخذ الاحتياطات اللازمة للتقليل من آثاره بما يحافظ على سلامة العين المهددة.

◀ ألا يكون نتيجة مناورات للمماطلة وهو الشرط الذي استحدثه المشرع بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 وأكد عليه المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ومفاده تماطل المصلحة المتعاقدة إلى أن يتعرض الملك أو الاستثمار إلى خطر داهم للجوء إلى المتعاقد الذي ترغب فيه لتحقيق مصالح شخصية، وبمفهوم المخالفة أن يكون نتيجة لقوة قاهرة وبذلك يقطع كل سبيل الاحتيايل².

وبانتفاء إحدى الشروط السابقة تزول حالة الاستعجال الملح التي تجيز للمصلحة المتعاقدة إبرام الصفقة وفقاً لإجراء التراضي البسيط، وعند كل رقابة تمارس على الصفقة فالمصلحة المتعاقدة ملزمة بتقديم التبريرات اللازمة وكل ما يثبت تحقق هذه الشروط.

الجدير بالذكر أن الاستعجال الذي يبرر اللجوء إلى التراضي البسيط ابتداءً من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23 لم يعد يقتصر على وجود خطر يهدد ملك أو استثمار، فعندما يتحتم تنفيذ خدمات بصفة استعجالية لا تتلاءم طبيعتها مع آجال إجراءات إبرام الصفقات، فبإمكان المصلحة المتعاقدة اللجوء إلى التراضي البسيط بتبرير صريح من المشرع³ وفق شروط وهي:

¹ تطبيقاً لهذه الحالة قرر مجلس الوزراء المنعقد يوم 28/12/2003 اعتماد صيغة التراضي طبقاً للمادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 تحقيقاً للبرنامج الهادف إلى إنجاز 20 ألف سكن اجتماعي لفائدة منكوبي زلزال ولايتي الجزائر وبومرداس.

² عبيد ريم، مرجع سابق، ص 111.

³ أنظر الفقرة 2 من أحكام المادة 43 من المرسوم الرئاسي رقم 12-23، مؤرخ في 18 جانفي 2012، سابق الإشارة إليه.

- ألا يكون من الممكن توقع الظروف المسببة لحالات الاستعجال.
- ألا تكون نتيجة مناورات للمماطلة.

ليلغي المشرع شرط وضرورة أن يتم ذلك أثناء اجتماع الحكومة.

ج- حالة تموين مستعجل مخصص لضمان توفير حاجات السكان الأساسية:

هذه الحالة ليست منفردة أو مستقلة عن الحالة السابقة لأنها تدخل ضمن حالة الاستعجال، غير أن موضوع العقد يتعلق بالتموين وهي الوضعية التي تكون فيها المصلحة المتعاقدة في حاجة ماسة وسريعة لخدمة ما يتوقف عليها نشاطها. ولو ألزمت بالخضوع لإجراءات التعاقد العادية بما تستلزمه من نشر وأجال وإجراءات لتوقفت الحركة وفي ذلك إضرارًا بها وللإقتصاد الوطني، لذا وجب تمكينها من التعاقد بأسلوب التراضي البسيط¹.

وفي ظل المرسوم الرئاسي رقم 10-236 تم ضبط هذه الحالة بشرطين وهو الأمر الذي لم يتم اعتماده في النصوص التي سبقت المرسوم وتتمثل هذه الشروط في:

- ◀ عدم توقع الظروف المسببة لهذه الحالة.

◀ أن لا تكون نتيجة مناورات للمماطلة من طرف المصلحة المتعاقدة.

ليتم الحفاظ على ذات الشروط في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

وتتحقق هذه الحالة في ظل الكوارث الطبيعية التي تفرض على الدولة بمختلف أجهزتها السرعة في اتخاذ القرارات من أجل تغطية حاجات المنكوبين التي تبرز دفعة واحدة وتتعلق بمطالب متعددة في آن واحد مما يحتم ويسمح في الوقت نفسه للمصلحة المتعاقدة اللجوء مباشرة لمون أو مجموعة ممنونين لتزويدها بالمواد والمنتجات محل التعاقد بهدف تمكينها من أداء نشاطها والتكفل بأعباء الخدمة العامة.

د- حالة مشروع ذي أهمية وطنية:

مما لاشك فيه أن الطابع الخاص لهذا المشروع سيخلف أثرًا إيجابيًا يمس كل إقليم الدولة طالما وصفته المادة 49 بأن له أهمية وطنية ومن المؤكد أيضًا أن الأعباء المالية الناتجة عن إبرام هذا العقد ستكون ضخمة جدًا.

وتقابلها الفقرة 2 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015، سابق الإشارة إليه.

¹ بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 113.

وليس أدل على درجة أهمية المشروع من خضوع قرار إبرام الصفقة المحتواة لهذا النوع من المشاريع للموافقة المسبقة لمجلس الوزراء إذا كان مبلغ الصفقة يساوي أو يفوق عشرة ملايين دينار 10.000.000.000 دج وللموافقة المسبقة لمجلس الحكومة إذا كان مبلغ الصفقة يقل عن المبلغ السالف ذكره.

الجدير بالذكر أن هذا التمييز جاء به المشروع في ظل المرسوم الرئاسي رقم 12-23¹ وهنا تقل مسؤولية المصلحة المتعاقدة لتتوزع بين مختلف الجهات التي يهمنها تنفيذ العملية.

كما أن إبرام صفقة متضمنة لمشروع بهذه الأهمية وفقاً لأسلوب طلب العروض المعروف بشكلياته المعقدة قد لا يحقق النتائج المتوخاة، خاصة في رصد المتطلبات الأساسية كالسعر، آجال الإنجاز، اليد العاملة وخاصة المؤهلات التقنية العالية.

كما أن إبرام هذه الصفقة يتم عادة على يد متعاملين أجنبياً نظراً للمؤهلات التقنية والتجارية والمالية التي يتمتعون بها.

تعد هذه الحالة من بين المستجدات التي حملها المرسوم الرئاسي رقم 02-250 وبعد إلغاءه جاء المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ليؤكد الاتجاه نفسه بجعل الحالة من حالات التراضي البسيط يُعاد التأكيد عليها في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 وقد جاءت نتيجة الواقع العملي الذي عرفه مجال الصفقات العمومية، فقد كانت الصفقة الواحدة يستمر تنفيذها أكثر من 10 سنوات دون أن تكتمل خاصة المشاريع ذات الأهمية البالغة مما أدى إلى تدهور النمو الاقتصادي للبلاد والأمثلة في هذا المجال لا تعدُّ ولا تحصى.

هـ- عندما يتعلق الأمر بترقية الإنتاج و/أو الأداة الوطنية العمومية:

وهي من الحالات التي جاء بها المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ولانقل غموضاً عن سابقتها.

ونظراً لأهميتها يخضع اللجوء إلى هذه الطريقة الاستثنائية إلى الموافقة المسبقة لمجلس الوزراء إذا كان مبلغ الصفقة يساوي أو يفوق عشرة ملايين دينار 10.000.000.000 دج وللموافقة المسبقة لمجلس الحكومة، إذا كان مبلغ الصفقة

¹ أنظر الفقرة 6 من المادة 43 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23، مؤرخ في 18 جانفي 2012، سابق الإشارة إليه.

يقول عن المبلغ السالف ذكره وهذا التمييز جاء به المشرع في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23¹ ليعيد المشرع ذات المبدأ في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247. ما تجدر إليه الإشارة أنه عندما يتعلق الأمر "بمشروع ذي أهمية وطنية" أو "بترقية الأداة الوطنية العمومية"، يمكن أن تخصص الصفقة إلى متعامل أجنبي في إطار صفقة دولية.

غير أنه ما يجب الإشارة إليه أن الصفقات المبرمة وفقا لإجراء التراضي البسيط لم تعد تتم عن طريق الصفقات الدولية² أو بتعبير أدق عندما تكون المصالح المتعاقدة أمام إحدى حالات التراضي البسيط يجب أن لا يكون ذلك في إطار صفقة دولية ويعود سبب ذلك في نظرنا إلى أنّ التراضي البسيط عندما يتم في شكل صفقة دولية يكون مجالا خصبا للفساد والدليل على ذلك أنّ فضائح سوناطراك كانت بسبب صفقات التراضي التي تمت مع متعاملين أجنبين³.

و- عندما يمنح نص تشريعي أو تنظيمي مؤسسة عمومية حقًا حصريًا القيام بمهمة الخدمة العمومية:

أو عندما تنجز هذه المؤسسة كل نشاطها مع الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، فالصفة الحصرية المعترف بها لهذه المؤسسة لاتعني أبدًا الإحتكار وإنما تعني أن هناك العديد من المؤسسات تنشط في مجال واحد فيصدر النص بمنح إحداها صفة الحق الحصري للقيام بالخدمة العمومية ومن ثمة إبرام صفقاتها عن طريق التراضي البسيط.

أستحدثت هذه الحالة بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 وما يعاب على المشرع أن الأمر يتعلق بالتراضي البسيط ومن المفروض أن يكون أكثر دقة وحذر، فما طبيعة المؤسسة التي يمنح لها النص التشريعي أو التنظيمي صلاحية القيام بمهمة الخدمة العمومية ؟ فهل هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو

¹ أنظر الفقرة 8 من المادة 43 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23، مؤرخ في 18 جانفي 2012، سابق الإشارة إليه.

² راجع نص المادة 3 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 11-98، مؤرخ في 1 ماس 2011، ج ر ج ج عدد 14، صادر بتاريخ 6 مارس 2011، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 11-222، مؤرخ في 16 جوان 2011، ج ر ج ج عدد 34، صادر بتاريخ 19 جوان 2011، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 12-23، مؤرخ في 18 جانفي 2012، ج ر ج ج عدد 4، صادر بتاريخ 26 جانفي 2012، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 13-03، مؤرخ في 13 يناير سنة 2013، ج ر ج ج عدد 2، صادر بتاريخ 13 يناير 2013.

³ أنظر المادة 27 فقرة 3 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 11-98، مؤرخ في 1 ماس 2011، معدل ومتمم، سابق الإشارة إليه.

اقتصادي أو تجاري أو صناعي ما دام قد أقر بأحقيتها في إبرام الصفقات العمومية بصريح نص المادة 6 من المرسوم ذاته، وعلى أي أساس يمنح لها هذا الحق؟ وهل يعني ذلك أن كل صفقاتها تتم عن طريق التراضي البسيط؟.

كل هذه الأسئلة لا نجد لها إجابة في ظل المرسوم الرئاسي رقم 12-23 ولا حتى في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 خاصة وأن المشرع كان صريحاً عندما نص أن قائمة المؤسسات المعنية ستحدد بموجب قرار¹.

فالقرار يخص تحديد المؤسسات المعنية وليس الحالات التي يجوز فيها لجوء هذه المؤسسات إلى أسلوب التراضي البسيط.

مما لا شك فيه أن إعطاء الأولوية لبعض المؤسسات العمومية والترخيص لها التعاقد بأسلوب التراضي ولو كان مصدره نص تشريعي أو تنظيمي ولو كانت المؤسسة مدرجة ضمن القائمة المحددة في القرار الوزاري الموعود بإصداره، فهو أمر خطير على مبدأ المساواة الذي اعتبره المشرع من المبادئ الهامة التي يقوم عليها إبرام الصفقات العمومية بصريح المادة 3 من تنظيم الصفقات العمومية.

ولم يعد سبباً للجوء إلى التراضي البسيط تنفيذ الخدمات في إطار أحكام المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 12-23 ومفادها تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقة وهو ما أكده المشرع في نص المادة 7 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23 نظراً للانتقادات الموجهة لها إذّ بدأ واضحاً وصريحاً عدم ملائمة إدراجها ضمن حالات التراضي البسيط.

وفي الأخير يمكن الإشادة بموقف المشرع الحكيم في تحديده لحالات خاصة يلجأ فيها إلى التراضي البسيط، فالمصلحة المتعاقدة مقيدة بالحالات الواردة في نص المادة 49 على سبيل الحصر، إذّ لا يجوز القياس عليها أو الربط بين حالة وأخرى مماثلة لها في الوصف أو السبب أو الحالة، كما فرض قيود صارمة للغاية منها الوقاية من الفساد والحد من التلاعب والعمليات المشبوهة، وأكثر من ذلك فإنّ المتمعن فيها يجدها تتلاءم وطبيعة التراضي البسيط الذي لا يتطلب إجراء المنافسة.

¹ بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني في ظل المرسوم الرئاسي رقم 12-23، وبموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

حرص المشرع في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 لم يتوقف عند هذا الحد ففضلاً عن استثنائية التراضي البسيط جاء نص المادة 50 ليؤكد على ضوابط خاصة يجب مراعاتها في إطاره.

2- حالات التراضي بعد الاستشارة:

منذ صدور أول تنظيم للصفقات العمومية أكد المشرع على ضرورة اللجوء إلى الاستشارة المسبقة¹.

وجاء المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ليؤكد الاتجاه نفسه في نص المادة 27 التي تنص "..." أو شكل التراضي بعد الاستشارة وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة".

ليؤكد ذات الاتجاه في نص المادة 41 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بنصها "..." أو شكل التراضي بعد الاستشارة. وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة".

فالتراضي بعد الاستشارة أسلوب تلجأ إليه المصلحة المتعاقدة لإبرام إحدى صفقاتها وذلك بإقامة المنافسة بين عدة مترشحين مدعويين خصيصاً فتقوم بعرض موضوع الصفقة المزمع إبرامها على المؤسسات المتخصصة بواسطة الوسائل المكتوبة المختلفة دون اللجوء إلى الإجراءات الشكلية المعتمدة في طلب العروض. وعن الأهداف التي تحققها الاستشارة في طريقة التراضي فإنها تمكن المصلحة المتعاقدة التأكد من القدرات التقنية والتجارية والمالية للأطراف المدعوة، بما يضمن لها حسن تنفيذ الصفقة، خاصة إذا تعلق الأمر بمتعاملين أجنب، وقد أجاز لها المشرع أن تسلك السبل القانونية للتأكد من قدراتهم وذلك بالاستعانة بالبطاقيات الوطنية والقطاعية الموجودة على مستوى كل مصلحة متعاقدة.

وقد حدد المشرع الجزائري حالات التراضي بعد الاستشارة بصفة حصرية في نص المادة 51 وتتمثل في الحالات الآتية:

¹ أنظر المادة 60 من الأمر رقم 67-90، مؤرخ في 17 يونيو 1967، يتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج عدد 52، صادر بتاريخ 27 يونيو 1967 (ملغى).

أ- عدم جدوى طلب العروض للمرة الثانية:

كان يطلق عليها في إطار أحكام المرسوم الرئاسي رقم 82-145 بعدم جدوى الدعوى للمنافسة وقد كان صائبًا في ذلك لسبب وحيد هو اعتماده لطريقة الدعوة للمنافسة في إبرام الصفقات العمومية.

غير أن الأمر لا يستقيم بالنسبة لجميع المراسيم التي جاءت بعد هذا المرسوم، فكان على المشرع أن يتدارك ذلك بتصحيح العبارة بما يتلاءم والتعديلات التي أدخلت على طرق الإبرام ويعيد صياغة الفقرة بالشكل التالي "في حالة عدم جدوى المناقصة" وليس المناقصة.

ويعتبر المرسوم الرئاسي رقم 12-23 أكثر النصوص وضوحًا إذ تناول حالات عدم الجدوى بصفة دقيقة متمثلة في حالة تسلم عرض واحد فقط، أو لم يتم استلام أي عرض أو إذا تم التأهيل الأولي التقني لعرض واحد فقط بعد تقييم العروض المستلمة. فوصول عرض واحد لا يمكن أن يحقق مبدأ المنافسة وطالما كان التنافس من المبادئ الأساسية التي تحكم كيفية المناقصة، فإن تحقيقه يفرض على الأقل وجود متعهدين اثنين أو أكثر هذا من جهة.

ومن جهة أخرى وجود عرض واحد لن يقدم بالضرورة أفضل الشروط التي يتطلبها تنفيذ الصفقة، فإطلاع المصلحة المتعاقدة عليه بمفرده لن يمكنها من إجراء المفاضلة بين العروض المقدمة التي يتم على أساسها منح الصفقة ليتم التأكيد عليها في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 وكذا المرسوم الرئاسي رقم 12-23. وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-247 نجده قد اتخذ منعرجًا آخر فاعتبر الإعلان عن عدم الجدوى للمرة الثانية سببًا للجوء إلى التراضي بعد الاستشارة، وقد أصاب في ذلك سدّ لكل التأويلات التي قد تتخذها المصلحة المتعاقدة قصد التغيير في مسار عملية الإبرام لإتباع أسلوب التراضي بعد الاستشارة واختيار المتعامل الذي ترغب فيه خاصة وأن هذه الحالة تعرف تطبيقات مختلفة على المستوى العملي، وعند تحقق هذه الحالة تستطيع المصلحة المتعاقدة الانتقال من القاعدة العامة طلب العروض إلى الاستثناء وهو التراضي ولا تعفيها هذه الطريقة من إجراء الاستشارة.

وقد أجاز المشرع للمصلحة المتعاقدة استعمال دفتر الشروط نفسه، باستثناء كفالة التعهد وكيفية الإبرام وإلزامية نشر إعلان المنافسة وهذا من باب تخفيف إجراءات

الإبرام، حتى لاتضطر المصلحة المتعاقدة لإعادة دفتر الشروط وإحالته على لجنة الصفقات المعنية للمصادقة عليه، وينبغي أن تذكر في رسالة الإستشارة التعديلات المتعلقة بكفالة التعهد وكيفية الإبرام والزامية نشر إعلان طلب العروض.

ب- حالة صفقات الدراسات واللوازم والخدمات الخاصة:

فالتبيعة الخاصة لهذه الصفقات هي التي تحتم على المصلحة المتعاقدة إعمال أسلوب التراضي بعد الاستشارة، وتتحدد خصوصية هذه الصفقات بموضوعها أو بضعف مستوى المنافسة فيها أو بطابعها السري¹.

وقد أشارت المادة 52 من ذات المرسوم إلى أن تحديد قائمة الخدمات واللوازم سيتم بموجب قرار مشترك بين سلطة المؤسسة الوطنية ذات السيادة² أو مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة أو الوزير المعني حسب الحالة والوزير المكلف بالمالية.

ومن ثم فإن إعمال أسلوب التراضي بعد الاستشارة في هذه الحالة مقيد بالعودة إلى القائمة المحددة والمعدة مسبقاً، إذ لا يجوز للمصلحة المتعاقدة التعاقد في لوازم وخدمات أخرى لم تحدها هذه القائمة وقد تم أيضاً إخضاع الدراسات لهذه القائمة وهو وجه آخر من أوجه تقييد المصلحة المتعاقدة عند إبرام الصفقات العمومية.

ج- حالة صفقات الأشغال التابعة مباشرة للمؤسسات الوطنية السيادية في الدولة:

استحدثت هذه الحالة بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 338-08، وقد تم الإبقاء عليها في ظل المرسوم الرئاسي رقم 23-12 تتعلق بالأشغال التابعة مباشرة للمؤسسات الوطنية السيادية في الدولة، يتم تحديد طبيعتها بموجب قرار وزاري مشترك بين سلطة المؤسسة الوطنية ذات السيادة أو مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة أو الوزير المعني حسب الحالة والوزير المكلف بالمالية.

إن اعتبار هذه الحالة من حالات التراضي بعد الاستشارة كان مقصوداً من المشرع لتعلقها بالعمليات المتميزة بالدقة والسرية إذ تخص الأمن والدفاع الوطني،

¹ راجع نص المادة 51 فقرة 2 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247-15، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015، السالف الذكر.

² ما يلاحظ على نص المادة 52 أن المشرع أعاد لسلطة المؤسسة الوطنية ذات السيادة الحق في تحديد قائمة الخدمات واللوازم بعدما استبعدتها من ذلك بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 236-10.

فهذا النوع من الصفقات يكتنفه الطابع السري الذي يتنافى وعملية النشر في طلب العروض.

لتضاف حالات أخرى للتراضي بعد الاستشارة جاء تنظيمها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 338-08، ليعيد المشرع تنظيمها في المرسوم الرئاسي رقم 236-10 وكذا المرسوم الرئاسي رقم 23-12 والمرسوم الرئاسي رقم 247-15 وتتعلق بالعمليات المنجزة في إطار استراتيجية التعاون الحكومي أو في إطار الاتفاقات الثنائية المتعلقة بالتمويلات الامتيازية.

ما يعاب على المشرع أنه أمام حالات التراضي بعد الاستشارة أي أمام اختيار للمتعاقل المتعاقد دون تلك الإجراءات الشكلية المعقدة، فعدم تحديد المشرع لطبيعة العمليات السابقة سيؤدي لا محالة إلى توسيع مجال أعمالها فما الفائدة إذن من تحديد حالات التراضي حصراً؟!

كما أصبح التراضي بعد الاستشارة سبباً لتخليص الدولة من ديونها، وذلك بتحويل تلك الديون إلى مشاريع تنموية¹ كما يمكن منح الصفقة بالتراضي بعد الاستشارة بناءً على هبة لتقتصر الاستشارة في مؤسسات البلد المعني فقط بالنسبة للحالة الأولى أو البلد المقدم للأموال في الحالات الأخرى.

ولجوء المصلحة المتعاقدة إلى التراضي بعد الاستشارة في الحالات السابقة يتم على أساس دفتر شروط يخضع قبل الشروع في الاستشارة لتأشيرة لجنة الصفقات المختصة².

وإذا تم استلام عرض واحد فقط، أو لم يتم إستلام أي عرض أو إذا تم التأهيل الأولي التقني لعرض واحد فقط بعد تقييم العروض المستلمة يتعين الإعلان عن عدم جدوى إجراء التراضي بعد الاستشارة.

ويجب أن يكون المنح المؤقت للصفقة عن طريق التراضي بعد الإستشارة محل نشر³ حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 65 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247-15.

¹ تجسيداُ لذلك تم إتفاق بين الجمهورية الجزائرية وحكومة الجمهورية الإيطالية وتمت المصادقة على هذا الاتفاق بمرسوم رئاسي رقم 427-11، مؤرخ في 11 ديسمبر 2011، يتضمن التصديق على الاتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الإيطالية المتعلقة بكيفيات تجسيد تحويل الدين إلى مشاريع تنمية، الموقع في الجزائر بتاريخ 12 يوليوسنة 2011، ج ر ج عدد 68، صادر بتاريخ 14 ديسمبر 2011.

² راجع نص المادة 52 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247-15، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015، السالف الذكر.

³ وفي حالة الصفقات التي تنفذ في الخارج أو تلك التي تكتسي طابعاً سرياً يعوض إعلان المنح المؤقت للصفقة بمراسلة المتعاملين الاقصاديين الذين تمت إستشارتهم.

ويعتبر هذا الإلتزام أهم الآليات التي تكرس مبدأ الشفافية ومن بين نقاط القوة التي جاء بها المشروع ابتداءً من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 فلم يُقصر شرط نشر الإعلان عن المنح المؤقت على أسلوب طلب العروض إذ مدّه لأسلوب التراضي بعد الإستشارة، فطالما كنا أمام منافسة ولو محدودة وجب ضمان حقوق المتعهدين وتمكينهم ممارسة حق الطعن عند معارضة اختيار المصلحة المتعاقدة.

أما في التراضي البسيط فلا تلزم المصلحة المتعاقدة بنشر إعلان المنح المؤقت لأن المادة 52 خلت من الإشارة لذلك نظرًا للطابع الخاص لأسلوب التراضي البسيط.

خاتمة:

وبذلك تخضع عملية إبرام الصفقات العمومية بطريق التراضي لنظام قانوني متميز يتسم بطابعه الإجرائي الخاص والمعقد، وقد اعتمد المشروع في كل النصوص المنظمة للصفقات العمومية تحديد حالات إعماله تحقيقًا للمصلحة العامة وحمايةً للمال العام مستهدفاً بذلك تقييد سلطة المصلحة المتعاقدة تفعيلاً لسياسة الوقاية من الفساد.

غير أن الثغرات التي اعترت النصوص المنظمة للتراضي بصورتيه أثرت وستأثر على تحقيق الغاية المرجوة وعليه يمكن في هذا الإطار تقديم جملة من الاقتراحات لعلها تثير المنظومة القانونية في هذا الشأن يمكن إجمالها في:

- تجنب الصياغة الفضفاضة المرنة التي تؤدي إلى التوسع في مفهوم النص وبالتالي تحديد حالات التراضي بصورتيه بصفة دقيقة وواضحة احترامًا لإستثنائيته كأسلوب في إبرام الصفقات العمومية.

- الإسراع في الإفراج على النصوص التطبيقية الموعود إصدارها منذ صدور المرسوم الرئاسي رقم 10-236.

دور الادارة الالكترونية في محاربة الفساد The rôle of électronique administration in fighting corruption

زعزوعة نجاة

كلية الحقوق - جامعة تلمسان
Zaazouacua@gmail.com

زعزوعة فاطمة

كلية الحقوق - جامعة عين تموشنت-
zaazoua60@gmail.com

ملخص:

يساهم تجسيد الإدارة الإلكترونية في المنظمات العمومية في مكافحة الفساد من خلال محاربة مظاهره السلبية من وساطة ورشوة ومحسوبية وروتين و غيرها من الانحرافات الإدارية والوظيفية والقانونية التي تقف حائلا دون تطور النظم الإدارية، و تحرفها عن هدفها الأساسي و هو المصلحة العامة المجسدة في تقديم الخدمة العمومية التي تبقى المتضرر الأول من تدني مستوى العمل الإداري و انحراف سلوكياته. فالإدارة الإلكترونية كألية فعالة أصبحت مطلبا ملحا و ضرورة حتمية لمكافحة الفساد الإداري، من خلال استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في العمل الإداري للقضاء على النمط التقليدي البيروقراطي في تقديم الخدمات العامة والتحول إلى النمط الإلكتروني الذي يتميز بالمرونة والديناميكية و الفعالية بما يوفر الوقت والجهد والتكلفة من جهة، و يعزز الشفافية والمساءلة والمحاسبة والعدالة و يساهم في تفعيل الرقابة الإلكترونية للكشف عن كل الانحرافات والتجاوزات والممارسات غير القانونية. التي تعتبر أساس الإدارة العامة الرشيدة من جهة أخرى، وبالتالي تحقيق إدارة أكثر كفاءة وفعالية للمنظمات العمومية و تقليل المظاهر السلبية للفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الالكترونية, الإصلاح الإداري, مكافحة الفساد.

Abstract:

The shift towards E-administration in public organisations contributed to the fight against administrative corruption by combating its negative aspects of mediation, bribery, prejudices, routine, and other administrative functional and legal deviations that reduce the development of administrative systems and divert them from their primary objective. The first victim is the low level of administrative performance and the deviation of its behavior. Transparency, principles, accountability and justice may contribute to the activation of electronic monitoring to detect all irregularities and illegal practices, which is the basis of good public administration on the other hand, achieving more efficient and effective management of public organizations and reducing the negative aspects of administrative corruption

Keywords: E-administration, Administrative reforms, Corruption

مقدمة:

أصبحت للإدارة الإلكترونية ضرورة حتمية يجب السعي وراءها لتطبيقها في كل دولة عصرية تريد أن تواكب تطورات عصر الثورة الرقمية ولا تختلف عن نهضة المعلومات العالمية؛ وذلك لأن لهذا النظام من ايجابيات خاصة في مجال المرافق العمومية وما تقدمه من خدمات ما يجعل الدخول إليه من الضرورات التي تسعى إليها الدولة لما يقدمه من سرعة انجاز الأعمال الإدارية وتخفيض التكاليف وتبسيط الإجراءات؛ فضلا عن تحقيق الشفافية في الإدارة و مكافحة الجرائم الوظيفية و الفساد والإداري.

و يعد الفساد الإداري مشكلة عالمية يترتب عليها نتائج و خدمة في جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية و السياسية و الثقافية و الدينية عن حدّ سواء؛ فالفساد يضعف السلطة السياسية و الإدارية في في الدولة الامر الذي لزم معه الاعتماد على الادارة الالكترونية لمكافحته .

اهمية الدراسة :

- ازالة الغموض عن مفهوم الادارة الالكترونية و مفهوم الفساد
- الحديث ان دور الادارة الالكترونية في محاربة الفساد
- تعزيز الادارة الالكترونية للشفافية و المساءلة

الاشكالية :

فما هو الدور الذي تلعبه الادارة الالكترونية لمحاربة الفساد الاداري و ماهي افاقها و معوقات تطبيقها على الادارة الجزائرية .؟

المنهج المتبع :

اعتمدنا في دراستنا على المنهج التحليلي من اجل تحليل ظاهرة الفساد المالي و الاداري ثم التطرق الى الادارة الالكترونية و تبيان مدى مساهمتها في مكافحة ظاهرة الفساد و ما تقدمه من خلال تعزيز الشفافية و المساءلة للإجابة عن الإشكالية ارتأينا تقسيم بحثنا الى مبحثين اساسيين ،نتطرق في المبحث الاول الى مفهوم الفساد الاداري و انواعه اما في المبحث الثاني نتطرق الى دور الادارة الالكترونية في محاربة الفساد الاداري كظاهرة مستفحلة في الادارة الجزائرية.

أولاً- الإطار المفاهيمي للفساد الإداري:

إن الفساد مصطلح يتضمن معاني عديدة في طياته و هو موجود في كافة القطاعات الحكومية منها، و الخاصة فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه الشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار. و تكون هناك حرية في

تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى و قد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة¹.
والحديث عن الفساد لا يخص مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري، (المطلب الاول) و من هذا حازت هذه الظاهرة على اهتمام المجتمعات و كل الدول و تعالت النداءات إلى إدانتها و الحد من انتشارها و وضع الصيغ الملائمة لذلك² (المطلب الثاني).

1- مفهوم الفساد الإداري:

ليس هناك تعريف محدد للفساد الإداري لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العمومية للكسب الخاص بشكل غير مشروع أو لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية، فالفساد مصطلح يشير إلى حالات انتهاك مبدأ النزاهة و تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته و تظهر هذه الانحرافات في عدة مظاهر.

أ- تعريف الفساد الإداري

لتعريف الفساد الإداري لابد من الإشارة إلى تعريفه لغة و اصطلاحا وتشريعيا

لغة

الفساد في المعجم العربي هو مشتق من الفعل فسد ضد صلح، و الفساد هو البطلان فيقال فسد الشيء أي بطل³. أما كلمة إداري لغة مشتقة من كلمة إدارة و هي من الفعل أدار يدير مؤسسة أي يسير شؤونها.

اصطلاحا :

¹ انظر ، محمد العبادي، اسماعيل البديري، الفساد الإداري والاقتصادي، أسبابه وأثاره وعلاجه، بحث مقدم إلى المؤتمر القانوني في كلية القانون جامعة كربلاء، في 10/05/2008، ص6-4.

² انظر ، عصام عبد الفتاح مطر، قسم الفساد الإداري، كلية القانون، جامعة الفتح، طرابلس، 2011، ص13.

³ أنظر، فؤاد إفرام السبتاني؛ منجد الطلاب؛ دار المشرق؛ ط31؛ بيروت؛ لبنان؛ 1986؛ ص551.

إن معالجة ظاهرة بالغة التعقيد والتشابك، و متعددة المستويات كظاهرة الفساد، تستوجب البدء بمحاولة التعرف على ماهيتها، و تشخيص كافة جوانبها، قبل الشروع في البحث عن سبل مكافحتها، إن كل مواجهة فعالة و ناجحة تتوقف بالضرورة على تشخيص دقيق و صارم، و اختلف الفقه حول تعريف الفساد نظرا لاختلاف منابعهم و مشاربهم و توجهاتهم الفكرية.

لهذا يقول (جاردنر) أنه لا يوجد إجماع حول تعريف الفساد، و ربما يعود ذلك إلى عمومية وسعت استخدامه في المجال السياسي اليومي، و الذي انعكس على باقي القطاعات و التيارات⁴.

الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي

و للوقوف على مفهوم الفساد في الاصطلاح انتقينا عينة من التعاريف الواردة في بعض العلوم و ذلك على النحو التالي:

أولاً: التعريفات الفقهية للفساد:

تتعدد تعريفات الفساد التي ساقها الفقه بمختلف تخصصاته، سواءا كان فقهاء علم القانون، أو العلوم الإدارية، و ذلك بما يلي

1- تعريف الفساد من الناحية القانونية:

اهتم فقهاء علم القانون بظاهرة الفساد و أولوله أهمية خاصة. برزت من خلال العدد الكبير من و يقوم هذا التعريف على الإشارة إلى أن الفساد يكون مضاد الإصلاح، و مخالف للدين و خروج عن القانون، و لم يتطرق إلى الفائدة التي تعود على الشخص غير مرتكب للسلوك الفاسد، كما أنه لا يمنع دخول تصرفات فاسدة محرمة شرعا و غير مجرمة قانونا.

2- تعريف الفساد من زاوية إدارية:

⁴ انظر ، عامر خياط "مفهوم الفساد"، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد و الدعوة للإصلاح السياسي و الاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، لبنان 2006، ص48.

⁵ انظر ، عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2003، ص21.

يعرف بأنه "النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، و التي تؤدي فعلا إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء كان بصفة متجددة أم مستمرة، و سواء كان بأسلوب فردي أو بأسلوب جماعي منتظم".⁶ و هذا التعريف ركز على الانحراف الإداري و لم يشير إلى الموظف العام، و دوره في هذه النشاطات التي تؤدي إلى فساد الجهاز الإداري.

ثانيا: تعريف الانترنتبول الدولي للفساد:

طبقا للمعايير العالمية لمكافحة الفساد في الأجهزة الشرطةية الصادرة عن الانترنتبول في جويلية 2002 فإن مفهوم الفساد يتضمن ما يلي:⁷

1- الوعد أو الطلب أو القبول أو محاولة الحصول بطريق مباشر أو غير مباشر، على نفوذ أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا أو خدمات أو مكافآت أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين، سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين أو جمعيات أو تجمعات، مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم.

-الإدلاء بمعلومات شرطةية ذات طابع سري أو محظور مقابل مكافأة أو أي منفعة مهما كان نوعها.

-القيام بالعمل أو الامتناع عن عمل منصوص عليه على أنه فساد بموجب قوانين الدول الأعضاء في الانترنتبول.

- المشاركة بشكل مباشر أو غير مباشر، أو المبادرة أو أن يستخدم كوسيلة أو أداء قبل أو بعد القيام بعمل، يؤدي إلى الحصول على عمولات أو محاولة الحصول عليها، أو التآمر على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من الأعمال المذكورة في جميع النقاط السابقة.

⁶ النظر، الدكتور مرتضى نوري محمود، "الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري و المالي في العراق" المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن و التنمية هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008، ص 07.

⁷ انظر، سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجيستر، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص 63.

الفرع الثالث: التعريف التشريعي للفساد الإداري:

أولاً: تعريف المشرع الفرنسي:

حسب قانون العقوبات الفرنسي ميز المشرع الفرنسي بين الفساد الايجابي و الفساد السلبي، فقام بتعريف الفساد الايجابي بأنه "سعي الموظف الحكومي بنشاط من أجل و منح العقد" أما الفساد السلبي فقد عرفه بأنه "قبول المسؤول لهدية أو مكافأة أخرى بعد منح العقد أو تقديم الخدمة".

ثانياً: تعريف المشرع الجزائري:

إن مصطلح الفساد في التشريع الجزائري، إذ لم يحرم في قانون العقوبات غير أنه بعد صدور قانون الوقاية و مكافحة الفساد رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل و المتمم و الذي جرم الفساد بمختلف مظاهره، وهذا ما أكدته المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته: الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون و بالرجوع إلى الباب الرابع من نفس القانون أعلاه، فإنه يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي اختلاس الممتلكات و الإضرار بها، الرشوة و ما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد⁸.

2- أنواع الفساد الإداري:

إن الفساد الإداري يتعلق بالانتهاكات الإدارية و الوظيفية و تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة أثناء تأديته لمهام وظيفته في نطاق التشريعات و القوانين و الضوابط و هنا تتمثل ظاهرة الفساد في الانحرافات السلوكية و التنظيمية و المالية و الجنائية و هذا ما سندرسه في مطلبنا هذا.

⁸ انظر، حاجة عبد الغالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص225.

أ- الانحراف السلوكي:

ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتعلق بسلوكه الشخصي و تصرفه ومن أهمها⁹:

أولاً: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة:

الموظف مطالب دائماً بالتحلي بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي الذي يشغله سواء داخل الخدمة أو خارجها، وعليه تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه، وهذا ما ذهبت المادة 42 من القانون 03-06 و كل تصرف يخرج عن هذا الإطار يعد من قبيل الانحراف السلوكي للموظف، كارتكاب الموظف لفعل مخل بالحياء.

ثانياً: سوء استعمال السلطة:

و يقصد بسوء استعمال السلطة "أن ينبغي الموظف بممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص"¹⁰. و من صور ذلك كتقديم الخدمات الشخصية و تسهيل الأمور و تجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطالب منهم.

ثالثاً: المحسوبية والوساطة:

و يترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات و زيادة الإنتاج.

رابعاً: تعارض المصالح:

يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى سنتين و بغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج كل موظف عمومي خالف أحكام المادة 9 من هذا القانون.

ب- الانحراف التنظيمي:

و يقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأدية مهام وظيفية و التي تتعلق بصفة أساسية بالعمل و من أهمها¹¹:

⁹ انظر، هناء يماني، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، السعودية، 2005، ص 6-8.

¹⁰ انظر، محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2011،

ص 180.

أولاً: عدم احترام العمل:

إذا كانت اللوائح والتعليمات توجب ساعات معينة للعمل وأخرى للراحة، فإن ذلك لا يعني أن الموظف حر في استعمال أوقات غير مخصصة للعمل حيث أن القاعدة في أن وقت العمل كل مخصص للواجبات، وهذا ما تضمنته المادة 43 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، فالموظف مطالب بالتفرغ لأداء مهامه الوظيفية وعدم الجمع بينها وبين مهام أخرى، إلا ما استثناه التشريع وكل خروج عن هذه القاعدة يشكل انحراف تنظيمي.

و من صور الانحراف التنظيمي أيضا: (التأخر في الحضور صباحا، الخروج في وقت مبكر عن أوقات الدوام الرسمي، النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجية، قراءة الجرائد واستقبال الزوار، التنقل من مكتب إلى آخر...)

ثانياً: امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه:

حسب المادة 41 من القانون 03-06 أن الموظف ينبغي عليه ممارسة عمله بكل أمانة وبدون تحيز، فإذا حاد الموظف عن هذا المبدأ كإمتناعه عن أداء عمله المنوط به، أو عدم أداءه على الوجه السليم أو التراخي في أدائه أو أداء الحد الأدنى من العمل، فهو بذلك يعد مخالفاً لمتطلبات وظيفته وواجباته¹¹.

ثالثاً: عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء:

من صور ذلك: (العدوانية نحو الرئيس، عدم إطاعة أوامر الرئيس، البحث عن المنافذ والأعداء لعدم تنفيذ الأوامر).

رابعاً: عدم تحمل المسؤولية:

و من صور ذلك (تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر، التهرب من الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية...)

¹¹ انظر، هناء يمانى، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، المرجع السابق، ص06.

¹² انظر، بعبسى سميحة، أساليب مكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، 2013/2012، ص21.

ج- الانحراف المالي

و يقصد بها المخالفات المالية و الإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف و تتمثل هذه المخالفات فيما يلي:

أولاً: مخالفة القواعد و الأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة:

ثانياً: فرض المغارم:

و تعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع عن الأعمال الموكلة إليه في فرض الإدارة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال و الموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم.

ثالثاً: الإسراف في استخدام المال العام:

و من صور تبديد الأموال العامة في الانفاق على الأبنية و الأثاث، المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية، إقامة الحفلات و الدعايات و الإعلان و النشر في الصحف و المجلات على حساب المال العام¹³.

د- الانحراف الجنائي

تتمثل الانحرافات الجنائية التي يرتكبها الموظف في جرائم، مثل الرشوة، الاختلاس، التزوير في المحررات الرسمية، السرقة، الاعتداء على النفس، استغلال النفوذ.

* الرشوة:

تعرف الرشوة بأنها: "اتجار الموظف العام أو القائم بخدمة عادية بوظيفته أو استغلالها بأن يطلب أو يقبل أو يحصل على عطية أو وعد بها لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الاخلال بواجباته"¹⁴.

و قسمت الرشوة إلى نوعين حسب المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته:

¹³ انظر ، هناء يمانى، الفساد الإداري و علاجه من منظور إسلامي، المرجع السابق، ص07.

¹⁴ انظر ، بوعزة نضيرة، ملتقى وطني عولمة الشركات عالية للحد من الفساد المالي و الإداري، عنوان المدخل، جريمة الرشوة في ظل القانون 01-06، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2012، ص03.

أ- الرشوة السلبية: (جريمة الموظف المرتشي) وهو ما نصت عليه المادة 25 الفقرة الثانية من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01-06 كما يلي:
"كل موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة، سواء لنفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته".

ب- الرشوة الايجابية: (جريمة الراشي) لقد نص المشرع على جريمة الرشوة الايجابية في المادة 25 من قانون 01-06 "كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته"¹⁵.

* الاختلاس:

عرف الدكتور بارش سليمان جريمة الاختلاس بأنها: "استيلاء الموظف بدون وجه حق على أموال عامة أو خاصة وجدت في عهده بسبب أو حكم وظيفته.
أما المشرع الجزائري في المادة 29، وإن كان لم يعرف بدقة هذه الجريمة إلا أنه ذكر صورها بالتفصيل و المتمثلة في: الاختلاس، الإتلاف، التبديد، الاحتجاز بدون وجه حق.

ثالثا: استغلال النفوذ:

تنص المادة 32 من القانون 01-06 على أنه: (يعد مستغلا للنفوذ كل موظف عمومي أو أي شخص آخر يقوم بشمل مباشر أو غير مباشر بطلب أو قبول أية مزية غير مستحقة لصالح شخص آخر لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على منافع غير مستحقة.

¹⁵ انظر، المادة 25 من قانون 01-06 المؤرخ 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، الجمهورية لسنة 2006، العدد 14.

* جريمة التزوير

المشرع الجزائري لم يأتي بتعريف لجريمة التزوير سالكا بذلك نهج قانون العقوبات الفرنسي القديم و بعض القوانين العربية مثل القانون المصري و القانون السعودي و من خلال دراسات شرح القانون الاجتهاد القضائي المقارن¹⁶: يمكن تعريف جريمة التزوير المحررات بأنها تغيير الحقيقة في محرر، و ذلك عن قصد و بإحدى الطرق المنصوص عليها قانونا، و يترتب عن ذلك ضرر مال أو محتمل للغير. من الناحية الشرعية فالإسلام صنف التزوير من أصناف الغش، و قد حرم الإسلام الغش بجميع أنواعه سواء أحدث ضررا بالآخرين أم لم يحدث.

ثانيا- الإدارة الإلكترونية للحدّ من الفساد الإداري:

أصبحت الإدارة الإلكترونية ضرورة حتمية يجب السعي لتطبيقها في كل دولة عصرية؛ تريد أن تواكب تطورات عصر الثورة الرقمية و لا تختلف عن تطور المعلومات العالمية و ذلك لما لهذا النظام من ايجابيا في مجال التسير الإداري للمرافق العمومية خاصة في مجال تخفيض التكاليف و تبسيط الإجراءات و تحقيق الشفافية في الإدارة مما يسمح بمكافحة الفساد الإداري.

1- مفهوم و مزايا الإدارة الإلكترونية

تعدّ الإدارة الإلكترونية من ثمار المنجزات التقنية في العصر الحديث حيث أدت التطورات في مجال الاتصالات و ابتكار تقنيات اتصال متطورة إلى التفكير الجدي من قبل الدول و الحكومات للاستفادة من ثورة التكنولوجيا التقنية؛ بغرض تقديم خدمات للمواطنين بطريقة الكترونية؛ لذلك تعتبر الإدارة الإلكترونية كردّ فعل واقعي لاستخدام الحاسب الآلي في مجال الخدمات العامة¹⁷.

¹⁶ انظر، بعيى سميحة، أساليب مكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص41.

¹⁷ أنظر: د. فارس كريم، متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر؛ دراسة أعدت لاستكمال متطلبات نيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال: الجامعة الافتراضية: قطر 2008؛ ص08.

فما هو المقصود بالإدارة الإلكترونية (الفرع الاول) و ما هي مزاياها في تقديم الخدمات للمواطنين (الفرع الثاني).

أ- مفهوم الإدارة الإلكترونية:

إنّ الانتقال من العمل الإداري التقليدي إلى تطبيق تقنيات المعلومات والاتصالات في البناء التنظيمي واستخدام التقنية الحديثة بما فيها شبكات الحاسب الآلي لربط للوحدات التنظيمية مع بعضها لتسهيل الحصول على البيانات والمعلومات لاتخاذ القرارات المناسبة و انجاز الأعمال و تقديم الخدمات للمستفيدين بكفاءة و بأقل تكلفة و في أسرع وقت ممكن.

بمعنى أنّ الإدارة الإلكترونية هي انجاز المعاملات الإدارية و تقديم الخدمات العامة عبر شبكة الانترنت بدون أن يضطرّ العملاء من الانتقال إلى الإدارات شخصياً لإنجاز معاملاتهم مع ما يتوافق من إهدار للوقت و الجهد و الطاقات.

كما تعرف أنّها الإدارة التي تهدف إلى تقديم الخدمات الإدارية على اختلافها عبر الوسائط الالكترونية و أدوات التكنولوجيا و أهمها الانترنت و الاتصال¹⁸.

كما عرّفها البنك الدولي عام 2005 بإنّها عملية استخدام المؤسسات لتكنولوجيا المعلومات والتي لها القدرة على تغيير وتحويل العلاقات مع المواطنين من الوصول للمعلومات مما يوفر مزيداً من الشفافية وإدارة أكثر كفاءة للمؤسسات.

كما عرّفها د. فارس كريم: "على أنّها إستراتيجية إدارية لعصر المعلومات؛ تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين و المؤسسات و لزيائتها مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المادية و البشرية و المعنوية المتاحة في إطار الكتروني حديث من أجل استغلال للوقت و المال و الجهد و تحقيقاً للمطالب المستهدفة و بالجودة المطلوبة"¹⁹.

¹⁸ أنظر: www.egovconcepts.com

¹⁹ أنظر:، فارس كريم، متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر؛ المرجع السابق؛ ص 31.

إذن من خلال هذه التعاريف يتضح جلياً أنّ الإدارة الإلكترونية تعتبر مشروع يتم من خلاله الانتقال من المجال الإداري اليدوي إلى المجال المعلوماتي الإلكتروني؛ ولا يمكن لهذا المشروع أن يتحقق إلا إذا توفرت البيئة المناسبة لطبيعة العمل حتى يمكن هذا المشروع من <تحقيق المطلوب منه و مادام أن الإدارة تتأثر بالبيئة المحيطة بها بكافة عناصرها وتتفاعل معها فإنه يجب مراعاة المتطلبات التالية:

1- البنية التحتية: إنّ الإدارة الإلكترونية تتطلب بنية تحتية و التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات و الاتصالات السلكية و اللاسلكية لتأمين التواصل و نقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية نفسها و كذا بالمؤسسات و المواطن.
2- توافر الوسائل الإلكترونية اللازمة للاستفادة من الخدمات المتولدة عن الإدارة الإلكترونية.

3- التدريب و بناء القدرات أي تدريب الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر و إدارة الشبكات و قواعد المعلومات و البيانات؛ و ذلك عن طريق مراكز التدريب المتخصصة؛ بالإضافة إلى نشر ثقافة استخدام الإدارة الإلكترونية و طرق استخدامها.

4- وجود نصوص قانونية و تشريعية تسهل عمل الإدارة الإلكترونية و تضيف عليها المشروعية و المصدقية و كافة النتائج القانونية المترتبة عليها.
5- توفير السرية و الأمن الإلكتروني على مستوى عالٍ لحماية المعلومات الوطنية و الشخصية.

ب أهداف و مزايا الإدارة الإلكترونية:

تسعى الإدارة الإلكترونية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف بغرض تقديم أرقى الخدمات للمستفيدين أهمها ما يلي:

أ- التخلص من البيروقراطية؛ و ذلك بتبسيط الإجراءات داخل المؤسسات الإدارية و تقليل الجهد المبذول.

- ب- ترشيد الوقت الضائع في إدارة المعاملات الإدارية و استثماره في تطوير خدمات الإدارة عن طريق تنفيذ مشروعات إدارية لتقديم أحسن الخدمات.
- ج- ربط دوائر المؤسسات الإدارية بوسائل اتصال إلكترونية تضمن سهولة التواصل فيما بينها وبينها وبين مؤسسات إدارية أخرى.
- د- الحدّ من الاعتماد على الورق و استخدامه و ما يتبعه من أعباء في حفظه و توثيقه.
- هـ- توفير المعلومات و سهولة تقديمها للجهات المستفيدة إذ كان الحصول على معلومة في ظل الإدارة التقليدية يحتاج إلى ساعات و أيام في حين باستعمال الإدارة الإلكترونية قد لا يستغرق دقائق.
- و- إزالة الاختناقات التي تعاني منها الإدارات و تيسير الخدمة للمواطن في منزله عن طريق شبكة الانترنت.
- ز- خفض أعباء تكلفة الإجراءات و المعاملات على الإدارة و على الأفراد.
- ط- تركيز اتخاذ القرار في نقاط العمل التي يلجأ إليها المراجع و دعم هذه النقاط بالدقة اللازمة للقيام بهذا الدور في ظل يد المرجعية المعلوماتية التي تتمتع بها جميع نقاط الإدارة الإلكترونية²⁰.
- التخفيف من معوقات اتخاذ القرار الذي كان يبقى عالقا في ظل الإدارة التقليدية بسبب البيروقراطية؛ و بالتالي القضاء على الفساد الإداري.
- فإذا كانت هذه أهداف الإدارة الإلكترونية لتحقيق الإصلاح الإداري و الذي يعتبر بمثابة مزايا لها غير أنّ هناك سلبيات لهذه الأخيرة يمكن إجمالها فيما يلي:
- البطالة: فتطبيق هذا النظام يؤدي إلى زيادة نسبة البطالة لعدم طلب تعيين موظفين جدد.

²⁰ أنظر، حسين بن محمد الحسن: الإدارة الالكترونية بين النظرية و التطبيق: المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، ص33.

- المساس بالصحة العامة من خلال استخدام الانترنت لفترات زمنية طويلة فإنّ ذلك يؤثر على صحة الفرد طالب الخدمة خاصة بالنسبة لحاسة النظر؛ كما يفقد فرصة التكيف مع المجتمع لبقائه معزولاً عنه.

- فقدان الأمان: خاصة باستعمال بطاقة الائتمان.

2 فوائد الإدارة الإلكترونية للحدّ من الفساد الإداري:

نتحدث في هذا المطلب عن الدور الذي قدمته الادارة الالكترونية للحد من ظاهرة الفساد ثم نتطرق الى الافاق والمعوقات .

أ- دور الإدارة الإلكترونية في الحدّ من ظاهرة الفساد الإداري:

إذن من خلال دراسة لمزايا الإدارة الإلكترونية يتضح جلياً لما لهذه الأخيرة من دور فعال في الحدّ من ظاهرة الفساد الإداري وذلك من خلال:

- سرعة أداء الخدمات للزبائن مع الحفاظ على جودتها.

- نقل الوثائق إلكترونياً بشكل أكثر فعالية.

- تقليل الحاجة للتكلفة نتيجة تبسيط الإجراءات والمعاملات وتخفيض وقت الأداء.

- تقليل الحاجة إلى العاملين القائمين بأداء الخدمة وخاصة ما يتعلق بالمعاملات الورقية.

- تخفيض الأخطاء إلى أقل ما يمكن فالنظام الإلكتروني أقل عرضة للأخطاء.

- تقليص المخالفات نظراً لسهولة ويسر النظام ودقته.

- الوضوح وسهولة الفهم من قبل المستفيدين لما هو مطلوب منهم من وثائق.

- تقليل تأثير العلاقات الشخصية على إنجاز الأعمال.

و بناء على ذلك فإن التحوّل إلى الإدارة الإلكترونية يحقق العديد من المزايا التي تساعد على الحدّ من الفساد الإداري وتقليل آثاره السلبية على المجتمع وسلوكيات الأفراد؛ حيث أنّ انتشار تكنولوجيا المعلومات يمكن أن يحسم الكثير من مشكلات الحكومات العربية ومنها الجزائر؛ وتقدم آليات الارتقاء بخدمة المواطنين²¹ وتقديم الخدمات يتم وفق برنامج مسطر مسبقاً فالمواطن يستطيع الحصول على الخدمات في أي وقت يومياً دون تدخل من جانب الموظفين و هنا لا مجال لدفع (الرشوة) إلى الموظفين والمسؤولين في الإدارة.

بالإضافة إلى الشفافية في المعاملات دون تحيز بين المنتفعين بالخدمات العامة عن طريق إتباع إجراءات محدّدة منصوص عليها في نظام الإدارة الإلكترونية؛ بالإضافة إلى مشاركة أفراد المجتمع في معالجة السلبيات عن طريق تيسير استطلاع رأي المواطنين في شؤون الإدارة الإلكترونية وتوفير نظام دقيق للمراجعة والمحاسبة.

و بما أنّ "الوساطة" تعدّ نوعاً من أكثر أنواع الفساد الإداري انتشاراً فإنّ اختيار الموظفين يجب أن يكون بطريقة محايدة على أساس الكفاءة والخبرة في العمل دون اعتبارات شخصية وهو ما تتميز به الإدارة الإلكترونية.

فاختيار الموظف وفقاً لمعايير الخبرة والكفاءة من شأنه التقليل من آثار ظاهرة الفساد الإداري ممّا يسمح بتوسيع الدائرة أمام كفاءات كبيرة لتبدع في العمل في ظل الإدارة الإلكترونية.

إنّ الامتيازات والانجازات التي تقدمها الإدارة الإلكترونية تهدف في مضمونها إلى وضع حدّ لانزلاقات الأجهزة الإدارية التقليدية وما يمكن أن يطال هيكلها التنظيمية من فساد يؤثر سلباً على شكل الخدمات المقدّمة للجمهور، وتنتشر قدراً من الشفافية و المرونة في حلّ المهام والأنشطة التي تقدمها المؤسسات الإدارية؛ وبهذا فإنّ العمل

²¹ أنظر، مريم خالص؛ الحكومة الالكترونية؛ وزارة المالية؛ مقال منشور عبر موقع www.iasj.net/iasj

أنظر، <http://www.shzonline.org>

بالإدارة الإلكترونية من شأنه وضع حدّ لشخصنة الإدارة العمومية وإنهاء تبعيتها لكبار الموظفين وأصحاب المصالح²².

ب- آفاق ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

على الرغم من محدودية استخدام الانترنت و الإدارة الإلكترونية في الجزائر و جماعاتها المحلية إلا أننا نلمس بعض النتائج لاستخداماتها في عديد المجالات باعتبار أنّ الجزائر أطلقت بوابة المواطن رسمياً في أوت 2010 تحت اسم بوابة المواطن²³. و هي تحت إشراف وزارة البريد و تكنولوجيايات الإعلام و الاتصال و تهدف هذه الأخيرة إلى تقريب الإدارة من المواطن و إضفاء المزيد من الشفافية و المرونة و التسهيلات على الإدارة و المواطن و من حيث تصفح هذه البوابة يجد المواطن مجموعة من الخدمات منها:

- الجرائد الرسمية (بالاطلاع على نصوص القوانين و المراسم، تعليمات،... إلخ)

- مراجعة الحساب الجاري.

- مسابقات التوظيف العمومي.

- الانترنت و الهاتف بالاطلاع على فاتورة الهاتف الثابت و النقال موبيليس.

غير أن هناك عقبات من شأنها الحيلولة دون تحقيق مشروع الإدارة الإلكترونية أهمها ما يلي:

عجز قطاع البريد و تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات في تلبية طلبات العملاء على إيصال الهاتف الذي يعدّ أهم القنوات للتواصل عبر الانترنت.

- تأخير في استكمال البنية التحتية للاتصالات و تباينها من منطقة لأخرى.

²² أنظر، عشور عبد الكريم: دور الحكم الإلكتروني في مكافحة الفساد الإداري الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً:

مجلة المفكر؛ عدد 11؛ ص 469.

²³ <http://www.elmouatin.dz>

- محدودية انتشار استخدام الانترنت في الجزائر إذ لا يزال ضعيفاً مقارنة مع الدول المجاورة.

- التعاملات المالية الالكترونية ما تزال في بدايتها، إذ أن الكثير من المتعاملين الاقتصاديين وكذا المواطنين يتخوفون من استعمال البطاقة المغناطيسية في سحب أموالهم.

- مشكل الأمية الذي يعتبر من المعوقات البشرية وأبرزها في إنجاح مشروع الحكومة الالكترونية.

- انعدام وضعف الوعي بأهمية التكنولوجيا، و غياب الاطار التشريعي الذي ينظم المعاملات الالكترونية فيظل انفتاح الأسواق و انتشار الانترنت.

خاتمة:

إنّ تطبيق الإدارة الالكترونية على مستوى الجماعات المحلية من شأنه التقليل من الفساد الإداري وذلك بمحاولة لإيجاد حلول للحدّ من البيروقراطية و من تم الحدّ من الرشوة و المحسوبية و العلاقات الشخصية، كما تتوسع عملية الكشف عن الفساد عن طريق المعلومات و البيانات المنشورة عبر شبكة الانترنت و الاحتفاظ بمعلومات مفصلة عن الصفقات المالية مما يمكن من متابعة كل الأشخاص القائمين بأعمال الفساد.

كما أنّ العمل بالإدارة الإلكترونية يساعد على السرعة و الفعالية في تقديم الخدمة و الشفافية والنزاهة التي تضمنها تكنولوجيا المعلومات كآلية لتقديم الخدمة، أي الخدمة العامة و تقضي على ظاهرة الفساد التي طالمت معظم الإدارات العمومية.

التوصيات :

- ضرورة التكوين المتواصل للإطارات العاملين بالمرافق العمومية مواكبة لتكنولوجيا المعلومات .

- تعميق الوعي بمفهوم الإدارة الإلكترونية وأهميتها من خلال تنظيم أيام دراسية بالجامعات وندوات بالمراكز الثقافية.

- تخصيص ميزانية لمشاريع الإدارة الإلكترونية.

قائمة المراجع والمصادر

القوانين :

قانون 01-06 المؤرخ 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته،
الجريدة الرسمية، الجمهورية لسنة 2006، العدد 14.

الكتب

- 1/ محمد العبادي، اسماعيل البديري، الفساد الإداري والاقتصادي، أسبابه و
أثاره وعلاجه، بحث مقدم إلى المؤتمر القانوني في كلية القانون جامعة كربلاء، في
2008/05/10
- 2/ عصام عبد الفتاح مطر، قسم الفساد الإداري، كلية القانون، جامعة الفتح،
طرابلس، 2011
- 3/ فؤاد إفرام السبتاني؛ منجد الطلاب؛ دارالمشرق؛ ط31؛ بيروت؛ لبنان؛ 1986.
- 4/ عامر خياط "مفهوم الفساد"، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد و الدعوة
للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة
الفساد، الدار العربية للعلوم، لبنان 2006
- 5/ عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من
جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية
السعودية، رسالة ماجستير قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم
الأمنية، الرياض 2003،
- 6/ مرتضى نوري محمود، "الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري و المالي في
العراق" المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية هيئة النزاهة، العراق،
ديسمبر 2008.

7/ سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005،

8/ هناء يمانى، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، السعودية، 2005،

9/ محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2011.

10/ حسين بن محمّد الحسن: الإدارة الالكترونية بين النظرية و التطبيق: المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية.

مذكرات الماجستير و المقالات

1/ بعبسى سمبحة، أساليب مكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خبضر، 2013/2012،

02 / فارس كريم، متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر: دراسة أعدت لاستكمال متطلبات نيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال؛ الجامعة الافتراضية؛ قطر 2008:.

3/ مريم خالص؛ الحكومة الالكترونية؛ وزارة المالية؛ مقال منشور عبر موقع www.iasj.net/iasj

المجلات

1/ عشور عبد الكريم؛ دور الحكم الإلكتروني في مكافحة الفساد الإداري الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً؛ مجلة المفكر؛ عدد 11.

المواقع الالكترونية

www.egovconcepts.com

<http://www.shzonline.org>

<http://www.elmouwatin.dz>

مظاهر الفساد على مستوى بورصة القيم المنقولة

Corruption at the level of the TSE

حورية سويقي

جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت

عضو مخبر القانون الخاص الأساسي جامعة تلمسان

huriya.souiki@univ-temouchent.edu.dz

ملخص:

تعد بورصة القيم المنقولة إطاراً لتنظيم وسير العمليات فيما يخص القيم المنقولة التي تصدرها الدولة والأشخاص الآخرون من القانون العام والشركات ذات الأسهم. ونظراً لحساسية هذا القطاع وأهميته في بناء الاقتصاد الوطني، أطره المشرع بنصوص محكمة الصياغة لوضع حد لأي تجاوزات يمكن أن تمس بحسن سير السوق.

ولعل أهم هذه التجاوزات التي تعد لا شك من مظاهر الفساد هي تسريب معلومات خاطئة أو معلومات امتيازيه أو القيام بمناورات قصد عرقلة السوق، أو القيام بأعمال غير مشروعة. وتعاقب عليها المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، بالإضافة إلى قانون العقوبات.

الكلمات المفتاحية: بورصة؛ فساد؛ مسؤولية جزائية؛ وسطاء.

Abstract:

The Movable Values Exchange is a framework for organizing and conducting operations with regard to movable values issued by the state and other persons from public law and shareholding companies. Given the sensitivity of this sector and its importance in building the national economy, the legislator framed it with well-formulated texts to put an end to any excesses that might affect the proper functioning of the market.

Perhaps the most important of these transgressions, which are undoubtedly a manifestation of corruption, are the leakage of false

information or privileged information, maneuvers to disrupt the market, or unlawful actions. It is punishable by Article 60 of Legislative Decree No. 93/10 relating to the amended and supplemented movable values exchange, in addition to the penal code.

Keywords: Market; corruption; Penal liability; Brokers.

مقدمة:

تعد بورصة القيم المنقولة إطاراً لتنظيم الأوراق المالية التي تصدرها الدولة والأشخاص الآخرون من القانون العام وشركات المساهمة. إذ هي سوق يلتقي فيه مختلف المستثمرين والشركات التي ترغب في استثمار أموالها. كما تجد المشاريع رؤوس الأموال اللازمة ببورصة الأوراق المالية التي تعتبر شريان الاقتصاد الوطني في توجيه المدخرات إلى الإنتاجية.

فتعتبر البورصة مستقراً رئيسياً في ضمان توفير السيولة للاستثمارات. ومن أجل تحقيق الوظيفة المنوطة بها، تم وضع العديد من القواعد التي تضبط سوق القيم المنقولة، وتلزم الهيئات المتدخلة في البورصة بالامتثال لها؛ كمبدأ المساواة بين المستثمرين والشركات دون أن يفقد المستثمرون ثقتهم بالسوق. وأساس ذلك هو الإفصاح والشفافية¹.

ويعد حماية البورصة من الأولويات الأساسية لبناء اقتصاد قوي. وإذا كان المشرع قد أحاطها بتنظيم قانوني محكم الصياغة، وخول صلاحية ضبط المعاملات فيه للجنة تتمتع بسلطة الضبط الاقتصادي².

لقد وضع المشرع الجزائري الأساس القانوني لبورصة الجزائر بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 3/10/93، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 4/04/03، والشروع

¹ محمد سعيد عبد العاطي، جرائم البورصة دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، مصر، سنة 2013، ص.09.

² محمد فاروق عبد الرسول، الحماية الجنائية لبورصة الأوراق المالية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، سنة 2007، ص.هـ.

³ مرسوم تشريعي رقم 10/93، مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 34، الصادرة في 23 ماي 1993.

⁴ القانون رقم 04/03 مؤرخ في 17 فبراير 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10/93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 11، الصادرة في 19 فبراير 2003.

الفعلي لنشاط البورصة كان سنة 1997، بطرح سندات شركة سونطراك للتداول، والذي دُشن من خلاله عهد جديد لطرق التمويل.

ولقد أحال المشرع للوهلة الأولى عند صدور المرسوم التشريعي رقم 10/93 سابق الذكر نشاط الوساطة للأشخاص الطبيعية، إلا أنه تراجع عن ذلك في القانون رقم 04/03 سالف الذكر، وجعله يقتصر على أشخاص معنوية حصراً الشركات التجارية التي تنشأ لهذا الغرض والبنوك والمؤسسات المالية¹.

ولا شك أنه يمكن للهيئات المتدخلة في البورصة سواء الوسطاء أو الشركات المقيدة في البورصة استغلال مركزها في القيام ببعض التصرفات التي تدخل في طيات الفساد المالي بهدف المضاربة غير المشروعة. ومن أجل التصدي لذلك لم يتردد المشرع الجزائري ولا أنظمة اللجنة وقراراتها في ضبط التصرفات المخلة بحصير سير بورصة القيم المنقولة، وتجريمها ونص على عقوبات في حال ارتكابها في المنظومة القانونية الخاصة بالبورصة، وكذلك قانون العقوبات.

وعليه تتجلى إشكالية هذه الدراسة: ما هي الضوابط التي وضعها المشرع في المنظومة القانونية الخاصة بالبورصة للتصدي للتجاوزات الصادرة من قبل الهيئات المتدخلة في السوق؟

يتحدد نطاق هذه الدراسة في إلقاء الضوء على الجرائم المنصوص عليها في المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدل والمتمم، والتي ضبطت من خلالها المشرع مختلف التجاوزات التي يمكن أن ترتكب من قبل الهيئات المتدخلة في السوق، والتي تؤثر في حسن سيره وتنظيمه.

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهجين الوصفي والتحليلي، وذلك لوصف الأفعال وتحديد مفهوماها، ثم تحليل النصوص القانونية التي جرمتها.

أولاً: مخالفة أحكام المادة 05 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدل

والمتمم

¹ إذ نص المشرع في المادة السادسة من المرسوم التشريعي رقم 10/93 قبل التعديل:

"يمكن أن يمارس عمل الوسيط في عمليات البورصة، بعد اعتماد من اللجنة، أشخاص طبيعيين أو شركات ذات اسهم تنشأ خصيصاً لهذا الغرض."

في حين نص بعد التعديل:

" يمارس نشاط الوسيط في عمليات البورصة، بعد اعتماد من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، من طرف الشركات التجارية التي تنشأ خصيصاً لهذا الغرض، والبنوك والمؤسسات المالية."

بالرجوع إلى نص المادة الخامسة من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدل والمتمم، نجد أن المشرع أُلزم أن يتم تداول القيم المنقولة في البورصة عن طريق وسطاء معتمدين¹، مما يجعل خرق هذا الالتزام يؤدي بهم إلى المساءلة القانونية. وتطبيقاً للمبدأ الساري المفعول به في القانون الجنائي لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، يعاقب المشرع كل من يخالف أحكام المادة 05 سابق الإشارة إليها بموجب المادة 58 من ذات المرسوم بعقوبة سوء الائتمان المنصوص عليها في قانون العقوبات، ولغرامة تساوي ضعف السندات المعنية بالمخالفة .

1: أركان الجريمة

بالإضافة إلى الركن الشرعي المادة 58 سابق الإشارة إليها. لا بد من توفر الركن المادي والركن المعنوي.

أما الركن المادي فيراد به قيام الوسيط بالتوسط في إبرام صفقة بيع أو شراء أسهم إحدى الشركات المقيدة في البورصة دون أن يكون مرخصاً بذلك². وباستقراء المادة 58 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 سالف الذكر نستنتج أن المشرع تطلب لتحقيق الجريمة أن يرد التوسط الذي يحقق السلوك الإجرامي المكون للركن المادي على قيم منقولة مدرجة في البورصة. وأن يقوم بالتوسط من غير الوسطاء المرخص لهم.

أما الركن المعنوي فيتطلب توفر قصداً جنائياً عاماً وخاصاً:

- فيراد بالقصد الجنائي العام توفر العلم الذي على أساسه تنصرف إرادة الفاعل إلى ارتكاب الجريمة. وعليه فإذا عمد الوسيط القيام بالعملية وهو عالم أنه غير مرخص له قانوناً، بالإضافة إلى علمه بأن حيازته للأموال المسلمة له حيازة ناقصة. وإذا اقترن العلم بإرادة الوسيط المتجهة إلى خرق مبدأ احتكار الوساطة في سوق القيم المنقولة توفر القصد الجنائي العام.

¹ ولقد سمح المشرع استثناءً بموجب الأمر رقم 10/96 المؤرخ في 10 يناير 1996 أن يتم التداول على السندات المسعرة في البورصة خارج السوق وفقاً لإجراء التراضي. ولقد نظم نظام لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة رقم 02/04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، المتعلق بشروط التداول خارج البورصة للسندات المسعرة في البورصة، الجريدة الرسمية العدد 22، ذلك.

² منير بوريشة، المسؤولية الجنائية للوسطاء في عمليات البورصة، دار الجامعة الجديدة، مصر، سنة 2007، ص. 15.

- أما القصد الجنائي الخاص فيقتصر على نية الوسيط في تملك القيم المنقولة التي ترجع ملكيتها للعميل. أو نيته في الحصول على ناتج المضاربة من خلال التوسط في عملية يعلم بأنه غير مرخص له قانوناً بها¹.

ب: العقوبة

لقد أحالت المادة 58 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 سابق الذكر إلى تطبيق عقوبة سوء الائتمان، وبالرجوع إلى النسخة الفرنسية للنص نجد مصطلح Abus de confiance، وعليه المصطلح الأصح خيانة الأمانة² وليس سوء الائتمان. وبالرجوع إلى قانون العقوبات في المادة 376³، والتي نصت على عقوبة جريمة خيانة الأمانة وفق ما يلي:

- الحبس من ثلاث أشهر إلى ثلاث سنوات.

- غرامة من 2000 دج إلى 10000 دج.

ويمكن علاوة لما سبق الحكم على مرتكب الجريمة بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 من قانون العقوبات. وبالمنع من الإقامة لمدة تتراوح بين سنة على الأقل وخمس سنوات على الأكثر.

وبالرجوع إلى المادة 378 من ذات القانون، نجد أن المشرع قد شدد العقوبة إذا ما ارتكبت من قبل وسيط أو سمسار، إذ قضت بوجود أن تصل مدة الحبس إلى 10 سنوات، وغرامة مقررة بـ 4000000 دج.

ولا شك أن تشديد العقوبة كان من باب صفة الوسيط الذي تفترض أن يتمتع بقدر من الائتمان والثقة في حيازة الأموال التي كلف بتسيير حافظة قيمها المنقولة.

ثانياً: استغلال المعلومات وتسريب معلومات خاطئة

يشكل كل من فعل استغلال المعلومات وتسريب معلومات خاطئة جنحة قائمة بذاتها على مستوى سوق القيم المنقولة. وفق ما يلي تفصيله:

أ: جنحة استغلال المعلومات

¹ منير بوريشة، المرجع السابق، ص. 23 وما يليها.

² يراد بخيانة الأمانة كل اختلاس أو تبديد أو ما في حكمهما مال منقول سلم إلى الجاني بعقد من عقود الأمانة إضراراً بمالكه أو بحائزه أو بواضع اليد عليه.....لمزيد من التفصيل أنظر بموسات عبد الوهاب، سلطات ومسؤولية المسيرين في الشركات التجارية، مطبوعة بيداغوجية تتضمن محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير في القانون الخاص، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، ص. 85.

³ الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1996، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

تنص المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدل والمتمم:
" يعاقب ب.....كل شخص تتوفر له، بمناسبة ممارسة مهنته أو وظيفته،
معلومات إمتيازية عن منظور مصدر سندات أو وضعيته، أو منظور تطور قيمة
منقولة ما، فينجز بذلك عملية أو عدة عمليات في السوق أو يتعمد السماح
بانجازها، إما مباشرة أو بصفة غير مباشرة عن طريق شخص مسخر لذلك، قبل
أن يطلع الجمهور على تلك المعلومات."

والمقصود بهذه الجريمة كل من يستغل معلومات صحيحة يجهلها الجمهور
لانجاز عمليات في سوق البورصة.

وقد يقوم بهذا الفعل الوسيط أو مديري المؤسسات التي تتوفر لديهم معلومات
امتيازية مثلا بإقبال مؤسستهم على تحقيق عملية جديدة من شأنها رفع قيمة
سنداتهما في البورصة. فيدفعون غيرهم إلى شراء أسهم قبل ارتفاع قيمتها. أو العكس
يدفعون غيرهم إلى بيع الأسهم قبل انخفاض قيمتها بسبب معلومات امتيازية
يعلمون من خلالها أو وضعية الشركة ستسوء .

ولا شك أنه يحكم البورصة قاعدة العرض والطلب في تحديد أسعار القيم
المنقولة، بالإضافة إلى النتائج الاقتصادية ووضعية الشركات المسعرة أسهمها في
البورصة¹.

ولتحقق هذه الجريمة لا بد من توفر الركن المادي والركن المعنوي وفق ما يلي
تفصيله:

يتجسد الركن المادي في مجموعة من الشروط يمكن تلخيصها فيما يلي:
- أن تتوفر في الشخص صفة العالم؛ ولم يحصر المشرع الجزائري فئة
الأشخاص الذي يمكنهم الحصول على المعلومة بشرط أن يكون تحصل عليها بحكم
وظيفته أو مهنته. وعليه يدخل في طائفة هؤلاء الأشخاص: الوسيط بالإضافة إلى
ذوي المناصب السامية في الشركة (رئيس مجلس الإدارة، أعضاء مجلس الإدارة،
أعضاء مجلس المديرين.....) وهؤلاء ينتمون إلى فئة المهنيين. أما فئة المنتمين بحكم

¹ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، جرائم الفساد جرائم المال وجرائم الأعمال،
الطبعة السابع عشر، دار هومة، الجزائر، سنة 2018، ص.296.

وظيفتهم هم الموظفون السامون في الشركة المدير المالي أو المسؤول القانوني، أم مندوب الحسابات... الخ.¹

- أن يحوز الشخص على معلومات محددة وسرية؛ ويراد بالمعلومات الحساسة تلك المعلومات التي إذا ما تم شهرها واطلع عليها الجمهور تأثر سعر القيم المنقولة.

- أن يستغل الشخص تلك المعلومات السرية الامتيازية: ذلك أن مجرد حيازة المعلومات لا يؤدي إلى قيام الجريمة بل لا بد من استغلالها وشهرها مهما كانت وسيلة الشهر.²

أما الركن المعنوي فيراد به النية الإجرامية.³

وتتمثل العقوبة في الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وغرامة مالية قدرها 30.000 دج أو باحدى العقوبتين فقط. ويمكن رفع مبلغ الغرامة إلى أكثر من المبلغ المذكور حتى يصل إلى أربعي أضعاف مبلغ الربح المحتمل تحقيقه، دون أن تقل عن مبلغ الريد نفسه.⁴

ب: جنحة تسريب معلومات خاطئة

أدجت هذه الصورة بموجب التعديل الذي ورد على المرسوم التشريعي رقم 10/93 سنة 2004، والمقتبس من المادة 10-1 من الأمر رقم 833/67 المؤرخ في 1967/09/28، المتضمن بورصة القيم المنقولة الفرنسية.

ولا شك لقيام هذا الفعل الذي تطبق عليه ذات عقوبة العالم بأسرار الشركة يجب توفر الركن المادي والركن المعنوي.

يتجسد الركن المادي في نشر معلومات خاطئة كاذبة مغالطة تنطوي على غش. ومجال هذه المعلومات واسع يشمل كل السندات محل التداول في البورصة . ويجب أن يكون من شأن النشر التأثير على الأسعار ، أي لا يجب بالضرورة بلوغ نتيجة ملموسة.⁵

¹ أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 297 وما يليها.

² كمال صديقي، جرائم البورصة في التشريع الجزائري، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، سنة 2009، ص. 42.

³ منير بوريشة، المرجع السابق، ص. 153.

⁴ المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدل والمتمم، سابق الذكر.

⁵ أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص. 310.

ومن التطبيقات القضائية لذلك القضاء بقيام جريمة في حق مدير شركة فرنسية كشفت أمام مجموعة من المحللين الماليين عن الوضعية الجيدة لمؤسستها وعن منظور مستقبلي واعد وزاهر في حين أنها تعاني من أوضاع مالية سيئة. كل ذلك بهدف تقديم معلومات مغالطة للإقبال على شراء قيمها المنقولة¹. أما الركن المعنوي فيتمثل في القصد الجنائي العام دون الخاص، يتمثل في تعمد نشر المعلومات المغالطة وفق لما تضمنه نص المادة 60 من المرسوم التشريعي 10/93 المعدل والمتمم.

ثالثا: القيام بأعمال غير مشروعة في سوق القيم المنقولة
تنص المادة 60/03 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدل والمتمم:
"يعاقب..."

كل شخص يكون قد مارس أو حاول أن يمارس مباشرة أو عن طريق شخص آخر مناورة بهدف عرقلة السير المنتظم لسوق القيم المنقولة من خلال تظليل الغير".
ولقد حددت المادة 61 من القرار رقم 02/98 المتعلق بقواعد سير حصص التداول في بورصة القيم المنقولة الأساليب التي قد تمارس من قبل الوسطاء وتعد مناورات مغشوشة². وهي كالآتي:

- انجاز معاملة وهمية.
- إدراج في البورصة أمر أو عدة أوامر شراء أو بيع حول سند مسجل في التسعيرة، مع العلم بوجود أمر أو عدة أوامر شراء أو بيع حول ذات السند بالنسبة لذات الحجم وذات السعر قد أعطيت في نفس الوقت، وبالنسبة لنفس الشخص بهدف إظهار نشاط بورصي خاطئ أو مغشوش .
- انجاز في البورصة سندات أو عروض بالشراء حول سند مسجل في التسعيرة بأسعار أكثر ارتفاعا على التوالي، أو انجاز بيوع أو عروض ببيع بأسعار أكثر

¹ Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 15 mai 1997, 96-80.399

² الصادر عن شركة إدارة بورصة القيم المنقولة بتاريخ 1998/03/22.

انخفاضا على التوالي بهدف إظهار نشاط بورصي خاطئ أو مغشوش حول السند المعني أو بهدف التأثير بدون حق أو بتعسف على سعر السند المعني.

- انجاز فرديا أو بالاجتماع مع عدة أشخاص سلسلة من المعاملات حول سند مسعر بغرض خلق نشاط فعلي أو ظاهري حول السند المعني أو دفع أو خفض السعر بهدف تحريض شراء أو بيع السند من قبل متدخلين آخرين في السوق.

ومتى استعمل الوسيط أو المتدخلين في البورصة فعل من الأفعال السابقة بهدف عرقلة السير المنتظم للبورصة و وقع الغير في خطأ نتيجة هذه المناورات ، تطبق عليه نفس عقوبة جنحة استغلال معلومات امتيازية و جنحة تسريب المعلومات المغالطة.

الخاتمة:

لا شك أن حسن سير بورصة القيم المنقولة يعود بالنفع على الاقتصاد الوطني بشكل عام. ولضمان الشفافية على مستوى هذه السوق كان لا بد على المشرع التدخل بنصوص زجرية ذات طابع إلزامي لوضع حد لمختلف مظاهر الفساد التي يمكن أن تخل بحسن سير السوق. وبالفعل جسد الأطر القانونية للحد من ذلك في المرسوم التشريعي رقم 10/93 سابق الذكر، وعززها بموجب القانون رقم 03/04 المعدل والمتمم له.

ولعل أهم صور الفساد الذي يمكن أن ترتكب في بورصة القيم المنقولة هي استغلال المعلومات الامتيازية وترويج معلومات خاطئة مظلمة بهدف تغييب الغير، والتي غالبا ما يتصور أن ترتكب إما من الوسطاء المعتمدين أو أصحاب النفوذ في الشركات التي تعتبر قيمها المنقولة مدرجة في البورصة.

وأهم ما تم التماسه في هذه الدراسة وتقديمه كمقترحات:

- يجب على المشرع إعادة ضبط نشاط الوساطة المالية في عمليات البورصة ذلك أنه يقتصر عليها على إحدى عشر بنكا يتنوع بين بنوك عمومية وخاصة. ولا نتصور أن يكونوا محل مساءلة قانونية في حال ارتكاب فعل من الأفعال المفصل فيها أعلاه.

- يجب على اللجنة أن تعزز الرقابة على الشركات المدرجة في البورصة، وتراقب محتوى مذكراتها الإعلامية وملخص بياناتها الذي تلزم بنشره، الذي غالبا ما يكون في معلومات عامة لا ترقى إلى درجة المعلومات الجوهرية التي تثير المستثمر وتساعد في اتخاذ قرار الاستثمار من عدمه.

قائمة المصادر

أولا: المراجع الفقهية

1. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني، جرائم الفساد جرائم المال وجرائم الأعمال، الطبعة السابع عشر، دار هومة، الجزائر، سنة 2018.
2. محمد سعيد عبد العاطي، جرائم البورصة دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، مصر، سنة 2013.
3. محمد فاروق عبد الرسول، الحماية الجنائية لبورصة الأوراق المالية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، سنة 2007.
4. منير بوريشة، المسؤولية الجنائية للوسطاء في عمليات البورصة، دار الجامعة الجديدة، مصر، سنة 2007.

ثانيا: الرسائل العلمية

1. كمال صديقي، جرائم البورصة في التشريع الجزائري، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، سنة 2009.

ثالثا: المطبوعات البيداغوجية

1. بموسات عبد الوهاب، سلطات ومسؤولية المسيرين في الشركات التجارية، مطبوعة بيداغوجية تتضمن محاضرات أقيت على طلبة الماجستير في القانون الخاص، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس.

رابعا: النصوص القانونية

1. الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1996، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

2. القانون رقم 04/03 مؤرخ في 17 فبراير 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10/93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 11، الصادرة في 19 فبراير 2003.
3. مرسوم تشريعي رقم 10/93، مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 34، الصادرة في 23 ماي 1993.
4. القرار رقم 02/98 المتعلق بقواعد سير حصص التداول في بورصة القيم المنقولة، الصادر عن شركة إدارة بورصة القيم المنقولة بتاريخ 1998/03/22.

خامساً: الأحكام والقرارات القضائية

1. Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 15 mai 1997, 96-80.399.

الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر

The central office for the suppression of corruption as a mechanism for fighting corruption in Algeria

أ. شيخ سناء

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان
chikhsanaa@yahoo.fr

ملخص:

الفساد ظاهرة خطيرة تضعف اقتصاد الدول وتهدد استقرارها السياسي، لذا كان لا بد من التدخل التشريعي للتصدي لظاهرة الفساد ، فأصدرت الجزائر القانون رقم:06/ 01 المؤرخ في: 20 فبراير 2006 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، غير أنّ المشرع الجزائري لم يكتف بسنّ النصوص القانونية ، وإنما عزز تطبيقها في الجانب العملي، من خلال استحداث العديد من الأجهزة المتخصصة في مكافحة الفساد كالديوان المركزي لقمع الفساد .

الكلمات المفتاحية: فساد- ظاهرة-ديوان –مركزي.

Abstract:

Corruption is a dangerous phenomenon that weakens country's economy and threatens their political stability. In this vein legislative intervention is crucial to fight against corruption; in this regard Algeria has passed the law N° 06/01 issued in 20 February 2006, which includes preventing and fighting against corruption. However the Algerian legislator was not satisfied by producing the legal texts, he also reinforced their application from the scientific aspect through the creation of many specialized mechanism to combat corruption as the central office for the suppression of corruption.

Key words: Corruption, phenomenon, office, central.

المقدمة

نتيجة للتحويلات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر خلال التسعينات إضافة إلى الظروف الأمنية التي كانت تترتب بالاستقرار السياسي والاجتماعي للبلاد، تطور الفساد ضمن هذه الظروف وأخذ أبعادا خطيرة وامتدادا إقليميا ودوليا وبات يشكل خطرا حقيقيا ليس فقط على الاقتصاد والتنمية بل أضحي يصنف من التهديدات الجديدة العابرة للحدود.

فكان لابد من التدخل التشريعي للتصدي لظاهرة الفساد التي أصبحت من التهديدات الجديدة للأمن القومي، فانضمت الجزائر إلى جميع الاتفاقيات الدولية والإفريقية والعربية المتعلقة بمكافحة الفساد، وأصدرت القانون رقم: 01/06 المؤرخ في: 20 فبراير 2006 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾.

غير أنّ المشرع الجزائري لم يكتف بسنّ النصوص القانونية لمكافحة الفساد، وإنما عزز تطبيقها في الجانب العملي، من خلال استحداث العديد من الأجهزة المتخصصة في مكافحة الفساد كالديوان المركزي لقمع الفساد وهو محور دراستنا.

وسنحاول من خلال هذه الدراسة إلقاء الضوء على السياسة التشريعية المنتهجة من طرف المشرع لمكافحة ظاهرة الفساد، والوقوف على الدور الذي يلعبه الديوان المركزي وما مدى نجاعته في مكافحة الفساد، وذلك من خلال تقسيم هذه الدراسة إلى قسمين، يتضمن القسم الأول النظام القانوني للديوان المركزي لقمع الفساد، أمّا القسم الثاني فقد خصّص لتوضيح دور الديوان المركزي في مكافحة الفساد.

أولاً: النظام القانوني للديوان المركزي لقمع الفساد:

إنّ التعرّض للنظام القانوني للديوان المركزي لقمع الفساد يقتضي الوقوف على أسباب إنشائه، ثمّ التطرق لتشكيلته وطبيعته القانونية.

(1) - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 14، لسنة 2006، المعدل والمتمم.

1- أسباب إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد

أصدرت الجزائر قانونا خاصا لمعالجة قضايا الفساد وهو القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ثم أصدر رئيس الجمهورية تعليمة رئاسية رقم 03 مؤرخة في 13 ديسمبر 2009 متعلقة بتفعيل مكافحة هذه الآفة وهي التعليمات التي شددت على وجوب دعم الوسائل والميكانيزمات القانونية والعملية لأحسن تصدي لظاهرة الفساد.

وتطبيقا لمحتوى هذه التعليمات، خضع القانون رقم 06-01 المشار إليه إلى تعديل بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010⁽¹⁾ حيث أنشأ في مادته 24 مكرر الديوان المركزي لقمع الفساد وكلف بالبحث والتحري في مجال مكافحة جرائم الفساد والجرائم المقترنة بها عند الاقتضاء مع تمكنه من التدخل ضمن اختصاص إقليمي موسع لكامل التراب الوطني.

ولقد تمّ تدشين الديوان المركزي لقمع الفساد الكائن مقره ب 06 شارع جميلة، ساحة القدس، حيدرة، الجزائر، بتاريخ 03 مارس 2013 من قبل السيد وزير المالية في الوقت الذي كان الديوان موضوع لديه.

يمكن إجمال أسباب إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد فيما يلي:

أ- خطورة الفساد وارتباطه بالجرائم المنظمة:

- يترتب على الفساد أخطار كثيرة تهدد استقرار المجتمعات وتقوض مؤسساتها الاقتصادية وأنظمتها المالية وهذا ينعكس سلبا على القيم الأخلاقية والعدالة والمساواة وسيادة القانون مما يؤدي إلى زعزعة الثقة العامة وإعاقة خطط وبرامج التنمية المستدامة.

- لا تظهر خطورة الفساد في كونه نشاطا يسبب كسبا غير مشروع فحسب، بل تكمن خطورته الحقيقية في كونه صورة من صور الجريمة المنظمة، ويرتبط ارتباطا وثيقا بالعديد من الجرائم كالتهرب والاتجار بالمخدرات وتبييض الأموال الناتجة عن الأنشطة الإجرامية.

(1) - منشور في الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11/05 المؤرخ في 02 أوت 2011، منشور في الجريدة الرسمية العدد لسنة

- لم يعد الفساد شأنًا محليًا يمكن مواجهته بقوانين وتدابير محدودة بل أصبح ظاهرة دولية تمس جميع المجتمعات والنظم الاقتصادية على المستويات الإقليمية والدولية.

- أصبح الفساد يصنف ضمن مهددات الاستقرار السياسي وتحقيق الرفاهية، فهو يضعف النظم الأساسية ويشجع الناس على استخدام مهاراتهم وطاقاتهم بطرق غير منتجة.

ب- انضمام الجزائر لجهود المجتمع الدولي في مكافحة الفساد

- لقد حظيت مكافحة الفساد باهتمام المنظمات الدولية والإقليمية مؤخرًا بشكل كبير بعد أن تأكد ارتباط الفساد بالجريمة المنظمة والمشاكل الأمنية التي تعاني منها المجتمعات المعاصرة، ومن بين هذه الاتفاقيات:

1- اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 15 نوفمبر 2000 التي دخلت حيز التنفيذ في 29 سبتمبر 2003⁽¹⁾.

2- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003 التي دخلت حيز التنفيذ في 04 ديسمبر 2005⁽²⁾.

3- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد، المعتمدة خلال الدورة العادية الثانية لمؤتمر الاتحاد الإفريقي المنعقد بمابوتو في 11 جويلية 2003 التي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 05 أوت 2006⁽³⁾.

4- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المعتمدة في القاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010 وقد صادقت عليها الجزائر بتاريخ 8 سبتمبر 2014⁽⁴⁾.

(1) - تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 55-02 المؤرخ في 2002/02/05.

(2) - تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 2004/04/19.

(3) - تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137-06 المؤرخ في 2006/04/10.

(4) - بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249.

- وحرصا منها على التصدي للتهديدات الأمنية الجديدة ومسايرة مساعي المجموعة الدولية في مكافحة مختلف الجرائم المنظمة، انضمت الجزائر إلى الجهود الدولية والإقليمية في هذا المجال وصادقت على الاتفاقيات الأممية والجهوية لمكافحة الجريمة المنظمة والفساد والتي توصي الدول الأعضاء، بتجريم الفساد والأفعال المصنفة جرائم منظمة، في قوانينها الداخلية.

ج- إصدار القوانين الوطنية لمكافحة الفساد:

- تستمد الوقاية من الفساد ومكافحته أساسها من المادة 24 من الدستور الجزائري لسنة 1996⁽¹⁾، التي تنص على ما يلي "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

- وقد تعززت إرادة الدولة في مكافحة الفساد في تعديل أحكام هذه المادة ضمن التعديل الدستوري بتاريخ 07 فيفري 2016، بعد ما أضافت للوظائف السامية في الدولة، العهد البرلمانية والمحلية والتعيينات في المجالس أو في الهيئات الوطنية، مع إلزام شاغلي هذه الوظائف والعهد بالتصريح بممتلكاتهم عند بداية الوظيفة أو العهدة وفي نهايتها.

- لقد أولت الجزائر اهتماما كبيرا منذ صدور قانون العقوبات سنة 1966 بمعالجة جرائم الفساد في صوره المختلفة كجريمة الرشوة والاختلاس وجريمة الغدر، فقد جرمّ المشرع الجزائري في قانون العقوبات، الاختلاس والغدر في المواد 119 و119 مكررا و121 إلى 125 وجريمة الرشوة في المواد من 126 إلى 130⁽²⁾.

(1) - المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم: 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتضمن التعديل الدستوري، المصادق في استفتاء 01 نوفمبر 2020، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 82، لسنة 2020.

(2) - لقد أصبحت هذه الأحكام كلها ملغاة بموجب القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المعدل والمتمم المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

و- في هذا الإطار، عملت الدولة على وضع مؤسسات لرصد ومكافحة هذه الآفة وتمّ إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها⁽¹⁾.

صودر القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته:

تنفيذا لالتزاماتها الدولية أقدمت الجزائر على إصدار قانون خاص لمعالجة قضايا الفساد وهو القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

2- تشكيل الديوان المركزي لقمع الفساد وطبيعته القانونية:

سنتناول بداية تشكيله الديوان المركزي لقمع الفساد، ثمّ نتعرّض لطبيعته القانونية.

أ- تشكيل الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه

نظم المشرع الجزائري تشكيل وتنظيم الديوان في المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 8 ديسمبر 2011، الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 جويلية 2014⁽²⁾.

طبقا لنص المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 الموافق 08 ديسمبر 2011، يتشكل الديوان من ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع الوطني ووزارة الداخلية والجماعات المحلية، وأعوان عموميون ذوي كفاءات مثبتة في مجال مكافحة الفساد، بالإضافة إلى مستخدمين للدعم التقني والإداري، إذ تتم التحريات والتحقيقات القضائية من طرف ضباط وأعوان الشرطة القضائية مدعّمين من طرف الأعوان العموميين المذكورين أعلاه.

ولقد حدّد قرار وزاري مشترك مؤرخ 26 مارس 2020⁽³⁾ عدد الموظفين التابعين لوزارة المالية، الموضوعين تحت تصرف الديوان المركزي لمكافحة الفساد،

(1) - بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96/233 المؤرخ في 02/07/96.

(2) - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 46 لسنة 2014.

(3) - الصادر بالجريدة الرسمية، بتاريخ 3 ماي 2020.

وذلك تطبيقا لأحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المؤرخ في 8 ديسمبر 2011، المعدل، الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره.

ويشير القرار الوزاري المشترك، الذي يحمل توقيع وزير العدل حافظ الأختام ووزير المالية ، إلى وضع خمسة موظفين عن المفتشية العامة للمالية تحت تصرف الديوان المركزي لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى موظفين عن المديرية العامة لأماك الدولة، وموظفين عن المديرية العامة للخزينة، وموظفين عن المديرية العامة للمحاسبة، وكذا موظفين عن المديرية العامة للجمارك، وموظفين عن المديرية العامة للضرائب، تحت تصرف ديوان قمع الفساد..

أما من حيث التنظيم، يشرف على الديوان مدير عام يعين بمرسوم رئاسي وتمثل مهامه -طبقا لنص المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 11/426- فيما يلي:

- إعداد برنامج عمل الديوان ووضعه حيز التنفيذ.
- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي.
- السهر على حسن سير الديوان وتنسيق نشاط هيكله.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع موظفي الديوان.
- إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى وزير العدل ، حافظ الأختام طبقا للمادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم: 14/209 أصبح التقرير يوجه إلى وزير العدل بدل الوزير المكلف بالمالية، وهذا بعد أن أصبح الديوان يوضع لدى وزير العدل طبقا للمادة 3 منه.
- ويتضمن ديوانا للمدير العام مكلف بتنشيط ومتابعة نشاط مختلف الهيئات التابعة للديوان ، وتساعده خمس مديريات للدراسات، وهذا طبقا لنص المواد: 10 و11 و12 من المرسوم رئاسي رقم: 11/426.
- كما يتوفر الديوان أيضا على مديرتين مركزيتين مكلفتين بالإدارة العامة والتحريرات.

تكلف مديريةية التحريات بالأبحاث والتحقيقات في مجال جرائم الفساد⁽¹⁾، وتشمل مديريةية التحريات ثلاث مديريةيات فرعية على التوالي :

- المديرية الفرعية للأبحاث والتحليل.

- المديرية الفرعية للتحقيقات القضائية.

- المديرية الفرعية للتعاون والتنسيق .

أما مديريةية الإدارة العامة فتكلف بتسيير مستخدمي الديوان ووسائله المالية والمادية⁽²⁾.

ب- الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد:

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم: 426/11، يمكن أن نستنتج الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الغش كما يلي:

- يعتبر الديوان المركزي لقمع الفساد مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية كما جاء في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المذكور أعلاه، أنشئ لتعزيز أدوات مكافحة الفساد ومختلف أشكال المساس بالاقتصاد الوطني والمال العام.

إذن، هو ليس سلطة إدارية ، وإنما جهازا تابعا للقضاء، وهذا يضمن استقلالته عن السلطة التنفيذية.

-وقد تم وضع الديوان لدى وزير العدل حافظ الأختام بموجب المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 جويلية 2014 ، مع تمكينه من الاستقلالية في العمل والتسيير، فغياب الاستقلالية يجعله عرضة لمختلف الضغوطات ، خاصة تلك التي يمكن أن تنجر عن أعماله وتحرياته لاسيما إذا تعلق بكبار المسؤولين في الدولة.

غير أنه من الناحية المالية، فإنه طبقا لنص المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم: 14/209 يعد المدير العام ميزانية الدولة ويعرضها على موافقة وزير العدل، وهو

(1) - المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11.

(2) - المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم: 426/11.

من يملك سلطة الأمر بالصرف في هذا الصدد، بينما يعتبر المدير العام أمرا ثانويا بصرف ميزانية الديوان⁽¹⁾. إذن، لا يتمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ثانيا: الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية لمكافحة الفساد.

إنّ تحديد الدور الذي يلعبه الديوان المركزي في مكافحة الفساد يتطلب بداية دراسة مجال تدخل الديوان وكيفية سيره، ثمّ التطرق لدوره في مكافحة الفساد.

1- مجال تدخل الديوان المركزي لقمع الغش وكيفية سيره:

سنتناول بداية مجال ونطاق تدخل الديوان، ثمّ نبيّن كيفية سيره.

أ- مجال تدخل الديوان المركزي لقمع الفساد:

بالإضافة إلى اختصاصه الإقليمي الموسع إلى كامل التراب الوطني، يختص الديوان المركزي لقمع الفساد في التحقيق في كل جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، وفي كل الجرائم الأخرى المرتبطة بها عند الاقتضاء.

ولقد حصر هذا القانون في مواده من 25 إلى 47 الأفعال التي تشكل جرائم الفساد وهي على التوالي:

- رشوة الموظفين العموميين (المادة 25) والرشوة في مجال الصفقات العمومية(المادة 27)، رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية (المادة 28)، الرشوة في القطاع الخاص(المادة 40).

- الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية (المادة 26) واختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي واستعمالها على نحو غير شرعي(المادة 29)،اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص(المادة 41).

(1) - المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 423/11.

- الغدر (المادة 30)، والإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم (المادة 31).

- استغلال النفوذ (المادة 32) وإساءة استغلال الوظيفة (المادة 33).

- تعارض المصالح (المادة 34) ، واخذ فوائد بصفة غير قانونية (المادة 35).

- عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات (المادة 36).

- الإثراء غير المشروع (المادة 37) ، وتلقي الهدايا (المادة 38).

- التمويل الخفي للأحزاب (المادة 39).

- تبييض العائدات الإجرامية (المادة 42)

- الإخفاء (المادة 43)

- إعاقة السير الحسن للعدالة (المادة 44) ، والانتقام، التهيب أو تهديد الشهود،

الخبراء والمبلغين والضحايا (المادة 45) ، والبلاغ الكيدي (المادة 46)، وعدم الإبلاغ

عن الجرائم (المادة 47) .

كما يمكن للديوان المركزي لقمع الفساد بموجب أحكام المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 11- 426 الموافق 08 ديسمبر 2011 المذكور أعلاه وبعد إعلام وكيل الجمهورية المختص، تقديم توصيات للسلطة السلمية المعنية من اجل اتخاذ تدابير تحفظية عندما يكون أحد موظفيها موضع شبهة في وقائع فساد.

ب- كيفية سير الديوان المركزي لقمع الفساد

يعتبر الديوان المركزي لقمع الفساد مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية مكلف بإجراء تحريات وتحقيقات في مجال الجرائم المتعلقة بالفساد والجرائم المرتبطة بها، وتقديم مرتكبيها أمام الهيئات القضائية المختصة.

يتم تبليغ الديوان وإخطاره عن أعمال الفساد عن طريق:

* التقدم مباشرة إلى مقر الديوان المركزي لقمع الفساد الكائن بالجزائر العاصمة.

* التبليغ عن طريق رسائل توجه إلى السيد المدير العام للديوان المركزي لقمع الفساد بنفس العنوان.

* إرسال أي تبليغ أو معلومات جديدة حول قضايا فساد عن طريق البريد الإلكتروني للديوان المركزي لقمع الفساد أو الاتصال عن طريق الرقم الأخضر 22 10.

- يعمل ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين للديوان طبقا للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية والقانون رقم: 01/06.

- يلجأ ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين للديوان الاستعانة في إطار التحقيقات بكل الوسائل القانونية المنصوص عليها في التشريع الساري، وهذا طبقا للمادة 20 فقرة أولى من المرسوم الرئاسي رقم 11- 426 الموافق 08 ديسمبر 2011.

- في كل الحالات يتعين إخطار وكيل الجمهورية مسبقا بعمليات الشرطة القضائية التي تتم في دائرة اختصاصه.

- يتعين على وكيل الجمهورية أن يرسل نسخة من التحقيق إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة المختصة، وفي هذه الحالة يتم إرسال الملف إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابع له المحكمة ذات الاختصاص الموسع.

فإذا اعتبر النائب العام أنّ الجريمة تدخل في اختصاصه له أن يطالب بالإجراءات فورا، ويتم تحريك الدعوى العمومية بشأن هذه الجرائم طبقا للقواعد العامة، من طرف وكيل الجمهورية لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع.

- يحق أيضا للديوان المركزي لقمع الفساد بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص، تقديم توصيات للسلطة السلمية المعنية من أجل اتخاذ تدابير تحفظية عندما يكون أحد موظفيها موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد⁽¹⁾.

2- دور الديوان المركزي في قمع الفساد:

(1) - المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم: 426/11.

يعتبر الديوان المركزي لقمع الفساد مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية كما جاء في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المذكور أعلاه، أنشئ لتعزيز أدوات مكافحة الفساد ومختلف أشكال المساس بالاقتصاد الوطني والمال العام وبهذه الصفة يضطلع الديوان بالمهام الآتية:

1- إجراء تحريات وتحقيقات حول الجرائم المتعلقة بالفساد وكل الجرائم المرتبطة بها عند الاقتضاء وتقديم مرتكبيها أمام الهيئات القضائية المختصة⁽¹⁾.

ولهذا الغرض، فهو مكلف خصوصا:

- بجمع الأدلة وإجراء تحقيقات تحت إدارة نيابة الجمهورية المختصة إقليميا، حول أفعال الفساد وكل فعل آخر مقترن بها.

- بجمع ومركزة واستغلال كل معلومة تمكن من كشف ومكافحة أفعال الفساد.

وبهذا، يجوز لضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعين للديوان تحت إشراف نيابة الجمهورية المختصة، الاستعانة في إطار التحقيقات بكل الوسائل القانونية المنصوص عليها في التشريع الساري من تفتيش وحجز وسماع أقوال وإيقاف وتنفيذ إنابات قضائية الخ ...، وهذا طبقا للمادة 20 فقرة أولى من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 الموافق 08 ديسمبر 2011، سواء كانت وسائل عادية أو ذات طابع خاص.

-إحالة مرتكبي جرائم الفساد للمثول أمام الجهة القضائية المختصة، ونلاحظ أن المشرع الجزائري منح الديوان سلطة تحريك الدعوى العمومية مباشرة، وهو أمر حسن لأنه لم يمنح هذه السلطة المباشرة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما ألزمها بضرورة إخطار وزير العدل الذي له سلطة تحريك الدعوى العمومية من عدمها⁽²⁾.

2- تطوير وترقية التعاون مع الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد وتبادل المعلومات خلال التحريات الجارية⁽³⁾.

(1) - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 الموافق 08 ديسمبر 2011، المذكور أعلاه.

(2) - المادة 22 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

(3) - المادة 5/5 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 الموافق 08 ديسمبر 2011، المذكور أعلاه.

كما يجوز للديوان في حالات الضرورة، طلب العون من ضباط وأعوان الشرطة القضائية للمصالح الأخرى، وفقا لنص المادة 20 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426.

3- يمكن لعناصر الشرطة القضائية للديوان التدخل بمفردهم أو بالتنسيق مع مصالح الشرطة القضائية الأخرى خلال العمليات والتحقيقات، وهذا طبقا لنص المادتين 21 و20 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 الموافق 08 ديسمبر 2011، المذكور أعلاه، كما يمكن للديوان بموجب أحكام المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 الموافق 08 ديسمبر 2011 المذكور أعلاه وبعد إعلام وكيل الجمهورية المختص، تقديم توصيات للسلطة السلمية المعنية من اجل اتخاذ تدابير تحفظية عندما يكون أحد موظفيها موضع شبهة في وقائع فساد.

- يسمح التنسيق والتعاون بين الشرطة القضائية للديوان والشرطة القضائية للمصالح الأخرى إلى إضفاء المزيد من الفعالية في محاربة الفساد خاصة إذا كان التحقيق يمتاز بنوع من الخطورة أو بالنظر إلى طابعه الحساس أو إلى حالات الامتداد الإقليمي في التحقيقات.

- كما يمكنهم اللجوء لأساليب التحري الخاصة طبقا لنص المادة 20 فقرة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 الموافق 08 11 ديسمبر 2011، المعدل، المذكور والمادة 56 من القانون رقم 06-01 الموافق 20 فبراير 2006، المعدل والمتمم، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرع الجزائري مدّد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني في مجال مكافحة جرائم الفساد، وهذا ضمانا لفعاليتهم للقيام بمهامهم⁽¹⁾.

الخاتمة

يتبين مما سبق، أنه أمام تطور مفهوم الفساد واختلاف صوره مع تداعيات خطورته على العديد من الدول، بات من الضروري اتخاذ تدابير خاصة وقائية

(1) - وذلك طبقا للمادة 24 مكرر 3/1 من الأمر رقم 05/10 المتمم والمعدل للقانون رقم : 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

وقمعية لمعالجة هذه الظاهرة، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري، فبعد انضمام الجزائر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمصادقة عليها بتاريخ 19 أفريل 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128-04، تمّ إصدار قانون خاص بقمع الفساد والوقاية منه، وإنشاء أولا هيئة وطنية مكلفة أساسا بالوقاية من الفساد تدعى "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، ثم هيئة مركزية ذات طابع قمعي، وهي "الديوان المركزي لقمع الفساد".

ولقد عزز المشرع الجزائري الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد بآلية ردعية هي الديوان المركزي لقمع الفساد، وهذا لتغطية النقص الذي كان يعترى مهام الهيئة الوطنية الوقائية، من خلال منحه اختصاصات تعتبر في مجملها ذات طابع قمعي، ومدّ الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليضمّن كامل التراب الوطني.

ويعتبر الديوان المركزي لقمع الفساد مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تضم غالبية تشكيلته وضباط وأعوان الشرطة القضائية لوزارتي الدفاع والداخلية، أنشئ لتعزيز أدوات مكافحة الفساد ومختلف أشكال المساس بالاقتصاد الوطني والمال العام.

تكريس مبدأ حياد المرفق العام كآلية للحد من الفساد في الجزائر

Consecration of the principle of neutrality of the public service as a mechanism to reduce corruption in Algeria

سهام صديق

جامعة عين تموشنت – بلحاج بوشعيب-

Sihamsadik13@gmail.com..

ملخص:

يعتبر مبدأ حياد المرفق العام من المبادئ الحديثة الواجب الأخذ بها عند تسيير المرفق العام تحقيقا للمصلحة العامة، ولقد كان دستور 28 نوفمبر 1996 محطة هامة في تقرير هذا المبدأ في الجزائر. وذلك في ظل الأخذ بنظام التعددية الحزبية، ونظام اقتصاد السوق كخيارات دستورية إستراتيجية للدولة الجزائرية، وبعد دسترة هذا المبدأ توالى النصوص القانونية لوضع مجموعة من الضمانات لتكريسه، وتجسد ذلك على سبيل المثال في مجال الوظيفة العامة، والانتخابات كوسيلة لمواجهة الفساد بمختلف أشكاله ودرجاته.

الكلمات المفتاحية : فساد ؛ مرفق عام؛ مبدأ حياد .

Abstract:

The principle of neutrality of the public utility is one of the modern principles that must be taken into account when running the public utility in pursuit of the public interest, and the Constitution of November 28, 1996 was an important milestone in determining this principle in Algeria, in light of the introduction of the multi-party system and the market economy system as strategic constitutional options for the Algerian state. And after the constitution of this principle, legal texts came to lay down a set of guarantees for its consecration, and this was embodied, for example, in the field of public office and elections as a means to confront corruption in its various forms and degrees..

Keywords: Corruption; General facility; Principle of neutrality.

مقدمة:

ينقسم النشاط الإداري للإدارة إلى قسمين: يتمثل الأول في المرفق العام، أما الثاني فيتعلق بالبوليس الإداري.

ويأخذ المرفق العام حيز كبير في القانون الإداري وعلم الإدارة بصفة عامة، نظرا لدوره المحوري في تحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجيات العامة للمواطنين.

ولضمان تحقيق المرفق العامة لا بد أن يتم تسييره على وجه راشد، ويتجسد ذلك من إخلال إقرار مجموعة من المبادئ التي تحكم تسييره، ولقد أصبح تصنيف المبادئ التي تحكم تسيير المرفق العام إلى صنفين : الصنف الأول يتعلق بالمبادئ التقليدية المتجسدة في مبدأ المساواة أمام المرفق العام، ومبدأ تكيف المرفق العام، وأخيرا مبدأ استمرارية المرفق العام¹. أما الصنف الثاني يشمل المبادئ الحديثة المتعلقة بمبدأ حياد المرفق العام، ومبدأ المشاركة في تسيير المرفق العام.

ويعتبر مبدأ حياد المرفق العام من المبادئ الحديثة الذي أخذ يتميز عن مبدأ المساواة، وظهرت أهميته مع انتشار البيروقراطية والمحاباة، وغيرها من أشكال الفساد. لذلك تثار الإشكالية حول ماهو مبدأ حياد المرفق العام في الحد من ظاهرة الفساد في الجزائر؟

للإجابة على هذه الإشكالية، تم إتباع المنهجين التحليلي والتاريخي، وتقسيم ورقة هذا البحث إلى نقطتين : نتطرق في الأولى إلى مفهوم مبدأ حياد المرفق العام (أولا)، ومن ثم الضمانات المكرسة لتطبيق هذا المبدأ في عدة مجالات (ثانيا).

أولا: مفهوم مبدأ حياد المرفق العام

¹ أنظر، بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط.02، 2007، ص.331.

يتطلب دراسة مفهوم حياد المرفق العام التطرق إلى كل من تعريفه ، وتطور الأخذ به، وأخيرا الاعتراف الدستوري بهذا المبدأ في الجزائر، وذلك على النحو الآتي :

أ- تعريف مبدأ حياد المرفق العام

لم يمنح المشرع الجزائري تعريف لمبدأ الحياد، لذلك يتعين علينا الرجوع إلى الفقه من أجل ضبط هذا المفهوم، حيث اعتبر الفقيه الفرنسي¹ « Jean ROBERT » أن ضمان احترام الحريات العامة لا يمكن تحقيقه إلا في ظل وجود مرفق عام محايد، ويتجسد مبدأ الحياد من خلال عدم تمييز المرفق العام بين المنتفعين من خدماته بسبب آرائهم ؛ ويعتبر ذلك المظهر السلبي لمبدأ الحياد، أما مظهره الإيجابي يتحقق في حالة تدخل الدولة للسهر على حماية آراء المواطنين.

أما بالنسبة لموقف القضاء، كان لمجلس الدولة الفرنسي دور ثلاثي في إقرار هذا المبدأ، كما هو الحال بالنسبة لمعظم المبادئ العامة القانونية، وتجلى ذلك في قضية رودان 08 نوفمبر 1985، والذي جاء في حيثياته ما يلي :

« Cons, que circonstance que des groupements politiques d'élèves soient habilités à organiser des réunions politiques au sein du lycée est de nature, nonobstant les conditions dont cette autorisation est assortie, à porter atteinte au principe de neutralité auquel doivent se conformer,... »².

ب- تطور الأخذ بمبدأ حياد المرفق العام :

ويختلف الأخذ بهذا المبدأ باختلاف الأنظمة السياسية المقارنة، وذلك باعتبار أن الإدارة من ركائز البنية السياسية للبلاد، لكونها إحدى الوسائل التي تملكها السلطة السياسية التي تؤثر على الشأن العام، وهنا ظهرت أهمية ظهور مبدأ حياد المرفق

Cf. ROBERT Jean, Droit administratif, Dalloz, France, 2002,p.328.¹

Cf. Conseil d'état français, N 55594, www.legifrance.gouv.fr. Consulté le ² 19/03/2019.

العام كمبدأ جديد لتسيير المرفق العام لتجنب التناقضات والأزمات المترتبة على استفساء ظاهرة الفساد بأنواعها المختلفة.

ولقد ارتبط ظهوره تاريخيا بالولايات المتحدة الأمريكية نتيجة التسييس المبالغ فيه للإدارة، وما نتج عنها من اضطرابات داخل المجتمع الأمريكي، حيث كان الحزب الفائز في الانتخابات يفصل أكبر عدد من الموظفين أنصار الحزب المعارض، وبالمقابل يقوم بتعيين أنصاره في هذه الوظائف كمكافئة لهم عن دعمهم أثناء الحملة الانتخابية من أجل الفوز في الانتخابات، وهو ما يعرف بنظام الغنائم الذي بمقتضاه يتم اقتسام الوظائف الإدارية بين أنصار الحزب الفائز في الانتخابات باعتبارها غنائم، ولقد طبق هذا النظام في القرن 19م إلى غاية اغتيال الرئيس « GARFIELD » من طرف أحد أنصار حزبه بسبب عدم منحه أحد المناصب الإدارية نتيجة مجهوداته أثناء الحملة الانتخابية، مما إلى وضع حد لنظام الغنائم، وتكريس مبدأ حياد المرفق العام من خلال تكريس الفصل بين السياسة والإدارة، وتجسد ذلك بموجب قانون RAMSPECK ACT بتاريخ 02 أوت 1939 الذي نص على نظام الجدارة كشرط لتولي الوظائف العامة.

ت- الاعتراف الدستوري بهذا المبدأ في الجزائر

لقد بدأت نظرة المشرع الجزائري تتغير نحو المرافق العامة مع وشك انهيار الفكر الاشتراكي وما تبعه من أفكار متعلقة بهيمنة الحزب الواحد على الدولة بمختلف هياكلها، وتجسد ذلك مع صدور المرسوم الرئاسي رقم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن .

ومن ثم تبعه ذلك دستور 23 فبراير 1989 الذي أحدث القطيعة مع المرحلة الاشتراكية، وتكريسه لمبدأ الفصل بين السلطات دون الاعتراف به صراحة .

لقد أقر المؤسس الدستوري مبدأ حياد الإدارة ضمن المادة 23 من دستور 28 نوفمبر 1996، والتي نصت على أنه : "عدم تحيز الإدارة يضمه القانون" التي أصبحت تقابلها المادة 26 من دستور 2020، وذلك ضمن الباب الأول من الدستور

والمتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري في الفصل الثالث المعنون بالدولة، حيث ألقى على عاتق الدولة تحديدا الإدارة عدم التحيز.

وذلك جاء كتكملة لمبدأ المساواة بين جميع الأفراد، الذي يعد أحد الضمانات الأساسية لاحترام الحريات العامة، وفي هذا المجال حتى أن يكون الإجراء الضبطي مشروعا لا بد أن يكون عاما ومجردا يشمل كل الحالات المشابهة التي تتوافر فيها صفة بعينها، إذ هنا العمومية لا تتعلق بالأشخاص فقط بل تمتد إلى المكان الذي يشملته التدبير، والمدة الزمنية التي يتم في خلالها¹، وهو ما أكدته المجلس الدستوري بموجب رأيه فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، بقوله أنه: " واعتبارا أن مبدأ المساواة بين المواطنين مثلما أقرته المادة 29 من الدستور، يلزم المشرع بأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مختلفة لقواعد مختلفة وأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة"².

وتطبيقا لذلك، قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها بأنه: " ... من الواجب على السلطة الإدارية أن تسوي في المعاملة بين الأفراد، متى اتحدت ظروفهم، فيما أعطاهها المشرع من اختصاصات في تصريف الشؤون العامة بحيث يمتنع عليها أن تعطي حقا لأحد الأفراد ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهم متساوية"³.

فهنا المساواة المقصود بها في هذه الحالة هي المساواة النسبية وليست مطلقة، وبالتالي في حالة إجراء في التفرقة بين الأفراد في المعاملة لا بد من مراعاة شرطين: يتمثل الشرط الأول في أن التمييز في المعاملة الأفراد يجب أن يكون مؤسس على موقف خاص. أما الشرط الثاني، يتعلق بأن التفرقة في المعاملة لا بد أن تشمل جميع الأفراد المتواجدين في نفس الموقف والظروف⁴.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي، مصر، 1996، ص.375.

² المجلس الدستوري، رأي رقم 12/ر.ق/م/د/01 مؤرخ في 13 جانفي 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01-01، المؤرخ في 31 جانفي 2001، المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الصادر في ج.ر.ع.ج.09، بتاريخ 04 فيفري 2001.

³ محكمة القضاء الإداري في مصر، في 09/06/1949، لسنة 03 ق.. مجموعة أحكام القضاء الإداري، ص.985، أشار إليه، مشرف عبد العليم، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة - دراسة مقارنة-، دار الثقافة العربية، مصر، 2016، ص.239.

⁴ مشرف عبد العليم، مرجع سابق، ص.239.

وفي هذا الصدد، أكد المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 على هذا المبدأ في المادة 25 من الدستور.

ثانيا: الضمانات المكرسة لتطبيق هذا المبدأ في عدة مجالات

تجلى تطبيق هذا المبدأ في عدة مجالات سندرس البعض منها على سبيل المثال - لا الحصر- ، ويتعلق الأمر بمجال الوظيفة العامة، ومجال إبرام الصفقات العمومية ، على النحو الآتي تفصيله :

أ- الضمانات المكرسة لمبدأ حياد المرفق العام في الوظيفة العامة :

تم الحرص على تكريس مبدأ حياد المرفق العام في الوظيفة العامة للحد من الفساد، وإن كان لم يتم النص عليه صراحة، وإنما تم ذكر المادة 41 من الأمر رقم 03¹-06 على أنه : " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، كما تم الاشتراط للالتحاق بالوظيفة العامة اللجوء إلى المسابقة على أساس الاختبارات كقاعدة عامة، إضافة إلى اشتراط مبدأ الجدارة الذي يفرض اختيار الموظفين على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة. وهو ما أكدته المادة 80 من الأمر رقم 03-06 التي نصت على أنه : "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية على أساس الاختبارات".

ويتجسد مبدأ الجدارة طبقا للمادة 85 من الأمر رقم 03-06 التي اشترطت خضوع الموظف لفترة تربص حتى يتم ترسيمه في منصبه.

كما يقع على الموظف العام واجبات تضمن حياد المرفق العام، وتمثل في ضمان واجب الطاعة والنزاهة، إذ يقع على الرؤوس واجب طاعة الرئيس²، إلا أن الإشكال مطروح هل يبقى هذا الواجب ساريا في ظل الأوامر غير المشروعة؟

كثرت الآراء الفقهية التي حاولت الإجابة على هذا الإشكال، من بينها الرأي الراجح الذي مفاده أنه ظهر للموظف أن أوامر رئيسه مخالفة للقانون وجب عليه عدم طاعته، شريطة أن تكون هذه المخالفة واضحة وظاهرة، وهو الموقف الذي تبناه المشرع الجزائري في المادة 129 من القانون المدني التي نصت على أنه : " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا

¹ المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج.ر.ع. 46 بتاريخ 16 جويلية 2006.
² أنظر، مقدم سعيد ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، د.م.ج.، الجزائر، 2010، ص.316.

قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

بالإضافة إلى واجب عدم إفشاء السر المهني حيث نصت المادة 46 من الأمر رقم 03-06 على أنه : " يجب على الموظف العام كتمان السر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو أطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

ولقد جرم المشرع الجزائري إفشاء الأسرار المهنية طبقاً للمادة 301 من قانون العقوبات، مقررًا لها عقوبة تتمثل في عقوبة الحبس من شهر إلى ستة أشهر، و بغرامة مالية من خمسمائة دينار إلى خمسة آلاف دينار.

ب- تكريس مبدأ حياد المرفق العام في مجال الصفقات العمومية

من أجل ضمان حياد المرفق العام تم الأخذ بحرية المنافسة في مجال الصفقات العمومية، حيث تعتبر حرية المنافسة من الحريات الاقتصادية؛ بمعنى ذلك أن كل من يتمتع بحرية التجارة سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا له الحق في ممارسة حرية المنافسة¹، نظرا لاعتبارها حرية ملازمة لاقتصاد السوق.

وعليه، يمكن تعريف حرية المنافسة بأنها : " تعدد القائمين أو الممارسين للنشاط الاقتصادي، فحرية المنافسة تعني العمل في سوق يتعدد فيه الممارسين الاقتصاديين لنفس النشاط وأن يستمروا في هذه المنافسة دون قيود، أو بمعنى آخر، أن كل شخص يعتبر حرا للقيام بأي نشاط اقتصادي، وذلك بشرط احترام متطلبات القانون التجاري وبصورة أعم وأدق قوانين الضبط الاقتصادي"². كما عرفها البعض على أنها : " مزاحمة بين التجار وأرباب العمل الذين يحاولون جلب الزبائن نحوهم باستعمال بعض الوسائل منها الجودة والسعر المعقول ومكان المحل التجاري...."³.

فبالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996، نجد أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على " حرية المنافسة" ضمن الحقوق والحريات المعترف بها دستوريا،

¹ أنظر، محرز أحمد ، الحق في المنافسة المشروعة في مجالات النشاط الاقتصادي: الصناعة، التجارة، والخدمات، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص.11.

² تيورسي محمد ، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دارهومه، الجزائر، 2013، ص.100.

³ أنظر، جدايني زكية ، الإشهار والمنافسة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص.07.

وكذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يرقم بدسترة هذه الحرية ، وإن كان أكد على منع القانون للاحتكار والمنافسة غير النزيهة وذلك طبقا للمادة 04/43 منه¹. وبالتالي، لحرية المنافسة قيمة تشريعية نظرا للاعتراف بها صراحة ضمن أحكام القوانين المتعاقبة المتعلقة بالمنافسة ومنع الممارسات المنافسة لها². وهو نفس الموقف أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي – على سبيل المقارنة- إذ لم يجعل من هذا المبدأ ذوقيمة دستورية³.

وبالتالي، إن حرية المنافسة تقوم على مجموعة من المبادئ من بينها مبدأ حرية الأسعار، إذ أنه كقاعدة عامة تحدد أسعار السلع والخدمات وفقا لقواعد المنافسة.

الخاتمة :

نستخلص من هذه الدراسة مايلي :

¹ القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ع.14، بتاريخ 07 مارس 2016.
² من ذلك على سبيل المثال : ما جاء في أحكام المادة 03 / 05 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويليه 2003، المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ع.43، بتاريخ 20 جويليه 2003 ، المعدلة و المتممة بموجب القانون رقم 08-12، المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ع.36، بتاريخ 02 جويليه 2008 ، والتي نصت على أنه : " هـ- الضبط : كل إجراء أيا كانت طبيعته يهدف بالخصوص إلى تدعيم و ضمان توازن قوى السوق، وحرية المنافسة.....".

³ Cf. NICINSKI Sophie, Droit public des affaires, Montchrestien, France, 2009, p.41.

- يعتبر مبدأ الحياد من المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرفق العام، ظهر مع تغير متطلبات الحياة وتماشيا مع تحقيق المصلحة العامة المتجسدة في إشباع الحاجات العامة.
- يعتبر تكريس مبدأ حياد المرفق العام من الوسائل الوقائية للحد من الفساد عن طريق تفعيل الوصول إلى الحوكمة في التسيير، وبالتالي القضاء على أشكال الفساد من الجرائم المتعددة المرتبطة بسوء التسيير. وفي الأخير، نصل إلى مجموعة من التوصيات والتي كالآتي :
- يجب تفصيل الضمانات الواجب على المرفق العام احترامها في سبيل تحقيق مبدأ حياده.
- بالإضافة إلى ذلك، إن التنصيص على القواعد الأخلاقية الواجب الالتزام بها غير كاف، فلا بد من اقتران ذلك بجزاء على من يخالف هذه القواعد القانونية من أجل ردع مرتكبي جرائم الفساد.

مدى فاعلية آليات الرقابة الادارية في الحد من جرائم الصفقات العمومية.

The effectiveness of administrative control mechanisms in reducing public procurement crimes

خديجة عبداللاوي

جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت.

abdellaoui-khadidja@hotmail.fr

ملخص:

شدد المشرع الجزائري الرقابة على الصفقات العمومية نظرا لارتباطها بالمال العام، كما نوع ضمن هذه الرقابة، بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابة قبلية وبعديّة. وذلك عبر مختلف المراحل التي تمر بها خاصة الرقابة على المال العام، لارتباط الصفقات العمومية بمبالغ عمومية ضخمة، بالإضافة إلى أنها أخصب مجالات صرف المال العام، هذا ما استوجب إخضاعها لنظام رقابي فعال خوفا من انتهاك قواعد وإجراءات إبرامها، وقبل الوقوع في جرائم الصفقات العمومية والوصول إلى أروقة المحاكم. الكلمات المفتاحية: مال عام؛ صفقات عمومية؛ رقابة داخلية؛ رقابة خارجية.

Abstract:

The Algerian legislature has tightened control over public deals due to its connection with public money, as it was a type within this control, between internal and external control, and tribal and post oversight, through the various stages that it goes through, especially the control of public money, because public deals are linked to huge public sums, in addition to being The most fertile areas of spending public money, this necessitated its submission to an effective monitoring system for fear of violating the rules and procedures for their conclusion, and before falling into crimes of public procurement and accessing the corridors of the courts.

Keywords: Public money; Public deals ; Internal control; External control.

مقدمة:

تعتبر الصفقات العمومية من أهم المواضيع بالنسبة للمؤسسات العمومية ، فهي آلية لتدخل الدولة و الهيئات العمومية بغية الدفع بالمجتمع نحو التقدم، و الرقي وقوية الاقتصاد و تفعيل آلياته و دعم الفاعلين الخواص. غير أنه ولما كان للصفقات العمومية بمختلف أنواعها صلة بالخزينة العامة فانه أضحي من الضرورة إخضاعها لصور شتى من الرقابة تلازم مختلف مراحلها سواء قبل إبرام الصفقة أو دخولها حيز التنفيذ أو بعد التنفيذ.

و نظرا لوعي المشرع بأهمية الرقابة على الصفقات العمومية فقد خصص لها في المرسوم الرئاسي 15-247 مجموعة من الأقسام، و فصل في أحكام الرقابة بما لم يفعله مع أحكام أخرى.

والرقابة في ميدان الصفقات العمومية تنصرف أساسا إلى التأكد من احترام الأشغال المنجزة لمقتضيات العقد، و الشروط المتضمنة في مختلف الدفاتر و ما يعنيه ذلك من ضرورة للحفاظ على المال العام دون الإضرار بالمصالح الخاصة بالمقاول الذي يتعامل مع الإدارة، والتي تتوفر على امتيازات السلطة العامة، مما قد يؤدي سوء استعمالها أو التعسف فيه إلى المس بالمنافع المفروض أن يجنيها المقاول من الصفقة التي هي بالأساس ذات صبغة مادية.

ومن هنا، شدد المشرع الرقابة على الصفقات العمومية، كما نوع ضمن هذه الرقابة، بين رقابة داخلية وخارجية، و رقابة قبلية وبعديّة، وذلك عبر مختلف المراحل التي تمر بها خاصة الرقابة على المال العام، لارتباط الصفقات العمومية بمبالغ عمومية ضخمة، بالإضافة إلى أنها أخصب مجالات صرف المال العام، هذا ما استوجب إخضاعها لنظام رقابي فعال خوفا من انتهاك قواعد وإجراءات إبرامها، وقبل الوقوع في جرائم الصفقات العمومية والوصول إلى أروقة المحاكم.

ومن هنا، نجد أنفسنا أمام مجموعة من التساؤلات من بينها: ما مدى فعالية الرقابة الممارسة من طرف السلطات و الهيئات على الصفقات العمومية ؟ و هل بإمكانها فعلا حماية المال العام من الهدر و الاختلاس و تحقيق المبادئ الأساسية للصفقات العمومية؟

للإجابة عن هذه التساؤلات سنحاول تسليط الضوء على أنواع الرقابة على الصفقات العمومية.

أولاً: الرقابة الداخلية والوصاية على الصفقات العمومية.

تعرف الرقابة الداخلية بأنها رقابة ذاتية تمارسها السلطة الادارية على نفسها عبر أجهزة منبثقة عنها، وذلك لمنع الانحراف وتحديد أسبابه وسبل معالجته، كما تعد الرقابة القبلية الداخلية بأنها آلية تسمح بالتحكم في إجراءات ابرام الصفقات العمومية، وذلك من أجل الحفاظ على مصالح الادارة، وضمان السير الحسن لها وحماية مصالحها المالية¹.

وقد نظم المشرع الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية² بموجب المواد 159 إلى 162 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام³.

ومن هنا، يتجسد هذا النوع من الرقابة في إجراء فتح الأظرفة وتقييم العروض إلى تحقيق مقتضيات ما نص عليه المشرع من ضرورة إختيار أحسن عرض من حيث المزايا الإقتصادية، ومن طرف متعامل مؤهل، وفي وقت مناسب، وكذلك تجسيد لمبدأ الشفافية الذي يعني المساواة في الحصول على المعلومات الصحيحة والواضحة والمتعلقة بالصفقات العمومية.

¹ - عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الطبعة الأولى، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.178.

² - تعني عبارة "الصفقات العمومية" عقد مكتوب، يبرم بعوض من طرف سلطة متعاقدة من أجل الاستجابة لاحتياجاتها في مجال الأشغال واللوازم أو الخدمات.

Issakha Ndiaye, Guide de la passation des marchés publics au Sénégal, Editions L'Harmattan, 2011, p11.

كما تعرف بأنها عقود تفراتفاق بين شخصين، أين يستبعد أي قرار من جانب واحد.

Jacques-Yves Henckes, Précis du droit des marchés publics, Editions Legitech, Luxembourg, 2010, p35.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر عدد 50.

1- تشكيل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

لقد أشار المشرع لهذا النوع من الرقابة في القسم الفرعي الأول من القسم الأول من المرسوم الرئاسي 15-247، تحت عنوان "الرقابة الداخلية ولجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض" والذي يفرض التعرف على مدى ارتباط هذه اللجنة المكلفة بالرقابة بالمصلحة المتعاقدة، وهو ما يتضح لنا من خلال الأحكام القانونية المتعلقة بتنظيمها.

وعليه، تتشكل على مستوى المؤسسة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض طبقا للمادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر، وبالتالي يتم تعيين أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بموجب مقرر داخلي، حيث يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة تشكيلة اللجنة وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها، كل هذا في اطار الاجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها¹.

و يمكن تغيير المقرر في أي لحظة نظرا لتغيير وضعية ومهام الأعضاء داخل الإدارات، كما يمكن الاستعانة بأعضاء من مصالح أخرى كمديرية التجهيزات العمومية، ومديرية التعمير والهندسة والبناء ومديرية التجارة نظرا لإطلاعهم على قانون الصفقات العمومية.

هذا التنظيم الجديد سمح بإحداث أكثر من لجنة على مستوى المصلحة المتعاقدة الواحدة من أجل ضمان السرعة والفعالية في عمل اللجنة. ولقد أكد المشرع على أن هذه اللجنة تتشكل من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة²، يختارون لكفاءتهم³، حيث أراد المشرع من خلال هذا التعديل القضاء على ظاهرة تعيين الأعضاء من خارج المصلحة المتعاقدة لأهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة بقدر ما ترتبط ببعض الأهداف الضيقة للمشرفين على المصالح المتعاقدة، وبذلك يكون المشرع قد عالج بعض الحالات التي ثبت فيها تعيين أعوان غير مؤهلين للقيام بالمصالحات المنوطة بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

¹ - المادة 162 فقرة الأولى من المرسوم الرئاسي 15-247.

² - ان تبعية الموظف للمصلحة المتعاقدة لم يكن منصوبا عليه في ظل المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمنتم والملغى وهذا حسب نص المادة 121 الخاصة بلجنة فتح الأظرفة والمادة 125 الخاصة بلجنة تقييم العروض.

³ - هذا القانون جاء مخالفا للمرسوم الرئاسي 10-236 الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة.

2- مهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

تبرز أهمية الدور الرقابي للجنة في هذه المرحلة من خلال تقييمها للعروض وانتقاء أفضلها، حيث تقوم بالمهام الموكلة لها بموجب أحكام المادتين 71 و 72 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر.

وقد أوضح المشرع من خلال نص المادة 161 من المرسوم الرئاسي سالف الذكر طبيعة عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بأنه عمل تقني إداري بحث، حيث يمكنها الاستعانة بلجنة تقنية للقيام بإعداد تقرير تحليل العروض طبقا لنص المادة 160 فقرة 3 من المرسوم الرئاسي سالف الذكر.

وعليه، فهي ليست مكلفة بمنح الصفقات العمومية، بل تعرض عملها على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة، أو الاعلان عن جدوى الاجراء أو إلغاءه، أو الغاء المنح المؤقت للصفقة برأي مبرر¹.

وأخيرا، تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بإثبات أشغالها المتعلقة بفتح الأظرفة وتقييم العروض في سجلين خاصين يرقمها الأمر بالصرف ويؤشر عليها بالحروف الأولى².

أما عن تشكيلة هذه اللجنة فيجدها مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، كما يحدد قواعد تنظيمها وسيورها وذلك في إطار الاجراءات المعمول بها.

3- رقابة الوصاية.

تمارس رقابة الوصاية من أجل حماية المال العام وتحقيق مبدأ الشفافية على عملية إبرام الصفقات العمومية، وهي الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات والجهات اللامركزية.

ومن هنا، تتمثل عملية الرقابة فيما يلي:

- التحقق من مطابقة الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة لأهداف الفعالية في الأداء والاقتصاد في التكلفة (الحساب الاقتصادي).

¹ - المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-247 .

² - هشام محمد أبو عمرة، عليوة كمال، الرقابة الادارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الادارية والمالية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، المجلد1، العدد 01، 2017، ص.78.

- التأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج التنموية المرسومة للقطاع وأولويات القطاع أيضا. وتعد المصلحة المتعاقدة عند الاستلام النهائي للمشروع، تقريراً تقييماً عن ظروف إنجازه وكلفته الاجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلاً. وعليه، يرسل هذا التقرير، حسب طبيعة النفقة الملتمزم بها، إلى مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة.

وترسل نسخة من هذا التقرير إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المنشأة بموجب أحكام المادة 213 من المرسوم الرئاسي سالف الذكر¹، والتي تقوم بتدقيق أو تكليف من يقوم بتدقيق إجراءات إبرام الصفقات العمومية، وتنفيذها بناء على طلب السلطة المختصة وتصدر آراءً موجهة للمصالح المتعاقدة وهيئات الرقابة ولجان التسوية الودية للنزاعات ذات الصلة².

ثانياً: الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

تفعيلاً للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، فرض المشرع رقابة أخرى خارجية، حيث لم يكتفي المشرع بالرقابة الداخلية القبلية كونها تتم داخل المصلحة المتعاقدة من طرف أشخاص تعيينهم اللجنة تحت مسؤوليتها، وإنما أنشأ رقابة خارجية تتم من طرف أشخاص لا علاقة لهم بالمصالح المتعاقدة يتدرجون من المستوى المحلي إلى المستوى المركزي، فهي رقابة قبلية خارجية³. وعليه سنتطرق إلى الهيئات المكلفة بالرقابة الخارجية القبلية والهيئات المكلفة بالرقابة الخارجية البعدية للصفقات العمومية.

¹ - المادة 164 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر.

² - الهاشمي مزهود، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة العلوم الانسانية، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، المجلد 30، العدد3، 2019، ص.608.

³ - زواوي عباس، آليات مكافحة الفساد الادارية في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، 2012-2013، ص.207.

1- الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية.

إن أول شكل تتخذه الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية هو شكل الرقابة القبلية¹، حيث تمارس هذه الرقابة من طرف لجان مختلفة، وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-247 سالف الذكر قسم المشرع اللجان المكلفة بالرقابة الخارجية القبلية إلى قسمين، يتعلق القسم الأول بلجان الصفقات للمصالح المتعاقدة، والقسم الثاني باللجنة القطاعية للصفقات العمومية.

أ- لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة.

تختص لجان الصفقات بتقديم مساعداتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام ترتيبها، ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون².

ومن هنا، تتمثل هذه اللجان في اللجنة الجهوية للصفقات العمومية³، اللجنة البلدية للصفقات العمومية⁴، اللجنة الولائية للصفقات العمومية⁵، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري⁶، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري⁷. والجدير بالذكر، أن المرسوم الرئاسي سالف الذكر حدد اختصاص كل لجنة من اللجان سالفة الذكر.

1 - تعد الرقابة القبلية نشاطا تقييما رقابيا تضطلع به جهات متخصصة قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ، وذلك لمنع حدوث الأخطاء أو التجاوزات التي تمس مشروعية الصفقات العمومية، فيجب على الإدارة الخضوع لفحص صارم على الصفقات التي ترميها قبل تنفيذها.

2- المادة 169 من المرسوم الرئاسي 15-247.

3- المادة 171 من المرسوم الرئاسي 15-247.

4 - المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247.

5- المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-247.

6- المادة 172 من المرسوم الرئاسي 15-247.

7- المادة 175 من المرسوم الرئاسي 15-247.

ب- اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

أضاف المشرع في المرسوم الرئاسي الجديد اللجنة القطاعية للصفقات العمومية، حيث لم ينص عليها القانون القديم، ولقد جاء ذلك من أجل تدعيم الرقابة الخارجية¹.

هذا وتحديث لجنة القطاعية للصفقات العمومية لدى كل دائرة وزارية طبقا لما تنص عليه المادة 179 من المرسوم الرئاسي 247-15، ويعين الوزير المعني بموجب قرار أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات العمومية ومستخلفهم بأسمائهم بناء على اقتراح الوزير الذي يخضعون لسلطته، ويختارون لذلك نظرا لكفاءتهم، باستثناء الرئيس ونائب الرئيس، يعين أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات ومستخلفوهم من قبل ادارتهم بأسمائهم بهذه الصفة لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد².

وللإشارة، تتمثل اختصاصات هذه اللجنة في مراقبة صحة اجراءات ابرام الصفقات العمومية، مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات وإتمام ترتيبها، والمساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة اجراءات ابرام الصفقات، كما أن هناك صلاحيات أخرى واختصاصات للجنة القطاعية تناولتها كل من المواد 182 ، 183، 184 من المرسوم الرئاسي 247-15 سالف الذكر. وفي الأخير، فان رقابة لجان الصفقات تخضع لقواعد عامة ومشاركة خصص لها المشرع المواد من 191 إلى 202 من المرسوم الرئاسي 247-15 سالف الذكر.

ت- الرقابة المالية السابقة.

بعدها تناولنا الرقابة القبلية الخارجية من طرف لجان الصفقات، كان لزاما علينا إلقاء الضوء على رقابة قبلية خارجية أخرى أو الرقابة المالية السابقة، حيث تهدف هذه الأخيرة إلى مراقبة التصرفات المالية قبل وقوعها سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات أو التصرفات المالية الأخرى.

ومن هنا، فان هذه الرقابة تسبق مرحلة دخول التصرف المالي حيز التنفيذ، أي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذا، كما أن هذه الرقابة تواكب

¹ - يتضح من المرسوم الرئاسي 10-236 أن إختصاص اللجنة القطاعية كان منوطا للجنة الوطنية للصفقات العمومية.

² -المادة 187 من المرسوم الرئاسي 247-15.

عملية تنفيذ الميزانية وتكون قبل التأشير و اعطاء الاذن بصرف النفقات و تحصيل الارادات.

وعليه، يمكن اعتبار هذا النوع من الرقابة اجراء وقائيا و حمائيا يهدف الى منع وقوع أية تجاوزات و تلاعبات غير مشروعة¹، بالإضافة إلى الحرص الشديد على التطبيق السليم للنصوص القانونية و منع حصول أي خرق لها في سبيل حماية المال العام، كما يتقاسم مهمة الرقابة المالية السابقة طرفان أساسيان يمثلان وزارة المالية، وهما المراقب المالي² و المحاسب العمومي³.

2- الرقابة الخارجية البعدية على الصفقات العمومية:

تمارس الرقابة الخارجية البعدية على الصفقات العمومية بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات و تحصيل الإيرادات، فهي رقابة ردعية تمارس من طرف كل من المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة.

أ- المفتشية العامة للمالية.

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم يمارس رقابة بعدية لاحقة على الصفقات العمومية، حيث أنشئت هذه الهيئة سنة 1980 و مر إنشائها بعدة مراحل إلى ان وصلت إلى ما هي عليه الآن.

ولقد اهتم المشرع بهذا الجهاز و يظهر ذلك جليا من خلال نصوصه القانونية التي منحت لهذه الهيئة، من خلال ممارسة اختصاصات رقابية معتبرة تسمح لها

¹ - محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، الطبعة الأولى، 2000، ص.164.

² - يقصد بالمراقب المالي ذلك الموظف الذي يقوم بتنفيذ مراقبة مسبقة للالتزامات وقرارات أخرى لها آثار مالية قبل التوظيف.

OCDE, Les autres visages de la gouvernance publiques, agences, autorités, administrations et établissements publics, Editions des publications OCDE, France, 2002, p91.

³ - المحاسب العمومي هو موظف معين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضع لسلطته، حيث يكلف بالقيام بعمليات تحصيل الارادات و دفع النفقات، و ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها... الخ. حضري حمزة، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014-2015، ص. 210.

بالتدخل وتفتيش الهيئات الخاضعة لرقابتها، ومراجعة حساباتها بكل حرية وذلك من أجل حماية المال العام ومكافحة الفساد بمختلف أنواعه. ومن هنا، تراقب المفتشية العامة للمالية الشروط الشكلية للصفقة، والاضطلاع على دفاتر الشروط للتحقق من مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات السارية، كما تتأكد المفتشية العامة للمالية من شرعية تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، التأكد من مراعاة هامش الأفضلية للمنتوج ذي الأصل الجزائري أو الأداة الوطنية للإنتاج وفقا للمواد 83،84،85 من المرسوم الرئاسي سالف الذكر.

ب- مجلس المحاسبة.

عرف مجلس المحاسبة منذ نشأته عدة تطورات كان لها انعكاسات بارزة على مختلف الأجهزة والسلطات العمومية بشكل عام، وعلى كيفية ممارسة الرقابة بشكل خاص.

وباعتبار مجلس المحاسبة هيئة مكلفة بالرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، فقد تأثر بهذا التحول منذ نشأته إلى غاية وقتنا الحاضر وخاصة في مجال الرقابة، ويظهر ذلك من خلال الدساتير والنصوص القانونية، ففي مجال الصفقات العمومية يقوم مجلس المحاسبة بتتبع الممارسات غير المشروعة التي تسود المشاريع، وتحرير ملاحظات عن تسيير واحترام تنظيم الصفقات العمومية، لاسيما اختيار صيغة الابرام الملائمة، أو عدم القيام بإجراءات قواعد الاشهار والاعلان والمنافسة، اللجوء التعسفي للملحقات أو تضخيم الأسعار.....الخ¹.

¹ - هشام محمد أبوعمر، عليوة كمال، المرجع السابق، ص.85.

خاتمة:

قد حاول المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تدارك الخلل الواقع في تطبيق عملية رقابة فاعلة على المال العام الذي أثبتت الممارسات سابقا تعرضه للهدر والاختلاس بطرق متعددة.

ومن خلال دراسة موضوع هذا البحث يمكن استخلاص أهم النتائج التي توصلنا إليها وذلك من خلال ما يلي:

- تنوع عمليات الرقابة بين رقابة داخلية ورقابة الوصاية ولجان الرقابة الخارجية المتنوعة.

- دمج لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض في لجنة واحدة وكذلك الاعتماد على نظام تعدد لجان فتح الأطراف وتقييم العروض.

- كشف التلاعبات الحاصلة في كل مراحل الرقابة على الصفقات العمومية.

- ألغى القانون الجديد نهائيا اللجان الوطنية للصفقات العمومية وهي اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال، اللجنة الوطنية لصفقات اللوازم، واللجنة الوطنية لصفقات الدراسات والخدمات.

- ألغى القانون الجديد العمل بنظام اللجان الوزارية وهذا من أجل القضاء على مركزية الرقابة على الصفقات العمومية من جهة، وتخفيف من حدة بيروقراطية الاجراءات من جهة أخرى.

- وضع رزنامة قانونية من خلال المرسوم الجديد بهدف تفعيل دور الرقابة على الصفقات العمومية.

أما بالنسبة للاقتراحات والتوصيات فتتمثل فيما يلي:

- تبيان الغموض فيما يخص علاقة اللجان القطاعية بالهيئات الرقابية المستقلة مثل مجلس المحاسبة.

- يجب على المشرع أن ينظم مجال رقابة الوصاية وذلك بتخصيص عدة مواد وعدم الاكتفاء بمادة واحدة (164 من المرسوم الرئاسي)، وهو ما يحد من فعالية هذه الرقابة.

قائمة المصادر والمراجع:

المراجع باللغة العربية.

-عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص.178.

-مجموع حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، الطبعة الأولى، 2000، ص.164.

المراجع باللغة الفرنسية.

-Issakha Ndiaye, Guide de la passation des marchés publics au Sénégal, Editions L'Harmattan, 2011, p11.

-Jacques-Yves Henckes, Précis du droit des marchés publics, Editions Legitech, Luxembourg, 2010, p35.

-OCDE, Les autres visages de la gouvernance publiques, agences, autorités, administrations et établissements publics, Editions des publications OCDE, France, 2002, p91.

مذكرات الماجستير ورسائل الدكتوراه.

- زواوي عباس، آليات مكافحة الفساد الادارية في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، 2012-2013، ص.207.

-حضري حمزة، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014-2015، ص. 210.

المقالات.

-الهاشي مزهود، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة العلوم الانسانية، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، المجلد 30، العدد3، 2019، ص.608.

-هشام محمد أبو عمرة، عليوة كمال، الرقابة الادارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الادارية والمالية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، المجلد1، العدد 01، 2017، ص.78.

القوانين:

المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر عدد 50.

مدى مساهمة المجتمع المدني الجزائري في مكافحة جرائم الفساد The extent of the Algerian civil society's contribution to combating corruption crimes

نجية عراب ثاني

كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة أبو بكر بالكايد تلمسان
nadjiaarabteni@gmail.com

ملخص:

تعتبر منظمات المجتمع المدني من المؤسسات التي تلعب دورا بارزا في المجتمع خاصة في التعامل مع المشكلات التي يعاني منها والتي يصعب على المؤسسات الرسمية معالجتها ومن بينها ظاهرة الفساد، وبالتالي فهي تعمل على غرس قيم الثقافة المدنية المعاصرة، بالإضافة إلى ما تشكله من ضوابط على الكافة لاحترام الدستور والقانون، ومن ثمة فهي تعد من في كافة صورها وأشكالها جزءا لا يتجزأ من النظام العام.

الكلمات المفتاحية: مجتمع مدني؛ وقاية؛ فساد؛ مكافحة.

Abstract:

Civil society organizations are among the institutions that play a prominent role in society, especially in dealing with the problems that he suffers from and which are difficult for official institutions to address, including the phenomenon of corruption, and therefore they work to instill the values of contemporary civil culture, in addition to the controls they constitute for all to respect The constitution and the law, and from there, it is considered in all its forms and forms an integral part of the public order.

Keywords: Civil society; Prevention; Corruption; Control.

مقدمة:

إن تحقيق التنمية بشتى أنواعها، وتحقيق الديمقراطية المشاركة يمر حتما عبر الاهتمام بإشراك المواطن بشكل فعلي في إدارة هذه العملية. كما أن تجسيد تلك الديمقراطية يستدعي أيضا توفير المناخ المناسب لها، وهو مناخ الشفافية والمساءلة والمحاسبة كضمانات ضرورية تحمي هذه الديمقراطية من الفساد الذي اخذ أبعادا خطيرة خلال السنوات الأخيرة.

فسياسات مكافحة الفساد يمكن ألا تنجح إذا ما اقتصر على المؤسسات الحكومية فحسب، ولهذا ينبغي تطبيق مبدأ المشاركة والمسؤولية، وقوة التأثير لمنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والجمعيات الوطنية، فمنظمات المجتمع المدني تعد طرفا أساسيا وشريكا حيويا في بيئة خالية من الفساد، بتقديمها الدعم للحكومة وممارستها التأثير عليها في الترويج للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي، إضافة إلى الدور الهام الذي تلعبه في رفع الوعي في أوساط المجتمع وإشاعة ونشر ثقافة مكافحة الفساد

وإظهار تأثيراته السلبية على الفرد والمؤسسة باستخدام مختلف وسائل الإعلام¹. فقد شهدت العقود الأخيرة ضمن التطورات الحاصلة في السياق الدولي والمعرفي والاجتماعي بروز مصطلح المجتمع المدني كحقل خصب للدراسة تتفاعل فيه الإيرادات الإنسانية والاجتماعية لتقديم بدائل وخدمات في وقت أصبحت فيه الدولة بحاجة إلى قطاع ثالث يعزز أدائها ليكمل مهام القطاع العام والقطاع الخاص ويدفع وتيرة التنمية المحلية والوطنية، ويتفق معظم المهتمين في دراسة المجتمع المدني على انه يتكون من مجموعة من المكونات، إلا أن هناك بعض المكونات التي لازال الخلاف عليها قائما، فالمكونات المتفق عليها هي المنظمات غير حكومية، النقابات والمنظمات المهنية، الاتحادات العمالية، النوادي ومراكز الشباب، المنظمات الشعبية، الحركات الاجتماعية، أما المكونات الخلافية فهي الأحزاب السياسية التي أثير جدل كبير فيما

¹ - فرح شعبان، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000-2010، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نفود ومالية، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 66-67.

إذا كان يمكن اعتبارها جزء من منظمات المجتمع المدني أم لا كون أن هدفها هو الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها، إضافة إلى الصحافة الحرة المستقلة لأن العمل الصحفي يتأثر كثيرا بالعوامل السياسية وأجندات القوى المختلفة¹.

يبرز دور وأهمية المجتمع المدني في مكافحة الفساد، من حيث أن معظم المؤسسات والمنظمات سواء الدولية منها أو الوطنية الناشطة في مكافحة الفساد تؤكد على أهمية إشراك المجتمع وتدعيمه في مكافحة الفساد.

فقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 13 منها على: " تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه".

وقد نص المشرع الجزائري أيضا على دور المجتمع المدني في مكافحة جرائم الفساد في المادة 15 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 على أنه: " يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل:

- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية؛
- إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية لمخاطر الفساد مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص وكل مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء".

فكيف يستطيع المجتمع المدني أن يحقق الأهداف المرجوة للحد من الفساد؟ وماهي أهم العناصر التي يمكن أن تساهم في تفعيل هذا الدور الأساسي للمجتمع المدني في مكافحة الفساد؟

¹ - عبد الغفار شكر، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية، دار الفكر المعاصر، 2003، ص 20.

للإجابة على هذه الإشكالية سوف نتبع المنهج الوصفي والمنهج التحليلي وذلك من خلال تقسيم هذه الدراسة إلى نقطتين نتناول في النقطة الأولى إلى العوامل المساعدة لتفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وفي نقطة ثانية إلى آليات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

أولاً- العوامل المساعدة لتفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

من اجل أن تظهر السلطة نواياها الحقيقية في مكافحة الفساد لابد أن توفر العوامل التي تؤدي لتفعيل جهود المجتمع المدني في مكافحة الفساد والتي بدون توافرها سيصبح العمل أو مجرد الحديث عن مكافحة الفساد بعيد عن الواقع وهي ما يعبر عنها بالعوامل العامة بالإضافة إلى العوامل الخاصة وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

1- العوامل العامة لتفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة جرائم الفساد:

حتى يتم تفعيل جهود الدول والمجتمع المدني وكافة المواطنين في مكافحة الفساد، لابد من توافر مجموعة من العوامل نذكر أهمها فيما يلي:

أ-تجسيد سيادة القانون:

إن وجود قوانين لا يتم تنفيذها ويتم انتهاكها حتى من قبل المعنيين بإعمالها، يفشل جميع المساعي لمكافحة الفساد. كما إن عدم الشعور بان هناك قانون يتساوى أمامه الجميع لا يؤدي إلا لسيادة قانون الغاب في أوساط المجتمع، ولا يمكن في ظل غياب سيادة القانون من محاسبة المفسدين ورفع المظالم عن كاهل الناس¹.

¹ - سمير شوقي، دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، 2018، ص137.

ب- الفصل بين السلطات:

إن الفصل التام بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، يؤدي إلى إيجاد قضاء مستقل قادر على أن يفصل في كافة الإشكالات والتهم بحيادية تامة مما يمكن الجميع حكومة وشعبا من اللجوء للاحتكام إليه، إما في ظل عدم وجود فصل بين السلطات فانه يمكن استغلال هذه السلطات لأشخاص نافذين لصالحهم، فلا يتمكن المواطنين أو المجتمع المدني من الوصول إلى نتائج جيدة من خلال نضالهم السلمي والذي يعد اللجوء للقضاء أحد آلياته الرئيسية¹.

ج- الشفافية وتحرير المعلومات:

إن الحق في سهولة الحصول على المعلومات الصحيحة يمكن المجتمع من المراقبة وبالتالي المساءلة، وبدون تحرير المعلومات تظل هناك بؤر ومكامن مخفية للفساد والمفسدين الذين يجدون في احتكار المعلومة بيئة خصبة تمكنهم من استغلال مواقعهم لتحقيق مكاسب خاصة، وبدون سهولة الحصول على المعلومة الصحيحة تتعثر كافة جهود المراقبة والمحاسبة التي يجب أن يضطلع بها المجتمع المدني.

د- حرية الرأي والتعبير والإعلام:

وهي تمكين المواطنين من إبداء رأيهم والتعبير عن أفكارهم في انتقاد الأوضاع وتمكين المجتمع المدني من اطلاع الرأي العام بما تحصل عليه من معلومات وما تعده من تقارير ودراسات ليتمكن الشعب من مراقبة السلطة وتقييم مسارها والضغط من أجل التغيير نحو الأفضل².

¹ - مركز دعم التنمية والتأهيل، تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في دعم وتعزيز آليات الشفافية والمساءلة، القاهرة، 2008، ص 59.

² - رنا احمد غانم، تصور أمثل لتفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، منشور على:

<http://www.nabanaws.net/2009/13528.html>

2- العوامل الخاصة لتفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

يحتاج المجتمع المدني إلى عوامل إضافية خاصة به تعمل على تمكينه من أداء دوره بفعالية أكبر ومن أهم هذه العوامل نذكر ما يلي:

أ- دعم البناء المؤسسي:

يحتاج المجتمع المدني إلى دعم بنائه المؤسسي من الجانبين الفني والمادي فهو يحتاج إلى التدريب والتأهيل لرفع مستوى أدائه كالتدريب على أعمال الرصد والمتابعة وإعداد التقارير وطريقة إعداد المشاريع والتفاوض وغيرها من التقنيات.

ب- الدعم المادي:

يحتاج المجتمع المدني إلى دعم مادي، لذا لا بد أن تعنى السلطة بتقديم الدعم المادي للمجتمع المدني لتخفيف الاعتماد في توفير الدعم على الخارج، وان يتم هذا الدعم بناء على معايير تطبق على الجميع.

ج- إصلاح البنية التشريعية:

لا بد من تطوير القوانين والتنظيمات الخاصة بالمجتمع المدني بما يضمن حق تأسيس منظمات المجتمع المدني¹ دون الحاجة إلى ترخيص مسبق من أي جهة رسمية، وحققها في وضع وتعديل النظام الأساسي المناسب ومزاولة وتنفيذ المشاريع والانضمام إلى الاتحادات والشبكات أو تشكيلها وتنفيذ المشاريع المشتركة معها والحصول على الدعم والتبرعات دون الحاجة إلى الإذن المسبق من أي جهة رسمية،

¹ - ففي تونس مثلاً فإن عدد الجمعيات قد بلغ 14026 قبل جانفي 2011، في حين أن 4426 جمعية تم استحداثها بعد الثورة التونسية وهو عدد كبير مقارنة بالرقم الأول ودلالة واضحة على أن المجتمع المدني قد أصبح يتدخل بشكر كبير في الأونة الأخيرة حيث فتح المرسوم 88 الصادر في 2011 الأبواب وسهل نشاط وتكوين الجمعيات. سمير شوقي، المرجع السابق، ص 137.

وهي ملزمة بالعمل بشفافية ونشر تقاريرها الفنية والمالية والمساءلة أمام القضاء عن أي إخلال أو تقصير وفق القوانين المعمول بها¹.

د- امتلاك وسائل الإعلام:

لا يمكن للمجتمع المدني أن يلعب دوره في خلق وعي مناهض للفساد ومعززا لقيم النزاهة والشفافية دون تمكينه من امتلاك كافة الآليات التي تتيح له إيصال أفكاره وتوجهاته إلى كافة شرائح المجتمع وذلك بإعطائه الحق في امتلاك الوسائل الإعلامية المقروءة والمسموعة والمرئية والتي تلعب دورا أساسيا في توصيل المعلومة والتأثير على الرأي العام².

هـ- تقوية الانخراط التطوعي على كل المستويات:

تمثل التطوعية عنصرا حيويا وأساسيا بالنسبة إلى المجتمع المدني فهذا الأخير يحتاج إلى أن يحدد الاستراتيجيات التي تؤدي إلى تعزيز التطوعية باعتباره وسيلة لبناء تماسك اجتماعي أكبر ولتعبئة الموارد والوصول إلى السياسة القيمة المرتبطة بالمعلومات وتعميق الديمقراطية وتقوية المجتمع المدني على نطاق أوسع في مكافحة الظاهرة³.

بالإضافة إلى العوامل السابقة يجب على منظمات المجتمع المدني أن تقدم نموذجا في تطبيق مفاهيم الحكم الجيد والإدارة الرشيدة، بالتعامل بشفافية في نشر تقاريرها الفنية والمالية وتحرير المعلومة الخاصة بها وبناء منظماتها بحيث لا تتركز سلطة القرار فيها لشخص واحد، وبالقبول للخضوع للرقابة من قبل ممولي مشاريعها والخضوع للقضاء في حالة اتهامها بالفساد، كما يجب أن يتميز عملها بالمصداقية في التعامل وعدم الانسياق وراء المبالغة وان تتميز بالمعرفة والتخصص،

¹ - علي عبد الصادق، مفهوم المجتمع المدني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2007، ص 92.

² - رنا احمد غانم، المرجع السابق.

³ - منظمة سيفيكوس، التحالف العالمي لمشاركة المواطن: التوجهات الإستراتيجية (2008-2012) افريل 2008، ص 8-

وان تقوم ببناء التحالفات فيما بينها لتعمل بشكل متعاون لا يقوم على التنافس لتحقيق أغراض خاصة، وان يتميز عملها بالشفافية خاصة فيما يتعلق بالتمويل¹.

ثانيا- آليات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

يتضمن تمهيدا وتقسима لما يتضمنه من عناوين فرعية إن تحقيق الأهداف المرجوة للحد من الفساد يأتي من خلال اعتماد مؤسسات المجتمع المدني لاستراتيجيات مدروسة لنشر الوعي وروح المواطنة والمحاسبة والتزام المؤسسات بضرورة إعادة هيكلة إدارتها، واستحداث آليات الكشف عن حالات الفساد واعتماد التكنولوجيا المتطورة التي يمكن أن تساهم في التخلص من الكثير من حالات الفساد².

ويمكن تحديد الدور الذي يلعبه المجتمع المدني والذي من شأنه الإسهام في مكافحة الفساد من خلال جانبين الجانب الوقائي والجانب العلاجي.

1- الطرق الوقائية التي يستخدمها المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

إن وضع سبل وقائية تمنع وقوع جرائم الفساد تجعلنا نستغني عن وضع أي تشريعات عقابية لمعالجة الفساد، وعليه سوف نحاول الوقوف على أهم الوسائل الوقائية التي يمكن أن يعتمد عليها المجتمع المدني لمنع الوقوع في هاوية الفساد.

أ-التوعية الاجتماعية:

تفشيت في أوساط المجتمع مفاهيم ناتجة عن تفشي الفساد وتغلغله حتى في البنية الثقافية للمجتمع، وعليه فان أمام المجتمع المدني دورا أساسيا في خلق ثقافة

¹ - سمير شوقي، المرجع السابق، ص 37.

² - وفي هذا الشأن يقول "بيتر ايغن" وهو واحد مؤسسي منظمة الشفافية العالمية انه ينبغي للمواطنين، كونهم المستفيدين من عملية الإصلاح، ألا يكونوا متلقين سلبيين لأنار الإصلاح فقط ، بل محامين مدافعين عنه، وحراس لعملية تنفيذه، وما من شك في أن المطالبات بالإصلاح تأتي من جانب المواطنين الناشطين سياسيا لذا يقتضي إيقاظ وعي عامة الناس، ويضيف أن الإرادة السياسية لا تكفي وحدها لمواجهة الفساد، بل لابد أن يهض بعبة الشعب أو المجتمع المدني وعندما تقرر الحكومة بناء على ضغط من داخل البلاد وخارجها، أن تقوم بعمل شيء ما ضد الفساد، يكون كل فرد أيضا مطالبا بذلك والا فلن تزيد الحكومة على أن تنصرف لمصلحتها الخاصة. بيتر ايغن، ترجمة محمد جديد، شبكة الفساد والإفساد العالمية، قدس للنشر والتوزيع، سوريا، 2005، ص 121.

مناهضة للفساد ومعززة لقيم النزاهة بين كافة شرائح المجتمع باستغلال كافة الوسائل والفعاليات، وذلك من خلال رفع الوعي العام حول تفشي ظاهرة الفساد وأثارها على المجتمع من خلال القيام بدور إعلامي واسع ومستمر في سبيل التوعية وتنمية القيم المناهضة للفساد¹.

ب- إعداد الدراسات والبحوث:

وذلك من خلال تسليط الضوء على مسببات ودوافع الفساد داخل القطاع العام والخاص مثل البيروقراطية وازدواجية الاختصاصات ومستوى الأجور والمكافئات، ودراسة التشريعات واللوائح بهدف تطويرها وتحديثها من اجل أن تصبح أكثر فعالية في الحد من الفساد وظواهره وأساليبه².

كما يتوجب على منظمات المجتمع المدني إعداد الدراسات والبحوث ووضع مقترحات الإجراءات وتقديمها للحكومة من اجل العمل على تطوير الأطر والوظائف الخاصة الداعمة لاستقلالية أجهزة الشرطة والقضاء عن سلطة الحكومة، بان تكون هذه الأجهزة مستقلة تماما³.

ج- التنسيق وبناء الاتفاقيات مع المنظمات الدولية:

إن لمنظمات المجتمع المدني دور مهم في وضع سياسات مكافحة الفساد، وذلك من خلال تنسيق جهودها وتكاملية أعمالها من خلال إنشاء الشبكات المحلية والانضمام إلى الشبكات الإقليمية والدولية التي تهدف إلى مكافحة الفساد، حيث تتمكن من خلال التنسيق القيام بتبادل المعلومات والتجارب والخبرات ورسم الخطط وتنفيذ البرامج المشتركة مما يعمل على تكريس الجهود بصفة سليمة ويمكنها من البناء التراكمي من اجل تنفيذ الأهداف المنشودة⁴.

¹ - مركز دعم التنمية والتأهيل، المرجع السابق، ص 38.

² - نفس المرجع، ص 40.

³ - مجدي حلي، المتطلبات اللازمة لمسائله فاعلة وفق معايير الحكم الراشد، منشورة على الموقع:

تم الاطلاع يوم 2021-03-13 <http://www.womenpress.net/articles.php>

⁴ - مركز دعم التنمية والتأهيل، المرجع السابق، ص 40.

وتكمن مجالات التعاون والتحالف الدولي وفقا للقانون 01-06 والاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد فيما يلي:

- التعاون القضائي: إذ نصت المادة 57 من القانون 01-06 على ضرورة هذا التعاون وعلى أوسع نطاق وذلك في إطار المعاملة بالمثل، وفي إطار الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمجالات التحريات والمتابعات والإجراءات القضائية المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون.

- التعاون مع المصارف والمؤسسات المالية: يركز هذا التعاون على تبادل المعلومات وأخذها في عين الاعتبار فيما يتعلق بأنواع الحسابات والعمليات التي تتطلب الفحص الدقيق ولاسيما المعلومات المتعلقة بهوية الأشخاص الذين يجب مراقبة حساباتهم¹.

- التعاون في مجال المعلومات: نصت المادة 60 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على التعاون مع دولة أجنبية في مجال تقديم المعلومات التي تطلبها هذه الدولة من السلطات الجزائرية بمناسبة التحقيقات الجارية على إقليمها.

2- الطرق العلاجية التي يستخدمها المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

إذا لم يتم منع وقوع جرائم الفساد بتنفيذ السبل الوقائية سالفه الذكر، يتم اللجوء إلى تدابير علاجية، حيث تمثل منظمات المجتمع المدني سلطة الشعب في مواجهة أي استبداد قد يصدر من الدولة، وذلك من خلال مجموعة من التدابير نوضحها فيما يلي:

أ- تعرية وفضح الفساد:

وذلك من خلال الرقابة والتقييم لكافة أعمال القطاع العام والخاص في الدولة وإعداد التقارير الخاصة بمراقبة تنفيذ الخطط والاستراتيجيات ومستوى تنفيذ القوانين والاتفاقيات التي تصادق عليها البلاد ومن ضمنها مستوى تنفيذ الاتفاقية

¹ - حسين هاشمي، التعاون الدولي لمكافحة الفساد ودعم التجارب الدولية الناجحة، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني الثاني حول آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة مديّة، 06 ماي 2006، ص 06 و07.

الدولية لمكافحة الفساد، والكشف عن مواطن الفساد وعن المفسدين ونشر كل تلك التقارير التي تعدها في ذلك للرأي العام والجهات المحلية والدولية المعنية بمكافحة الفساد، والمطالبة والضغط المستمرين من اجل تفعيل مبدأي المسائلة والمحاسبة¹.

ب- المساءلة القانونية والقضائية:

وذلك بتقديم نوع من الحماية للمواطنين سواء كانوا ضحايا فساد أو الذين يقومون بفضح الفساد والمفسدين والذين قد يتعرضون للأذى وذلك إما بتقديم المنشورات القانونية لهم أو رفع الدعوى لهم أو الترافع عنهم أمام المحاكم، كما يجب أن ترفع منظمات المجتمع المدني الدعوى للقضاء ضد الجهات التي تتأكد من فساده باعتبارها معنية بالحفاظ على حقوق المجتمع ومصالحه.

ج- تأمين مساءلة الحكومة:

للمجتمع المدني أهمية كبيرة في المطالبة بمساءلة الحكومة، لان إحدى الأولويات الأساسية في مكافحة الظاهرة تكمن في مطالبة الحكومات لكي تصبح أكثر شفافية عن طريق تسهيل المشاركة والإشراف الواسع النطاق من جانب المنظمات المدنية ووسائل الإعلام، فالمواطنون ووسائل الإعلام المتاح لها الوصول الواسع إلى المعلومات حول عمليات مؤسسات الدول يشكلان عنصرا أساسيان لمساءلة تلك الدول عن حالات الفساد².

¹ - رنا احمد غانم، المرجع السابق.

² - نانسي بوزويل، دور المجتمع المدني في تأمين الإصلاح الفعال والمستدام،

<http://www.annabaa.org/nbanews/68/256.htm>

خاتمة:

تتطلب مكافحة الفساد، توافر الإرادة السياسية ومشاركة المجتمع المدني وتقوية المؤسسات فضلا عن التعاون الدولي، فمكافحة الفساد تعتبر مسؤولية كل المواطنين وأحزاب وقوى المجتمع المدني الحديث، وهي تتطلب ثورة اجتماعية شاملة. إلا أن هذا الإصلاح لا يبدو سهلا نتيجة انعدام الديمقراطية، ونتيجة ضعف وانعدام الضوابط وإجراءات الرقابة التي يمارسها المجتمع عن طريق مختلف مؤسساته، فدور المجتمع المدني في الجزائر مازالت تتحرك بشكل عام في الإطار الوظيفي سواء بتأثير المعادلة السياسية، في علاقة تبعية للدولة، سواء بإرادتها أو رغما عنها.

إلا أن المجتمع المدني الجزائري قد عرف صحوة كبيرة وتناميا في تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية التي يمكن أن تكون بداية للمجتمع المدني بالمعنى البنيوي. ومن اهم التوصيات التي يمكن الخروج بها من هذه الدراسة نذكر ما يلي:

- تيسير وصول منظمات المجتمع المدني للمعلومات المتاحة وبناء قنوات اتصال تربط منظمات المجتمع المدني بالجهاز الإداري والأجهزة الرقابية بالدولة.
- ضرورة التنسيق والتكامل بين عمل الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد وإرساء سياسة الحكم الرشيد.
- تثقيف المواطن بأن الدولة ومؤسساتها أنشئت من أجلهم وأن تخصيص وصرف الموارد جاءت لتلبي احتياجاتهم في الوصول إلى مرحلة الرفاهية وأن الفساد يضعف من تلك الحقوق الأساسية.
- تشكيل لجان متخصصة بمكافحة الفساد، مستقلة عن الحكومة، وتتمتع بصلاحيات واسعة تؤهلها لمحاسبة الفاسدين والتحقيق معهم وإحالتهم إلى القضاء العادل، وأن تتبع هذه اللجان مباشرة لرئيس الوزراء أو لرئيس السلطة التشريعية.

مدى فاعلية آليات رقابة المشروعية في الوظيفة العامة في مكافحة الفساد

The effectiveness of legitimate oversight mechanisms in the public service in the fight against corruption

جميلة قدودو

كلية الحقوق جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت

Guedoudou.cuat@gmail.com

ملخص:

إن ظاهرة الفساد أصبحت وباء ينخر كل قطاعات الدولة بما فيها قطاع الوظيفة العامة مما شكل عقبة أمام تحقيق التنمية في الدولة والوصول إلى تلبية للخدمات ذات جودة ونوعية، وقد برزت جهود المشرع الجزائري بعد مصادقته على اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد ومكافحته من خلال إقرار العديد من الآليات لتجسيد ذلك وسنحاول ابراز ما تعلق منها بقطاع الوظيفة العامة لرقابة المشروعية، ومدى فاعليتها في مكافحة الفساد بالتركيز على الآليات الإدارية منها الكلمات المفتاحية: وظيفة عامة؛ مكافحة الفساد؛ رقابة مشروعية.

Abstract:

The phenomenon of corruption has become an epidemic that ravages all sectors of the state, including the public service sector, which has been an obstacle to the development of the state and access to meet the services of quality and quality, and the efforts of the Algerian legislator emerged after ratifying the United Nations Convention against Corruption and combating it by adopting many mechanisms to embody this and we will try to highlight what is attached to it in the public service sector to control legitimacy, and the extent of its effectiveness in combating corruption by focusing on administrative mechanisms including

Keywords: Public function; anti-corruption; legitimate oversight.

مقدمة:

سلطات وأساليب النشاط الإداري تشكل مخاطر محدقة تهدد دوما حقوق وحریات الأفراد ومصالحهم الخاصة، و تجعل أيضا أعمال الإدارة عرضة للخروج عن مبدأ المشروعية الذي هو طابع الدولة القانونية الحديثة وأحد الخصائص الرئيسية المميزة للأنظمة القانونية المعاصرة الذي يتجسد حين يكون كل نشاط اداري يمارس في دولة معينة متفقا و قانون هذه الدولة¹، إذا هو يقيم صرخا للضمانات الأساسية التي تحمي الأفراد من استبداد وتعسف الإدارة العامة²، كما أن امتيازات السلطة العامة تجعل الإدارة عرضة أيضا لمخالفة النظام القانوني للحقوق والحریات الفردية والاعتداء على المصلحة العامة في مفهومها الواسع³ هذا من جهة، من جهة أخرى لم يسلم أي قطاع من وباء الفساد المنتشر بسرعة في العصر الحالي ومنها قطاع الوظيفة العامة.

لذلك كانت أهم الضمانات القانونية المقررة لتحقيق مبدأ المشروعية ومكافحة الفساد تدور حول تنظيم الوسائل الشرعية التي يمكن للأفراد عن طريقها الطعن ضد أوامر السلطة العامة بقصد التخلص منها ومن آثارها، وذلك أمام الهيئات العامة المتخصصة في نظر مثل هذه الطعون والتصدي لأشكال الفساد المختلفة، وهكذا تبلورت ضمانات جوهرية لإقرار مبدأ المشروعية وهي تنظيم وسائل الرقابة السياسية، الإدارية والقضائية على أعمال قطاع الوظيف العمومي.

¹ د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة، دمشق، سنة 1980 ص 08.

² د. عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا ومدنيا، مطبعة عالم الكتب، القاهرة، سنة 2000، ص.176

كما قضت المحكمة الدستورية المصرية العليا في حكم لها: " مبدأ خضوع الدولة للقانون محددًا على ضوء مفهوم ديمقراطي مؤداه ألا تخل تشريعاتها بالحقوق التي يعتبر صوتها مفترضًا أوليا لقيام الدولة القانونية وضمانة أساسية تؤمن لكل إنسان ممن يقيمون على أرضها تلك الحقوق والحریات الأساسية التي تتكامل بها شخصيته، ويتوافق مضمونها مع الضوابط التي ألزمتها الدول الديمقراطية باطراد في مجتمعا ".
حكمها في القضية رقم 24 جلسة 5-7-1997 للسنة 18 قضائية.

مشار إليه بمرجع د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2003، ص.16

³ د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري في الجزائر، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002، ص.05

لكننا لن نتناول هذا الموضوع بشساعته بل سنخص بالدراسة آليات رقابة المشروعية ومدى فاعليتها في مكافحة الفساد في قطاع يعتبر مشروعا سياسيا بالدرجة الأولى ألا وهو قطاع الوظيفة العامة¹، خاصة وأن الاحتفاظ بالدولة مرهون بتزويدها بإدارة قوية قادرة على العمل والتكفل بكافة العمليات التي تسعى إلى إنجازها، قائمة على الاحترافية، تحركها دوافع المصلحة الاجتماعية والاقتصادية، تتصف بالاستقرار والرزانة والاستقلالية² لتكريس مظهرها التعددي في إطار أولوية المصلحة العامة، واستمرارية المرافق العامة و المحافظة على المال العام، اعتمادا على الشفافية في التنظيم والتسيير والاحترام الصارم لدولة القانون .

فما هي الآليات التي أوجدها المشرع الجزائري لرقابة المشروعية في الوظيفة العامة وما مدى فاعليتها في مكافحة الفساد استجابة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تقتضي الإجابة المنهجية التعرض للعناصر التالية:

أولا/ آليات رقابة المشروعية في قطاع الوظيفة العامة.

ثانيا/ تشخيص نظام مراقبة المشروعية الممارس من قبل هيئات الوظيفة العمومية.

أولا/ آليات رقابة المشروعية في قطاع الوظيفة العامة:

الرقابة على أعمال السلطات الإدارية في قطاع الوظيفة العامة من أهم وأنجع ضمانات ووسائل حماية وتطبيق مبدأ المشروعية في الدولة بما يلزم القطاع على الخضوع لأحكام القانون فيما يقوم به من أعمال وتصرفات ومكافحة الفساد.

1- مفهوم رقابة المشروعية في الوظيفة العامة ودورها في مكافحة الفساد:

مفهوم الرقابة محل خلاف وغموض بسبب اختلاف أنواعها ووسائلها وأهدافها فضلا عن اختلاف فقهاء الإدارة العامة في النظر إلى عملية الرقابة بحكم اختلاف المفاهيم السياسية والمبادئ التي تتحرك في ظلها عملية الرقابة، فاضطرهم

¹ والدليل على ذلك هو أن مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي شكل جدلا واسعا كما انه عرض عدّة مرّات للمصادقة عليه واستعصى ذلك، كما ان دراسته من قبل المجلس الوطني الشعبي في صانفة عام 1999، خلافا لما جرت عليه العادة في مناقشات المجلس لمشاريع أخرى من نفس الأهمية تمّت في جلسات غير علانية.

² السعيد مقدم، "أخلاقيات الوظيفة العمومية" مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 1 لسنة 1997، ص.5.

هذا إلى عدم الميل لوضع تعريف محدد جامع مانع لها، بل الاكتفاء بتحديد أهدافها وبيان أنواعها ووسائلها.¹

أ-تعريفها: عرفها فقهاء علم الإدارة العامة مثل الدكتور عبد الفتاح حسن: «عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها سواء في ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات عن الإجراءات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل"، ويعرفها الدكتور فؤاد العطار: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها" ثم يستطرد قائلا: "تعني المتابعة بمحاولة إنجاز الأعمال بدقة و بسرعة، والعمل على تقييمها مع إصلاح ما قد تنطوي عليه من انحرافات أو أخطاء". نلاحظ أن هذه التعريفات تنطبق على الرقابة الإدارية دون باقي أنواع الرقابة الأخرى وهذا لطبيعة المجال الذي وردت فيه، وفي نفس الوقت تنطبق على الرقابة الإدارية اللاحقة لا السابقة، وهذا ما توخاه عمر السعيد في تعريفه الآتي: "تعرف الرقابة على أنها الوظيفة الإدارية المختصة للتأكيد على حسن سير العمل والرقابة الجيدة لا تكون مقتصرة فقط في البحث عن أخطاء الماضي وكيفية علاجها، بل تتعدى ذلك وتحاول في ضوء دراسة تحليلية وموضوعية اكتشاف ما قد يحدث في المستقبل من أخطاء والعمل على تجنبها، وتعمل الرقابة على اكتشاف أي أخطاء محتملة قبل حدوثها وتعمل على تفاديها.²

ب-أهدافها: الهدف العام هو المحافظة على المصلحة العامة التي تبغيها الإدارة العامة من وراء القيام بتسيير المرافق بانتظام واضطراد على أحسن وجه لإشباع الحاجات العامة وحفظ النظام العام في الدولة بالإضافة إلى أهداف أخرى تنوع باختلاف وسائلها وطرقها.

ب1-هدف حماية المصلحة العامة: بالتحري في الظروف التي يتم خلالها تسيير الوسائل البشرية و المادية من طرف الأجهزة الإدارية، للدولة وتدارك النقص وإصلاح التقصير والانحرافات، قمع الاختلاس وبإبقاء الأعمال الإجرامية ضد الوطن، لضمان تسيير البلاد في إطار النظام والوضوح والمنطق.³

¹ د. عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، د.م.ج، الجزائر، الطبعة الثانية في 1984 ص 03.

² عمر سعيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1991، ص 135.

³ عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 04.

ب2- التأكيد من شرعية النشاط الإداري: وإن تم اكتشاف خروجها عن هذا الإطار وجب إصلاحها أو إبطالها أو إلغاؤها، تعديلها أو سحبها مما يجعلها أكثر تلاءماً مع أحكام القانون.

ب3--تحقيق الشرعية والملائمة العقائدية، السياسية، الاقتصادية والاجتماعية للنشاط الإداري في الدولة: إذ تعتبر الوظيفة العامة الأداة والوسيلة الرسمية لتنفيذ السياسة العامة في الدولة بكل مبادئها وأهدافها المختلفة، لدى يجب أن يكون عملها مطابقاً لمبادئ ومحاور السياسة العامة الجزائرية، ومشروعة ومنسجمة مع برنامج الحكومة.

ب4- التعرف على مواطن الخطأ والإهمال والانحرافات من طرف الأجهزة الإدارية : بقصد علاجها وإصلاحها لتكون أكثر مشروعية و ملائمة للصالح العام، ولأحكام مبدأ المشروعية بواسطة التوجيه والإصلاح وتوقيع الجزاءات على كل مشارك في الفساد، حيث تلعب الرقابة الرئاسية دوراً بارزاً في هذا المجال على الموظفين إذ أن الرئيس الإداري في أي مستوى من مستويات التدرج الرئاسي، يملك أن يراقب كل القرارات الصادرة من الموظفين في المستوى الأقل .

ج-صورها الملاحظ تعدد صور الرقابة حسب التنظيم القانوني والسياسي في الدولة، كما قد يختلف مدى تلك الرقابة على أعمال الإدارة استناداً إلى اختلاف الجهة، التي تتولاها إلى ثلاث أنواع¹: رقابة سياسية، رقابة إدارية، رقابة قضائية.

ج1-الرقابة السياسية على مبدأ المشروعية

لا تقتصر على مراقبة مشروعية أعمال الإدارة فحسب بل تمتد إلى مراقبة ملائمة تلك القرارات، أي تتعدى حدود العمل على احترام مبدأ المشروعية².

وتتخذ صوراً مختلفة تتمثل في الرقابة الشعبية أو رقابة الرأي العام بواسطة الشعب، الجمعيات والنقابات علاوة على الصحافة، والرقابة البرلمانية التي تتولاها المجالس النيابية في الدولة وكذا رقابة الأحزاب والمنظمات السياسية³.

¹ راجع بشأن أنواع الرقابة على أعمال الإدارة :

- د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، المرجع السابق، ص62 وما بعدها.

- د. سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 195 وما بعدها.

- د عبد القادر باينة ، القضاء الإداري -الأسس العامة و التطور التاريخي، دار توبقال للنشر و التوزيع ، المغرب ، 1988، ص 38 وما بعدها .

² د. عبد القادر باينة، المرجع السابق، ص 38

³ د. عبد الجليل محمد علي، المرجع السابق، ص 135

وتختلف هذه الرقابة من حيث مداها وقوتها تبعاً لاختلاف النظام السياسي السائد في الدولة.

ج2- الرقابة الإدارية على مبدأ المشروعية

هي الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها على أعمالها وتصرفاتها ومدى مطابقتها للقانون وملاءمتها للصالح العام، ويعرفها الدكتور "عمار عوابدي" هي الرقابة التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها وعلى ذات أعمالها من أجل ضمان حسن سيرها بانتظام واضطراد، ومن أجل شرعيتها وكفائيتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المرسومة والمحددة، ومن أجل التأكد من أن الإدارة تقوم بمهامها وفقاً للوسائل القانونية والفنية والبشرية التي سخرت لها¹.

إذن تستهدف الرقابة الإدارية الذاتية ضمان حسن سير الوظيفة العامة الإدارية بانتظام واطراد، وتحقيق الملائمة الإدارية للعمل بما يحقق المصلحة العامة أي إشباع الحاجات العامة في المجتمع وحفظ النظام العام، و ضمان حسن تنفيذ القوانين واللوائح الإدارية، واحترام الواجبات الوظيفية وتطبيق الأوامر الرئاسية، أي التطبيق السليم للمشروعية الشكلية والمادية للأعمال الإدارية² وتجنب أي شكل من أشكال الفساد، قد تتحرك الرقابة الإدارية بناء على تظلم من صاحب الشأن، أو تلقائياً من جانب الإدارة والرقابة الإدارية بناء على التظلم هو الوضع الغالب في إجراءاتها، إذ يقدمه صاحب الشأن وتتولى الإدارة بنفسها مراجعة تصرفاتها الصادرة عنها.

وقد يجعل القانون حق بحث بعض التظلمات الإدارية للجنة معينة خاصة تنشأ القوانين وتحدد اختصاصاتها، تتكون من موظفين عموميين حتى تعتبر صورة من صور الرقابة الإدارية، وليس بالرقابة القضائية، لمراجعة القرار موضوع الشكوى أو التظلم وتعديلها بما يجعلها أكثر اتفاقاً مع قواعد وأحكام القوانين واللوائح العامة ومبادئ المرافق العامة، كمساواة جميع الأفراد في الانتفاع بخدماتها³.

إذا في كل الأحوال على الإدارة أن تتراجع عن قراراتها محل التظلم انصياعاً لمبدأ المشروعية وإصدار قرار جديد في هذا الخصوص يطابق حكم القانون، ولا شك

¹ د عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 397.

² د عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 10.

³ د عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 15.

أن الرقابة الإدارية مفيدة ومنتجة إذا كانت الإدارة حسنة النية، ولكن الأمر أحيانا يكون على خلاف ذلك وفي هذه الحالة على المتضرر أن يلجأ للقضاء.

ج3- الرقابة القضائية على مبدأ المشروعية:

إذا كان لاصطلاح القضاء عدة معاني في مجال الدراسات القانونية والقضائية، إذ نجده يعني مجموع الهيئات والأجهزة المكلفة بممارسة وظيفة القضاء أو معنى وظيفي ويقصد به مجموع والأحكام التي تصدرها المحاكم، أو يعني ما استقرت عليه أحكام ومواقف القضاء بخصوص مسألة معينة¹، إلا أن الكل يتفق على انه يرمي إلى الفصل بين الناس في الخصومات على سبيل الإلزام، وهو فرض من فروض الكفاية، وهو الوسيلة التي ترد بها الحقوق إلى أصحابها وتضامن بها الحريات والأعراض والأموال²، وهذا ما يجعل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية، حيادا وموضوعية ونزاهة من الناحية القانونية لضمان سيادة فكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، ولكفالة حماية حقوق وحريات الإنسان والمواطن بصورة فاعلة وعادلة، وهذا نظراً لما يتمتع به القضاء من استقلالية عن السلطة التنفيذية، وتوليه مهمة تحقيق العدالة بواسطة ما يصدره من أحكام تحوز قوة الشيء المقضي فيه، إذ يترتب عن عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إقرار بالإجراءات القانونية والقضائية اللازمة ضد الإجراءات الإدارية غير المشروعة، ثم جزاء إعلان عدم مشروعيتها، أو جزاء الكشف عن المعنى الحقيقي للتصرفات الإدارية والقضاء على كل غموض أو إبهام يحيط بها مما قد يشكل خطراً على الحقوق والحريات والمصالح الفردية، أو جزاء إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، أو جزاء المسؤولية الإدارية عن الأعمال الإدارية الضارة أو جزاء إعلان انعدام القرارات الإدارية غير المشروعة بصورة جسيمة خطيرة³.

2- الرقابة الإدارية على المشروعية في الوظيفة العامة

لأجل إدارة شؤون الموظفين في أغلبية الدول أجهزة مركزية تتولى وضع السياسات الوظيفية، واقتراح التشريعات وتحديد النظم والإجراءات

¹ د، عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 9

² د، هاني سليمان الطعيمات، المرجع السابق، ص 356.

³ د، عمار عوايدي، المرجع أعلاه، ص 6

التي تسير بها الحياة المهنية للموظفين، وتنظم علاقتهم بالدولة كما تحدد مركزهم القانوني أي مسؤولياتهم، حقوقهم وواجباتهم، وإلى جانب هذه الأجهزة المركزية توجد وحدات لامركزية، تنفذ سياسة الجهاز المركزي فيما يخص شؤون الموظفين وفقا للتشريعات التي تحدد اختصاصاتها وصلاحياتها، وهي في الجزائر مفتشيات الوظيف العمومي، فهي تمثل الإدارة المركزية للوظيف العمومي اتجاه مختلف السلطات المحلية وذلك في إطار لامركزية التسيير¹.

أ- الهيئات المكلفة بالرقابة على المشروعية في الوظيفة العامة والمساهمة في مكافحة الفساد:

في الجزائر تتمثل على المستوى المركزي في المديرية العامة للوظيف العمومي، وعلى المستوى المحلي في مفتشيات الوظيف العمومي بالإضافة إلى المراقب المالي كلما تعلق الأمر بمناصب مالية، أو بتدخل من وزارة المالية بصفة عامة والمديرية العامة للميزانية بصفة خاصة.

أ1- المديرية العامة للوظيف العمومي

عرفت تاريخا حافلا بالمستجدات والتعديلات مع تبعيتها لوصايات مختلفة، وأحيانا غريبة عن القطاع أصلا، كما هو الشأن بالنسبة لوزارة الداخلية فما يعرف على الجهاز المركزي للوظيفة العمومية في الجزائر هو عدم استقراره من ناحية الارتباط العضوي²،

مهما اختلف مركزها في التنظيم الحكومي فهي دائما مرتبطة بالإصلاح الإداري، ومهما كانت مديرية عامة أو إحدى مصالح رئاسة

¹ د. بوزيان مكلل، المرجع السابق، ص 223

Cependant le gestion de la fonction publique s'exerce en parallèle dans le cadre d'institutions particulieres qui interviennent à son sujet à coté des différentes autorités hiérarchiues

² فتارة مديرية عامة مرتبطة بأعلى سلطة في الدولة مصالح رئاسة الجمهورية، وتارة مصالح رئاسة الحكومة، وتارة أخرى وزارة كالداخلية مثلا (لإعتبارات خاصة) أو أخيرا وزارة منتدبة مكلفة بالوظيف العمومي والإصلاح الإداري

الحكومة فهي تتمتع بأولويات وأهمية بالقدر الذي تمنحه إياها السلطة السياسية، على أنها لم تتمتع إطلاقا وفي أي فترة سابقة بالاستقلالية التامة¹.

2- مفتشيات الوظيف العمومي في الجزائر

المرسوم الذي ينظم حاليا مهام وصلاحيات مفتشيات الوظيف العمومي هو المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المشار إليه أعلاه، إذ يعتبر مفتشية الوظيف العمومي هيكل غير مركزي على مستوى كل ولاية تابع للسلطة المكلفة بالوظيف العمومي (المادة 01 منه)، يسيرها رئيس مفتشية الذي يتلقى تفويض بالإمضاء بقرار من الوزير المكلف بالوظيف العمومي حسب أحكام المادة 1/11 من المرسوم، ويساعد رئيس المفتشية في ممارسته لمهامه من واحد إلى ثلاث رؤساء مفتشيات مساعدين² (حسب المادة 02 من المرسوم)، يعينون هم أيضا بقرار من الوزير المكلف بالوظيف العمومي.

3- المراقب المالي

إذا كانت أجور العمال في المؤسسات الخاضعة لقانون العمل تمول من أموال صاحب العمل، فإن أجور الموظفين تمول من ميزانية الدولة أي من طرف الخزينة العامة، أو ما يعرف بميزانية التسيير السنوية التي تخصصها الدولة لتسيير مختلف المصالح والهيئات الإدارية التابعة لها سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وهذا ما يبرر قيام علاقات وظيفية وطيدة بين مصالح الوظيف العمومي والإدارات والمؤسسات من جهة وكذا بين مصالح الوظيف العمومي ومصالح وزارة المالية من جهة أخرى.

فقرارات التعيين في الإدارات العمومية مثلا، أي في ظل قانون الوظيفة العمومية لا تنتج آثارها القانونية والمادية إلا بعد استكمال سلسلة من الإجراءات

¹ Taib ESSAID ,Droit de la F.P. , op, cit, p. 59 et S.

² ويستفيد كل من رئيس المفتشية و رئيس المفتشية المساعد زيادة على مرتبهما الرئيسي علاوات و التعويضات المرتبطة برتبهم الأصلية، وهذا حسب المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المشار إليه أعلاه، وهذا بغية إبعادهم عن تقيل الرشاوي و الهدايا، خاصة لكثرتها مقارنة بوظيفتهما في المراقبة.

الإدارية والرقابية الخاصة، أهمها خضوع هذه القرارات لرقابة المشروعية التي تمارسها مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية المركزية والمحلية كما رأينا سابقا، فهي تراقب مدى شرعية التعيين من الناحيتين الشكلية والموضوعية، أي مدى احترام قواعد وإجراءات وشروط التوظيف أو التعيين في المنصب أو الوظيفة المعنية سواء من حيث التأهيل المطلوب أو أسلوب التوظيف. الخ.

ثم بعد ذلك تأتي الرقابة المالية التي تمارسها المصالح المالية المركزية والمحلية، التي تتخلص مهمتها في فحص احترام المؤسسة الموظفة للحدود المسموح لها في إطار تخصيص مناصب العمل²، حيث أنه من المعروف أن لكل هيئة إدارية عدد معين من المناصب المفتوحة لها في كل صنف من الأصناف المهنية، تحدد بمقتضى وثيقة الميزانية السنوية³، بحيث يمنع عليها تجاوز العدد المسموح لها به، إذ يحدد لكل منصب ما يعرف بالمنصب المالي، أي أنه يخصص لكل منصب مفتوح قيمة مالية محددة هي أجرة المنصب والتوظيف الذي يتجاوز العدد المفتوح لا يمكن له الحصول على المرتب أو الأجر.

وبعد موافقة المراقبة المالية على التعيين يمكن للجهة التي لها حق التعيين اعتبار التوظيف مكتمل الشروط، وبالتالي يتم التوقيع على القرار بصفة نهائية بعد أن كان في البداية عبارة عن مشروع قرار تعيين⁴، حيث يدخل بعد ذلك حيز التنفيذ، ويرتب كافة آثاره القانونية والمادية، بعد أن يوقع المعني بالأمر محضر التنصيب أي محضر استلام الوظيفة من خلال المثال الذي أدرجناه حول خضوع قرارات أو بالأحرى مشروع قرارات التعيين للرقابة المالية، يتضح لنا أهمية دور المراقب المالي في رقابة المشروعية في الوظيفة العامة.

¹ سيوضح لنا نوع رقابة المشروعية التي تمارسها مصالح التوظيف العمومي أكثر في المبحث الموالي.

² فهي تراقب أيضا عمليات انشاء تجديد وتحويل المناصب المالية أي أن التوظيف مرتبط بالمناصب المالية.

V. H. Cherhabil, op. cit., p. 122.

³ كما تظهر من خلال المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي تعده المؤسسة أو الإدارة العمومية و الذي ستعرض له بالتفصيل من خلال المبحث الثالث فيما يخص دعائم ممارسة مصالح التوظيف العمومي للرقابة

⁴ انظر المادة 39 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/3/1985 سبقت الإشارة إليه و بالنسبة لمشروع قرارات الثيبث أيضا خاضعة لإجراءات رقابية انظر المادة 49 من المرسوم نفسه

وتقوم بالرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفيها على المستوى المحلي مديرية خارجية غير ممرضة، وغير خاضعة لرقابة الوالي وإشرافه، وفقا لاستثناءات المادة 93 من القانون رقم 09/90 قانون الولاية¹، وفي هذا الإطار تخضع ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لرقابة النفقات التي يلتزم بها²، ويمارس هذه الرقابة المراقب المالي فكما هي دائما يتدخل وزير المالية كلما تعلق الأمر بمصاريف عمومية، مما يقتضي في مجال الوظيفة العمومية قيام علاقات وظيفية لتنسيق العمل بين المديرية العامة للميزانية و مصالح المديرية العام للتوظيف العمومي. كل هذا للتصدي لمختلف أوجه الفساد.

ثانيا/تشخيص نظام مراقبة المشروعية الممارس من قبل هيئات التوظيف العمومي:

عرفت مهمة الرقابة على مشروعية قرارات تسيير الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين عدة مراحل، وكل مرحلة امتازت بأسلوبها الخاص في الرقابة. ففي أول الأمر ونظرا لقلة عدد الموظفين ومركزية التسيير اعتمدت على الرقابة السابقة التي عرفت بدورها مرحلتين، مرحلة التوسع ثم مرحلة التضييق النسبي، لتنتقل بعدها مصالح التوظيف العمومي نتيجة توسع قطاع التوظيف العمومي والإصلاح الإداري، وازدياد عدد الموظفين والأعوان العموميين الى الرقابة اللاحقة قصد التحكم الأمثل في تعداد المستخدمين وحسن استغلال وتسيير المسار المهني للموارد البشرية.

1-مرحلة نظام التأشير السابقة:

يرجع ميلاد ممارسة مراقبة المشروعية بواسطة نظام التأشير السابقة إلى سنة 1965³ المكروسة بمرسوم 168/65 المؤرخ في 01/06/1965¹، التي تضعها

¹ الاستاذة بن صاولة محاضرات في المنازعات الإدارية لطلبة الكفاءة المهنية، المرجع السابق.

² باستثناء ميزانيتنا الجيش الشعبي الوطني و البلدية اللتان تبقيان خاضعتين للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليهما، وهذا حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج. ر.ج. ج. العدد 82 المؤرخة في 15 نوفمبر 1992، ص. 2101.

³ السعيد مقدم، "إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في الوظيفة العامة"، المرجع السابق، ص. 341.

مصالح الوظيف العمومي على مختلف مشاريع المقررات و القرارات الإدارية ذات الصلة بالمسار المهني للمستخدمين المسيرين بأحكام القانون الأساسي للوظيف العمومي، باستثناء بعض الفئات من الموظفين كالقضاة ورجال الجيش الوطني الشعبي، وقد عرف هذا النظام مرحلتين اثنتين أولهما اتصفت بالتوسع ثم الثانية امتازت بالتضييق النسبي، لتظهر بعد ذلك للعيان عيوب هذا النظام و ضرورة التأقلم مع المستجدات الحديثة و التنمية الإدارية، لكن هذا لا ينكر بعض المزايا التي اتصف بها نظام التأشيرة المسبقة.

2-إعادة النظر في نظام مراقبة المشروعية بالتأشيرة المسبقة:

قصد التصدي للعيوب والمشاكل التي نجمت عن إجراء التأشيرة السابقة الذي كان معمول به من قبل مصالح الوظيفة العمومية، وبغية تشجيع بروز نظرة تنبؤية لتسيير الموارد البشرية خالية من المظاهر السلبية وامتطابقة مع مقتضيات إدارة عصرية وفعالة²، استلزم هذا مراجعة لإجراء ممارسة الرقابة من مصالح الوظيف العمومي لأكثر من سبب، وقد نظمت لهذا الغرض العديد من الندوات والملتقيات³.

ومن أجهزة الرقابة الداخلية:

-اللجان متساوية الأعضاء واللجان التقنية متساوية الأعضاء تنظيم تقليدي لتمثيل الموظفين نصت عليها سابقا المادة 13 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 133/66 كان دور الأخيرة منها دراسة المسائل المتعلقة بتنظيم وسير العمل

¹ المرسوم 168/65 المؤرخ في 01/06/1965 المتعلق بتحديد وظائف و صلاحيات وزير الإصلاح الإداري والوظيف العمومية، ج. ر. ج. رقم 48 المؤرخة في 08/06/1965، ص. 588.

² قد إنعقد اللقاء الأول لمنتدى الفكر الإداري العربي في أبريل 2000 بدمشق خرج بنتيجتين هما أن المشكلات و نقاط الضعف في الإدارات العربية مشتركة، و حتى توجهات العلاج تكاد تكون كذلك أما الثانية فإن الإصلاح الإداري أو التنمية الإدارية في أغلب بلدان الوطن العربي لم تنتج الآثار الإيجابية المستهدفة، و قد كلف الدكتور علي سلمي بإعداد مشروع متكامل للإصلاح الإداري قدمه في اجتماع الخبراء المنعقد في المركز الدولي للتدريب بمنظمة العمل الدولية 20-27 أكتوبر 1999 و الذي أعده نتيجة ورشة عمل نظمتها الجمعية العربية للإدارة ما بين 21/12/97 إلى 15/2/1998 و يشمل ستة (6) محاور هي: تطوير أوضاع الموظف العام، تطوير النظم و تبسيط الإجراءات تطوير الهيكل العام للجهاز الإداري للدولة.

-الإصلاح التشريعي- التطوير التقني للجهاز الإداري للدولة و كذا آليات تنفيذ مشروعات الإصلاح الإداري.

أكثر تفاصيل أنظر د. علي السلمي ، خواطر في الإدارة المعاصرة، دار غريب للطباعة و النشر و التوزيع، القاهرة ، سنة 2001.

³ السعيد مقدم، " أخلاقيات الوظيفة العمومية"، المرجع السابق، ص. 5.

وتحديد طرق تقنية لذلك أي المسائل الفنية البحتة ثم نظمها المرسومين 84/10 و 84/11 الصادران في 14/01/1984، تتكون بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل العمال وعدد آخر يمثل الإدارة.

-لجنة الطعن الولائية: تجد أساسها أيضا في المرسوم 84/10 و 84/11 والتعليمة رقم 67 المؤرخة في 09/02/1999 الصادرة عن مديرية الوظيف العمومي المحددة لكيفية تسيير أعضائها تتمثل مهمتها في النظر في الطعون المقدمة من قبل الموظفين الصادرة ضدهم قرارات تأديبية متضمنة عقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.

3- شكل المراقبة اللاحقة على تسيير الحياة المهنية للموظفين:

وتتم على صعيدين¹

3-1-مراقبة خطة تسيير الموارد البشرية²:

تعد هذه الخطة من قبل المسير على أساس الإمكانيات المالية ووفق الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، وتعرض لمصادقة مصالح الوظيفة العمومية، تزامنا مع المناقشات المالية التي تجريها المصلحة المسيرة مع المصالح المختصة للسلطة المكلفة بالوظيف العمومي، وتلك المكلفة بالميزانية وترمي الخطة التنبؤية للتسيير إلى تحديد الأهداف والأعمال التي ينبغي إنجازها خلال سنة، لاسيما في مجال: التوظيف، الترقيات، التكوين، تحسين المستوى وتجديد المعلومات، الإحالات على التقاعد.

وينبغي أن تشكل هذه الخطة الإطار التوجيهي والتقييبي لتسيير الموارد البشرية كما يهدف تخطيط إعداد المستخدمين الناجم عن هذه الخطة إلى إعادة النظر في هيكلية المستخدمين على الصعيدين الكمي والنوعي، وفق نشاطات الإدارة وتطورها.

وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق هذا الإجراء، يستوجب تنسيق أولي بين مصالح الوظيفة العمومية ومصالح الهيئة المكلفة بالميزانية، قصد التحديد المحكم للكيفيات والإجراءات التطبيقية، ويسمح هذا التنسيق بتوضيح دور كل من المصالح السابقة وإعادة تحديد مجال مراقبتها قصد تفادي كل تدخل أو تنازع في الاختصاص.

¹ السعيد مقدم، "إعادة تكييف نظام رقابة المشروعية في الوظيفة العمومية" المرجع السابق، ص 335-331.

² حسب أحكام المادة 6 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي رقم 95/126 المشار إليه سابقا، و سوف نتعرض لشرح المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية من خلال المبحث الثالث من الفصل الثالث.

3-2- مراقبة تنفيذ برنامج التسيير¹:

تهدف مراقبة تنفيذ برنامج التسيير السنوي المصادق عليها من قبل مصالح الوظيفة العمومية إلى تقييم تطبيق برنامج التسيير قصد متابعة درجة تطبيقه والتأكد من شرعية القرارات الفردية عن طريق التعيينات وبصفة آلية، الوقوف على المشاكل التي قد تواجه التسيير وإيجاد الحلول لها، المساهمة في تنظيم تعداد الموظفين والتحكم فيها، وبالتالي تقييم فعالية المصالح المسيرة وتفادي أشكال الفساد.

وتجدر الإشارة مرة أخرى إلى أن نظام المراقبة اللاحقة كما تم عرضه، لا يخص قرارات تسيير الحياة المهنية للموظفين الشاغلين للوظائف العليا وذلك نظرا لخصوصيات حالة المعينين وضرورة المتابعة الصارمة لحياتهم المهنية من جهة، ولشكل العناصر اللازمة لتأسيس سياسة حقيقية للإطارات من جهة أخرى.

تلکم هي المبادئ الرئيسية التي قادت النظرة الجديدة، فيما يخص الإطار القانوني الذي ينبغي أن يحكم سير الحياة المهنية للمستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية.

خاتمة:

لقد أصبح من المسلم به اليوم في العديد من الدول ذات التقاليد الراسخة في مجال تسيير الشؤون العامة للدولة عدم جواز التغاضي عن التكفل بجملة من المعطيات الأساسية الملزمة للسير الحسن للمرافق العمومية كضرورة مراعاة العنصر البشري في ذلك - الموظف العام - باعتباره موردا مكلفا، و انتهاج أساليب التسيير بالأهداف المسطرة للمشروع دون إهمال التشديد على وظيفة المراقبة الحديثة لأجل حماية المشروعية و التصدي لكل أوجه الفساد، و قد سجلنا تنوع وسائل و صور الرقابة التي أقرها المشرع الجزائري من رقابة سياسية، إدارية و قضائية، و هذا أمر جيد شريطة أن تعمل كل وسيلة للرقابة في نطاق تخصصها، و ألا تؤدي كثرة الرقابات إلى شل فاعلية الأجهزة الإدارية لأن هدف الرقابة هو زيادة فاعلية الإدارة لا شل حركتها

¹ حسب أحكام المادة 06 مكرر 2 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المشار إليه أعلاه وهو ما يعرف بنظام تدقيق تسيير الموارد البشرية و ستعرض له بالتفصيل من خلال المبحث الثالث من هذا الفصل .

لكن تجدر الإشارة إلى نقطة قد أثارت اهتمامنا، فليس من الغريب أن تتعسف الإدارة و هي تستعمل سلطتها التقديرية، و ليس بعجب أن تنحرف باختصاصاتها عن الأهداف التي حددها لها القانون، لكن الغريب أن يتقبل الموظفون رغم مستواهم الثقافي المقبول تعسف الإدارة بخضوع، إذ من المؤكد أن تهاونهم في محاسبة الإدارة عن تعسفها فوق ما فيه من ضياع لحقوقهم و إهدار لحرياتهم ليشجع الإدارة على التماذي في عيها و ييث روح التخاذل بينهم، فمجلس الدولة الفرنسي لم يصل إلى ما وصل إليه من نجاح و لازال إلا حينما رأى حرص الفرنسيين على حقوقهم وحررياتهم، خاصة وأننا رأينا مدى تنوع أساليب رقابة المشروعية في قطاع الوظيفة العمومية الموضوعة بين أيدي الموظفين،

ومراجعة عملية المراقبة التي تقوم بها مصالح الوظيف العمومي في الجزائر حاليا تهدف إلى الشروع في تغيير الطرق والإجراءات التقليدية لتسيير الموارد البشرية للوصول إلى غاية أساسية هي ضمان عقلنة تعدادات الموظفين وحسن استغلالها لفائدة الصالح العام وتطوير نظام تسيير توقي للمواد البشرية، وإعادة الاعتبار للمسيرين بإسنادهم الصلاحيات والمسؤوليات الكاملة نحو التجسيد الفعلي للامركزية التسيير.

وقد رأينا انتهاج مصالح الوظيف العمومي المكلفة بمراقبة المشروعية، نظام المراقبة اللاحقة التي شكلت قطيعة جذرية لطريقة تسيير الموارد البشرية التي دامت أكثر من 30 سنة، ألا وهي الرقابة السابقة التي لم تعد تصلح ومواكبة التطورات الحديث الحاصلة في القطاع، خاصة بعد التزايد الهائل والمستمر لعدد الموظفين ...

وهذا حتى لا تكون عملية تسيير الموارد البشرية في إدارتنا العمومية عملية إجراءات وشكليات فقط بل أيضا عملية مسؤوليات وقرارات، فعالة وقائمة في كل أبعادها من إدارة، تكوين، علاقات اجتماعية، تنظيم، عمل، تدقيق الحسابات والمراقبة، ودعم هذا الأسلوب الحديث في المراقبة أساليب علمية حديثة هي الاعتماد على مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية في كافة المؤسسات والإدارات العمومية ونظام التدقيق الذي يشكل التقييم المستمر لدور ومهام الإدارة والعمل على تكيفها مع مقتضيات الإدارة العصرية.

لكن هذه الجهود اصطدمت بمجموعة من العراقيل متعددة المصادر، حالت دون تحقيق الأهداف المرجوة منها، كيف لا و الجهاز الأم للرقابة الإدارية على المشروعية في الوظيفة العامة ألا وهو المديرية العامة للتوظيف العمومي لا يعرف حتى الاستقرار من ناحية الارتباط العضوي فتارة مديرية عامة مرتبطة بأعلى سلطة في الدولة أي مصالح رئاسة الجمهورية، وتارة مصالح رئاسة الحكومة، وتارة أخرى وزارة كالدخالية، وأخيرا وزارة منتدبة مكلفة بالتوظيف العمومي ولإصلاح الإداري.

كما لمسنا ضعف إن لم نقل انعدام التنسيق في العمل بين مصالح التوظيف العمومي المحلية مع الجهاز المركزي ، وفي نفس الوقت سوء العلاقة ما بين مفتشيات التوظيف العمومي و المؤسسات و الإدارات العمومية المحلية المعنية بالمراقبة ، لسببين إما التشديد المفرط في الرقابة من قبل الموظفين المكلفين بها من جهة ، ولعدم موضوعية ونزاهة و حياد المراقب أثناء تأديته لعمله من جهة أخرى، لهذا ينبغي إعطاء المراقبين باعتبارهم مدرسة تكوين قبل غيرهم من الموظفين الإمكانيات التقنية اللازمة لمواكبة تطور و توسع مهامهم و دورهم في تسيير الحياة المهنية للموظفين ، من وسائل مادية و ضمان تكوينهم و تجديد معلوماتهم و تحسينها فهذا بات أمرا لا غنى عنه ، فلا ينبغي للمراقب أن يظل في موقع المتوقع الجامد، إذ دورهم يقتضي المتابعة و التحري و الاتصاف بالعملية، و يتحقق هذا بعقد ندوات وملتقيات بصفة دورية قصد التمازج و تبادل الخبرات بين المهتمين بعالم الشغل، وأخذ بعين الاعتبار التوصيات المقدمة في مجال الإصلاح الإداري و كذا عقد ملتقيات أخرى موازية على شرف المسيرين قصد توحيد الفهم و المنطق القانوني ، و لغة التخاطب الإدارية . إذ يجب العمل على خلق مجموعة من المراقبين يمتازون بالشفافية والموضوعية و الحياد و هذا لا يتحقق إلا بتلبية حاجاتهم المادية و المعنوية و حمايتهم من أي نوع من الضغوطات المادية و النفسية .

في الأخير نتقدم ببعض الاقتراحات يكون من شأنها تفادي العديد من المنازعات في هذا القطاع مستقبلا:

- إشراك الموظفين في تنظيم و تسيير شؤونهم المهنية كالمشاركة في سلطة التعيين، و سلطة تحديد المركز الوظيفي و سلطة النقل، الترقية التأديب و الفصل من الوظيفة الإدارية، و المشاركة في عملية الرقابة الإدارية الداخلية على سير

المرافق والمؤسسات والمنظمات الإدارية الدولية بصفة إلزامية وليس استشارية
فحسب

- حل إشكالية المناصب الإدارية والمالية المعروضة للتوظيف وتوزيعها حسب
الأسلاك قبل إجراء أي امتحان أو مسابقة وذلك بالحصول المسبق على مناصب
شغل من وزارة المالية تفاديا لسياسة الأمر الواقع المتمثلة في قائمة الناجحين
دون مناصب مالية.

- إخضاع قوائم المترشحين وملفاتهم الإدارية إلى لجنة تقنية بحضور ممثل عن
التوظيف العمومي للدراسة وتحديد القائمة النهائية للمترشحين المقبولين
للمشاركة في الامتحان أو المسابقة أو الفحوص المهنية تفاديا لاصطدام الهيئات
المكلفة بالمراقبة بعدم توفر شروط المشاركة في الاختبار وبالتالي بطلان إجراء
الإفصاح بالنجاح من جهة، وادعاء الموظف بالحق المكتسب في النجاح في
الاختبار من جهة أخرى، وهذا من شأنه أن يولد نزاعا بين الإدارة ومستخدميها.

- التوظيف التعاقدى الذي اعتبر حلا مؤقتا في انتظار صدور كافة القوانين
الأساسية الخاصة ، أصبح يشكل عائقا للمصالح الإدارية ، فمن جهة تحاول
العديد من الجهات الإدارية تبنيه كطريقة للتوظيف نظرا لمزاياه كتنفاذي تنظيم
الامتحانات و المسابقات و الفحوص المهنية التي يتطلب تنظيمها عادة آجالا
قانونية يجب احترامها بدعوى قلة المترشحين و انعدام الوسائل المادية للتنظيم
أو الاستعجال ، غير أنه مع مرور الوقت يولد هذا النوع من التوظيف نفسية
خاصة لدى المستخدمين في إطاره بمطالبهم بالإدماج الآلي الذي يفتقر للإطار
القانوني، وهو مصدر من مصادر المنازعات لدى بعض الجهات و النقابات .

- فتح وتنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية تعتريه شوائب عديدة
منها عدم التزام الإدارة بالتخطيط والبرمجة السنوية، وفي حالة التنظيم يلاحظ
عدم احترام الآجال القانونية سواء المتعلقة منها بالإعلام أو بتاريخ إجرائها.

- وفي مجال التأديب يستحسن إقامة جهاز للتحقيق الإداري مستقل عن
السلطة الرئاسية مهمته التحقيق في الأخطاء المنسوبة للموظف ابتداء من
الدرجة الثانية، متكون من موظفين يتمتعون بتجربة مهنية معتبرة في المصالح
المختلفة التابعة للوظيفة العامة.

- إقامة محاكم تأديبية متخصصة مثلما هو في مصر تتكون من قضاة متخصصين في الوظيفة العامة وذوو خبرة، ويتمتعون بالمستوى العلمي المطلوب.
- تطوير نظام الحوافز المادية للموظفين، لتشجيعهم على بدل مجهودات أكبر ...
بهذا وبغيره مما تخرج به الملتقيات المنظمة لأجل إصلاح المنظومة الإدارية في بلاندا، يتم الحفاظ على مصداقية وحياد الإدارة العامة وهيكلها المختلفة، وإعادة الثقة للموظفين وذلك تماشياً والنمط الدستوري لبلاندا القائم على التعددية الحزبية والنقابية، وضمان الخدمة العمومية التي تجسدها المرافق العمومية، مع عدم التقيد بالألوان والبرامج السياسية والحزبية أثناء الحياة المهنية.

وديمقراطية الوظيفة العمومية أي تكريس مبدأ تولية الوظائف على أساس مبدأ المساواة وتدعيم هذا المبدأ من خلال تكريس مبدأ الاستحقاق في تولية الوظائف العمومية، وسن نظام قانوني يضمن المساواة أيضاً في الحقوق والواجبات مع تكريس مبدأ الجدارة دون تمييز في الجنس أو في العرق أو الدين، وتكريس مبدأ الديمومة في إطار السير الحسن للخدمة العمومية بانتظام واضطراد، وجعل إدارتنا إدارة أهداف وخدمات رقمية بعيدة عن الفساد، لا إدارة مراقبة وتسلسل وأوراق وبيروقراطية فحسب.

المصادر والمراجع:

-المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج. ر.ج. ج. العدد 82 المؤرخة في 15 نوفمبر 1992، ص. 2101.

-المرسوم 168/65 المؤرخ في 01/06/1965 المتعلق بتحديد وظائف وصلاحيات وزير الإصلاح الإداري والوظيف العمومية، ج. ر. ج. ج. رقم 48 المؤرخة في 08/06/1965، ص. 588.

1-الكتب:

-عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1980.

-عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا ومدنيا، مطبعة عالم الكتب، القاهرة، سنة 2000 .

-سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري «دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

-عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري في الجزائر، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002.

-عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، د.م.ج، الجزائر، الطبعة الثانية في 1984.

- عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة لوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.

-عمر سعيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1991.

-عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.

-عبد القادر باينه، القضاء الإداري -الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر والتوزيع، المغرب، 1988.

-عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، دراسة مقارنة بين النظام الإنجليزي الفرنسي، السوفياتي، عالم الكتب، القاهرة، 1984.

-هاني سليمان الطعيمات حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق، عمان 2000.
-علي السلمي، خواطر في الادارة المعاصرة، دار غريب للطباعة والنشر ولتوزيع، القاهرة، سنة 2001.

-Taib ESSAID Droit de la fonction publique , ed Houma, Alger , 2003.

- H .Cherhabil, « Le recrutement dans la fonction publique Algérienne », Idara, N° 2,1998 (121-126)

2-المقالات:

-السعيد مقدم، "أخلاقيات الوظيفة العمومية"، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 1 لسنة 1997.

-السعيد مقدم، "إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعات في الوظيفة العامة"،

3-الأطروحات:

-بوزيان مكلل، "النظام القانوني للوظيفة العامة – دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري والفرنسي –" رسالة دكتورا دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي اليابس بسيدي بلعباس، 2002.

4-محاضرات:

-الاستاذة بن صاولة محاضرات في المنازعات الإدارية لطلبة الكفاءة المهنية،

بذور الفساد الأكاديمي والأساليب الحديثة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد

The seeds of academic corruption and modern methods to combat it and protect integrity.

دحماني هاجر

المدرسة العليا لإدارة الأعمال-تلمسان

Dahmanihadjer1995@gmail.com

مزيان التاج

المدرسة العليا لإدارة الأعمال-تلمسان

mezianetadj@gmail.com

ملخص:

أضحى الفساد الأكاديمي معضلة دولية تعيشها الدول المتقدمة والمتخلفة على حد سواء. في هذه المداخلة وعلى ضوء تجربتنا المتواضعة، خاصة من خلال استخدام وسائط شبكات التواصل الاجتماعي وردود عينة من الأفراد (طلبة دكتوراه، باحثين وأساتذة) على واقع النشر العلمي في المجلات الوطنية، نحاول أن نستعرض بعضا من بذور الفساد الأكاديمي في المؤسسات الجامعية الجزائرية، وسنحاول اجراء مقارنة هذا التشخيص ببعض تقارير الخبراء الدوليين وتشخيص خبراء معهد اليونسكو الدولي للتخطيط التربوي (IIEP) فضلا عن المجموعة الدولية للجودة بالمجلس الأمريكي لاعتماد التعليم العالي (CHEA/CIQG). سنخلص في النهاية الى مناقشة بعض الأساليب المستحدثة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد الأكاديمي في التعليم العالي.

الكلمات المفتاحية: فساد أكاديمي، نزاهة، محاربة فساد، تعليم عالي.

Abstract:

Academic corruption has become an international dilemma for both developed and backward nations. By using social media and responses of a sample of individuals (PhD students, researchers and professors), we try to review some of the seeds of academic corruption in Algerian university institutions, , and we will try to approach this diagnosis with some international expert reports and with the diagnosis of UNESCO and (IIEP) as well as (CHEA/CIQG). We will eventually discuss some of the methods developed to protect integrity and combat academic corruption in higher education.

Keywords: academic corruption, integrity, fighting corruption, higher education.

مقدمة:

الفساد ينخر في أكثر من ثلثي دول العالم. هذا ما خلص إليه مؤشر الفساد الحالي الصادر عن منظمة الشفافية الدولية (Transparency international). المؤشر كشف عن كيفية استغلال جائحة كورونا من قبل بعض الحكومات. تظهر نتائج تقرير الدولية أن العالم يتجه نحو مستوى مماثل من الفساد كما كان في العام السابق. يستند المؤشر إلى مقياس (صفر- 100) حيث يكون صفر هو أعلى معدلات الفساد و100 هو انعدام وجود فساد.¹ هذا ولا يزال يُنظر إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على أنها شديدة الفساد مع إحراز تقدم ضئيل في السيطرة عليه"، هذا ما يقوله تقرير منظمة الشفافية الدولية حول الفساد ومستوياته خلال عام 2020 في 180 دولة ومنطقة عبر العالم.² في الوقت الذي تصدرت فيه الإمارات (مرتبة 21 ب 71 نقطة) وقطر المشهد العربي في مؤشر محاربة الفساد (30 عالمياً)، يستمر العراق وسوريا واليمن في آخر المراتب. وبينما تراجع المغرب (86 ب 40 درجة) مقابل تقدم جزئي للجزائر³، تعيش مصر (مرتبة 117 ب 33 نقطة) وتونس (مرتبة 69)، بلداً "الربيع العربي" تجربتين متناقضتين تماماً..

سجلت صدارة الدول كل من نيوزيلندا والدانمارك والمثير أن دولا غربية حلت بشكل متراجع نسبياً منها فرنسا (23) وأمريكا (29) وإيطاليا (52) وهي الرتبة نفسها التي تقاسمتها هذه الأخيرة مع السعودية.

يدرك المتابعون في الجزائر (الرتبة 104 ب 36 درجة بتقدم مرتبتين عن تقرير عام 2019)، أن البلد يعاني من أزمة فساد بنيوية*، وليست المحاكمات الأخيرة لمجموعة

¹ <https://www.dw.com/ar/> تاريخ الزيارة 2021/04/01 ساعة 14 و 37

² <https://www.dw.com/ar2020> تاريخ الزيارة 2021/04/01 ساعة 14 و 50

³ حسب تحليلنا لظاهرة الفساد البنوي في الجزائر بكل صيغه وهيئاته، فهي ذات أبعاد وأذيال متعددة، وهي في تفاقم مستمر، وهي عرض واضح لتدهور أخلاقيات الحكم الذي هدم وازع الثقة بين المواطن والمسؤول وبين المسؤول وأجهزة الدولة.

من رموز النظام البائد سوى تجليا بسيطا لها، فهناك جرائم خطيرة تتعلق بنهب الأموال العمومية وتبريها للخارج وتقديم رشاي ضخمة والاعتناء غير المشروع. وفي الوقت الذي ينظر فيه البعض بعين الرضا لهذه المحاكمات، هناك من يرى أنها مجرد تصفية حسابات بين أقطاب في الدولة.

عطفا على ما سبق نطرح الإشكالية التالية: ماهي بذور الفساد الأكاديمي في الجزائر وكيف يمكن مجابهة هذا الأخطبوط؟

وعليه وتأسيسا على ما تقدم، يمكن القول بدون مخاطرة أنه لا يختلف في نفرا هذا اثنان في الاجماع على أن أشكال الفساد مكلف للغاية حيث يؤدي الى تآكل النمو (corrosive of growth). نود أن نبدأ مداخلتنا من حيث ما انتهى عند ذكره رئيس مجلس إدارة منظمة الشفافية الدولية (Transparency international) «بيتر أيجن Peter Eigen» بأن الفساد يؤدي الى انتهاك حقوق الانسان في ثلاث مسائل على الأقل¹:

1. الفساد يديم التمييز (La corruption perpétue la discrimination) ؛
2. يحول دون الأعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ (Empêche la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels)
3. يؤدي الى التعدي على العديد من الحقوق المدنية والسياسية (Porte atteinte à des nombreux droits civils et politiques)

مفهوم الفساد:

يمكن تعريف الفساد على أنه أعمال غير نزيهة (un comportement malhonnête) يقوم بها الأشخاص الذين يشغلون مناصب في السلطة، مثل المسيرين، والمسؤولين الحكوميين وغيرهم، وذلك لتحقيق مكاسب خاصة (des intérêts inappropriés)، ومن الأمثلة على ظواهر الفساد إعطاء وقبول الرشاي والهدايا غير الملائمة، والمعاملات السياسية غير القانونية، والغش أو الخداع، والتلاعب في نتائج الانتخابات، وتحويل الأموال، والاحتيال، وغسيل الأموال وغيرها².

¹ www.almaany.com تاريخ الزيارة 2021/04/01 ساعة 18 و 15*

² <https://www.investopedia.com/terms/c/corruption.asp> تاريخ الزيارة 2021/04/01 ساعة

حسب البنك الدولي يوجد ترابط كبير بين النمو الاقتصادي والفساد، فوجود مستوى عالي من الفساد يرافقه مستوى ضعيف من الاستثمار الخاص والعمومي، مما يعني أن الفساد يعيق التنمية الاقتصادية ويؤدي إلى سوء تخصيص الموارد¹.

أسباب الفساد

تتعدد أسباب انتشار الفساد وتختلف من بلد لآخر، غير أن الأبحاث في هذا المجال تشير إلى أن انتشار الفساد يزداد عند توفر الظروف العامة التي تسمح له بالتداول والانتشار ويمكن تقسيم أسباب الفساد إلى أسباب مباشرة وغير مباشرة.

يمكن تلخيص بعض أهم أسباب الفساد في المجتمع من خلال النقاط الآتية:²

أ. الأطماع الشخصية (Avidité personnelle) أو الدافع الفطري للملك؛

ب. انخفاض الحس الوطني والأخلاقي؛ (Déclin de la sensibilité nationale et éthique personnelle)

ت. انخفاض الوعي وعدم وجود الشجاعة بين بقية الناس لمواجهة الفساد والفسادين؛

(Faible conscience ou manque de courage pour dénoncer les comportements corrompus et les situations propices à la corruption)

ث. البيئات الثقافية التي تشجع الفساد وتتغاضى عنه؛

(Environnements culturels qui tolèrent la corruption)

ج. وجود قوانين ومراقبة غير فعالة وغير رادعة؛ Réglementations et contrôles inefficaces

قلة وجود معايير أخلاقية في الترقيات، وذلك عندما يتم ترقية بعض الأشخاص بطرق غير نزيهة. (Absence de critères moraux dans les promotions)

مظاهر الفساد و الفساد الأكاديمي في الجزائر

لدى بحثنا عن كلمة (فساد) في محرك "قوقل" توصلنا إلى:

أ. Environ 75 200 000 résultats (0,53 secondes)

¹ Albert Honlonkon, **corruption, inflation, croissance et développement humain durable, y a-t-il un lien ?**, in : mondes en développement, vol 31-2003-3, n°123, pp.89-106, p.94

² <https://blog.iese.edu/ethics/2014/11/06/corruption-10-possible-causes> تاريخ الزيارة

2021/04/01 ساعة 18 و 53^د

أما البحث عن موضوع الفساد في التعليم العالي على نفس المحرك (محرك قوقل)، فقد استخرج لنا النتائج التالية:

ب. Environ 2 880 000 résultats (0,44 secondes).

لكن وبمحاولة استكشاف الظاهرة في الجزائر من خلال البوابة الوطنية (632 مجلة) مدرجة في المنصة¹ ASJP، ظهر لنا المصطلح مستعملا في 1318 موضعا من أصل 132 صفحة بينما حينما نقرنا على الكلمة المركبة (فساد أكاديمي) حصلنا بالمقابل على استعمالات مختلفة في 200 موضعا من أصل 20 صفحة، فوجدنا (فساد اقتصادي، مالي، اداري، سياسي، فساد في البيئة، فساد المفاهيم، جرائم الفساد، فساد الحياة، فساد الأنظمة، فساد اللسان، فساد العاني)، ولم نتحصل اطلاقا على مبتغانا للكلمة المركبة حتى كدنا أن نعتبر الظاهرة من (الطابوهات) والمحرمات التي لا خوض فيها لذلك أسررنا أن نستعرض بعضا من بذور الفساد الأكاديمي في المؤسسات الجامعية الجزائرية على ضوء تجربتنا المتواضعة في التسيير والتعليم خاصة من خلال بعض اللوائح التنظيمية في المجال الإداري و من خلال استخدام وسائط شبكات التواصل الاجتماعي وردود عينة من الأفراد .

نظرا لتعقد الظاهرة سنتطرق لثلاث محاور نراها جديرة بالاهتمام:

أولا: تعيين مسؤولين أكاديميين وتنفيذيين لمؤسسات التعليم العالي من لديهم تضارب مصالح في الهيئات الناظمة ومن دون مراعاة الأصول القانونية التنظيمية ومجالس التعليم العالي.

(Il n'y a pas de critères d'intégrité et de responsabilité prouvées dans la promotion. Ces critères sont ignorés **lorsqu'une personne est promue simplement en raison de sa loyauté envers celui qui est en charge.**)

أ. سوف نستدل في هذا المحور على التعليمية رقم 16602 المؤرخة في 04 أوت 2016 الموجهة من المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإدارية والموجهة لكل من وزير الصحة واصلاح المستشفيات والسيد وزير التعليم العالي والبحث العلمي حول الجمع بين الوظائف في المناصب العليا والوظائف العليا للدولة والتي

¹ <https://www.asjp.cerist.dz/en/rechercheGeneral>

تقر بوجود أشخاص يشغلون أكثر من منصب (عميد كلية الطب ورئيس مصلحة استشفائية على مستوى مركز استشفائي جامعي ومدير مؤسسة عمومية ووظيفة عليا في الدولة).

ب. وجود تعيينات لأشخاص يشغلون وظيفة عليا وأكثر من منصب عالي (Cumul de fonctions) مع ما يترتب من تعارض للمصالح (مدير مؤسسة جامعية ومدير مخبر ومسؤول لجنة التكوين في الدكتوراه - التي تقتضي التعيين في منصب رئيس شعبة- وممثل الأساتذة في اللجنة العلمية ورئيس المجلس العلمي) واكتفاء مصالح المراقبة الداخلية والخارجية بذريعة عدم حصولهم على التعويض المالي في المناصب المحتكرة.

ت. وجود وضعيات مقننة في إعطاء أولوية للمعينين على حساب المنتخبين في المجالس العلمية وتقنين ازدواجية التعيين (مدير مدرسة عليا ورئيس مجلس علمي) إذ أن المدارس العليا يحكمها قانون أساسي يتم بموجبه تعيين مدير المؤسسة رئيسا للمجلس العلمي (المادة 44 من المرسوم التنفيذي 16-176 المؤرخ في 14 جوان 2016. ث. الجمع بين شغل منصب عال والعمل النقابي (أمين عام الفرع النقابي) إذ لا مانع من ذلك شريطة الالتزام بواجب التحفظ وعدم المشاركة في الإضرابات أو انتقاد مسؤوليه السلميين وغيرها من الالتزامات التي يفرضها شغل منصب عالي. (بخصوص رد المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري على طلب توضيحات رقم 7941 مؤرخ في 14 سبتمبر 2020) ثانيا: النشر في المجلات الجزائرية المصنفة،

Date de soumission	Date Refus	Revue	Détail Refus
2019-08-31	2019-11-07	Les cahiers du CREAD	Consulter votre email pour plus de détail.
2019-09-03	2019-09-23	مجلة الباحث الإقتصادي	Consulter votre email pour plus de détail.
2019-10-05	2020-01-18	مجاميع المعرفة	Consulter votre email pour plus de détail.
2019-10-24	2019-11-01	مجلة البشائر الاقتصادية	Consulter votre email pour plus de détail.

المصدر: البريد الإلكتروني للباحث

من خلال معايشتنا ورصد وتتبع لانشغالات بعض الباحثين وطلاب دكتوراه على شبكات التواصل الاجتماعي، أمكننا جرد سوء سلوك ونشر معلومات غير شفافة أو مضللة وعدم تقيد ببعض التزامات المجالات المفترض أنها مصنفة ونذكر بعضا من النماذج على سبيل المثال لا الحصر:

أ. كتب الأستاذ "عبد النور بريبر" مقدا نفسه على أنه أستاذ محكم قائلا موجها كلامه الى رؤساء التحرير وجميع المحررين والمراجعين وكل من له يد في قبول أو تحرير المقالات أو إدارة وإخراج المجالات: عبارة (في طور المعالجة) الى متى

وذكر مجموعة من المسلمات منها: لنحذر جميعا المحاباة بالباطل.

- رفض مقالات وطلب تصفح البريد الإلكتروني لمعرفة أكثر معلومات، غير أنه لا يوجد رد لا في علبة البريد الإلكتروني العادي ولا في البريد غير المرغوب فيه. - في هذا الإطار كتب أحدهم في صفحته على الفاييس بوك بخط أبيض عريض على شاشة حمراء:

ب. " لذي استفسار. عند دخولي للمنصة وجدت أن مقالي كتب أمامه

مرفوض وأسباب الرفض كاتيين راجع البريد الإلكتروني لكن عند دخولي للبريد لم يصلني أي شيء؟؟؟؟!!!!!! "

- عدم وجود قواعد شفافية في عملية النشر بين تواريخ الارسال التقييم والنشر. في

هذا الشأن كتب أحدهم معلقا على صورة للملخص عملية ارسال ونشر في ثلاثة أيام بحيث دون تاريخ الإرسال: 2021-01-10 وتاريخ النشر: 2021-01-13 مشيرا ضمينا حسب قراءتنا، أن رئيس تحرير المجلة جانبه الصواب في مسألة النزاهة. " رئيس التحرير قد يصعب عليه النشر بهذه السرعة! " - وكتب آخر:

« J'ai un article dans cette revue depuis février 2019 en cours d'évaluation et je n'ai toujours pas eu de réponse »
فرد " وسي رزيق" عليه قائلا " حسبك الله، هكذا وقع معي في مجلة جسور المعرفة، لا هو عرض على التحكيم ولم ينظر فيه أصلا، فقررت الآن سحبه".
- في هذا المضمار قدم لنا آخر صورة تتضمن

الحالة	تاريخ الإرسال	المجلة
في طور التحكيم (1/2)	12.02.2019	مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية
في طور التحكيم (0/2)	24.9.2019	Revue des sciences humaines & Sociales

وكتب تحت الصورة قائلا: "لكم التعليق..."
- كتب آخر في صفحة الفضاء الأزرق يطلب المساعدة: " السلام عليكم....
أحتاج على عجالة من يساعدي في التواصل مع "مجلة القانون والمجتمع"
بجامعة أدرار... اتصلت وراسلت مرارا وتكرارا ولا مجيب"!!!
يمكننا الاسهاب كثيرا في هذا المحور لولا متطلبات العرض وهناك عدة نماذج يصعب حصرها جميعا.

ثالثا: في مجال المنشورات البحثية لا يتردد بعض المشرفين على أبحاث طلاب الدراسات العليا لنتائج الأبحاث من دون ذكر أسماء الطلاب.
في هذا المضمار نشير الى أن استعمال الأستاذ الباحث أو أي شخص آخر، أعمال الطلبة ومذكراتهم كمدخلات في الملتقيات الوطنية والدولية أو لنشر مقالات علمية بالمجلات والدوريات من دون ذكر أسماء الطلبة يعد سرقة علمية على ضوء القرار

الوزاري رقم 1082 المؤرخ في 27 ديسمبر 2020 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها.

الخاتمة

لقد اختلفت النظريات الاقتصادية في دراستها لأثر الفساد على البلدان النامية، إذ أشارت بعض النظريات إلى أن الفساد قد يحقق بعض الآثار الإيجابية، وأطلق أصحاب هذا الطرح على نظريتهم اسم نظرية الفساد المنتج أو النظرية البنوية (Theory Structuraliste) وتشير النظرية إلى ضرورة وجود قدر من الفساد في المجتمعات المتخلفة لتذليل بعض الصعاب والمعوقات الإدارية حتى تخرج بعض القرارات والمشروعات للنور وإلى حيز التنفيذ من دون إبطاء يضر بالإنتاج والاستثمار.

في مارس من سنة 2016 وفي تقرير استرشادي وضع من طرف خبراء أمريكيين تابعين للمجلس الأمريكي لاعتماد التعليم العالي (CHEA/CIQG) بمشاركة معهد اليونسكو الدولي للتخطيط التربوي ((IIEP حيث تم وضع تقرير استرشادي كدعوة من اجل مكافحة الفساد الأكاديمي في التعليم العالي على ان يكون لهيئات ضمان الجودة وكذلك المؤسسات الحكومية والمجتمع المدني (الجمعيات، الاعلام، الطلبة) دور في هذا الإطار وخصوصا بعدما تبين ان الدور الرئيسي الذي ينبغي ان يؤديه ضمان الجودة في مواجهة الفساد ليس كافيا.

والفساد الذي يؤثر بنزاهة العمليات الأكاديمية للجامعات يحدث عند المدخل (المنبع) - الترخيص للمؤسسات- أو المخرج (المصب)- منح الشهادات والمؤهلات.

التقرير يقدم مظاهر عن الفساد في التعليم العالي والتي من بينها:

- السهولة في ترخيص المؤسسات،
- تعيين اشخاص غير مؤهلين أو من لديهم تضارب مصالح وتعيين مسؤولين دون مراعاة الأصول القانونية التنظيمية والتدخل السياسي والتجاري في قرارات الهيئات،
- الميول التجارية لبعض المؤسسات،
- التحيز في تعيين هيئات التدريس،
- اختيار الموظفين الأكاديميين وغيرهم من الموظفين على أساس الرشوة أو المحسوبية أو النفوذ

- غياب الأساتذة وعدم ايفائهم بالالتزامات المقررة لهم،
- تعيين هيآت تدريس غير ملتزمة (غياب، تقاعس)،
- تغيير علامات الطالب مقابل امتيازات معينة (شخصية أو مالية) واستغلال الطلاب وأولياء الأمور لمصالح شخصية....
- تجاوز شروط التسجيل التي وضعتها الهيآت المنظمة،
- التحيز في الالتحاق والقبول ونشر معلومات كاذبة عن القبول وتقديم رشوة لموظفي القبول وتقديم شهادات مزورة والتحيز في السكن الجامعي وقيام أفراد بالدروس الخصوصية.
- التلاعب بالنتائج وبيع أسئلة الامتحان ورشوة المؤلفين والمصححين وانتحال شخصية المرشحين والكتابة عنهم والانتحال والغش في التقويم المستمر والواجبات والامتحانات والمحسوبية والتحيز في توزيع المنح الدراسية والبعثات تقديم بيانات خاطئة عن المؤهلات على السير الذاتية.
- ممارسة الضغوطات السياسية لمنح درجات لبعض الشخصيات العامة وبيع الدرجات العلمية.
- التقرير يقدم آليات لمعالجة المظاهر ولعلنا نذكر منها:
- تطبيق نظام الجودة والتقويم الخارجي لمؤسسات التعليم العالي،
- مكافأة النماذج التي حققت معدلات عالية من الشفافية ونشر قصص النجاح للتوعية وتحفيز المجتمع.
- بالنسبة للجزائر تعد مسألة مكافحة الفساد أولوية في الطرف الراهن المتميز بوضع برنامج كبير لدعم النمو الاقتصادي الذي خصصت له الدولة مبالغ لا يستهان بها تتجه أغلبها لهيئة البنية التحتية وانجاز مشاريع هامة في قطاع الأشغال العمومية وبناء السكن مما يستدعي مزيدا من الحرص على أن تتم الصفقات العمومية في ظل الشفافية التامة ووجود أجهزة لمراقبة تنفيذ المشاريع ومحاربة كل أشكال الفساد بوضع إستراتيجية تشارك فيها الأطراف التي ذكرها التقرير آنفا.

مدى إسهام تطبيق قانون المنافسة على عمليات إبرام الصفقات العمومية في الحد من الفساد المالي.

The contribution of applying the competition law to
concluding public deals in reducing financial corruption.

منقور قويدر

أستاذ محاضراً بجامعة غليزان، كلية الحقوق
kouider.mankour@univ-relizane.dz

ملخص:

بعد تعديل الأمر 03/03 المتضمن قانون المنافسة سنة 2010، امتد تطبيقه إلى عمليات إبرام الصفقات العمومية، وهذا على مدار جميع إجراءات هذه الأخيرة التي تمتد من تاريخ الإعلان عن الصفقة وإلى غاية المنح المؤقت لها. كنتيجة لهذا الإصلاح التشريعي أصبح محظورا على الإدارات العمومية أن تنفرد في اختيار المتعاقد معها بمناسبة رغبتها في إبرام الصفقات العمومية، بل يتوجب عليها احترام عدة إجراءات بهدف ضمان الشفافية في اختيار المتعامل الذي يستحق الحصول على الصفقة، كالإعلان، وسرية العروض، والمنافسة والمساواة بين المتقدمين وإعطائهم فرصا متكافئة، وعدم السماح لأي منهم أن يلجا لممارسات تتنافى مع قواعد المنافسة الحرة والنزهة للظفر بالصفقة.

الكلمات المفتاحية: قانون المنافسة؛ إبرام؛ صفقات عمومية؛ فساد مالي.

Abstract:

After the amendment of Ordinance 03/03 containing the competition law in 2010, its application extended to the processes of concluding public deals, and this throughout all the procedures of the latter, which extend from the date of announcing the deal and until its temporary award.

As a result of this legislative reform, it has become prohibited for public administrations to choose exclusively those contracting with them on the occasion of their desire to conclude public deals, rather, it must respect several procedures in order to ensure

transparency in choosing the dealer who deserves to obtain the deal, such as advertising, confidentiality of offers, competition and equality between bidders and giving them equal opportunities, and not allowing any of them to resort to practices that are inconsistent with the rules of free and fair competition, to win the deal.

Keywords: Competition law, Make a deal, Public deals, financial corruption

مقدمة:

تتجه التشريعات المقارنة الحديثة إلى إخضاع عقود الدولة في إبرامها وتنفيذها و منازعاتها لقواعد قانونية تتسم بالابتعاد عن الانفراد الإداري والتنظيم المفرط، و الاقتراب أكثر من قواعد و مبادئ النزاهة و الشفافية ضمنا لحسن تسيير المال العام و ترشيد الحكم و الوقاية ضد مسببات الفساد الإداري.

الجزائر لم تتخلف عن هذا التوجه الجديد و بالتالي لم تتخلف عن الركب في إعادة تهيئة و تكييف نصوصها القانونية التي تحكم إبرام و تنفيذ عقود الدولة كالصفقات العمومية و تفويضات المرافق العمومية.

فبموجب تعديل قانون المنافسة سنة 2010 أصبح الأمر 03/03 المتضمن قانون المنافسة يطبق كذلك على عمليات إبرام الصفقات العمومية و هذا على مدار جميع إجراءات هذه الأخيرة التي تمتد من تاريخ الإعلان عن الصفقة و إلى غاية المنح المؤقت لها.

و كتتويج لهذا التدبير التشريعي يصبح محظورا على الإدارة العمومية أن تنفرد في اختيار المتعاقد معها لمنحه الصفقة، بل يتوجب عليها احترام عدة إجراءات تستهدف تحقيق الشفافية في انتقاء المتعامل الفائز بالعرض، كالإعلان، و سرية العروض، و المنافسة و المساواة بين المتعدين و إعطائهم فرصا متكافئة، و عدم السماح لأي منهم أن يلجا لممارسات تتنافى مع قواعد المنافسة الحرة و النزاهة للظفر بالصفقة.

فإلى أي مدى ساهم هذا التدبير التشريعي في الحد من الفساد المالي في الصفقات العمومية التي تعد المجال الأكثر استهلاكاً للإنفاق العمومي ؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنتبع المنهجية الآتية :

- أولاً- أسباب تمديد العمل بقواعد ومبادئ المنافسة إلى الصفقات العمومية.
- ثانياً- الإطار القانوني لتمديد العمل بقانون المنافسة في مجال الصفقات العمومية.
- ثالثاً- تقييم مدى مساهمة قواعد المنافسة في محاربة الفساد في مجال الصفقات العمومية.

مع توظيف المنهج الوصفي و التاريخي في سرد النصوص القانونية التي تحكم هذه الإشكالية و تطور هذه النصوص وفقاً لآخر التعديلات التي طرأت على القوانين و الدستور، و هذا كله بالموازاة مع توظيف المنهج التحليلي بغية تشخيص النقائص الموجودة في النصوص القانونية من جهة، و تقييم تجربة المؤسسات المكلفة بتطبيق تلك النصوص و على رأسها مجلس منافسة كسلطة إدارية مستقلة مهمتها الأساسية حماية مبادئ و قواعد المنافسة الحرة و النزهاء.

أولاً- أسباب تمديد العمل بقواعد و مبادئ المنافسة إلى الصفقات العمومية

و هنا يمكن إرجاع هذه الأسباب لعاملين رئيسيين

1- الرغبة في الاندماج ضمن الاقتصاد العالمي¹

تسعى الجزائر منذ سنوات للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، و من المعلوم أن لهذه المنظمة جملة من المعايير على كل دولة أن تستوفها حتى تحظ بالعضوية في المنظمة العالمية للتجارة.

ففي إطار التفاوض بين المنظمة العالمية للتجارة و الجزائر، سبق للأولى أن وجهت

لثلاثية 120 سؤالاً.

هذه الأسئلة تقتضي الإجابة عليها من طرف الجزائر، أن تتخذ جملة من التدابير الإصلاحية التشريعية و البنكية و الجمركية و الاقتصادية و التجارية.

¹ - إكرام مياصي، الاندماج في الاقتصاد العالمي و انعكاساته على القطاع الخاص في الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، ص 222.

و من بين الإصلاحات التي تطلبها عادة المنظمة العالمية للتجارة، الحد من تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، و تهذيب آليات تدخلها في مجال إبرام عقود الدولة و تنفيذها و تسوية نزاعاتها.

و من أهم عقود الدولة المعنية بتلك الإصلاحات الصفقات العمومية، التي هي مجال واسع لصرف المال العام بموجب عقود يجب أن تحاط عملية إبرامها بمنتهي الشفافية و النزاهة و تكافؤ الفرص.

2- تنفيذ بعض الالتزامات الاتفاقية الدولية

فهنا يمكن الإشارة إلى نص المادة 46 من الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس اتفاق شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، و المجموعة الأوروبية و الدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، المصادق عليه من قبل الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 159-05 المؤرخ في 27-04-2005 و المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 31 المؤرخ في 30-04-2005 على ما يلي:

((1). يسعى الطرفان من اجل التحرير المتبادل و التدريجي للصفقات العمومية.

2. يتخذ مجلس الشراكة التدابير الضرورية لتنفيذ أحكام الفقرة 01.))

و لا شك أن إخضاع الصفقات العمومية في إبرامها لقواعد قانون المنافسة و في منازعاتها للتحكيم يعد من ابرز مظاهر تحرير الصفقات العمومية.²

ثانيا- الإطار القانوني لتمديد العمل بقانون المنافسة في مجال الصفقات العمومية:

² - منقور قويدر، العوائق الإجرائية أمام أعمال الطرق لبديلة لحل النزاعات في المادة الإدارية، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية و الإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة- غليزان - العدد 05، ديسمبر 2015، ص 29.

وهنا نميز بين قانون المنافسة كقانون وضع التمديد وكرّسه، و التنظيم الخاص بالصفقات العمومية كنص تطبيقي لأحكام قانون المنافسة في مجال الصفقات العمومية.

1- في قانون المنافسة:

تم تعديل المادة 02 من الأمر 03-03 المتضمن قانون المنافسة بموجب قانون 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010، و أصبحت قواعد قانون المنافسة تطبق على الصفقات العمومية وذلك بداية من النشر و إلى غاية المنح النهائي للصفقة لكن ما يلاحظ على هذا التعديل ما يلي:

- استعمال مصطلح (المنافسة) لأنه و فيما بعد جاء المرسوم الرئاسي 15-247 و لم يستعمل هذا المصطلح بل استعمل مصطلح (طلب العروض).

- تناول تعديل سنة 2010 الصفقات العمومية فقط و لم يتناول تفويضات المرافق العامة لان هذه الأخيرة أدرجت ضمن التنظيم المنظم للصفقات العمومية فقط سنة 2015 بموجب المرسوم الرئاسي 15-247.

لكن ما سبق ذكره لا يفيد بان إبرام تفويض المرافق العامة لا يخضع لقانون المنافسة، بل الخضوع كرسه المرسوم الرئاسي 15-247 و رسخه بشكل أوضح المرسوم التنفيذي 18-199 ذو الصلة و الذي يوضح إجراءات إبرام و تنفيذ تفويض المرافق العامة.

2- في التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية:

قام المرسوم الرئاسي 15-247 في مواد 59-74 المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية و كذلك أحكام المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلقة بإبرام تفويضات المرفق العام على تكريس قواعد المنافسة في مجال منح الصفقات و التفويضات و يمكن حصر هذه القواعد فيما يلي:

- التنافس بين المتعهدين و هذا من خلال جعل طلب العروض (بجميع صوره) هو القاعدة في التعاقد و التراضي هو الاستثناء.
 - المساواة بين المتعهدين.
 - الإعلان الصحفي عن الصفقات و التفويضات.
 - سرية العروض المقدمة.
 - علنية جلسة فتح الأظرف أمام المتعهدين
- ثالثا- تقييم مدى مساهمة قواعد المنافسة في محاربة الفساد في مجال الصفقات العمومية:

كان يفترض أن يؤدي تمديد العمل بقواعد المنافسة إلى مجال إبرام الصفقات العمومية إلى الحد من الفساد في مجال هذه الأخيرة، بفعل الاحتكام لقواعد و مبادئ المنافسة و الشفافية.

لكن الواقع العملي يثبت عكس ذلك و يتضح صدق هذا النقد من كثرة المتابعات و الإدانات الجزائية التي طالت العديد من المنتخبين المحليين و المسؤولين بفعل إبرامهم لصفقات مخالفة للتشريع.

الأسباب التي ساهمت في هذا الواقع يعزى بعضها لخلل في النصوص و يعزى الآخر لضعف مجلس المنافسة كآلية مؤسسية تسهر على حماية المنافسة الحرة و النزيمية.

1- نقد النقص الناجم من النصوص القانونية في حد ذاتها:

رغم ما يبدو على ظاهر النصوص من تكريسها لطلب العروض كأصل في مجال إبرام الصفقات العمومية و تفويضات المرافق العامة، و التراضي بنوعيه البسيط و بعد الاستشارة كاستثناء، فان نصوص المرسوم الرئاسي 15-247 تبقى دائما تسمح بموجب المادتين 49 و 51 بمنح صفقات عمومية لمتعهد واحد تختاره إحدى الأشخاص المعنوية العامة عن طريق التراضي و بمبالغ مالية ضخمة بناء على حالات تبقى غير واضحة و قد تخضع لتفسيرات و تأويلات متعددة، كتشجيع المنتج

الوطني، و الاستعجال الملح، و العملية غير القابلة للانجاز إلا على يد منعامل واحد يحتل وضعية احتكارية.....الخ.

2- نقد النقص الناجم من ضعف أداء مجلس المنافسة:

يعتبر مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة، و طبقاً للأمر 03-03 المتعلق بقانون المنافسة فإنه يعد السلطة المختصة بحماية المنافسة الحرة ضد أي ممارسة مقيدة لها يؤتمها احد المتعاملين في الأسواق الحرة المفتوحة على التنافسية.

و عليه فإن تمديد العمل بقواعد قانون المنافسة إلى الصفقات العمومية يجعل أي متعهد يدعي انه ضحية ممارسات مقيد للمنافسة أن يخطر مجلس المنافسة و أن يقوم هذا الأخير بإخطار نفسه تلقائياً إذا بلغه ما يفيد بوجود ممارسات مقيدة للمنافسة في مجال إبرام و منح الصفقات العمومية.

لكن تأخر تنصيب مجلس المنافسة الذي كان في حالة جمود، إذ لم يعد تنصيبه إلا في 15 يناير 2013، و ضعف الوعي بوجود المجلس و صلاحياته لدى اغلب المتعهدين، كلها عوامل ساهمت في ضعف حصيلة مجلس المنافسة في مجال التصدي للممارسات المقيدة للمنافسة أثناء إبرام و منح الصفقات العمومية.

فلم نعثر سوى على قضية واحدة اخطر فيها مجلس المنافسة تلقائياً في 08 جانفي 2017 بموجب قرار رقم 2017/01.

إذ توصل من خلال التحقيق فيما إلى قيام ثلاثة شركات ذات مسؤولية محدودة (odv plus, plus city, pub top)

بالاتفاق على اقتسام الأسواق بينها و هذا بمناسبة عرض يتعلق بتأجير مساحات ترويجية قدمته بلدية باب الواد بالعاصمة.

و استنتج المجلس قراره من ثمانية مؤشرات كالأتي:

أ. تواجد مقرات الشركات الثلاث في نفس البناية.

ب. التسيير المشترك للمؤسسات الثلاث.

ج. وجود مكتب استقبال مشترك بين الشركات الثلاث.

- د. التواصل السهل بين مستخدمي الشركات الثلاث.
هـ. التشابه في كفاءات تحرير الرسائل الجوابية للشركات المعنية.
و. الملكية المشتركة لرأس المال للشركات الثلاث.
ز. التعامل مع نفس المحاسب المعتمد ونفس الوثائق.
ح. صياغة العروض بشكل توافقي.³

خاتمة:

كان بالإمكان أن تلعب قواعد قانون المنافسة دورا محوريا في مجال مكافحة الفساد المرتبط بإبرام الصفقات العمومية لو سارت الأمور في الاتجاه الآتي:
* لو كانت النصوص خالية من الخلل و لم يكن الفصل بين إجراء طلب العروض و التراضي مجرد فصل شكلي يجعل اعتبار التراضي إجراء استثنائي لا محل له من الواقع العملي.

* لو لم يتم تعطيل مجلس المنافسة وتأخر عملية إعادة تنصيبه و تفعيله.

* لو كان هناك وعي حقيقي لدى المتعهدين بقواعد المنافسة في مجال الصفقات العمومية و وجود مجلس المنافسة كآلية لحمايتها.

* لقد نص التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في المادة 139 على أن تنظيم الصفقات العمومية سيصبح من اختصاص البرلمان بموجب قانون وليس من اختصاص رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي و لهذا يرجى أن يكون قانون الصفقات العمومية المرتقب متضمنا للآليات القانونية الفعالة و الضرورية للحد من الفساد في مجال هذا النوع من العقود التي يتم فيها صرف قدر كبير من المال العام.

³ - قرار مجلس المنافسة رقم 2018/06 المؤرخ في 19 جويلية 2018.

و يلاحظ أن المادة تحدثت على الصفقات العمومية فقط مما يجعلنا نستنتج بمفهوم المخالفة أن باقي عقود الدولة الأخرى و على رأسها تفويضات المرفق العام ستبقى من اختصاص التنظيم بموجب المادة 141 من الدستور المعدل سنة 2020 ممّا يجعل إشكالية تجاذب الاختصاص بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في مجال تنظيم عقود الدولة مستمرة.

الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية

والوقاية من الفساد ومكافحته

The legal nature of the supreme authority for transparency, prevention and control of corruption

نسيمة شيخ

جامعة بلحاج بوشعيب- عين تموشنت

Chikh_nassima@yahoo.fr

ملخص:

أنشأ المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كجهاز للحدّ من الفساد بموجب القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، غير أنّ هذه الهيئة تحوّلت إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي جعلها مؤسسة رقابية مستقلة، ودستر علاقاتها بالمجتمع المدني، وأوكل لها مهمة تدعيم قدراته في مجال مكافحة الفساد.

الكلمات المفتاحية: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؛

طبيعتها القانونية؛ مهامها؛ التعديل الدستوري 2020.

Abstract:

The Algerian legislature established the National Authority for the Prevention and Control of Corruption as a body to limit corruption according to Law No. 06/01 related to preventing and combating corruption. However, this body was transformed into the supreme authority for transparency, prevention and control of corruption in accordance with the constitutional amendment of the year 2020 that made it an independent monitoring institution. Its relations with civil society, and it was entrusted with the task of strengthening its capabilities in the field of fighting corruption.

Keywords: The supreme authority for transparency- prevention and control of corruption, Legal nature, Functions, Constitutional amendment 2020.

مقدمة:

تحقيقا لإستراتيجية مكافحة الفساد ومحاربهه وطنيا، استحدث المشرع الجزائري في تشريعاته آليات تمنع وتحدّ من انتشار جرائم الفساد، وذلك لمحاسبة المتورطين والمتسببين في أعمال الفساد، ومن بين هذه الآليات نجد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تحولت إلى سلطة حسب التعديل الدستوري لسنة 2020¹ في الفصل الرابع من الباب الرابع منه والمعنون بمؤسسات الرقابة.

وبمراجعة نصوص التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي تضمن أحكاما دستورية تعكس التزام الجزائر بتمسّكها بالعمل للوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها - وهو ما ورد في ديباجته- نجده عزّز مكانة وقدرات هيئات مكافحة الفساد من خلال التأسيس للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والتي جعلها مؤسسة رقابية مستقلة، ودستر علاقاتها بالمجتمع المدني، وأوكل لها مهمة تدعيم قدراته في مجال مكافحة الفساد.

إنّ استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته جاء ليؤكد وجود إرادة جادة للجزائر لمواصلة مكافحة الفساد وبدون هوادة، فالجدية والعزم موجود في القضاء على هذه الظاهرة التي تنخر الاقتصاد الوطني وتفسد الحياة العامة والسلوكات العامة في البلد، فهذه السلطة تعمل على إيجاد الآليات والميكانيزمات الضرورية لتكريس وتفعيل دور المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من خلال بعث مشروع الشبكة الوطنية للنزاهة، كما تسعى إلى إقامة شراكة أكثر فاعلية وتكاملية مع منظمات المجتمع المدني.

كما أنّ استحداث هذه السلطة جاء أيضا ليعزز ترسانة التشريعات والقوانين الخاصة بمكافحة الفساد على أكثر من مستوى، والتي تعبّر عن وجود إرادة سياسية في الضرب بيد من حديد، كل المتورطين في قضايا الفساد، ومن بينهم المسؤولين السابقين في الدولة، تلبية لنداء الحراك الشعبي، ولعلّ هذا يعتبر عربون ثقة حقيقية تستند عليه الدولة في المستقبل.

¹ الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1422 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في: 2020/12/30.

إذن، دسترة السلطة يظهر جدية الدولة في مسعاها لمحاربة الفساد والوقاية منه، فالجدية موجودة والنية والعزم موجودان في القضاء على هذه الظاهرة التي تنخر الاقتصاد الوطني وتفسد الحياة العامة والسلوكات العامة في البلد. ومنه كيف يتم تنظيم وتشكيل هذه السلطة؟ وما هي صلاحياتها؟ هذا ما سأحاول الإجابة عليه في هذه المداخلة.

يجب التنويه ببدء أن المؤسس الدستوري في المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نص على أن يحدّد القانون تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا صلاحياتها الأخرى، وفي انتظار صدور هذا القانون تواصل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عملها وفقا لأحكام القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹، وعليه نرجع إلى أحكام هذا القانون في كل ما يتعلق بالطبيعة القانونية للهيئة، وتشكيلتها، ومهامها وذلك على النحو التالي:

أولا- إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وطبيعتها القانونية: 1- إنشاء الهيئة:

نص المشرع الجزائري على إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تناول الباب الثالث من هذا القانون إنشاء الهيئة، ونظامها القانوني، واستقلاليتها، ومهامها، كما عالج أيضا تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق، وعلاقة الهيئة بالسلطة القضائية، والسر المهني، وإعداد تقرير سنوي ورفعته إلى رئيس الجمهورية في المواد من 17 إلى 24 منه.

ولقد نظم مشرعنا كيفية تكوين وعمل هذه الهيئة، وبين المهام المسندة إليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 والذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها² المعدل والمتمم³.

¹ القانون رقم 01/06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 2006/03/08.

² منشور في الجريدة الرسمية، العدد 74 الصادرة في 2006/11/22.

³ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 64/12 مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 7 فبراير سنة 2012، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 8، الصادرة في 2012/02/15.

بعد إنشاء هذه الهيئة¹، تمّ تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 نوفمبر 2010²، وأدى أعضاء الهيئة اليمينية القانونية في 4 يناير 2011 بمجلس قضاء الجزائر العاصمة بالصيغة التالية: " أقسم بالله العليّ العظيم، أن أقوم بعملٍ أحسن قيام، وأن أخلص في تأدية مهنتي وأكتم سرها وأسلك في كل الظروف سلوكا شريفا".

ومنذ إنشاء الهيئة، شرع أعضاؤها في إعداد نظامها الداخلي، الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي لهياكلها، والذي يتضمن مخططا تنظيميا ووظيفيا يتماشى والمهام المنوطة بها³.

تمّ إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وتعتبر هذه الهيئة سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى رئيس الجمهورية.

هذا وتتجسد استقلالية الهيئة من خلال اتخاذ التدابير التالية:

- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري⁴، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم.

- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.

- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

- ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء ممارستهم لمهامهم.

¹ يحدد مقر الهيئة بمدينة الجزائر طبقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المذكور أعلاه.

² منشور في الجريدة الرسمية، العدد 69، الصادرة في 2010/11/14.

والأعضاء المعينون بموجب هذا المرسوم هم: براهيم بوزبوجن، رئيسا، صبرية تمكيت زوجة بوقادوم، عضوة، عبد الكريم غريب، عضوا، عبد القادر بن يوسف، عضوا، أحمد غاي، عضوا، مسعود عابد، عضوا، عبد الكريم بالي، عضوا.

³ يحدد التنظيم الداخلي للهيئة في مكلفين بالدراسات و/أو مكاتب، بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة، ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على هذا النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية طبقا للمادتين 5 و15 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 سالف ذكره.

⁴ طبقا للمادة 23 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة، وكل خرق لهذا الالتزام يشكل جريمة إفشاء السر المهني المعاقب عليها في قانون العقوبات.

2- الطبيعة القانونية للهيئة:

لما كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة، فهي تتميز بمجموعة من الخصائص تميّزها عن باقي الهيئات الإدارية العمومية الأخرى، نذكر أهمها:

- إنشاء الهيئة وتحديد اختصاصها تم بموجب القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والقانون -كما هو معلوم- يصدر عن البرلمان بغرفتيه، ومن تم ساهم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مناقشة الطبيعة القانونية الخاصة بالهيئة، وتحديد مجال عملها، وصادقا على ذلك.

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته موضوعة لدى رئيس الجمهورية¹، الأمر الذي يجعلها تتمتع بقوة وهيبة عند أداء مهامها، وترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكل النقائص المعينة، والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء في إطار تنفيذ سياسة الوقاية من الفساد².

- يمارس رئيس وأعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهامهم بعد تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، لعهد مدتها خمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة³.

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مخولة بصلاحيات القوة العمومية، التي تتجسد من خلال تلقي ومعالجة التصريحات بالامتلاكات الخاصة ببعض فئات الأعوان العموميين، كالمندوبين المحليين في المجالس الشعبية المحلية، وكذا الشاغلين لوظائف عليا في الدولة، والذين يشغلون وظائف معرضة لمخاطر الفساد.

- إنّ تصنيف الهياكل الإدارية للهيئة، مماثلة لتصنيف الإدارات المركزية على مستوى الوزارات، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى تمكين الهيئة والهياكل التابعة لها من ممارسة مهامها في إطار علاقات تعاون تكون في نفس المستوى مع نظرائها في الدوائر الوزارية المختلفة.

¹ المادة 18 من القانون رقم 01/06، والمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، والمادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² المادة 24 من القانون رقم 01/06 سالف ذكره.

³ المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 سالف ذكره.

- لضمان الاستقلالية والحيدة لأنشطة الهيئة، نص المشرع على تكفل الدولة بتوفير كل الوسائل الضرورية لسير عملها حصريا في ميزانية الدولة¹.
- تتكون الموارد المالية للهيئة حصريا من مساهمة الدولة، إذ لا يسمح بأي تمويل للهيئة من مصادر أخرى، لاسيما من مصادر خاصة.
- تمويل الميزانية السنوية لعمل الهيئة من ميزانية النفقات المشتركة للدولة، ويخضع تنفيذ العمليات المالية وفقا لقواعد المحاسبة العمومية.
- ثانيا- تشكيله الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:
 - تتكون الهيئة من مجلس اليقظة والتقييم الممثل برئيسه، ومن هياكل إدارية.
 - 1- رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:
 - يتولى الرئيس إدارة وتسيير الهيئة، فيقوم بأعمال التوجيه والتسيير اليومي للهيئة، وهو مكلف بما يلي²:
 - إعداد برنامج عمل الهيئة، والمبادرة بكل عمل له علاقة بموضوع الوقاية من الفساد ومكافحته،
 - تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،
 - ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين،
 - إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم،
 - السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة ونظامها الداخلي،
 - إعداد وتنفيذ برامج تكوين لفائدة إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته،
 - تمثيل الهيئة أمام القضاء في كل أعمال الحياة المدنية، وتمثيلها لدى السلطات والمؤسسات الوطنية والدولية،
 - تحويل الملفات التي تتضمن أفعالا يُحتمل أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية بشأنها، عند الاقتضاء،

¹ يعدّ رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم، وتسجل ميزانيتها في الميزانية العامة للدولة، ويأمر رئيس الهيئة بصرف الميزانية، هذا وتشتمل ميزانية الهيئة على الإيرادات التي تتمثل في إعانات الدولة، والنفقات المتمثلة في نفقات التسيير ونفقات التجهيز، على أن يتولى مراقب مالي، يعينه الوزير المكلف بالمالية، مسك المحاسبة والرقابة المالية على الهيئة طبقا للمادة 21 وما يليها من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المذكور آنفا.

² انظر المادة 6 من المرسوم رقم 64/12 التي تتم أحكام المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المذكورين أعلاه.

- تطوير وتعزيز التعاون مع المنظمات الدولية الناشطة في مجال مكافحة الفساد، وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

- تكليف أعضاء مجلس اليقظة والتقييم بتنشيط فرق عمل موضوعاتية تنفيذيا لبرنامج عمل الهيئة، وكذا المشاركة والمساهمة في أعمال الفعاليات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

يساعد رئيس الهيئة مدير دراسات، يكلف على الخصوص بتحضير نشاطات الرئيس وتنظيمها في مجال الاتصالات مع المؤسسات العمومية، وكذا العلاقات مع الأجهزة الإعلامية والحركة الجمعوية¹.

2- مجلس اليقظة والتقييم :

يتكون مجلس اليقظة والتقييم من رئيس وستة أعضاء، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم بمرسوم رئاسي كذلك، ويتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها.

يتشكل مجلس اليقظة والتقييم الحالي من الأعضاء المعيّنين بموجب المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 14 سبتمبر 2016² وهم:

- محمد سبايي، رئيسا.

- خديجة مسلم، عضوا.

- ماية فاضل، زوجة سهلي، عضوا.

- عبد الجليل كسوسي، عضوا.

- نبيلة بوخيزة زوجة علام، عضوا

- عبد المالك يعقوبي، عضوا

- عبد الكريم بالي، عضوا

يجتمع مجلس اليقظة والتقييم مرة كل ثلاثة أشهر بناء على استدعاء من رئيسه، ويمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية في حالات الضرورة، ويؤدي المجلس رأيه في:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه،

¹ المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المذكور أعلاه.

² منشور في الجريدة الرسمية، العدد 55، الصادرة في 2016/09/21.

- مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد،
 - تقارير وآراء وتوصيات الهيئة،
 - المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة،
 - ميزانية الهيئة،
 - التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية والذي يعدّه رئيس الهيئة،
 - تحويل الملفات التي تتضمن وقائع يمكن أن تُكوّن جرائم إلى وزير العدل حافظ الأختام،
 - الحصيلة السنوية للهيئة،
 - التقييم الدوري للآليات القانونية والإجراءات الإدارية في مجال الوقاية من الفساد بهدف قياس فعاليتها.
- يعدّ 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، ويحرر في الأخير محضر نهائي عن أشغال الهيئة.

3- الهياكل الإدارية للهيئة :

حتى تقوم الهيئة بمهامها المنوطة بها، فإنها تزود بأمانة عامة¹، وثلاثة أقسام: قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس، وقسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات، وقسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي، وهو ما سنتناوله تباعا.

أ- الأمانة العامة :

توضع الأمانة العامة تحت سلطة أمين عام، يعيّن بموجب مرسوم رئاسي، بحيث يتولى هذا الأخير التسيير الإداري والمالي للهيئة، تحت سلطة رئيسها، ويكلف على الخصوص بما يلي:

- تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها،
- السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة،
- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصيلة نشاطات الهيئة بالانصال مع رؤساء الأقسام،
- ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

¹ يتولى الأمين العام للهيئة أمانة مجلس اليقظة والتقييم.

- تعيين نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل، ونائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة.

ب- قسم الوثائق والتحليل والتأسيس:

يكلف قسم الوثائق والتحليل والتأسيس على الخصوص بالمهام التالية:
- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية، بغية تحديد نماذج الفساد وطرقه، 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، وعلى مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية على ضوء تنفيذها.

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

- تصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها، سواء كانت موجهة 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.

ج- قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات:

يكلف قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات على الخصوص بالمهام التالية:
- تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين، بحيث يكون التصريح بامتلاكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة، ويكون

محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر¹.

- اقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالملكات، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية.

- معالجة التصريحات بالملكات، وتصنيفها، وحفظها.

- استغلال التصريحات المتضمنة تغييراً في الذمة المالية.

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

- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

- د- قسم التنسيق والتعاون الدولي²:

يكلف قسم التنسيق والتعاون الدولي على الخصوص بالمهام التالية:

- تحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى، بغرض جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد³.

- القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها الموجودة، بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد.

- تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارساته.

- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات الفساد التي يمكن أن تكون محل متابعات قضائية، والسهر على إيجاد الحلول المناسبة لها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني، والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منظم ومفيد في توحيد مقاييس

¹ المادة 2/6 من القانون رقم 06/01 المذكور أعلاه.

² أضيف هذا القسم بموجب المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 413/06 سالف ذكره.

³ يراجع نص المادتين 20 و 21 من القانون رقم 06/01 المذكور أعلاه.

الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته، وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان.

- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيّنة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضراراً بمصالح البلاد بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها.

- المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك .

- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

يساعد رئيس كل قسم أربع رؤساء دراسات، في ممارسة الصلاحيات الموكلة إليه، ويساعد رؤساء الدراسات أشخاص مكلفون بالدراسات¹.

نشير هنا أن وظائف الأمين العام، ورؤساء الأقسام، ومديرو الدراسات، ورئيس الدراسات، ونائب المدير، هي وظائف عليا في الدولة، ويتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من رئيس الهيئة .

يحدد النظام التعويضي المطبق على أعضاء مجلس اليقظة والتقييم، وكذا نظام أجور الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالهيئة بموجب نص خاص².

ثالثاً: مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

تكلف الهيئة بعدة مهام تتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه، على أنّ أهم هذه المهام نجملها فيما يلي³:

¹ انظر المادة 13 مكرر 1 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 سالف ذكره.

² انظر المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 سالف ذكره.

³ حددت المادة 20 من القانون رقم 01/06 المذكور أعلاه مهام الهيئة.

كما نص المؤسس الدستوري على مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي جاء نصها كالآتي: " تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية:

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسير على تنفيذها ومتابعتها.

- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.

- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية.

- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.

- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.

- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد".

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تجسد مبادئ دولة القانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
- تقديم توجهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد، والتعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.
- تلقي التصريحات بالملتمكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية، ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها، والسهر على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 1/6-3 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹.
- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.
- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية المنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.
- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.
- البحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها.
- إعداد التقرير السنوي الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية.

¹ تنص المادة 1/6-3 من القانون 01/06 على ما يلي: " يكون التصريح بالملتمكات الخاص برئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل، والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم. يصرح القضاة بممتلكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا."

- تلقي التصريحات بالملكات الخاصة بالمنتخبين المحليين وبعض الفئات من الأعدان العموميين.

- تلقي التصريحات المتعلقة بالتوظيف بالتزامن مع المستخدمين السابقين طبقا للشروط المحددة في الأمر رقم 01/07 المؤرخ في 14 مارس 2007 المتعلق بتضارب المصالح والالتزامات الخاصة ببعض الوظائف المناصب.

هذا، وحتى تتمكن الهيئة من القيام بهذه المهام، يمكنها أن تطلب مساعدة أية 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، كما لها أن تطلب من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر، أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، على أن كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق المطلوبة، يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة، طبقا للمادة 21 من القانون رقم 01/06 المذكور أعلاه، وإذا توصلت الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، فإنها تحوّل الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، والذي يخطر بدوره النائب العام المختص من أجل تحريك الدعوى العمومية إذا اقتضى الأمر ذلك.

الخاتمة:

نخلص مما تقدم، أن إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والمهام المنوطة بها، تدل دلالة واضحة وتعبيرا قويا على إرادة الدولة وحرصها على مواجهة ظاهرة الفساد، انسجاما مع الأحكام المدرجة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي وقعت الجزائر وصادقت عليها، ومع ما جاء به القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي اعتبر هذه الهيئة سلطة إدارية مستقلة ذات طبيعة رقابية، ولها صلاحيات موسعة بما فيها صلاحيات السلطة العمومية، لا تقتصر مهمتها على تخزين وحفظ التصريحات التي تقدم إليها، وإنما يلزمها القانون بمعالجتها واستغلالها، واتخاذ الإجراءات القانونية إذا لزم الأمر. كما أن التعديل الدستوري لسنة 2020 عزز مكانة وقدرات هيئات مكافحة الفساد من خلال التأسيس للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، التي جعلها مؤسسة رقابية ودستر علاقاتها بالمجتمع المدني وأوكل لها مهمة تدعيم قدراته في مجال مكافحة الفساد.

وبهذا الصدد نأمل من المشرع الإسراع في إصدار القانون الذي ينظم تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ويبيّن صلاحياتها ومهامها وأهدافها، وفي انتظار ذلك يبقى العمل بالمشروع التمهيدي للإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته - والتي يمتد تنفيذها على مدار خمس سنوات من 2021 إلى 2025- الذي يرمي على وجه الخصوص ترقية ثقافة نبذ الفساد في أوساط المجتمع، وتعزيز الديمقراطية التشاركية والرقابة المجتمعية على تسيير الشأن العام، وتفعيل دور الحركة الجمعوية في مجال الوقاية من الفساد، وإشراك وسائل الإعلام في الوقاية من الفساد ومكافحته وتشجيع التبليغ عن الفساد.

مدى تكريس آلية الإبلاغ عن الفساد في التشريعات الداخلية للدول،

دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي، التونسي والجزائري

**The establishment of a corruption reporting mechanism in the
internal legislation of countries, comparative study of French,
Tunisian and Algerian legislation**

موري سفيان

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر

mouri.sofiane1985@gmail.com

الملخص: يُشكّل الإبلاغ عن الفساد من الآليات التي أظهرت نجاعتها عملياً لاسيّما بعد الكشف عن قضايا الفساد وفضحها؛ بحيث تُساهم في الوقاية ومكافحة الفساد سواءً في القطاع العام أو الخاص وعلى المستويين الدولي والداخلي. استوجب نظراً لحدّثة الاهتمام بألية الإبلاغ التطرق إلى أهمية دور المبلغين في الحيلولة دون وقوع مثل هذه الجرائم ومن ثمّة تفادي النتائج والآثار الخطيرة التي قد تنجم عنها، ويرجع الفضل لاتفاقيات مكافحة الفساد في بلورة هذه الآلية وتبيان أهميتها، ممّا دفع الدول إلى الاهتمام بها بموجب نصوص مواد في قوانين مكافحة الفساد، كما هو معمول به في التشريع الفرنسي، ودول أخرى مثل تونس، التي قامت بسن قانون خاص بتنظيم آلية الإبلاغ وحماية المبلغين، ودول أخرى لم ترق تشريعاتها الداخلية إلى درجة الاهتمام الفعلي بهذه الآلية لاسيّما في القانون الجزائري.

الكلمات المفتاحية: الإبلاغ عن الفساد، حماية مبلغى الفساد ، مكافحة الفساد.

Abstract: Reporting is one of the mechanisms that has proven to be effective on the ground, especially after international corruption cases. This mechanism of corruption facts contributes significantly in the prevention and fight against corruption. The importance of this mechanism has been demonstrated thanks to international conventions, which has prompted states to adopt legal provisions regulating the denunciation of corruption in anti-corruption laws, as in the case of France, and other countries. like Tunisia, have chosen to promulgate a law specially dedicated to the denunciation of corruption, but unfortunately several states like the case of Algeria, their legislation in this matter has not yet reached the degree of effectiveness.

Keywords: The denunciation, Whistleblower protection, corruption

مقدمة

إنّ أهمية آلية الإبلاغ في مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص لم تقتصر على اعتراف المنظمات الدولية، لاسيّما في اتفاقيات مكافحة الفساد¹؛ وإنّما بادرت بعض الدول إلى تكريسها بموجب نصوص قانونية وطنية، وهذا الاعتراف الداخلي راجع إلى النداءات المتكرّرة والحملات العديدة التي تشهها هذه المنظمات الدولية في سبيل دعوة الدول إلى تكريس هذه الآلية من جهة، ومن جهة أخرى، المتطلبات الجديدة لمكافحة الفساد تستدعي عدم الاقتصار على آليات مكافحة التقليدية، وإنّما ينبغي مواكبة هذا الإجراء المنظّم باتخاذ تدابير جديدة أكثر فعالية منها الإبلاغ عن الفساد.

يستدعي لدراسة إجراء الإبلاغ عن الفساد باعتباره آلية جديدة لمحاربة الفساد، البحث في مدى وجود تكريس حقيقي لهذه الآلية في التشريع الفرنسي، التونسي، والجزائري؟

للإجابة على هذه الإشكالية يتعيّن إتباع المنهج الاستقرائي، بحيث يستوجب إبراز مختلف التدابير القانونية التي تتضمن آلية الإبلاغ عن الفساد وكذا تحليل مختلف النصوص القانونية المرتبطة بهذا الموضوع لتبيان، إبراز، وإظهار مواطن ضعفها في ضمان فعالية مكافحة الفساد، هذا إلى جانب إجراء دراسة مقارنة تتمثل في اختلاف الدول في معالجتها لآلية الإبلاغ عن الفساد، فهناك من الدول التي وضعت أحكام تتعلق بالإبلاغ وحماية المبلغين في القانون الخاص بمكافحة الفساد، وهو موقف المشرع الفرنسي (أولاً)، وهناك دول أخرى كرّست تشريعاً مستقلاً لتنظيم مسألة الإبلاغ وحماية المبلغين عن أفعال الفساد، كما هو الحال في القانون التونسي (ثانياً)؛ وهناك دول أخرى اكتفت بالإشارة إلى هذه الآلية دون وضع نصوص وأحكام خاصة لتنظيمها وهذا هو موقف المشرع الجزائري (ثالثاً).

¹ - للتفصيل أكثر حول مسألة الاعتراف الدولي بآلية الإبلاغ عن الفساد، أنظر: موري سفيان، "الإبلاغ عن الفساد: آلية تستوجب تفعيل على المستوى الدولي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 10، عدد 3، 2019، صص 474-488.

أولاً: آلية الإبلاغ عن الفساد في القانون الفرنسي

أصدرت فرنسا في ديسمبر سنة 2016 واحد من أنجع قوانين مكافحة الفساد في العالم؛ بحيث حظي موضوع الإبلاغ عن الفساد اهتمام القانون رقم 1691-2016، المتعلق بالشفافية، مكافحة الفساد وتطوير الحياة الاقتصادية¹، وجاء هذا القانون بعدة أحكام خاصة بتنظيم آلية الإبلاغ من الفساد، بدءاً بتعريف المبلغ عن أفعال الفساد الذي يشوبه غموض في تحديد صفته (أ)، ومروراً بمعالجة الإبلاغ (ب)، وأخيراً تناول مسألة الحماية والتي تُعتبر الشرط الأساسي لتقرير فعالية هذه الآلية في مواجهة الفساد (ج).

أ- إشكالية تحديد صفة المبلغ عن الفساد

اعتبرت المادة السادسة من القانون المتعلق بالشفافية، مكافحة الفساد وتطوير الحياة الاقتصادية مبلغاً الفساد، بأنه الشخص الطبيعي الذي يكشف أو يُبلغ بحسن النية، جريمة أو جنحة، انتهاك جسيم وإرادي لالتزام دولي صادقت عليه فرنسا أو أقرته، عمل انفرادي لمنظمة دولية تُتخذ كأساس لمثل هذا الالتزام، لقانون أو تنظيم، تهديد أو إضرار جسيمين للمصلحة العامة، والتي يكون للمبلغ علماً بها². يتضح من خلال التعريف القانوني لمبلغ الفساد أنّ الإبلاغ غير محصور على الأفعال التي لها تكييف جزائي أي الجرح والجنایات؛ وإنّما يشمل الإبلاغ، كل انتهاك لالتزام دولي أو تهديد أو إضرار بالمصلحة العامة³، وهذا ما يُعطي لمبليغي

¹- Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n° 0287 du 10 décembre 2016, in :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id>

²- « Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance ». Art. 6, du la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, Op.cit.

³- LECOURT Arnaud, « Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi (Sapin2) », RTD Com, n°1, 2017, p. 104.

الفساد نطاق واسع في التنديد أو الكشف عن الأفعال غير مشروعة أو غير قانونية؛ كما يُفهم أن الشخص الطبيعي يمكن أن يكون موظف أو عامل أو شخص آخر. لكن ما ينبغي الإشارة إليه، أنّ هذا التعريف اقتصر فقط على اعتبار المبلغ شخص طبيعي، ومن ثمة تمّ إقصاء الأشخاص المعنوية من نطاقه، وهذا ما يُعتبر انتقاد لهذا التعريف على أساس أنّه يمكن أن يكون الإبلاغ عن طريق النقابات مثلاً أو عن طريق الجمعيات.

ب- الاهتمام بالإبلاغ عن الفساد كآلية فعالة لمواجهة الفساد

يتعيّن على مبغّي الفساد احترام مجموعة من الإجراءات التي أقرّها القانون المتعلق بالشفافية، مكافحة الفساد وتطوير الحياة الاقتصادية، لاسيّما ما يتصل بالأشخاص المؤهلة لتلقي الإبلاغ؛ بحيث يستوجب أن يُرفع الإبلاغ أولاً إلى المسؤول المباشر أو غير المباشر في هرم السلطة الرئاسية، إلى صاحب العمل أو ممثله؛ وفي حالة تماطل هؤلاء الأشخاص في معالجة الإبلاغ في مدة معقولة، يُرفع الإبلاغ إلى السلطة القضائية، إلى السلطة الإدارية، أو إلى التنظيمات المهنية؛ وإذا لم يُعالج الإبلاغ من طرف هذه الهيئات في مدة ثلاثة أشهر، يمكن نشر هذا التبليغ علانياً¹.

يستوجب على الأشخاص المعنوية العامة والخاصة والتي توظف على الأقل 50 عامل، وعلى مختلف المصالح الإدارية للدولة، وعلى البلديات التي يفوق عدد سكانها عن عشرة ألف، وكذا على المؤسسات العمومية والتعاونيات ما بين البلديات، اتخاذ الإجراءات الضرورية والمناسبة لاستقبال الإبلاغ عن الفساد². والجدير بالذكر أنّ كل شخص يمكن له رفع الإبلاغ إلى هيئة الدفاع عن الحقوق³، من أجل إرشاده إلى الجهة المؤهلة لتلقي الإبلاغ.

1- Art. 8 du la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, Op.cit.

2- LECOURT Arnaud, Op.cit, p. 104.

3- Le Défenseur des droits est une institution indépendante de l'État. Créée en 2011 et inscrite dans la Constitution, elle s'est vu confier deux missions : Défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés ; Et permettre l'égalité de tous et toutes dans l'accès aux droits.in <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/organisation/defenseur>

يتطلب على كل الهيئات والأشخاص التي تتلقى معلومات حول أفعال الفساد، أن تحافظ على سرية المبلغ ولا يجوز إفشاء هويته إلاّ مع السلطة القضائية وبرضا المبلغ. كما لا يتعيّن إفشاء هوية الشخص المتهم إلاّ مع السلطة القضائية عند وجود أدلة قاطعة عن الفعل المبلغ من أجله؛ وكل من أفشى هوية المبلغ والشخص المعني بالإبلاغ، يُعاقب بسنتين حبس وغرامة مالية تُقدر بثلاثين ألف أورو¹.

يبدو أنّ المشرع الفرنسي يريد أن يُولي اهتمام كبير لآلية الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، لاسيّما أن التأكيد على احترام سرية المبلغ تحت طائلة العقوبات الجزائية، من شأنه أن يُحفز من الإبلاغ عن أفعال الفساد ويزيد من درجة الثقة التي تجمع المبلغ مع الهيئات المختصة بتلقي الإبلاغ.
ج- عن ضرورة تكريس حماية فعّالة لمبلغي الفساد

تبقى فعالية آلية الإبلاغ في محاربة الفساد مرهونة بمدى وجود تدابير ناجعة لحماية المبلغين؛ بحيث الإشكال الحقيقي الذي يُحدّد من نجاعة هذه الآلية، هو مدى التوفيق بين الإبلاغ عن أفعال الفساد والالتزام بالسر المهني؟ هذا الالتزام الأخير الذي يُصعّب وفي كثير من الدول من مهمة الإبلاغ، لأنّ المبلغ يُمكن أن يجد نفسه متهم ومتابع جزائيا بتهمة إفشاء معلومات سرية²؛ وربما ما يزيد من تردّد المبلغين كذلك هو الطابع الخاص لجرائم الفساد والتي تتسم بالتعقيد والسرّية وصعوبة إثباتها بالطرق التقليدية.

أتى المشرع الفرنسي بحل لهذا الإشكال في نص المادة 122 فقرة 9 من قانون العقوبات الفرنسي؛ بحيث لا يُعتبر مسؤول جزائياً الشخص الذي ينتهك لالتزام بالسر المهني، عندما يكون إفشاء معلومات ضرورية ومناسبة للحفاظ على المصالح، والتي تدخل في احترام إجراءات الإبلاغ المنصوص عليها في القانون، والشخص المعني يُلبي المعايير الخاصة بتعريف المبلغ والمنصوص عليها في القانون المتعلق بالشفافية، مكافحة الفساد وتطوير الحياة الاقتصادية³؛ جاء هذا النص

¹- Art. 9 du la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, Op.cit.

²- BOUTON Jacqueline, « Vers une généralisation du lanceur d'alerte en droit français », Revue de Droit de Travail, n° 7, Dalloz, 2014, p. 471.

³- «N'est pas pénalement responsable ; la personne qui porte atteinte à un secret protégé par la loi, dès lors que cette divulgation est nécessaire et proportionnée à

بصفة مَوْسعة فلا يشمل فقط الإبلاغ عن الفساد وإتّما كل إبلاغ عن المعلومات والتي تُساهم في الحفاظ على المصالح سواءً في المجال البيئي مثلاً أو في المجال الصحي.

منح القانون الفرنسي المتعلق بالشفافية، مكافحة الفساد وتطوير الحياة الاقتصادية للمبلغ حماية متعدّدة، لاسيّما تفادي كل أشكال الانتقام خاصة في المحيط العملي؛ بحيث يُعدل هذا القانون أحكام المادة 1132 فقرة 3 من قانون العمل الفرنسي، والتي تنص على عدم جواز استبعاد أي شخص من إجراءات التوظيف أو من الوصول إلى تربيص أو لفترة تربيص مهني. كما لا يمكن معاقبة أي عامل، بفصله أو أن يكون محل إجراءات تمييزية، مباشرة أو غير مباشرة، ولاسيّما فيما يتعلق بالأجر¹. وتجدر الإشارة إلى أنّ نفس الحماية مقرّرة للموظفين العموميين أيضاً².

بما أنّ الحماية الفعالة تقتضي وجود عقوبات تُوّقع عند الإخلال بتدابير حماية المبلغين، فإنّه ووفقاً لنص المادة 13 من القانون المتعلق بالشفافية، مكافحة الفساد وتطوير الحياة الاقتصادية، فيُعاقب كل شخص يُعيق وبأي شكل من

la sauvegarde des intérêts en cause. Qu'elle intervient dans le respect des procédures de signalement ; définies par la loi et que la personne répond aux critères de définition du lanceur d'alerte ; prévus à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence ; à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ». Art. 122-9 du code pénal Français, décembre 2017, in: https://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719

¹ - « Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération... », Art. L1132-3-3 du code de travail français, janvier 2018, in :

https://www.cjoint.com/doc/18_01/HApmt11KtOE_codedutravail2018.pdf

² - Voir pour plus de détails, Art. 6 ter A, du la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, version consolidée au 24 janvier 2018, in :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704>

الأشكال عملية إيصال الإبلاغ إلى الأشخاص أو الهيئات المختصة باستقبال هذا الإبلاغ، بعام حبس وغرامة تُقدر بخمسة عشر ألف أورو¹.

ثانياً: الإبلاغ عن الفساد في القانون التونسي

قطعت دولة تونس شوطاً كبيراً في مجال مكافحة الفساد، وهذا بعد الثورة التونسية في سنة 2011، أين تمّ إصدار قانون خاص بمكافحة الفساد ألا وهو المرسوم الإطاري رقم 120 لسنة 2011²؛ وانطلاقاً من التزامها بتنفيذ أحكام المواد 8 و33 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي صادقت عليها في سنة 2008، وأحكام الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المصادق عليها في سنة 2010، لاسيّما المادة 14 منها³، فقد تبنى المشرع التونسي في 07 مارس سنة 2017 قانون خاص يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين⁴، هذا القانون الذي يمكن وصفه بأحد القوانين الأكثر الماماً بكل التفاصيل الضرورية لتفعيل آلية الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين في القطاع العام والخاص.

يستدعي لإبراز مدى فعالية آلية الإبلاغ عن الفساد في القانون التونسي، تناول التحديد القانوني الموسع للمبلغ (أ)، وكذا تبيان كيفية الإبلاغ عن أفعال الفساد (ب)، وأخيراً التطرق إلى تدابير الحماية التي جاء بها القانون المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين (ج).

أ- التحديد القانوني الموسع لصفة المبلغ

يُراد بالمبلغ حسب المادة الثانية من القانون التونسي المتعلق بالإبلاغ وحماية المبلغين، كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بحسن النية بإبلاغ السلطات المختصة بمعلومات تمثل قرائن جدية أو تبعث على الاعتقاد جدياً بوجود أعمال

¹ - Art. 13 du la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, Op.cit.

² - مرسوم إطاري عدد 120 لسنة 2011، مؤرخ في 14 نوفمبر 2011، يتعلق بمكافحة الفساد، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 88، مؤرخ في 18 نوفمبر 2011.

³ - KADDOUR Souheil, « Les lanceurs d'alerte dans les pays en transition démocratique : les enseignements tirés de l'expérience tunisienne. », La Revue des Droits de l'Homme, n° 10, 2016.

⁴ - قانون أساسي عدد 10 لسنة 2017، مؤرخ في 7 مارس 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 20، مؤرخ في 10 مارس 2017.

فساد قصد الكشف عن مرتكبيها وذلك طبقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون¹.

قدّم القانون التونسي تعريفاً موسّع للمبلغ؛ بحيث يشمل كل شخص، أي بدون تحديد إن كان موظف أو عامل فقط، ولم يقتصر كما هو الحال في القانون الفرنسي على الشخص الطبيعي فقط، وإنّما شمل أيضاً الشخص المعنوي، وهو ما يزيد من فعالية آلية الإبلاغ عن الفساد لاسيّما إمكانية تقديم الإبلاغ من طرف الجمعيات والنقابات. كما لم يشترط هذا القانون وجود قرائن تُثبت قيام الفعل الإجرامي، وإنّما يكفي تقديم قرائن تبعث الاعتقاد الجدي بوجود أعمال الفساد، وهو شيء مهم في الوقت الذي يصعب الحصول على أدلة إثبات قاطعة في جرائم الفساد، وبالتالي فقبول الإبلاغ بدون أدلة قاطعة وكاملة من شأنه اتخاذ الإجراءات الضرورية ومن المصالح المختصة للتحقيق وجمع الأدلة الثبوتية بما لها من إمكانيات لذلك.

أغفل المشرع التونسي عن تعريف الإبلاغ واكتفى فقط بتعريف المبلغ، لكن يمكن استنباط المقصود بالإبلاغ على أنّه تقديم معلومات ومعطيات بناء على وجود قرائن جدية عن حالات وأفعال الفساد، وكذا مساعدة السلطات المختصة على كشف الفساد².

ب- تبسيط إجراءات الإبلاغ عن الفساد

يشترط لتوفير حماية قانونية للمبلغ عن أفعال الفساد احترام مجموعة من الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية التي يتطلبها قبول الإبلاغ عن الفساد؛ بحيث يتعيّن على المبلغ أن يوجه الإبلاغ عن الفساد وجوباً لهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد³، لكن هذا لا يمنع المبلغ من اللجوء مباشرة إلى القضاء¹، وهذا

¹ - المادة الثانية من قانون أساسي عدد 10 لسنة 2017، السالف الذكر.

² - في هذا الشأن ينبغي التفرقة بين الإبلاغ عن الفساد الذي هو إجراء مادي يُولد معلومات من شأنها أن تصبح مصدراً لمتابعة جزائية، بينما تقديم شكوى هو إجراء شكلي يُولد حقوق ومراكز قانونية، أنظر للتفصيل أكثر:

BARLATIER Jérôme, « De l'enquête au renseignement, changement de paradigme pour la victime », Revue Actualité Juridique Pénal, Dalloz, 2020, p.5

³ - أنظر فيما يخص الطبيعة القانونية لهذه الهيئة ومختلف اختصاصاتها، القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017، مؤرخ في 24 أوت 2017، يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 71-70، مؤرخ في 5 سبتمبر 2017.

عكس ما هو وارد في القانون الفرنسي، أين اشترط أن يكون الإبلاغ أولاً أمام الرئيس السلمي، ثم أمام الهيئات القضائية أو الإدارية. كما يمكن للمبلغ كذلك الإبلاغ عن حالات الفساد عبر المنظومة الالكترونية الرسمية المخصصة للغرض²، وهذا ما يُعتبر إجراء عملي في حالة الاستعجال في تقديم المعلومات الضرورية التي تهدف إلى الكشف عن أفعال الفساد.

يجب على المبلغ أن يكشف هويته عن الإبلاغ عن الفساد أمام الهيئة، وله أن يطلب الحفاظ على سرية هويته في جميع مراحل التثبّت من إبلاغه³؛ وتتولى الهيئة اتخاذ التدابير اللازمة للتحقق من صحة المعطيات التي قدّمها المبلغ، وفي هذا الشأن تقوم بإعداد تقرير حول الأعمال موضوع الإبلاغ وإعلام المبلغ بنتائج تقريرها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم الإبلاغ؛ وتقوم في نفس الوقت بإحالة التقرير إلى الهياكل (المؤسسات) المعنية والتي يتعيّن عليها اتخاذ الإجراءات الضرورية عند وجود شبهة فساد، لاسيّما اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الفاعل، أو إحالة الملف إلى النيابة العامة إذا كانت الأفعال المرتكبة معاقبا عليها جزائياً، وفي جميع الحالات على الهيكل المعني أن يُحيل نتائج الأبحاث والتقارير موضوع الإبلاغ على الهيئة التي عليها أن تتخذ ما تراه صالحاً من إجراءات⁴.

يتبيّن من خلال استقراء مختلف الإجراءات الضرورية لصحة الإبلاغ عن الفساد، أنّ الإبلاغ هو التزاماً قانونياً ولا يُعد مجرد التزام أخلاقي، وهذا ما يظهر من خلال التأطير القانوني لمختلف التفاصيل التي يتطلبها الإبلاغ. كما أنّ الإبلاغ عن حالة الفساد لا تستلزم إثبات واقعة الفساد، فهو يقع ضمن اختصاص الجهة المعنية بذلك، ويكفي فقط الاعتقاد بجديّة بوجود شُبهات الفساد، هذا ما يجعل الإبلاغ عن الفساد أداة فعالة في الكشف عن الفساد ومكافحته، نظراً لما تتّسم به ممارسات الفساد بالسرية وصعوبة الإثبات.

ج- تكريس تدابير فعّالة لحماية مبلغّي الفساد

¹ - المادة السادسة من القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017، السابق الذكر.

² - المادة التاسعة من نفس القانون.

³ - المادة 11 من القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017، السابق الذكر.

⁴ - للتفصيل أكثر في هذه الإجراءات، أنظر المواد، 14، 15، 17، من القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017، السابق الذكر.

يُعتبر القانون التونسي المتعلق بالإبلاغ عن الفساد أرضية تشريعية ومؤسساتية لحماية المبلغين عن الفساد، وقد تضمّن عدّة تدابير وآليات لضمان حماية فعّالة للمبلغين، خاصةً ما يتعلق بحماية المعلومات الشخصية والحفاظ على سرية هوية المبلّغ؛ بحيث تؤكّد المادة 22 من القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017، على إلزامية الحفاظ على سرية هوية المبلغ بشكل كامل من قِبل الهيئة ولا تكشف إلاّ بعد موافقته المسبقة والكتابية، وعند سماع المبلغ كشاهد أمام القضاء فيتعين على الجهة القضائية اتخاذ ما قد يلزم من تدابير لحماية سرية هويته¹.

يُشكّل الالتزام بالسر المهني أكبر عقبة تقف أمام فعالية آلية التبليغ، وفي هذا الشأن، تحدّد موقف المشرع التونسي برفض تسليط أية عقوبة على المبلغ على أساس مخالفته للسر المهني أو لواجب التحفظ بمناسبة الإبلاغ عن الفساد²، وزيادة على ذلك، ينتفع المبلغ بالحماية من كل شكل من أشكال الانتقام أو التمييز أو التهيب أو القمع، ويستفيد من هذه الحماية أيضاً الأشخاص وثيقي الصلة بالمبلغ، وهذا ما يميّز القانون التونسي عن القانون الفرنسي والذي لم يُشير إلى إمكانية حماية الأشخاص المقربين من المبلّغ، وهذا ما يدفعنا إلى القول بأنّ القانون التونسي مستوحى من القانون الإيطالي الذي يفرض حماية من الانتقام للمبلغ ولعائلته.

منح المشرع التونسي كذلك حماية للمبلّغ من الأعباء التي قد يتحملها لإثبات؛ بحيث لا يُلزم بإقامة الحجة على المعلومات التي قام بإبلاغها³. كما أنّ الشيء الجديد الذي جاء به القانون التونسي المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين هو إمكانية منح مكافأة مالية للمبلغين الذين أدى إبلاغهم إلى الحيلولة دون ارتكاب أي من جرائم الفساد في القطاع العام أو إلى اكتشافها أو اكتشاف مرتكبها أو البعض منهم أو استرداد الأموال المتأتية منها⁴، هذا الامتياز من شأنه أن يُحفز على الإبلاغ عن حالات الفساد، لكن في القطاع العام فقط، وتمّ إقصاء المكافأة في

¹ - للتفصيل أكثر، أنظر، كرشيد مازن، النظام القانوني لحماية المبلّغين عن الفساد على ضوء القانون الأساسي عدد 10، مؤرخ في 7 مارس 2017، والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، مقال منشورة في الموقع: inluc.tn/fileadmin/docs/loi_protec.pdf

² - المادة 23 من القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017، السابق الذكر.

³ - المادة 20 من نفس القانون.

⁴ - المادة 28 من نفس القانون.

القطاع الخاص؛ وبهذا حدّ المشرع التونسي حدو المشرع الأمريكي الذي يتخذ المكافأة كمبدأ في مجالات عديدة لاسيّما في التشجيع على كشف أفعال الفساد¹.

ثالثاً: موقف المشرع الجزائري من آلية الإبلاغ عن الفساد

لعبت اتفاقيات مكافحة الفساد دوراً هاماً في وضع إطار قانوني دولي لمواجهة الفساد، ولم يكن هدفها محصور فقط على تبيان وإظهار آليات مكافحة الفساد؛ وإنما إلزام الدول الأطراف في ضرورة تبني أحكامها في قوانينها الداخلية، سواءً بتعديل إطارها القانوني المتعلق بمكافحة الفساد، أو بإصدار قوانين جديدة لمحاربة هذه الظاهرة، وهو ما لبيّ به المشرع الجزائري بإصداره لقانون خاص بالوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006² بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004³، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته سنة 2006⁴.

يتميّز موقف المشرع الجزائري فيما يخص آلية الإبلاغ عن الفساد بعدم الانسجام مع الالتزامات الدولية التي انضمت إليها من جهة (أ)، وانعدام الإرادة

¹ - « Aux Etats Unis, l'attribution d'une récompense suit logiquement la tradition du (chasseur de prime). La loi américaine DODD FRANK ACT de 2011, incite à la dénonciation, par exemple, BIRKENFELD Bradly, ancien banquier d'UBS (Banque Suisse), a touché la somme astronomique de 104 millions de dollars en 2012 après avoir dénoncé en 2005 les pratiques illégales de la banque suisse ». ARDUIN Aurélie, BERGER Charlotte et autres, Lanceurs d'alerte VS secret d'affaire, in: europe.vivianedebeaufort.fr/.../Exposé-Lanceurs-alerte-et-Secret-des-affaires-MS-DAI...

² - قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر.ج. عدد 14 مؤرخ في 08 مارس سنة 2006، متمم بقانون رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، ج. ر.ج. عدد 50 مؤرخ في 01 سبتمبر سنة 2010، معدل ومتمم بقانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت سنة 2011، ج. ر.ج. عدد 44 مؤرخ في 10 أوت سنة 2011.

³ - مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أبريل سنة 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، ج. ر.ج. عدد 26 مؤرخ في 25 أبريل سنة 2004.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 أبريل سنة 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية سنة 2003، ج. ر.ج. عدد 24 مؤرخ في 16 أبريل سنة 2006. - وصادقت كذلك الجزائر على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة في 21 ديسمبر سنة 2010، بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249 مؤرخ في 8 ديسمبر سنة 2014، ج. ر.ج. عدد 54 مؤرخ في 21 ديسمبر سنة 2014.

السياسية كذلك في الاتجاه نحو وضع نصوص قانونية تتعلق بالإبلاغ عن الفساد
وحماية المبلغين (ب).

أ-عدم انسجام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مع اتفاقيات مكافحة
الفساد

تنص المادة 45 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والتي جاءت
تحت عنوان، حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا، على أن: "يُعاقب بالحبس
من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات، وبغرامة مالية من 50.000 إلى 500.000
دج، كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو التهريب أو التهديد بأيّة طريقة كانت وبأي شكل
من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلتهم وسائر
الأشخاص الوثقي الصلة بهم".

يتضح من خلال هذا النص منذ الوهلة الأولى، إدماج مبلغ الفساد في
نفس فئة الشاهد والخبير والضحية؛ في حين جاءت نص المادة 33 من اتفاقية الأمم
المتحدة لمكافحة الفساد خصيصاً لدعوة الدول على اتخاذ ما قد يلزم من تدابير
لتوفير الحماية لمبلغ الفساد.

أغفل المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته عن تحديد
المقصود بالمبلغ، فإذا كان الشاهد والخبير والضحية معروفين في القانون الجزائري،
فإنّ المبلغ عن الفساد غير وارد، وربما التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا المجال، من
يدخل في حكم المبلغ، هل المواطنين، أم الموظفين أم العمال؟، في هذا الشأن دعت
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأعضاء إلى إرساء تدابير ونُظْم تُيسر
قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما ينتهون
إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم¹.

¹ - راجع المادة الثامنة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، السالفة الذكر.

إنه وبالرجوع إلى الباب الثاني من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والمتعلق بالتدابير الوقائية في القطاع العام¹؛ فلا يوجد أي نص قانوني يسمح للموظفين العموميين حق إبلاغ السلطات المعنية عند وجود شبهات عن حالات فساد أثناء تأدية وظائفهم. كما أنّ هذا الحق غير وارد أيضاً في الباب الثاني من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المتعلق بالضمانات وحقوق الموظف وواجباته².

ورد في نص المادة 13 فقرة 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة اتخاذ الدول الأطراف للتدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد، لكي يُبلّغونها بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي فعل يُشكّل جرماً وفقاً لهذه الاتفاقية؛ لكن بالعودة إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لا يوجد أي نص يسمح للأشخاص إمكانية إبلاغ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عن أفعال الفساد المُجرّمة وفق هذا القانون.

اتجه المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى الطابع الردعي فيما يخص الإبلاغ عن الفساد، هذا الأخير الذي يُعتبر التزام قانوني في نص المادة 47 منه؛ بحيث يعاقب بالحبس وبغرامة مالية 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؛ هذا النص يعتبر عائق حقيقي أمام فعالية آلية الإبلاغ عن الفساد، فكيف يُعاقب الموظف أو العامل بعدم الإبلاغ دون اعتراف المشرع الجزائري بهذه الآلية، ودون وضع تدابير قانونية تبين كيفية الإبلاغ والوسائل الكفيلة بحمايته من كل أشكال التمييز والانتقام؟

يطرح إشكال هام أيضاً فيما يخص حماية المبلغين عن أفعال الفساد والمتعلق بمدى التوفيق بين الالتزام بالسراية من جهة، وضرورة الإبلاغ عن حالات الفساد من جهة أخرى؟ فإذا كانت معظم الدول لها أحكام خاصة بالإبلاغ عن

¹ - من المادة 3 إلى المادة 16 من قانون 06-01، السالف الذكر.

² - المواد من 26 إلى 54 من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج. عدد 46، مؤرخ في 16 يوليو سنة 2006.

الفساد وحماية المبلغين، على غرار المشرع الفرنسي والتونسي؛ فإنّ المشرع الجزائري لم يورد أي نص في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يتعلق بعدم إمكانية متابعة الموظفين والعمال بإفشاء السر الممي عند إبلاغهم بوجود أفعال الفساد، واكتفى فقط بإلزامهم بالسر الممي كما هو وارد في نص المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹، وفي نص المادة 7 فقرة 9 من القانون المتعلق بعلاقات العمل².

ب- غياب الإرادة السياسية في تفعيل آلية الإبلاغ عن الفساد

إنّ الانتقاد الأول الذي يمكن توجيهه للمشرع الجزائري هو اعتماده على "التقليد الانتقائي"³ في صياغة أحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته احتراماً لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ إذ قام في العديد من المواضيع بإعادة نفس النصوص الواردة في هذه الاتفاقية، فإنّه في مواضيع أخرى تخلى عن النصوص والبنود التي يمكن أن تزيد من فعالية تدابير مواجهة الفساد على غرار آلية الإبلاغ عن الفساد.

تظهر غياب الإرادة السياسية في تفعيل آلية الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين في عدم الالتزام بأحكام الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛ بحيث كان من الأجدر إدخال الأحكام الواردة في هذه الاتفاقية والمتعلقة بحماية المبلغين عن الفساد بتعديل قانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته مباشرة بعد المصادقة على هذه الاتفاقية سنة 2014؛ لاسيّما تشجيع المبلغين عن فضح أفعال

¹ - تنص المادة 48 من قانون 06-03، السابق الذكر، على أنّه: "يجب على الموظفين العموميين الالتزام بالسر الممي. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر الممي إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

² - تنص المادة 7 فقرة 9 من قانون رقم 90-11، مؤرخ في 21 أفريل سنة 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج.ج.ج. عدد 17 لسنة 1990، على أنّه يلتزم العمال بـ "...أن لا يكشفوا مضمون الوثائق الداخلية الخاصة بالهيئة المستخدمة إلا إذا فرضها القانون أو طلبتها سلطتهم السلمية".

³ - يرجع هذا المصطلح إلى الأستاذ زوايمية رشيد، أنظر في هذا الشأن:

- ZOUAIMIA Rachid, «De l'articulation des rapports entre le Conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit algérien», Acte de colloque national sur les autorités de régulation indépendante en matière économique et financière, Faculté de Droit et Sciences Politiques, Université de Bejaia, 23 et 24 mai 2007, p. 97.

الفساد عن طريق اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية لحمايتهم والواردة في نص المادة 14 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد¹.

تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أنّ مشروع تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يتضمن استحداث مادة جديدة هي المادة 45 مكرراً؛ بحيث تُشير إلى أنه لا يجوز اتخاذ أي إجراء يمس بوظيفة أو بظروف عمل الشخص الذي يقوم بإبلاغ عن أفعال فساد أو يكشفها للسلطات. يجوز للمعني أن يطلب من قاضي الاستعجال وقف الإجراءات التي اتخذت ضده، دون الإخلال بحقه في طلب التعويض².

لكن ما يلاحظ أنّ المشرع الجزائري رغم إضافته لمادة جديدة من أجل إعطاء ضمانات جديدة لمبلغّي الفساد، إلّا أنها غير كافية، على أساس أنّ درجة الانسجام بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد تبقى ناقصة في ضمان حماية فعّالة وشاملة لمبلغّي الفساد، على عكس التشريع التونسي والفرنسي اللذان اهتمتا بهذه الآلية الفعّالة بكل جدية.

¹ - أنظر المادة 14 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والمصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249، السالف الذكر.

² - يتعين فقط الإشارة إلى هناك مشروع لتعديل قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهو على مستوى البرلمان في انتظار المصادقة عليه وإصداره.

خاتمة

بيّنت دراسة مدى تكريس آلية الإبلاغ عن الفساد في التشريعات الداخلية للدولة، دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي، التونسي والجزائري؛ عدم اهتمام المشرع الجزائري بهذه الآلية والتي أظهرت فعاليتها ونجاحها مؤخراً على المستوى العملي في التصديّ لظاهرة الفساد على المستويين الدولي والداخلي، وفي القطاعين، العام والخاص، وهذا عن طريق فضح الأفعال والسلوكيات غير النزّهة. كما أبرزت هذه الدراسة اتجاه غالبية الدول على غرار التشريع الفرنسي والتونسي إلى تبني وتكريس أحكام خاصة لمعالجة آلية الإبلاغ عن الفساد بتبيان مختلف الإجراءات الواجب إتباعها، وكذا تشجيع المبلغين في فضح الأفعال غير مشروعة عن طريق وضع وتقرير تدابير لحمايةهم من كل أشكال الانتقام.

يتعين على المشرع الجزائري إعادة النظر في السياسة العامة لمكافحة الفساد بإدراج أحكام خاصة ومفصلة تتعلق بالتبليغ عن الفساد في القطاعين العام والخاص، وتكريس تدابير لحماية المبلغين وحثهم على ضرورة التبليغ عن أفعال الفساد، وهذا ليس فقط احتراماً للالتزامات المنبثقة عن مصادقة الجزائر لمختلف اتفاقيات مكافحة الفساد؛ وإنما لضمان مواجهة فعّالة لهذه الظاهرة الخطيرة.

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)

Leading experiences in fighting corruption Case Study: according to the Global Corruption Perceptions Index (Denmark, Qatar)

بلعيد ذهبية	رفيقة صباغ
مدرسة الدراسات العليا التجارية	جامعة لجيلالي ليابس سيدي بلعباس
- القليعة الجزائر	الجزائر
d.belaid@hec.dz	rafikasebbagh@univ-sba.dz

ملخص:

هدفت هذه الدراسة الى تبين العوامل التي ساهمت في أن تحتل الدانمارك المرتبة الأولى عالميا وخلال فترة معتبرة في مؤشر مدركات الفساد العالمي، وأيضا التجربة القطرية التي تحتل مراتب عالميا وعربية متقدمة، وقد توصلنا الى أن الارادة السياسية القطرية القوية والاستراتيجيات المنتهجة القائمة على الصرامة والنزاهة في تطبيق مختلف القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد كانت من أهم العوامل الاساسية التي جعلت قطر تتقدم عربيا في مؤشر مدركات الفساد، في المقابل الحكومة الكترونية في الدانمارك ساهت بشكل كبير من خلال آلياتها بنظام الكتروني وطني ونزيه وصارم ومتكامل يراقب جميع السُّلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية، والقطاعين العام والخاص، فاستخدام تكنولوجيا المعلومات وتطوير الحكومة الإلكترونية في الدنمارك ساهم الى حد كبير في الحد من انتشار وتفاقم ظاهرة الفساد في البلاد.

الكلمات المفتاحية: فساد ، آليات مكافحة الفساد، شفافية ومصداقية، عدالة اجتماعية، ارادة سياسية.

Abstract:

This study aimed to clarify the factors that contributed to the fact that Denmark ranked first in the world during a significant period in the Global Corruption Perceptions Index, as well as the Qatari

experience that ranks internationally and in advanced Arab countries. We have concluded that the strong Qatari political will and the strategies adopted based on rigor and integrity in the application of The various laws related to combating corruption were among the most important basic factors that made Qatar advance in the Arab world in the Corruption Perception Index. On the other hand, the e-government in Denmark has greatly contributed through its mechanisms through a national, impartial, strict and integrated electronic system that monitors all authorities, legislative, executive, judicial, and the public and private sectors, The use of information technology and the development of e-government in Denmark have greatly contributed to limiting the spread and exacerbation of the phenomenon of corruption in the country..

Keywords: Corruption, anti-corruption mechanisms, transparency and credibility, social justice, political will.

مقدمة:

الفساد يعتبر معضلة تعاني منها العديد من الدول سواء كانت دولاً متقدمة أو نامية، باعتبار أن له عدة تأثيرات اقتصادية واجتماعية وسياسية وخيمة، فالفساد يأتي بأشكال عديدة ومتعددة سواء على مستوى كلي أو جزئي، هذا ما أدى الى وجود عدة طرق وآليات لمواجهة ومكافحته، وعلى هذا الاساس هناك عدد من المؤسسات على مستوى العالم تهتم بقياس ظاهرة الفساد الاداري من خلال تطوير مؤشرات كمية تستند في معظمها على استقصاء آراء الخبراء على هذا جاء مؤشر مدركات الفساد من أجل تقييم مسار الدولة في طريقها لمواجهة الفساد، على هذا الاساس جاءت هذه الورقة البحثية من أجل تبيان عوامل نجاح محاربة الفساد في دول رائدة عالمياً وعربياً حسب مؤشر مدركات الفساد من خلال الاشكالية التالية:

ماهي آليات مكافحة الفساد في الدانمارك وقطر باعتبارهما دولتين رائدتين

حسب مؤشر مدركات الفساد؟

الهدف من الدراسة :

تتجلى أهمية البحث في معرفة أهم الاستراتيجيات والمراحل والخطوات و الآليات و السياسات التي انتهجتها كل من الدانمارك و قطر لمكافحة الفساد، مع

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

التطرق إلى اهم عوامل نجاح هذه الاستراتيجيات ومدى امكانية الاستفادة من
التجربتين عالميا وعربيا.

منهجية ومحاور البحث:

في محاولة من للإجابة على الإشكالية وبمنهج موصفي تحليلي سنستعرض
مفهوما للفساد وبعض أنواعه و مروراً بالآليات والاستراتيجيات المستعملة لمكافحة
الفساد في الدانمارك وقطر مع التطرق إلى انعكاسات ذلك على نتائج مؤشر مدركات
الفساد العالمي للاقتصاد الدانماركي والقطري، وهذا مروراً بالمحاور التالية :

1. الإطار النظري للفساد ومؤشر مدركات الفساد؛

2. آليات مكافحة الفساد في الاقتصاد الدانماركي والقطري ؛

3. آثار مكافحة الفساد على مؤشر مدركات الفساد في الاقتصاد الدانماركي

والقطري.

المحور الاول:الإطار النظري للفساد ومؤشر مدركات الفساد

سنحاول التطرق الى أفكار نظرية أساسية حول الفساد ومؤشر مدركات الفساد.

1. الفساد الاداري :

وتطور التنمية الاقتصادية تواجه مشكلة أهم الإداري الفساد ظاهرة تعتبر
مكافحته، وفي وتعطل آليات قدرات الدول تنخر معقدة ظاهرة ، باعتباره المجتمعات
مايلي سنحاول التعرف على أهم الاسس النظرية للفساد الاداري.

1. تعريف الفساد:

- عرف الفساد على انه جعل الجانب المادي الهدف الوحيد للنشاط
الاقتصادي الذي يمارسه الإنسان المعاصر، دون مراعاة للقيود الشرعية التي تنظم
أحكام المال ، أو التفات للجوانب الأخرى التي يكتمل بها البناء الاقتصادي ، كالتقييم
والمبادئ الأخلاقية والروحية.¹

1. كايد كريم الركيبات : " الفساد الإداري والمالي " ، دار الأيام للنشر والتوزيع ، الأردن
2016،ص22.

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

- الفساد هو استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل مصلحة خاصة؛

- هو هبوط السلوك الإداري والتنظيمي عن مستوى أخلاقيات الوظيفة العامة إلى مستوى التحلل من القيم والمبادئ والأعراف التي تعارفت عليها الجماعة، والخروج بالوظيفة عن إطارها الشرعي في تحقيق المصلحة العامة إلى إطار ذاتي يساء فيه استخدامها لتحقيق المصلحة الذاتية لشخص شاغلها.¹
يحمل تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد تعبيراً بليغاً وشاملاً: إساءة استعمال السلطة ، الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة ، وينطوي هذا التعبير البسيط على عدد من العناصر الأساسية:

- فهو ينطبق على القطاعات الثلاثة للحكومة: الخاص، العام، والمجتمع المدني؛
 - يشير إلى سوء الاستخدام النظامي والفردى، الذي يتراوح بين الخداع، والأنشطة غير القانونية والإجرامية؛
 - يغطي كلا من المكاسب المالية وغير المالية؛
 - يشير إلى أهمية منظومة الحوكمة في ضبط وتنظيم كيفية ممارسة السلطة؛
 - يلقي الضوء على التكاليف غير الفعالة المصاحبة للفساد، وتحويل الموارد في الاتجاه غير المخصص لاستخدامها.
- إن الفساد النظامي هو بغير شك الأكثر ضرراً والأصعب تحليلاً والأبعد حلاً، وبالرغم من أن آثاره مثبتة جيداً بالمستندات، إلا أنه من الصعوبة بمكان فرز تلك الشبكة العنكبوتية من المتغيرات والعوامل التي تفسر آثاره المدمرة على:
- تقويض حقوق الملكية؛
 - إضعاف سيادة القانون؛

¹ محمود محمد مغايرة: " الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية. دراسة مقارنة بالقانون الإداري"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2011، ص 92.

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

- تقييد نمو القطاع الخاص؛
- استبعاد حوافز الاستثمار؛
- شل القرارات المؤسسية؛
- إعاقة التنمية الاقتصادية والسياسية¹.

وبعد هذا الاستطراد للتعريف بالمصطلح، يمكن القول بان هناك العديد من المضامين التي ينبغي أن يتضمنها أي تعريف لمفهوم الفساد، وهذه المضامين هي على النحو التالي :

- أن الفساد موجود في القطاع العام والخاص، والغاية منه غالبا ما تكون لتحقيق المصالح الشخصية، على حساب المصلحة العامة؛
- على الرغم من تفشي ظاهرة الفساد، إلا أن الحلول والعلاجات لكبح جماحه لا تزال ممكنة².

تجدر الإشارة إلى أن ما يعاب على المشرع الجزائري أنه أشار إلى بعض مظاهر وصور الفساد فقط، دون باقي الصور التي تخرج عن مجال التجريم، وتبقى مباحة رغم خطورتها، مثل الوساطة، والمحسوبية، والمكافأة الخ³....

2. مظاهر الفساد:

ولاشك أن المكاسب المالية والمعنوية التي يجنيها المفسد هي التي تدفعه لارتكاب مثل هذه الأفعال، والتي قد تأخذ أحد أو أكثر من المظاهر التالية⁴:

¹. جون سوليفان ، جورج كيل : البوصلة الأخلاقية للشركات...أدوات مكافحة الفساد:قيم ومبادئ الأعمال، وآداب المهنة، وحوكمة الشركات، الدليل السابع، المنتدى العالمي لحوكمة الشركات، 2021، ص06.

². كايد كريم الركيبات ، مرجع سبق ذكره ، ص 25.

³. عاقل فتيحة : " محاضرات في مقياس قانون محاربة الفساد " ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، السنة الأولى ماستر تسيير الميزانية، جامعة باتنة 1 ، حمة لخضر ، (2016-2017).ص.03.

⁴. أحمد مصطفى محمد معبد : "الأثار الاقتصادية للفساد الإداري" ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2012. ، ص ص(47-48)..

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

- الرشوة: وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة ؛
 - المحسوبية : أي إمرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو جماعات الضغط) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلا ؛
 - المحاباة : أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات و العطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار ؛
 - الوساطة : أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد إليه أو إشغال المنصب أو ..الخ؛
 - الابتزاز والتزوير: لغرض الحصول على المال من الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود ؛
 - نهب المال العام : وذلك كما في السوق السوداء والتهريب باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة أو الأرباح من الخضوع للضريبة ؛
 - مخالفة القوانين أو استغلال الثغرات الموجودة بها : وهو فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات ، وكذلك التمويل الخارجي ؛
 - الفساد في بيئة المجتمع : ويتمثل في التلوث ودخان المصانع والاعتداء على البيئة، كما هو موجود في تلوث الأنهار والاعتداء على المساحات الخضراء والغابات ؛
 - التباطؤ في انجاز المعاملات : وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية
3. آثار الفساد : هي كثيرة وسنحاول أن نحدد أهمها في النقاط التالية:
- الرشوة والتي ينتج عنها:
 - الإخلال بالتوازن الاجتماعي ، والتأثير على الكفاءة الإنتاجية للجهاز الإداري ؛

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

- إفساد أخلاق المجتمع وتعطيل أموال وخبرات الأفراد ؛
- حرمان أفراد المجتمع من مناصب العمل والموارد المالي ؛
- حرمان أفراد المجتمع من إيرادات مالية شرعية داخل المجتمع؛
- حرمان الأفراد من إيرادات مالية من دول أجنبية¹.
- الفساد يؤثر على النمو الاقتصادي باعتباره يخفض الاستثمار المحلي ويقلل من الاستثمار الأجنبي ؛
- يشوه الفساد تكوين النفقات العامة ويقلل من إنتاجية الاستثمارات العامة والبنية التحتية للبلد ، كما يؤدي إلى انتشار الفقر²؛
- يؤثر الفساد سلبا على سوق الصرف الأجنبي وعلى سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار؛
- يؤدي الفساد إلى تركيز الثروة في أيدي قلة من المجتمع ، كما يؤدي إلى تدهور القيم الاجتماعية³.

II. مؤشر مدركات الفساد:

من بين أهم المؤشرات التي تقيم لنا مستوى الفساد في الدول المنظمة لهيئة الامم المتحدة .

1. تعريف مؤشر مدركات الفساد :

مؤشر مدركات الفساد هو من أهم المؤشرات التي تصدر عن منظمة الشفافية الدولية ، و منذ انشائه عام 1995 أصبح مؤشر مدركات الفساد المنتج البحثي الرائد لمنظمة الشفافية باعتباره يقدم لمحة سنوية عن الدرجة النسبية للفساد من خلال تصنيف البلدان ، يعتمد على البيانات التي يتم جمعها عن طريق استطلاعات رأي

¹. نور الدين أعريز: " الرشوة والفساد الإداري وأثرهما على التنمية الاقتصادية والاجتماعية "، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، 2015 ، ص ص (51-71).

². أحمد مصطفى محمد معبد ، مرجع سبق ذكره ن ص ص (60-61).

³. نفس المرجع ، ص ص (92-93).

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك، قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

متخصصة تقوم بها مؤسسات مختلفة ومستقلة، ويركز بشكل عام على الفساد في القطاع العام. و المؤشر عبارة عن مزيج من المسموحات و التقييمات و التي يتم بعد جمعها من تقييم الدولة، حيث تكون درجة 100 أكثر نزاهة، و درجة 0 أكثر فساد.

2. مظاهر الفساد التي يغطيها مؤشر مدركات الفساد:

تقوم بيانات مصادر مؤشر مدركات الفساد بتغطية الجوانب التالية من الفساد:

- الرشوة؛
- اختلاس المال العام؛
- انتشار ظاهرة المسؤولين الذين يستغلون المكاتب العامة لتحقيق مكاسب شخصية في ظل الإفلات من العقاب؛
- قدرة الحكومات على احتواء الفساد و فرص آليات فعالة لتكريس مبدأ النزاهة في القطاع العام؛
- عبء الإجراءات الروتينية و البيروقراطية المبالغ فيها الذي من شأنه أن يزيد من فرص ظهور الفساد؛
- المفارقة بين التعيينات القائمة على الكفاءة و التعيينات القائمة على المحاباة في الوظيفة العمومية؛ - ملاحقات قضائية جنائية حقيقية لمسؤولين فاسدين؛
- قوانين كافية تتعلق بتصريح الممتلكات و الذمة المالية و منع تضارب المصالح في صفوف الموظفين العموميين؛
- توفير الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد و الصحفيين و المحققين لدى تبليغهم عن حالات الرشوة و الفساد؛
- السيطرة على الدولة من قبل أصحاب المصالح الشخصية الضيقة؛
- قدرة المجتمع المدني على النفاذ إلى المعلومة فيما يتعلق بالشؤون العامة

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

و على الرغم من اهتمام مؤشر مدركات الفساد بكل هذه الجوانب فإنه لا يعكس الصورة الكاملة للفساد في البلدان التي قام بتقييمها، وذلك أنه يعكس مدركات انتشار الفساد في القطاع العام من منظور المشتغلين في قطاع الأعمال والخبراء في شؤون البلدان المعنية، وهو لا يقوم بتغطية جوانب الفساد التالية :
مدركات المواطن أو حالات الفساد التي تعرض لها ؛

- الاحتيال الضريبي ؛
- التدفقات المالية الغير مشروعة ؛
- مسهلو الفساد المحامون، المحاسبون، المستشارون الماليون، وغيرهم؛
- تبييض الأموال ؛
- فساد القطاع الخاص ؛
- الاقتصاديات والأسواق غير المنظمة¹.

الجدول رقم (01) :الدول الحاصلة على أعلى وأدنى الدرجات في مؤشر مدركات الفساد سنة 2020

المرتبة عالميا	الدول الرائدة	الدرجة
1	الدنمارك	88/100
2	نيوزيلندا	88/100
3	فنلندا	85/100
4	سنغافورة	85/100
5	السويد	85/100
6	سويسرا	85/100

1. مداحي عثمان : دراسة وصفية تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية (مع الإشارة إلى حالة الجزائر)، مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد الخامس ، العدد الثاني، 2019 ، ص ص (05-06).

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)
 رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

الدول الحاصلة على أدنى الدرجات		
15/100	فنزويلا	176
15/100	اليمن	177
14/100	سوريا	178
12/100	الصومال	179
12/100	جنوب السودان	180

المصدر: من اعداد الباحثة استنادا الى :

منظمة الشفافية الدولية: مؤشر مدركات الفساد 2020: أبرز الملامح العالمية . متاح على الموقع :
<https://www.transparency.org/ar/news/cpi-2020-global-highlights>
 ، تاريخ الاطلاع : (2021/02/28).

الدولتين الرائدتين في مؤشر مدركات الفساد هما الدانمرك ونيوزيلندا ، برصيد 88 درجة تليهما ، تليهما فنلندا، وسنغافورة، والسويد، وسويسرا، التي حصلت كل منها على 85 ، أما الدولتين اللتان جاءتا في أسفل المؤشر: هما السودان والصومال مع 10 درجة لكل منهما ، تليهما سوريا (14)، واليمن (15)، وفنزويلا (15). إقليميا المنطقة التي سجلت أعلى الدرجات هي أوروبا الغربية والاتحاد الأوروبي بمتوسط 66 درجة. المناطق التي سجلت أدنى الدرجات هي أفريقيا جنوب الصحراء (32) وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى (36). أما في ما يخص الدول العربية الجدول رقم (01) : ترتيب الدول الحاصلة العربية حسب مؤشر مدركات الفساد

سنة 2020

المرتبة عالميا	الدولة	الدرجة
21	الامارات	/10071
30	قطر	63/100
51	السعودية	53/100
56	عمان	52/100
60	الاردن	48/100

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)
رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

42/100	البحرين	77
41/100	المغرب	80
40/100	الكويت	85
36/100	الجزائر	106
33/100	مصر	107

المصدر: من اعداد الباحثة استنادا الى :

منظمة الشفافية الدولية: مؤشر مدركات الفساد 2020: أبرز الملامح العالمية . متاح على الموقع :

<https://www.transparency.org/ar/news/cpi-2020-global-highlights>

، تاريخ الاطلاع : (2021/02/28).

المحور الثاني : آليات مكافحة الفساد في الاقتصاد الدانماركي والقطري

تم التركيز على التجربة الدانماركية باعتبارها احتلت المرتبة الاولى عالميا في مؤشر مدركات الفساد ، والتجربة القطرية باعتبارها احتلت المرتبة الثانية عربيا وخليجيا .

1. التجربة الدنماركية

ارتكزت الاستراتيجية المنتهجة في الدانمارك على تفعيل دور الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد ، ولقد نجحت في ذلك نظرا للخصائص التي تتميز بها الحكومة الالكترونية الدنماركية .

1. دور الحكومة الالكترونية في مواجهة الفساد بالدانمارك:

➤ الحكومة الالكترونية الدنماركية تتميز بتقديم خدمات صحية مميزة ، وبأنها حكومة أكثر كفاءة باعتبارها تعتمد على التركيز على الحلول الفعالة من حيث التكلفة:

➤ تتميز الحكومة الالكترونية الدنماركية بأجندة رقمية طموحة للقطاع العام ودرجة عالية جدًا من الثقة في السلطات ، جعلت الدنمارك تحتل المرتبة الأولى في تصنيفات الحكومة الإلكترونية للأمم المتحدة:

- الدنمارك الدولة الأكثر رقمنة في العالم بسبب المستوى العالي من مشاركة القطاع العام في حياة المواطنين، فعلى سبيل المثال ، أصبح استخدام الأدوات الرقمية إلزاميًا في الاتصال بين المواطنين والحكومة؛
 - المواطنين والشركات الذين يعملون رقميًا ، تمنح لهم الحكومة الالكترونية الدنماركية عدة مزايا ضريبية ؛
 - أدت الدرجة العالية من انتشار الإنترنت إلى تعزيز التحول الرقمي للمجتمع الدنماركي: 94٪ لديهم الإنترنت في المنزل ، و 89٪ يستخدمون الإنترنت يوميًا ، وعلى مدار 12 شهرًا ، يتفاعل 88٪ من المواطنين رقميًا مع السلطات العامة؛
 - الدافع نحو التحول الرقمي كان مدفوعًا إلى حد كبير بأجندة التكلفة . ومع ذلك الدنمارك مثلها مثل العديد من المجتمعات الغربية ، تواجه تحديًا ديموغرافيًا أدى إلى زيادة الطلب على القطاع العام، وهذا ما جعلها أكثر حاجة إلى أن تتحلّى بالكفاءة حتى تكون هناك موارد كافية للقطاع العام لدعم أولئك الذين هم في أمس الحاجة إليها.
2. تطور دور الحكومة الالكترونية في الدانمارك :
- جذور فكرة انشاء حكومة الكتورنية تعود الى 1968 عندما تم وضع أحد الأركان الأساسية للنموذج الدنماركي القائم قاعدة بيانات مركزية لكل شخص مقيم في الدنمارك بعدها بدأت لرقمنة القطاع العام تدريجيا ، عبر مراحل تدريجية:
- في عام 2001 : تم إنشاء توقيع رقمي ؛ كانت جميع هيئات القطاع العام ملزمة بالانفتاح لتلقي رسائل البريد الإلكتروني ، وبدأت السلطات في التواصل رقميًا داخليًا؛
 - في عام 2004 : تم إنشاء "حساب سهل" ، وطلب القطاع العام الفواتير الإلكترونية من مورديه ، وبعدها تم تطوير بوابات حكومية مشتركة لقطاع الرعاية الصحية ولتفاعل الشركة مع القطاع العام؛
 - في عام 2007 : تم إطلاق حجر الأساس للبنية التحتية الرقمية من خلال نظام التحقق من الهوية الحكومي، "EasyID" كما تم إطلاق صندوق بريد رقمي آمن عبر الحكومة لكل مواطن لاستخدامه في التواصل بين القطاع العام والمواطن؛

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

- منذ عام 2011 : كان هناك تحول رقمي كبير في الدنمارك ، حيث أصبح "البريد الرقمي" للمواطنين والشركات إلزاميًا، يوفر للجميع في الدنمارك بريدًا إلكترونيًا آمنًا - لذلك يتم إرسال جميع الرسائل من الحكومة إلى المواطن أو من الأعمال إلى الحكومة رقميًا. وبالمثل ، أصبحت الخدمة الذاتية عبر الإنترنت إلزامية لكل من المواطنين والشركات.

فالدنمارك لديها الآن أعلى نسبة استفادة من الخدمات العامة الرقمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حوالي 70٪. ومن المثير للاهتمام أن هذا لا ينطبق فقط على المتعلمين تعليماً عالياً

الدانمارك تتميز بنظام الكتروني خاص مُعلن يُفصح بشفافية عن جميع المعلومات الخاصة بميزانية الدولة، كما يُسمح للمواطنين أن يقيّموا أداء الحكومة في التعامل مع الميزانية، وأن يقترحوا أوجه الصرف على المشاريع العامة للدولة. كما يبرز في الدنمارك هامش الحرية الواسع للصحافة، ودورها في الكشف عن جوانب الفساد بالمعلومات التفصيلية والأسماء مهما كان منصب المتورط بالفساد. فالحكومة الإلكترونية الدانماركية تميزت بالعديد من المزايا والمقومات التي منحها الفعالية في مكافحة الفساد من خلال استهدافها جمهور المواطنين بخدماتها ، وأضفى طابع المرونة على الإجراءات الإدارية والتنظيمية وفتح مجال المشاركة و التحوار لإعداد السياسات و تحديد الأولويات و الاستراتيجيات الحكومية و بذلك تم القضاء على التعتيم الذي يسود الأعمال الحكومية و إضفاء الشفافية عليها، و هذا بدوره أدى إلى تفعيل المساءلة و الرقابة وهي أسس جوهرية في مكافحة الفساد.¹

.. التجربة القطرية في مكافحة الفساد:

تشهد قطر نهضة تنموية شاملة برزت ملامحها في عدة جوانب : اقتصادية اجتماعية بشرية ، وحتى بيئية ، وانعكست ايجابيا على مكانة قطر اقليميا وعالميا

¹ .Lars Thuesen(2019)How Denmark made it to the top in e-Government. available at:

<https://digileaders.com/how-denmark-made-it-to-the-top-in-e-government/> visited.(2021/01/19) ..

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

ولاستدامة النهضة التنموية لابد من تعزيز بيئة وطنية تتميز بأعلى مستويات النزاهة والشفافية والمساءلة ورفضه للفساد بكافة صورته واشكاله ،لهذا سعت الدولة جاهدة من اجل وضع وتنفيذ استراتيجية وطنية للوقاية من الفساد.

1. الاستراتيجية المنتهجة:

وتهدف الاستراتيجية إلى تعزيز النزاهة والشفافية بالدولة، مما يصب في تعزيز نظم الحفاظ على المال العام، وتعزيز جودة الخدمات العامة، وتحسين بيئة العمل والاستثمار في الدولة، وفي سبيل ذلك ستعمل الاستراتيجية على تعزيز جميع الجوانب التشريعية والمؤسسية والتوعوية للشفافية والنزاهة في الدولة. وترتكز هذه الاستراتيجية على خمسة محاور¹:

المحور الأول : القطاع العام ويرتكز هذا المحور على :

- ✓ تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام ؛
- ✓ تعزيز القدرات البشرية والمؤسسية المتعلقة بالنزاهة والشفافية .

المحور الثاني : القطاع الخاص ويرتكز على :

- ✓ شراكة فاعلة بين القطاع الخاص والعام لتعزيز النزاهة والشفافية ؛
- ✓ وجود معايير واضحة ومطبقة بفاعلية للنزاهة والشفافية في القطاع الخاص .

المحور الثالث : التشريعات واناذا القانون ويرتكز هذا المحور على :

- ✓ اطار تشريعي شامل وفعال لتعزيز النزاهة والشفافية ؛
- ✓ اطار مؤسسي كفاء وفعال لتعزيز النزاهة والشفافية.

المحور الرابع : المشاركة العامة والتوعية ويرتكز على :

- ✓ دمج النزاهة في المناهج والانشطة التعليمية والبحثية والشبابية .

¹ هيئة الرقابة الإدارية والشفافية(2019) سياسات وممارسات مكافحة الفساد المادة الخامسة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ،الاجتماع المستأنف العاشر، الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالوقاية ، ص ص (04-05).

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

✓ رفع الوعي العام بالنزاهة والشفافية .

المحور الخامس: التعاون الدولي ويرتكز على :

✓ جهود لتعزيز التعاون والشراكة على الصعيدين الدولي والمحلي ؛

✓ تبادل المعارف والخبرات مع المنظمات الاقليمية والدولية والعربية .

ثانيا السياسات القطرية في مكافحة الفساد:

رؤية السياسات القطرية لمكافحة الفساد مبنية أساسا على التعاون الدولي والتنسيق على المستوى المحلي باعتبارهما ضرورة حتمية لمكافحة الفساد، وهذا بناء على الاسس التالية:

✓ تطبيق أفضل للمعايير الدولية في دولة قطر:

✓ تنسيق القوانين القطرية مع الالتزامات الدولية؛

✓ المشاركة الفاعلة لدولة قطر إقليميا ودوليا.

ثالثا الخصائص مكافحة الفساد في قطر:

سياسات مكافحة الفساد في قطر جاءت على مستوى محلي ودولي¹:

- على مستوى محلي : أهم السياسات هي :

✓ وضعت دولة قطر رؤية قطر 2030 بعيدة المدى تهدف إلى تعزيز التنمية الشاملة في الدولة في كل مساراتها الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية؛

✓ إعداد الاستراتيجية الوطنية لتعزيز الشفافية والنزاهة تأخذ في الحسبان التناسق مع رؤية قطر الوطنية لعام 2030 والسياسات والاستراتيجيات التنموية في الدولة؛

¹. هيئة الرقابة الإدارية والشفافية (2017) جهود دولة قطر في تعزيز الشفافية والنزاهة والعدالة الجنائية على المستويات المحلية والإقليمية والدولية ، مؤتمر الدول الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، الاجتماع الثامن لفريق العمل المعني بالوقاية من الفساد ، فيينا ، ص(10-19).

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

✓ إنشاء هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في عام 2011 ، وإعادة تنظيمها في عام 2015، والتي تهدف بشكل رئيسي إلى تحقيق أعلى معايير الشفافية والنزاهة في الدولة؛

✓ خطت دولة قطر خطوات كبيرة لوضع تشريعات متخصصة في مجالات الشفافية والنزاهة، منها مدونة للنزاهة والسلوك الوظيفي في مجال الوظيفة العامة، ومدونة للسلوك للموردين والمقاولين، العمل على وضع تشريعات متخصصة في مجالي تضارب المصالح وتعزيز الشفافية.

- على مستوى دولي : أهم السياسات هي :

✓ اطلاق الامير جائزة للتميز في مكافحة الفساد في أربعة مجالات رئيسة هي : الابحاث، الإبداع، وإشراك الشباب، والإنجاز. وذلك بهدف دعم الجهد الدولي وتشجيع الجهود الفردية والمؤسسية لتعزيز الشفافية والنزاهة على مستوى العالم.

✓ أطلقت دولة قطر مشروعاً دولياً يركز على أربعة عناصر محددة ومتداخلة :

- تعزيز النزاهة القضائية ومنع الفساد؛
- تعزيز إعادة تأهيل السجناء والاندماج الاجتماعي ؛
- منع جرائم الشباب من خلال الرياضة
- شجيع ثقافة سيادة القانون في المدارس والجامعات من خلال مبادرة التعليم من اجل العدالة .

2. عوامل نجاح لنجاح التجربة القطرية في مكافحة الفساد :

نجاح التجربة القطرية قائم على :

- ✓ تولي أهمية كبيرة لتعزيز الشفافية والنزاهة في الوظيفة العامة ؛
- ✓ تعزيز الاطار القانوني والمؤسسي في للنزاهة والشفافية والمساءلة في القطاعين العام والخاص ؛

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

- ✓ توفير سبل الوقاية من الفساد في القطاع العام والخاص؛
- ✓ تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في تقديم الخدمات العامة ؛
- ✓ بناء بيئة مواتية للوقاية من الفساد ورفع الوعي بأهمية النزاهة والشفافية والمساءلة، ودور المجتمع في ضمان الالتزام بأعلى معايير المهنية والمسؤولية؛
- ✓ زيادة فرص التعليم والتدريب في مجالات النزاهة والشفافية لتعزيز التنمية البشرية الوطنية .

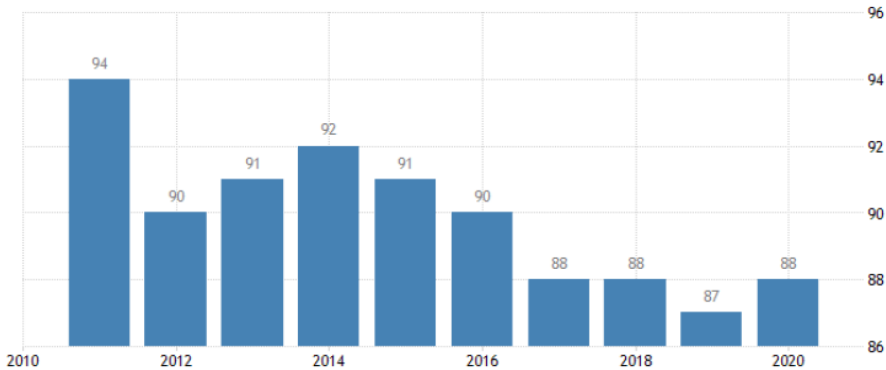
المحور الثالث : آثار مكافحة الفساد على مؤشر مدركات الفساد في الاقتصاد

الدانماركي والقطري

استراتيجية كل من قطر والدانمارك في مكافحة الفساد انعكست ايجابيا على نتائج مؤشر مدركات الفساد العالمي ،وهذا ما سنحاول تبيانه من خلال هذا المحور
1. الدانمارك:

فيما يلي شكل يبين تطور مجموع نقاط مؤشر مدركات الفساد في الدنمارك خلال الفترة (2010-2020).

الشكل رقم (01) :مجموع نقاط مؤشر مدركات الفساد في الدنمارك خلال الفترة (2020-2010)

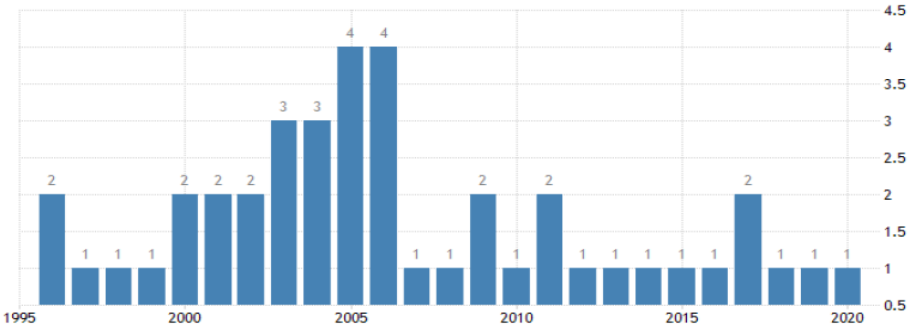


::" الدنمارك - مؤشر الفساد " ،متاح على الموقع Trading economics :المصدر
: تاريخ الاطلاع <https://ar.tradingeconomics.com/denmark/corruption-index>
(2021/02/19).

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
رفيقة صباح، بلعيد ذهبية

نلاحظ أن الدانمارك وكنتيجة لعدة عوامل أهمها الرقمة أو الحكومة الالكترونية جعلها تصدر قائمة الاقتصاد العالمي في مؤشرات مدركات الفساد وتحقق نقاط عالية جدا.

الشكل رقم (02) :مرتبة الدانمارك في مؤشر مدركات الفساد في خلال الفترة (2020-2010)



المصدر: Trading economics: "الدنمارك - الفساد الرتبة"، متاح على الموقع :
<https://ar.tradingeconomics.com/denmark/corruption-rank>، تاريخ الاطلاع: (2021/02/19).

منذ قرابة 25 عامًا وتحديداً 1995، كانت نيوزيلندا في المركز الأول بين دول العالم في مكافحة الفساد بدرجة 96 من 100، فيما جاءت الدنمارك في المركز الثاني (93 من 100)، لكن خلال السنوات الاخيرة تصدرت الدانمارك قائمة الدول الاقل فسادا من

¹ خلال مؤشر مدركات الفساد.

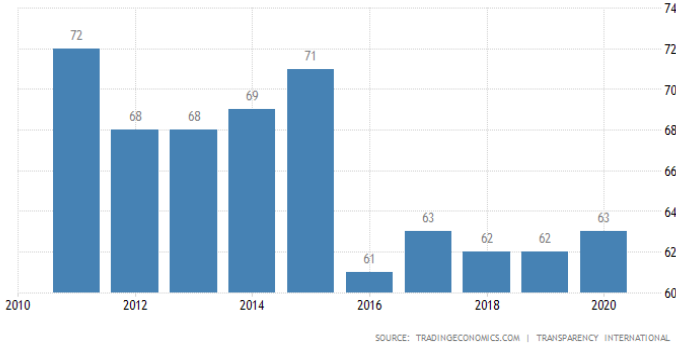
2. قطر:

فيما يلي شكل يبين تطور مجموع نقاط مؤشر مدركات الفساد في الدنمارك خلال الفترة (2010-2020).

الشكل رقم (03) :مجموع نقاط مؤشر مدركات الفساد في الدنمارك خلال الفترة (2010-2020)

¹ . مجلة المال: "الدنمارك» ونيوزيلندا أفضل دول العالم في مكافحة الفساد خلال 25 عامًا"، متاح على الموقع %: <https://almalnews.com/>، تاريخ الاطلاع: (2021/02/19).

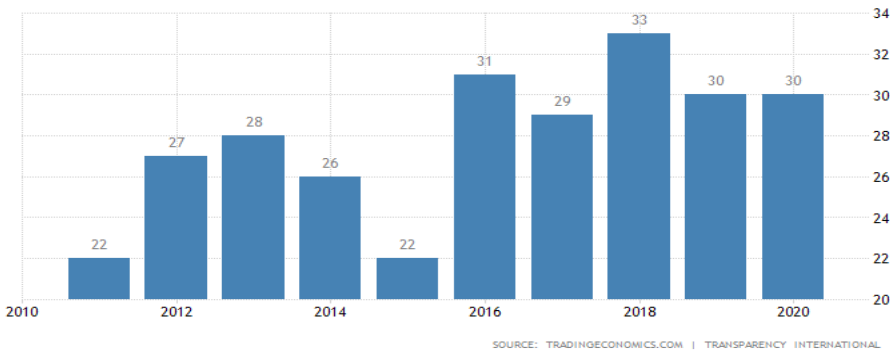
تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية



المصدر: Trading economics "قطر - الفساد الرتبة"، متاح على الموقع :
<https://ar.tradingeconomics.com/qatar/corruption-rank>، تاريخ الاطلاع: (2021/02/19).

رغم تراجع مجموع نقاط مؤشر مدركات الفساد في قطر الى انه وكنتيجة
للاستراتيجية القطرية المتبعة لمواجهة الفساد تقدمت مرتبة قطر العالمية ،وهذا ما
يبينه الشكل الموالي.

الشكل رقم (04) :مرتبة قطر في مؤشر مدركات الفساد في خلال الفترة (2010-
2020)



المصدر: Trading economics "قطر - الفساد الرتبة"، متاح على الموقع :
<https://ar.tradingeconomics.com/qatar/corruption-rank>، تاريخ الاطلاع:
(2021/02/19).

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

أصبحت تحتل قطر المرتبة 30 عالميا سنة 2020 بعدما كانت في المرتبة 33 سنة 2018، و22 سنة 2015، و المرتبة 26 سنة 2014.¹

الخاتمة :

سعت كل من قطر و الدانمارك مختلف دول العالم جاهدة لمحاولة محاصرة الفساد وتقليل آثاره وتحقيق الردع لكل من تسول له نفسه ارتكاب صورة من صور الفساد، وتعتبر كل من التجربة الدانماركية والقطرية من التجارب الرائدة ، وقد توصلت الدارسة إلى النتائج التالية ،

النتائج النظرية :

- ✓ الفساد هو المعوق الأول للتنمية المستدامة ومعوق أول لتخفيض الفقر والأداء الحكومي الجيد، الفساد يعيق التنمية ويرفع من كلفتها ؛
- ✓ وجود علاقة عكسية بين الفساد والنمو الاقتصادي ،وان هذه العلاقة ليست حتمية في كل الأوقات ،فقد يوجد الفساد ولكنه لا يكون عائقا للنمو الاقتصادي كما في تجربة جنوب شرق آسيا ؛
- ✓ أصبحت فكرة مكافحة الفساد من المسلمات التي لا يجروُ أي طرف على التقليل من شأنها ،إضافة إلى ذلك فان تبني معظم الهيئات الدولية معالجة هذه المسألة ضمن برامج عملها قد أدى إلى تجدي وترسيخ الفكرة عالميا ؛
- ✓ إن قضية الفساد تهدد استقرار وامن المجتمعات ،وتحد من قيم الديمقراطية ووجود العدالة الاجتماعية وتعرقل معدلات التنمية الاقتصادية والسياسية الاجتماعية .

¹. مؤشر مدركات الفساد (2017) LA CORRUPTION EN 2017: LA 2018 PERCEPTION DE "CORRUPTION TOUCHE PLUS DES DEUX TIERS DES PAYS" ، [على الخط] ، متاح على الموقع : www.transparency.org ، تاريخ الاطلاع : (2019/04/02).

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

النتائج التطبيقية

اتخذت قطر العديد من الخطوات الهامة للتجاوب مع الجهود الدولية في سبيل مكافحة الفساد من خلال :

✓ مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتزامها بما صادقت عليه، لذلك اتجهت إلى تنفيذها". وكان من أولى هذه الخطوات انشاء اللجنة الوطنية للزاهة والشفافية؛

✓ قامت بإنشاء تنظيمات للشفافية، وتنظيم مؤتمرات عن الشفافية ومكافحة الفساد . إضافة إلى خطاب لمصادر عليا في الدولة تؤكد على الشفافية ومكافحة الفساد، ومقابلات صحفية، وإذاعية، وتشريعات قانونية، الخ ،فها هي قطر تتقدم على مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره المنظمة العالمية للشفافية سنة تلو الأخرى .وأصبحت محل ثقة المجتمع عالميا واقلما ؛

✓ تميزت التجربة القطرية بوضوح المستهدفات المتعلقة بالتنمية، تفيد في تحديد القطاعات والمجالات الأكثر حرجا وألوية في تخطيط برامج مكافحة الفساد¹. في المقابل فقد كانت الرقمنة الدنماركية هي المفتاح الاساسي لكبح الفساد ،فبالرقمنة تم التركيز على تقديم البنية التحتية الأساسية مركزيا ، حتى تتمكن الوكالات والبلديات من إعادة استخدام الخدمات المشتركة بكفاءة أكبر من حيث التكلفة لصالح جميع الدنماركيين، فجديد الحكومة الالكترونية هو أنها انطلاقا من تعليمات الجمعية العامة للأمم المتحدة تسعى جاهدة من منع استخدام الشركات المجهولة بشكل نهائي .فإمكانية الحد من الفساد بالنسبة لمقدار كل الدول محدد بمستوى الرقمنة والحكومة الالكترونية، اذن بإمكانية الحد من الفساد في كل الدول محدد بمستوى الرقمنة والحكومة الالكترونية.

عن توصيات الدراسة نقول :

¹. محمد هلال الخلفي (2012) الشفافية ومكافحة الفساد :بين الصورة والواقع ، متاح على الموقع : <http://dr-alkuwari.net/node/372.html>، تاريخ الاطلاع : (2020/02/20).

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي(الدانمارك ،قطر)
_____ رفيقة صباغ، بلعيد ذهبية

يمكن للجزائر الاستفادة ومن التجربة الدانماركية والقطرية في مجال مكافحة الفساد، ويرجع نجاح التجريبتين أساسا الى توفر حكومة الكترونية ومؤسسات قوية وفعالة لمكافحة الفساد والوقاية منه، بالإضافة الى توفر الارادة السياسية وحرص الدولتين على اشراك كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية مكافحة الفساد.

قائمة المراجع :

- كايد كريم الركيات : " الفساد الإداري والمالي " ، دار الأيام للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2016،ص22.
- محمود محمد مغايرة : " الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية .دراسة مقارنة بالقانون الإداري " ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر، عمان ،الأردن ، 2011 .
- جون سوليفان ، جورج كيل : البوصلة الأخلاقية للشركات..أدوات مكافحة الفساد:قيم ومبادئ الأعمال، وأداب المهنة،وحوكمة الشركات، الدليل السابع، المنتدى العالمي لحوكمة الشركات، 2021.
- عاقلتي فتيحة : " محاضرات في مقياس قانون محاربة الفساد " ،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، السنة الأولى ماستر تسيير الميزانية. جامعة باتنة 1 ،حمة لخضر ، (2016-2017) .
- أحمد مصطفى محمد معبد : "الأثار الاقتصادية للفساد الإداري" ، دار الفكر الجامعي ،مصر . 2012.
- نور الدين أعريز : " الرشوة والفساد الإداري وأثرهما على التنمية الاقتصادية والاجتماعية "،دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، 2015 .
- مداحي عثمان : دراسة وصفية تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية (مع الإشارة إلى حالة الجزائر)، مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد الخامس ، العدد الثاني ، 2019 .
- هيئة الرقابة الإدارية والشفافية(2019) سياسات وممارسات مكافحة الفساد المادة الخامسة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ،الاجتماع المستأنف العاشر، الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالوقاية ، ص ص (04-05).
- هيئة الرقابة الإدارية والشفافية (2017) جهود دولة قطر في تعزيز الشفافية والنزاهة والعدالة الجنائية على المستويات المحلية والإقليمية والدولية . مؤتمّر الدول الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ،الاجتماع الثامن لفريق العمل المعني بالوقاية من الفساد ،فيينا .

تجارب رائدة في مكافحة الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد العالمي (الدانمارك ، قطر)
رقيقة صباغ، بلعيد ذهبية

- مجلة المال: "الدنمارك" ونيوزيلندا أفضل دول العالم في مكافحة الفساد خلال 25 عامًا"، متاح على الموقع %/almaalnews.com/https:// : تاريخ الاطلاع: (2021/02/19).
- مؤشر مدركات الفساد (2017) 2018 PERCEPTION DE LA CORRUPTION EN 2017: [على الخط] "LA CORRUPTION TOUCHE PLUS DES DEUX TIERS DES PAYS"، متاح على الموقع: www.transparency.org، تاريخ الاطلاع: (2019/04/02).
- Lars Thuesen(2019)How Denmark made it to the top in e-Government. available at: <https://digileaders.com/how-denmark-made-it-to-the-top-in-e-government/visited>.(2021/01/19) ..

تطبيق مجلس الإدارة لحوكمة الشركات ودوره في الحد من الفساد

الإداري والمالي

The application of The Board of Directors on corporate
governance and its role in curbing administrative and financial
corruption

بوراس بودالية

جامعة عين تموشنت بلحاج بوشعيب (الجزائر)، مخبر البحث MELSPM كلية

العلوم الاقتصادية، التسيير والعلوم التجارية. bouras_b484@yahoo.com.

bouras.boudaliya@univ-aintemouchent.dz

ملخص:

تزايد الاهتمام بموضوع حوكمة الشركات وذلك نظرا للأهمية البالغة التي يلعبها هذا النظام في حماية حقوق المساهمين وأصحاب المصالح المختلفة، فبعد الانهيارات الكبيرة والانحرافات المالية التي شهدتها الدول المتقدمة وخاصة الشركات الأمريكية، والتي كان السبب الأساسي لها يعود إلى عملية التدليس في القوائم المالية وذلك لغياب الشفافية والإفصاح. وتعد الآليات الداخلية لحوكمة الشركات وفعاليتها هي الأهم في نشر ثقافة الالتزام والحوكمة داخل المؤسسة. فهي تعتبر بمثابة الآليات المباشرة وحائط الصد الأول ضد ارتكاب الغش والفساد الإداري والمالي، وذلك من واقع المعيشة اليومية لعمليات المؤسسة والمتابعة والإشراف المستمر على أعماله. وفي هذه الورقة البحثية نعمل على شرح دور آلية مجلس الإدارة لتفادي هذه التلاعبات، وتفعيل دوره في التطبيق السليم لمبادئ حوكمة الشركات، وأثر تشكيكه على دور الحوكمة في مواجهة الفساد الإداري والمالي.

الكلمات المفتاحية: حوكمة الشركات؛ مجلس الإدارة؛ دور الرقابي لمجلس الإدارة؛ فساد إداري ومالي.

Abstract:

Increased interest in the issue of corporate governance due to the great importance that this system plays in protecting the rights of

shareholders and various stakeholders, after the great collapses and financial deviations that developed countries, especially American companies, witnessed, the main reason for which was due to fraud in the financial statements due to the absence of transparency and disclosure. The internal mechanisms of corporate governance and their effectiveness are the most important in spreading the culture of commitment and governance within the organization. They are considered as the direct mechanisms and the first barrier against committing fraud and administrative and financial corruption, based on the daily experience of the institution's operations and the continuous follow-up and supervision of its work. In this research paper, we are working to explain the role of the board of directors' mechanism to avoid these manipulations, and to activate its role in the proper application of corporate governance principles, and the effect of its formation on the role of governance in facing administrative and financial corruption.

Key words: corporate governance, board of directors, oversight role of the board of directors; Administrative and financial corruption.

مقدمة:

في إطار الفضائح التي عرفها العالم مؤخرا لاسيما بعد الانهيارات التي طالت كبريات الشركات العالمية، والتي أحدثت بموثوقية التقارير المالية ومدى مصداقيتها في عكس الواقع الحقيقي للشركات، تزايد الاهتمام بموضوع جودة الأرباح المفصح عنها في القوائم المالية للشركات، والتي ترجع بالدرجة الأولى إلى الفساد المحاسبي وتأكيد مراجعي الحسابات على صحة القوائم المالية بهذه الشركات وما تحتويه من معلومات محاسبية مضللة خاصة الأرباح المحاسبية، إضافة إلى الفساد الإداري والمالي والمتمثل في افتقار إدارات هذه الشركات إلى الممارسات السليمة فيما يخص الرقابة والإشراف ونقص المهارة والخبرة، وهو ما أدى إلى فقدان الثقة والشفافية في المعلومات التي تحتويها قوائمها المالية. ويعتبر مجلس الإدارة من أهم الآليات الداخلية لحوكمة الشركات التي تساعد على تقليل التعارض بين الإدارة والمساهمين وتوحيد أهدافهم، بما يؤدي إلى ترشيد قرارات الإدارة والحد من تلاعباتها وتوفير الشفافية وإعادة الثقة وتعزيز المعلومات المحاسبية الواردة بالتقارير المالية للشركة

ومن ثم تحسين جودتها بما يضمن لمستخدميها اتخاذ قرارات عقلانية. ويعتبر مجلس الإدارة أحسن أداة لمراقبة سلوك الإدارة، إذ أنه يحي رأس المال المستثمر في الشركة من سوء الاستعمال من قبل الإدارة، وذلك من خلال صلاحياته القانونية في تعيين وإعفاء ومكافأة الإدارة العليا. كما أن مجلس الإدارة القوي يشارك بفاعلية في وضع إستراتيجية الشركة، ويقدم الحوافز المناسبة للإدارة، ويراقب سلوكها ويقوم بأدائها، وبالتالي تعظيم قيمة الشركة. فما هو أثر تشكيل مجلس الإدارة على دور الحوكمة في مواجهة الفساد المالي والإداري؟ ولتحليل ومناقشة هذه الإشكالية تم إتباع منهجية مبينة كالآتي:

- ماهية الفساد الإداري والمالي؛
- ماهية مجلس الإدارة؛
- كيفية تطبيق مجلس الإدارة لحوكمة الشركات ودوره في مواجهة الفساد المالي والإداري.

أولاً- ماهية الفساد الإداري والمالي:

تعد ظاهرة الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه الدول وخاصة الدول النامية حيث أخذت تنخر في جسم المجتمع وأدت إلى شلل في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، بما أفضت إليه من تدمير للاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة عن مواجهتها. لذلك سيتم التطرق إلى مفهوم الفساد الإداري والمالي وخصائصه وكذلك أسباب الفساد الإداري والمالي.

1- مفهوم الفساد الإداري والمالي:

يتميز الفساد الإداري والمالي بكونه أخطر أنواع الفساد لتهديده البرامج العامة للتنمية ويعطل أهدافها وخططها بإضافة إلى تأثيره على النمو ومستوى الإيرادات الحكومية فهو يستهدف أفراد المجتمع البسطاء ويؤثر على مستواهم المعيشي. وفي هذا المطلب سيتم التطرق إلى مفاهيم عامة عن الفساد الإداري والمالي. ويتم التطرق إلى تعريف كل من الفساد الإداري والفساد المالي

أ- تعريف الفساد الإداري:

يصعب إيجاد تعريف موحد للفساد الإداري ومن بين جملة التعاريف له نجد:
- عرفه جوزيف ناي على أنه: "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة أو الاستفادة المادية واستغلال المراكز، ومخالفة التعليمات بغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم وكذا يشمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع الغير قانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة"¹.
- عرفته منظمة الشفافية الدولية على أنه: "إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص"².
- الفساد الإداري هو إضعاف أو فساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقية أو الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى³.

إذن الفساد الإداري هو استغلال سلطة الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة بطرق غير مشروعة. وهو كل الانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية، وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام خلال تأديته لمهام وظيفته الرسمية ضمن منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية.

ب- تعريف الفساد المالي:

يتمثل في مجمل الانتهاكات المالية ومخالفة القوانين المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة وفي مؤسساتها ومخالفة التعليمات المتعلقة بأجهزة الرقابة

1- نقماري سفيان، "الإطار الفلسفي والتنظيمي للفساد الإداري والمالي"، مرجع سبق ذكره، ص 04.
2- جون سوليفان، "البوصلة الأخلاقية للشركات أدوات مكافحة الفساد (مبادئ الأعمال، وأداب المهنة وحوكمة الشركات)"، المنتدى العالمي لحوكمة الشركات، الدليل السابع، 2009، ص 06.
3- محمد منقذ داغر، "علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الطبعة الأولى، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2001، ص 10.

المالية كديوان الرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحوكمة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات¹.

هو تصرف يفضي إلى الاستيلاء على الموارد العامة أو الخاصة أو ابتزازها والتصرف بها خارج نطاق أغراضها ومجالاتها كما يحدث في الموازنة العامة للدولة وفي مصلحة الضرائب والجمارك². ويشمل تلك الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساته.

إذن الفساد المالي هو مجموعة الانحرافات المالية المخالفة للقواعد والأحكام المالية التي تسهم في سير العمل الإداري والمالي.

فالفساد الإداري يتعلق بمظاهر الانحرافات الوظيفية والإدارية والتنظيمية الصادرة عن الموظف العام أثناء تأديته لمهامه الوظيفية متجاوزا القوانين والتشريعات ومنظومة قيم المجتمع.

أما الفساد المالي فيتمثل في الانحرافات المالية ومخالفة الضوابط والأنظمة المالية، والتعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في الرشاوى والعمولات والاختلاسات والمحابة والمحسوبية...، ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات سواء قديما أو حديثا من مظهر من مظاهر الفساد الإداري والمالي. وعلى الرغم من أن مجتمع صدر الإسلام كان على درجة عالية من الطهر والنقاء إلا أنه لم يسلم أيضا من مظاهر الفساد الإداري والمالي³.

1- أمير فرج يوسف، "الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي"، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2011، ص134.

2- أبو حمود حسن، "الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 18، العدد 01، سوريا، 2002، ص 04.

3- أبو سن، أحمد إبراهيم، "استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المجلد 11، العدد 1417، المملكة العربية السعودية، 1996، ص 91.

2- خصائص الفساد الإداري والمالي:

- يتميز الفساد الإداري والمالي بجملة من الخصائص أهمها ما يلي 1:
- ✓ تتسم أعمال الفساد بالسرية، فالكشف عن حالات الفساد لا يؤدي في الغالب إلى الكشف إلا عن جزء من الحقيقة التي يجب معرفتها؛
 - ✓ يتضمن الفساد عامل الالتزام المتبادل والمصلحة المتبادلة؛
 - ✓ ينطوي الفساد على الخديعة، والتحايل عادة على جهة الحكومة؛
 - ✓ يعتبر أي شكل من أشكال الفساد خيانة للثقة؛
 - ✓ يقع مقترفوا الفساد في تناقض بين أدوارهم في الحياة العامة والخاصة؛
 - ✓ كل أعمال الفساد تشكل خرقا وانتهاكا لأنماط الواجب والمسؤولية؛
 - ✓ تتعد مظاهر الفساد وهذا ما أشارت إليه إتفاقية الأمم المتحدة؛
 - ✓ إن الفساد يحدث في الجهاز العام كما يمكن أن يحدث في المنظمات الخاصة؛
 - ✓ الإضرار بالمصالح الاقتصادية للمجتمع، فقد يؤثر الفساد على عمل الدولة ومؤسساتها المصرفية والميزانية المرصودة للمشاريع الاقتصادية أو الاستثمارية مما قد ينجر عنه انعكاسات على وثيرة التنمية التي يستفيد منها المواطن؛
 - ✓ إن استنكار الفساد في عمومه لا يلغي حقيقة أن هناك بعض ممارسات الفساد التي قد تكون مقبولة في بعض المجتمعات بحكم القيم السائدة في هذا المجتمع؛
 - ✓ إن الفساد يحدث نتيجة لدوافع شخصية تدفع الشخص إلى الانحراف عن قواعد السلوك المفترض، إذ أنه قد يكون نتيجة لضغوط خارجية، وذلك تبعاً للبيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تسود المجتمع؛
 - ✓ إن الفساد من الممكن أن يحصل على مستوى الفرد كما يمكن أن يحصل على مستوى الجماعة، حيث تشترك عدة مجموعات أو مؤسسات بل حتى دول في أعمال فساد تمكنها من الحصول على منافع لها ولجهات معينة بدلا من إفادة الصالح العام؛
 - ✓ على الرغم من الإقرار بشيوع الفساد بوصفه ظاهرة في جميع المجتمعات، إلا أن ذلك لا يعني تشابه ممارسة الفساد في جميع المجتمعات بنفس الأسلوب، وهذا

1- علي خالفي، "قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته-دراسة قياسية حول الجزائر"، مجلة البحث في الاقتصاد التطبيقي للتنمية CREAD، العدد 88، 2009، ص95.

يعني أن طرق البحث عن أساليب ممارسات الفساد وكيفية مواجهته تختلف بحسب ظروف المجتمعات.

3- أسباب الفساد الإداري والمالي:

للفساد الإداري والمالي جذور متعددة إلا أنها عادة ما ترجع إلى الهياكل الرديئة والضعيفة للمؤسسات، قلة الشفافية وانعدام المسائلة، وفيما يلي عرض لأهم الأسباب المساعدة والدافعة لتفشي الفساد في المؤسسات وموظفيها. وسيم عرض كل من الأسباب السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية للفساد الإداري والمالي.

أ- الأسباب السياسية:

تعد العوامل السياسية من أهم العوامل المساعدة على ظهور الفساد ونموه وانتشاره، لما توفره من بيئة مناسبة، ويتجلى ذلك من خلال1:

✓ اعتماد الولاء السياسي كعيار في تعيين القيادات الإدارية في المواقع المهمة؛
✓ تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف وبقليل من الخضوع للمساءلة؛

✓ ضعف المجتمع المدني وتهميش دور مؤسساته في كثير من الدول النامية؛
✓ غياب الديمقراطية الحقيقية وغياب التداول على السلطة والفصل بين السلطات وضعف المحاسبة؛

✓ تفشي البيروقراطية الإدارية والمغالاة في المركزية؛
✓ عدم وجود نظام سياسي فعال يستند إلى مبدأ فصل السلطات وتوزيعها بشكل أنسب، أي غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية. وعند هذا المستوى تظهر حالة غياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد، في ظل غياب دولة المؤسسات وسلطة القانون والتشريعات تحت وطأة التهديد بالقتل والاختطاف والتهميش والإقصاء الوظيفي؛

✓ عدم استقلالية القضاء وهو أيضا مبدأ يتعلق بالفصل بين السلطات.

1- عبد الحميد متولي، "نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية"، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، مصر، 1992، ص4.

وعليه فإن تميز نظام الحكم بالاستبداد والديكتاتورية وغياب آليات الحكم الراشد والديمقراطية يؤدي إلى تفشي واستفحال ظاهرة الفساد، حيث هناك إجماع على أن نظام الحكم الذي تغيب في المشاركة، الشفافية والمحاسبة هو أكثر الأنظمة خصوبة لانتشار الفساد بين أفراد المجتمع¹.

ب- الأسباب الاقتصادية:

هناك مجموعة من الأسباب الاقتصادية المسببة للفساد الإداري والمالي نذكر منها²:

✓ تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية، بحيث أن الأفراد يميلون إلى دفع الرشاوى للمسؤولين لتخطي القواعد والنظم والإجراءات العامة. ويظهر هذا التدخل الحكومي في خلق القيود على الاستيراد ومنح الإعانات الحكومية والتحكم في الأسعار... الخ:

✓ انخفاض مستويات الأجور في القطاع الحكومي مما يدفع الموظفين إلى تقاضي الرشاوى لتحقيق التوازن في الإنفاق الاستهلاكي الخاص؛

✓ وجود موارد طبيعية كثيرة تغري المسؤولين بممارسة أعمال الفساد بصورة كبيرة جدا؛

✓ غياب الفاعلية الاقتصادية في الدولة، ذلك أن أغلب العمليات الاقتصادية هي عبارة عن صفقات تجارية مشبوهة أو ناتجة عن عمليات سمسة يحتل الفساد المالي فيها حيزا واسعا وعموما سينعكس بصورة أو بأخرى على مستوى وبنية الاقتصاد الوطني. إذ ستؤثر العمليات على مدى سير عملية تنفيذ المشاريع، وبالتالي على عملية الإنتاج من جهة أخرى؛

✓ إن مستوى الجهل والتخلف والبطالة يشكل عاملا أساسيا في تفشي ظاهرة الفساد.

1- Carine doganis, "Aux origines de la corruption", 1^{er} Edition, presses universitaires, France, 2007 p 67.

2- سوسن كريم الجبوري، "الفساد الإداري والمالي وأهم آثاره الاقتصادية في العراق"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العدد 21، 2007، ص 45.

ج- الأسباب الاجتماعية والثقافية:

أهم الأسباب الاجتماعية والثقافية تتمثل فيما يلي¹:

✓ الحروب وأثارها في المجتمعات، التدخلات الخارجية، الطائفية والعشائرية، والقلق الناجم عن عدم استقرار الأوضاع، والتخوف من المستقبل والتفكير عن طرق لجمع المال بأي وسيلة كانت؛

✓ انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية، وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة؛

✓ تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى ولو كان من خلال الرشوة؛

✓ التمييز العنصري حيث أن بعض المجتمعات النامية والمتقدمة لازال يمارس فيها التمييز العنصري على أساس اللون، أو الجنس، أو الدين، أو المنشأ الجغرافي للبشر، الأمر الذي يؤدي إلى تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للأقليات التي تعاني من هذا التمييز وسوء المعاملة فيتولد لديها رغبة في الانتقام من المجتمع بصفة عامة؛

✓ صراع الحضارة والثقافة مع قيم العمل الرسمية فكثيرا ما تحدث فجوة في العديد من البلدان النامية والمتخلفة بين القيم الثقافية والحضارية وقيم العمل الرسمية القائمة على الانضباط والأمانة والشرف فوجود تفاعل واحتكاك بين الحضارات والثقافات المختلفة من المحتمل أن يحدث اختراق لقيم حضارية وثقافية أجنبية ما يؤدي إلى تغيير السلوك والقيم المتعلقة بالعمل الرسمي، ومن ثم حدوث جرائم اعتداء المال العام، خاصة عندما تصبح القيم المادية أعلى من القيم الدينية والأخلاقية.

1- مفتاح صالح ومعارفي فريدة، "الفساد الإداري والمالي: أسبابه ومظاهره ومؤشرات قياسه"، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة بسكرة، الجزائر، 06-07 ماي 2012، ص 06.

ثانيا- ماهية مجلس الإدارة:

في إطار حوكمة الشركات يجب على أعضاء مجلس الإدارة بذل العناية الواجبة بهدف تحقيق أفضل مصلحة للمؤسسة والمساهمين وأصحاب المصالح. وسيتم التطرق إلى مفهوم مجلس الإدارة، مسؤولياته والخصائص الواجب توافره في أعضاء مجلس الإدارة.

1- مفهوم مجلس الإدارة:

يعتبر مجلس الإدارة من أهم الآليات الداخلية لحوكمة الشركات لأنه جزء لا يتجزأ من الهيكل التنظيمي للمؤسسة حيث يعتلي قمة التدرج الهرمي للمؤسسة، وفيما يلي سنتطرق إلى تعرف مجلس الإدارة ولجانه.

أ- تعريف مجلس الإدارة (Board of directors):

يمثل مجلس الإدارة المساهمين والأطراف الأخرى مثل أصحاب المصالح، يقوم باختيار المديرين التنفيذيين (توكل إليهم السلطة اليومية لأعمال الشركة).

فيعرف مجلس الإدارة على أنه هو الهيئة العليا التي تحكم المؤسسة، وهو مكلف بتمثيل المساهمين ويكفل للمستثمرين بأن رأسمال المستثمر يتم استخدامه بأرشد الأساليب من قبل مديري المؤسسة، ويستخدم لتحسين الأداء الاقتصادي للمؤسسة من خلال مهمته الرقابية وهو ما يؤدي إلى زيادة قيمة المؤسسة، وبذلك يباشر المجلس وظيفة هامة من وظائف حوكمة الشركات لأن المجلس جزء لا يتجزأ من الهيكل التنظيمي حيث يتربع على قمة التدرج الهرمي للمؤسسة ويمكن اعتباره من أهم الآليات الداخلية لحوكمة الشركات¹.

يذكر كل من (1989 Singh, Harianto) أن الناشطين في مجال حوكمة الشركات والباحثون والممارسين أن مجلس الإدارة أحسن أداة لمراقبة الإدارة، إذ أنه يحمي رأس المال المستثمر في الشركة من سوء الاستعمال من قبل الإدارة، وذلك ممن

1- العابدي دلال، "حوكمة الشركات ودورها في تحسين جودة المعلومة المحاسبية-دراسة حالة شركة أليانس للتأمينات الجزائرية"، رسالة دكتوراه في العلوم التجارية، تخصص محاسبة، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015-2016، ص140.

خلال صلاحياته القانونية في تعيين وإعفاء ومكافأة الإدارة العليا، كما أن مجلس الإدارة القوي يشارك بفاعلية في وضع إستراتيجية الشركة، ويقدم الحوافز المناسبة للإدارة، ويراقب سلوكها ويقوم أداؤها وبالتالي تعظيم قيمة الشركة¹.

ب- مسؤوليات مجلس الإدارة:

تقع المسؤولية النهائية في نجاح الشركة أو فشلها في تحقيق أهدافها على عاتق مجلس الإدارة، فمجلس الإدارة في النهاية هو السلطة العليا في إدارة الشركة، وهو الذي يملك اتخاذ القرارات الإستراتيجية ويتولى إدارة المخاطر ومراقبة أعمال كافة العاملين، وتتمثل المسؤوليات الأساسية لمجلس الإدارة في هذا المجال فيما يلي²:

✓ صياغة إستراتيجية واضحة لكل مجال في إدارة المخاطر؛
✓ تصميم أو الموافقة على هياكل تتضمن تفويضا واضحا للسلطة والمسؤولية عند كل مستوى؛

✓ مراجعة وإقرار سياسات تحدد كميا وبوضوح المخاطر المقبولة وتحدد كم وجودة (أو نوعية) رأس المال المطلوب للتشغيل الآمن للمصرف؛

✓ ضمان وجود ممارسات شغل وظائف مكافآت سليمة وبيئة عمل إيجابية؛
✓ ضمان اتخاذ الإدارة العليا بفعالية الخطوات الضرورية للتعرف على مخاطر الشركة المالية والتشغيلية وقياسها ومراقبتها والسيطرة عليها؛

✓ إجراء تقييم سنوي لأداء رئيس مجلس الإدارة؛
✓ إجراء مراجعة دورية للضوابط الرقابية للتأكد إنها ما تزال مناسبة وإجراء تقييم دوري لبرنامج صيانة رأس المال طويل المدى؛

✓ الحصول على شروح وتفسيرات في حالة تجاوز المراكز للحدود المقررة بما في ذلك إجراء مراجعات للانتماء الممنوح لأعضاء مجلس الإدارة والأطراف الأخرى، ذات العلاقة والتعرضات الهامة وكفاية المخصصات المكونة؛

1- تيسير زاهر وغذوان علي وأحمد خضر، "الحوكمة المؤسسية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في المصارف -دراسة لأراء عينة من موظفي المصارف الخاصة في سورية-"، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم القانونية والاقتصادية والقانونية، المجلد 36، العدد 04، 2014، ص 77.

2- محمد مصطفى سليمان، "حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 289.

- ✓ تفويض سلطة صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات إلى الإدارة رسمياً (ومع ذلك ينبغي على المجلس أن يقيم الخطة الإستراتيجية ويوافق عليها في النهاية)؛
- ✓ تحديد محتوى ونوعية التقارير؛
- ✓ انتخاب لجنة مؤلفة في الأساس من مديرين تنفيذيين لتحديد مبالغ مكافآت المديرين التنفيذيين وتسمى لجنة المكافآت؛
- ✓ ضمان أن وظيفة المراجعة الداخلية تشمل مراجعة للالتزام بالسياسات والإجراءات؛
- ✓ إنشاء لجنة خاصة بغدارة المخاطر وتتكون فقط من الأعضاء غير التنفيذيين.

فمسؤولية مجلس إدارة المؤسسة تتمثل في أنه هو المسؤول بصفة أساسية عن نجاح المؤسسة أو فشلها بصفته صاحب السلطة العليا في المؤسسة. لأن مجلس إدارة أي مؤسسة يعتبر طرفاً أساسياً في تحقيق الانضباط ووضع الخطط والاستراتيجيات والرقابة والمتابعة لأعمال المؤسسة ورفع الكفاءة وضمن التزام العاملين بالسياسات الإدارية.

ج- الخصائص الواجب توافره في أعضاء مجلس الإدارة:

تتوقف قدرة مجلس الإدارة على القيام بمسؤولياته وواجباته بنجاح وممارسة دوره الرقابي والإشرافي بفاعلية على مجموعة من الخصائص والمحددات يجب أن تتوفر فيه وهي:

❖ استقلالية مجلس الإدارة

عرف معهد المراجعين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية عضو الإدارة المستقل بأنه: "الشخص الذي ليس لديه ارتباطات مهنية أو شخصية مع المؤسسة أو مع إدارتها، بخلاف الخدمات التي يقوم بها كعضو".¹

1-Intitute of internal auditors, "recommendations for improving corporate governance", presented to the new yourk exchange, the institute of internal auditire, 2002, p02.

إذن استقلالية مجلس الإدارة متوقفة على المدى الذي يكون فيه هذا المجلس مكون من أعضاء من خارج المؤسسة، وبصفة عامة يتكون مجلس الإدارة من¹:
- الأعضاء التنفيذيين: هم الأعضاء الذين يباشرون إدارة الأنشطة اليومية داخل المؤسسة طبقا لسياسات ومجلس الإدارة؛
- الأعضاء غير التنفيذيين: هم الأعضاء من خارج المؤسسة، ويتمثل دورهم في الرقابة والإشراف على قرارات الأعضاء التنفيذيين وترشيدها والتأكد من التقيد بمبادئ حوكمة الشركات، ولهم حق التصويت كغيرهم.
- العضو المستقل: هو العضو الذي يتمتع بالاستقلالية التامة، وعددهم في المجلس لا يقل عن عضوين لا يقوم بتأدية الخدمات الاستشارية للمؤسسة أو للمؤسسات التابعة لها، وألا يكون موظفا فيها أو أحد الأشخاص المسيطرين عليها أو له صلة قرابة بأحد الأشخاص المسيطرين عليها².

ولضمان استقلالية مجلس الإدارة حددت مجموعة من المحددات تتمثل فيما يلي³:

- وجود عدد كاف من الأعضاء غير التنفيذيين في مجلس الإدارة؛
- اجتماع رئيس مجلس الإدارة مع الأعضاء غير التنفيذيين باستثناء الأعضاء التنفيذيين؛
- الفصل بين وظيفة رئيس مجلس الإدارة ووظيفة المدير العام التنفيذي (العضو المنتدب)، ويعود السبب في ذلك إلى أنه عندما يكون رئيس مجلس الإدارة هو نفسه العضو المنتدب فإن ذلك سوف يؤدي إلى تمركز السلطة واحتمالية تعارض المصالح وهو ما ينجر عنه تدني مستوى الرقابة؛
- تحديد مجلس الإدارة لطرق عمله بنفسه، خاصة كيفية اختيار أعضاء المجلس الجدد ولجان المجلس.

1- محمد مصطفى سليمان، "حوكمة الشركات ودور أعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين"، دار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008، ص136.

2- محمد مصطفى سليمان، "حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري"، مرجع سبق ذكره، ص30.

3- العابدي دلال، "حوكمة الشركات ودورها في تحسين جودة المعلومة المحاسبية"، مرجع سبق ذكره، ص142-143.

❖ حجم مجلس الإدارة

يعتبر عدد أعضاء مجلس الإدارة عاملاً هاماً في تحديد فعالية هذا المجلس، ونتيجة لذلك تناولت العديد من الدراسات العلمية موضوع الحجم الأمثل لمجلس الإدارة وأثر ذلك فعالية أدائه، وقد جاءت نتائج الدراسات متباينة كالآتي¹:

• أظهرت بعض الدراسات أن المجلس الذي يتكون من عدد كبير من الأعضاء يكون ذو أداء أفضل على اعتبار أن الحجم الكبير يتيح له القيام بواجباته بفاعلية أكثر، بالإضافة إلى أن كبر حجم مجلس الإدارة يعطيه الفرصة لتوفير الخبرات والمهارات اللازمة لتحسين جودة عملية القرار، كما أنه يحد من سيطرة العضو المنتدب على عملية اتخاذ القرارات؛

• في حين أظهرت دراسات أخرى أن المجلس المكون من عدد كبير من الأعضاء يكون ذو كفاءة منخفضة وذلك لصعوبة التنسيق بينهم، وسيكون احتمال التوصل إلى رأي موحد أصعب، وهذا ما يعقد عملية اتخاذ القرارات.

❖ توفر الخبرات اللازمة

أكد معهد المراجعين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية تقريره الصادر في سنة 2004 على ضرورة امتلاك أعضاء مجلس الإدارة خبرات ومهارات كافية في مجال الصناعة والمؤسسات والحوكمة وخبرات أخرى وفق لطبيعة نشاط المؤسسة، ليتمكنوا من أداء مهامهم على أكمل وجه، وضرورة وجود تدريب مستمر لأعضاء مجلس الإدارة لرفع مستوى الخبرات والمهارات لديهم².

❖ اجتماعات مجلس الإدارة (نشاط المجلس)

تختلف عدد الاجتماعات الرسمية لأعضاء مجلس الإدارة من مؤسسة لأخرى ومن دولة لأخرى، وتعتبر حوالي أربعة اجتماعات لمجلس الرئيسي، وهي تمثل الحد الأدنى لمجلس في الولايات المتحدة وانجلترا وقد يجتمع المجلس أكثر من ذلك العام

1- العابدي دلال، نفس المرجع السابق، ص142-143.

2- Intitute of internal auditors, "recommendations for improving corporate governance", op cit, p04.

حسب ظروف وطبيعة عمل المؤسسة وبصفة عامة يجب على لأعضاء مجلس الإدارة عند تحديد عدد الاجتماعات الرسمية مراعاة العوامل التالية¹:

- حجم وطبيعة المؤسسة؛
- حجم وطبيعة المهام والمسؤوليات الموكلة للمجلس؛
- طول فترة الاجتماعات.

2- لجان مجلس الإدارة:

لكي يتمكن مجلس الإدارة من القيام بواجباته في التوجيه والقيادة، يلجأ إلى إنشاء مجموعة من اللجان من بين أعضائه وهي²:

أ- لجنة المراجعة:

ويتم تعيين أعضاء لجنة المراجعة من قبل مجلس إدارة الشركة، حيث يتراوح عددهم من 03 إلى 05 أعضاء من أعضاء مجلس الإدارة المستقلين أو سبعة كما هو الحال في أمريكا بريطانيا وأستراليا. وعموما فإن عدد الأعضاء يتغير حسب طبيعة وحجم نشاط الشركة إلا أنه لا يجب أن يقل عن 3 حتى لا تفتقر اللجنة إلى الخبرات، ولا يزيد عن سبعة حتى لا يكون هناك تباين في الآراء ومن ثم صعوبة اتخاذ القرارات³. وتقوم اللجنة بما يلي⁴:

1- محمد مصطفى سليمان، "حوكمة الشركات ودور أعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين"، مرجع سبق ذكره، ص 127-128.

2- جميل أحمد وسفير محمد، "تجليات حوكمة الشركات في الارتقاء بمستوى الشفافية والإفصاح"، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، الجزائر، يوم 06 و07 ماي 2012، ص 11-12.

3- صالح ميلود خلائط، عبد الحكيم محمد مصلي، "دور لجان المراجعة في دعم وكفاءة وفعالية وظيفة المراجعة الداخلية في الشركات الصناعية الليبية"، المجلة الجامعة، جامعة الزاوية، المجلد 01، العدد 16، ليبيا، فبراير 2014، ص 159-160.

4-Chekroun Meriem, "Le Rôle De L'audit Interne Dans Le Pilotage Et La Performance Du Système De Contrôle Interne: Cas D'un Echantillon D'entreprises Algériennes", Thèse De Doctorat, Faculté Des Sciences Economiques, Commerciales Et Des Sciences De Gestion, Université Abou Beker Belkaid, Tlemcen, Algérie, 2014, P 42.

• بالنسبة لنظام الرقابة الداخلية فإنه يتعين على اللجنة الاجتماع بصفة دورية مع الإدارة والمراجعين الداخليين لمناقشة النقائص المتعلقة بنظام الرقابة الداخلية للشركة ومدى كفايته، وتقديم التوصيات لمجلس الإدارة بشأن تحسينه وتطويره باستمرار مما يجعله أكثر فعالية وكفاءة، بالإضافة إلى تفحص أوجه القصور الرئيسية في نظام الرقابة الداخلية المنصوص عليها تقارير المراجع الداخلي والخارجي والإبلاغ عنها لمجلس الإدارة أو الهيئة المسيرة، وكذا تقييم إجراءات الرقابة الداخلية والكشف عن أي أفعال غير مشروعة، مخالفات، أخطاء، أو أنشطة غير أخلاقية؛

• أما بالنسبة لإدارة المخاطر فيتعين على اللجنة بحث ومناقشة إدارة الشركة عن السياسات المتبعة في تحديد وترتيب أولياتها للتصدي للمخاطر التي تهدد تحقيق أهدافها أو الفرص التي تعزز تحقيق هذه الأهداف، وذلك من خلال التأكد من الأمور التالية¹:

- وجود عملية رسمية لتحديد وتقدير وإدارة المخاطر في كل مستويات الشركة، كأنه يتم تحديث هذه العملية بشكل مستمر لتعكس الوضع الحالي والتغيرات الجارية، وأن هناك هياكل مناسبة كترتيبات معينة موجودة ومتاحة لضمان إدارة فعالة للمخاطر؛

- أن سياسة المخاطر واستراتيجياتها مستمدة من مجلس الإدارة الذي يضمن كفاءتها وفعاليتها، وأنها تقوم وتشكل أساس التعامل مع المخاطر؛

- أنه يتم توفير التقارير للتنفيذيين لتمكينهم من رصد تنفيذ الإستراتيجية المتبعة في إدارة المخاطر؛

- أن كل فرد داخل الشركة مهما كان منصبه يفهم دوره بالنسبة لإدارة المخاطر ويقوم بمسؤولياته بطريقة مهنية؛

ب- لجنة التدقيق:

وهي اللجنة التي تساعد مجلس الإدارة على ضمان صحة البيانات المالية وسلامة الإفصاح، حيث زاد الاهتمام بلجنة التدقيق في الوقت الحاضر من طرف الهيئات

1- Ahmed Mohsen Al-Baidhani, "The Role Of Audit Committee In Corporate Governance: Descriptive Study", Universiti Putra, Malaysia, August 26, 2014, P 15-16. Available at:www.ssrn.com/2487167

العلمية الدولية والمحلية المتخصصة والباحثين خاصة بعدما حدث من اضطرابات مالية في الشركات العالمية، ويرجع هذا الاهتمام للدور الذي يمكن أن تؤديه لجنة التدقيق كأداة من أدوات حوكمة الشركات في زيادة الثقة والشفافية في المعلومات المالية المفصح عنها، وذلك من خلال دورها في إعداد التقارير المالية وإشرافها على وظيفة التدقيق الداخلي وفي دعم هيئات التدقيق الخارجي وزيادة استقلاليتها، إضافة إلى دورها في التأكد على الالتزام بمبادئ حوكمة الشركات.

ج- لجنة المكافآت (الأجور)

تتركز وظائف لجنة المكافآت وواجباتها في تحديد الرواتب والمكافآت والمزايا الخاصة بالإدارة العليا، حيث توصي أغلب الدراسات الخاصة بحوكمة الشركات والتوصيات الصادرة عن الجهات المهتمة بها على أنه يجب تشكيل لجان المكافآت من أعضاء مجلس الإدارة غير التنفيذيين.

وتتكون هي الأخرى من عدد من الأعضاء لا يقل عن 03 ولا يزيد عن 6 من أعضاء مجلس الإدارة غير التنفيذيين المستقلين، وتمثل واجباتها ومسؤولياتها في¹:

- تحديد المكافآت والمزايا الأخرى للإدارة العليا، ومراجعتها والتوصية لمجلس الإدارة بالمصادقة عليها؛

- وضع سياسات لإدارة برامج مكافآت الإدارة العليا ومراجعة هذه السياسات بشكل دوري؛

- اتخاذ خطوات لتعديل برامج مكافآت الإدارة العليا التي ينتج عنها دفعات لا ترتبط بشكل معقول بأداء عضو الإدارة العليا؛

- وضع سياسات لمزايا الإدارة ومراجعتها باستمرار.

1- محمد عمر شقوف، عبد الحفيظ ميرة، "الحاكمية المؤسسية وعلاقتها بالخصخصة والمسؤولية الاجتماعية"، المؤتمر الثالث للعلوم المالية والمصرفية حول حاكمية الشركات والمسؤولية الاجتماعية: تجربة السواق الناشئة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، الأردن، 17-18 أبريل 2013، ص115.

د- لجنة التعيينات

هي اللجنة التي تعمل على الموافقة على المرشحين للأماكن الشاغرة في مجلس الإدارة، حيث يجب أن يتم تعيين أعضاء مجلس الإدارة والموظفين من بين أفضل المرشحين الذين تتلاءم مهاراتهم وخبراتهم مع المهارات والخبرات المحددة من الشركة.

وتتكون من عدد من الأعضاء لا يقل عن 3 ولا يزيد عن 6 من أعضاء مجلس الإدارة التنفيذيين المستقلين، وتمثل مهام هذه اللجنة في¹:

- تحديد ودراسة الأشخاص المتوقع ترشيحهم في منصب رئيس الإدارة ومنصب العضو المنتدب (المدير التنفيذي)؛

- مراجعة وإدارة الإرشادات الخاصة بتطبيق قواعد ومبادئ حوكمة الشركات بالشركة وإمداد مجلس الإدارة بالتوصيات الخاصة بتطوير وتحديث تلك الإرشادات؛

- مراجعة قواعد السلوك المهني بالإضافة على إمداد مجلس الإدارة بالمقترحات المتعلقة بتغيير تلك القواعد أو تعديلها لكي تتماشى مع المتطلبات القانونية ومتطلبات بورصة الأوراق المالية التي قد تتغير من وقت لآخر؛

إذن مجلس الإدارة يتكون من ممثلين يتم اختيارهم من مجموعة من المساهمين في الشركة لتولي أمورها، حيث يجب أن تكون مسؤولياته واضحة ومحددة ومعلنة سواء من حيث الصلاحيات، المسؤوليات، الواجبات، الحقوق، المزايا، الأجور، والمكافآت. ومن أهم مسؤولياته مراجعة وتوجيه إستراتيجية الشركة، إدارة المخاطر، ضمان سلامة التقارير المحاسبية والمالية ووضع نظم سليمة للرقابة والإشراف على عمليات الإفصاح والاتصال للشركة.

1- محمد مصطفى سليمان، "حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري"، مرجع سبق ذكره، ص 150-154

ثالثا- كيفية تطبيق مجلس الإدارة لحوكمة الشركات ودوره في الحد من الفساد الإداري والمالي:

ليس هناك نموذج بعينه وحيد للحوكمة الجيدة للشركة يمكن تطبيقه في كل الدول وعلى كافة الشركات، إذ أن ممارسات الحوكمة تختلف فيما بين الشركات وتبعاً للظروف، كما تختلف بشكل أكبر فيما بين الدول، وينبغي أن تتمتع حوكمة الشركات بقدر من المرونة والتطور، إلا أن الحقيقة العالمية هي أن الطلبات التي يفرضها السوق من شفافية وحماية المستثمرين تفرض على الدول والشركات أن تقوم بفحص نظام الحوكمة، وأن تتحرك نحو توفير الضمانات التي يطلبها ويسعى إليها المستثمرون وغيرهم من أصحاب المصالح، ومن أهم هذه الضمانات وجود مجالس إدارة بالشركات لديها القدرة على أداء مهامها الإشرافية بكفاءة وفعالية. وسيتم التطرق إلى تطبيق مجلس الإدارة لحوكمة الشركات وأثر تشكيل مجلس الإدارة على دور الحوكمة في مواجهة الفساد المالي والإداري.

1- تطبيق مجلس الإدارة لحوكمة الشركات:

إن عناصر النظام توفر توجيهات عن كيفية محاسبة مجالس الإدارة عن أداء الشركات وهناك ثلاث مكونات أساسية يجب أن تتوافر في مجلس الإدارة وهي¹:

أ. الإشراف المستقل

إن وجود نظام إدارة يقظ ومستقل هو ذلك الجزء من عملية حوكمة الشركات الذي يضيف أكبر قدر إلى قيمة الشركة، ويوجد هناك مجموعة من الإرشادات التي توفرها الحوكمة لضمان استقلالية المجلس وهي:

- وجود عدد كاف من أعضاء مجلس الإدارة غير التنفيذيين المستقلين لكي يصبح المجلس قادراً على ممارسة التفكير المستقل؛
- وجود شكل من استقلال القيادة في المجلس والمتمثلة في شخصية رئيس مجلس الإدارة؛

1- محمد مصطفى سليمان، "دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري"، مرجع سبق ذكره، ص 115-

- قيام المجلس بنفسه بتحديد طرق عمله وخاصة بالنسبة لكيفية اختيار أعضاء المجلس الجدد؛
 - اجتماع مجلس الإدارة مع الأعضاء غير التنفيذيين بدون الأعضاء المشاركين في إدارة الشركة على انفراد لبحث أداء الإدارة.
- ب. قدرة مجلس الإدارة على التنافس

هناك عامل آخر لمساعدة الإدارة على التركيز في أداء واجباته وهو القدرة على التنافس، وهي الآلية التي تمكن ذوي القدرة الأفضل على القيام بعمل ما وأن يحل الأفراد ذوي القدرة الأفضل محل أولئك ذوي القدرة الأقل، وينبغي أن يعمل القانون على توفير القدرة للمساهمين في استبدال مجلس الإدارة وباختصار ينبغي أن يكون التهديد بالاستحواذ قائما باعتباره أحد مصادر الحث على الأداء الجيد، بحيث لا تجمد الإدارة لمدة طويلة، وعندما توفر نظم حوكمة الشركات قيام الإشراف الإداري والقدرة على التنافس يصبح الأمر أكثر احتمالاً هو استبدال المديرين ومجالس الإدارة الذين لا يركزون اهتمامهم على تحسين أداء الشركة واستخدام الأصول بأفضل درجة ممكنة.

ج. دور مجلس الإدارة في وضع إستراتيجية الشركة

ولعل هذه الوظيفة من أهم وظائف التي يجب أن يتمتع بها أعضاء مجلس الإدارة حيث أن النظرة العالمية الآن أصبحت تنظر إلى ما بعد التغيرات الهيكلية التي يتم القيام بها داخل غرفة اجتماعات مجلس الإدارة. وإن مشاركة مجلس الإدارة في وضع وتكوين الإستراتيجية يعتبر أمراً حاسماً ويتضمن هذا إستراتيجيه كل وحدة من العمل وإستراتيجية الشركة ككل. ولكي يؤكد المجلس المشاركة في الإستراتيجية والمحافظة على الاستقلال فإنه يجب أن يضع جدول أعمال خاص يمكن مجلس الإدارة من أن يكون لديه الوسيلة لمراجعة الإستراتيجية بصورة دورية وشكل منتظم.

2- أثر تشكيل مجلس الإدارة على دور الحوكمة في مواجهة الفساد المالي والإداري:

يعد مجلس الإدارة الركيزة الأساسية لبناء شركات ناجحة وذلك لأنه يقع في قمة السلطة الداخلية لإدارة الشركة وهو الذي يضع السياسات والاستراتيجيات والإجراءات اللازمة لإدارة الشركة ورقابة الأداء وإدارة المخاطر والتحسين والتطوير في المجالات المختلفة لنشاط الشركة. كذلك فإنه هو الذي يشكل اللجان المختلفة ويقوم بعمل التعيينات واعتماد الترقيات وكافة الأمور الهامة المتعلقة بتشغيل الشركة والرقابة والمتابعة سوف تسهم بشكل كبير في جعل عملية ارتكاب الغش والفساد الإداري المالي صعبة جدا وتسهم في اكتشافه بسرعة ومعالجة القصور، لذلك لا بد من توافر عدة أمور ومبادئ عند تشكيل مجالس إدارة الشركات لمواجهة والحد من الفساد المالي والإداري أهمها:

أ. اختيار وانتقاء أعضاء المجلس

هذه الخطوة تمثل أهم خطوات تشكيل مجلس إدارة الشركات العربية، وذلك من خلال اختيار أعضاء مجلس إدارة تتوافر فيهم الصفات التالية:

- الشخصية القيادية القوية صاحبة الرأي والقادرة على اتخاذ القرارات الصائبة؛
- الدراية بأعمال الشركات والمخاطر التي تواجهها ويفضل أصحاب الخبرة في التخصص الصناعي للشركة؛
- النزاهة والسمعة الطيبة؛
- الدراية بالأمور المالية والقانونية المحيطة بأعمال الشركة؛
- التمتع بالأخلاق الحميدة.

ب. توازن القوى والسلطة داخل مجلس الإدارة

يؤدي التوازن في السلطة وتحقيق المصالح المختلفة للأطراف المرتبطة بالمؤسسة إلى تخفيض صراع المصالح لذلك فإن وجود هيمنة وتحكم وسيطرة من أعضاء مجلس الإدارة التنفيذيين على تشكيل المجلس سوف يؤدي إلى إضعافه أو قد يؤدي إلى إخفاء مشاكل الأداء الضعيف الأعضاء التنفيذيين سوف يكونون مسؤولين عنه

في الأساس، ولذلك عملت مبادئ وآليات الحوكمة على إحداث التوازن داخل تشكيلة مجلس الإدارة بين الأعضاء التنفيذيين من ناحية والأعضاء غير التنفيذيين والمستقلين من ناحية أخرى وبحيث لا يهيمن أي طرف عملية اتخاذ القرارات. ويجب أن تضع الشركة معايير دقيقة لتعيين أعضاء مجلس الإدارة من خلال فحص السيرة الذاتية للعضو المرشح وخبراته السابقة وسمعته، وأن يؤخذ في الحسبان الخبرات والمهارات اللازمة لضمان فاعلية عمل المجلس وتشكيل اللجان المنبثقة عنه مثل لجنة المراجعة ولجنة المكافآت ولجنة إدارة المخاطر وغيرها من اللجان.

ج. يجب الفصل بين رئاسة مجلس الإدارة وأي أعمال تنفيذية

هناك اختلاف في الآراء بين قيام رئيس مجلس الإدارة بأعمال تنفيذية أو أن يكون مستقلاً ولا يقوم بأي عمل تنفيذي، ففي حين يتم تفضيل قيام رئيس مجلس الإدارة بعمل تنفيذي سوف يكون ملماً باستمرار بالمشاكل اليومية وعلى دراية بها وكذلك التعرف عن قرب على المخاطر والعوائد التي تحيط بأعمال الشركة، وهذا سوف ينعكس بالإيجاب على الموضوعات التي يضعها في جدول الأعمال للعرض على مجلس الإدارة، كما أنه يكون في وضع يمكنه من الرد على تساؤلات أعضاء مجلس الإدارة وأثر المناقشة لمعرفته بدقائق الأمور نتيجة قيامه بالعمل التنفيذي، ولكن هناك اتجاه يعترض على الجمع بين وظيفة رئيس مجلس الإدارة والعمل التنفيذي لأن ذلك سيؤدي إلى زيادة قوته واحتمال فرض إرادته على أعضاء المجلس نتيجة أن البعض قد يتخوف من معارضته حتى لا يفقد عضويته في مجلس الإدارة، بينما يرى اتجاه آخر أن الوضع متروك لكل مؤسسة على حدة في ضوء ظروفها وأوضاعها وبعد استشارة الجمعية العامة للمساهمين.

د. حجم مجلس الإدارة واجتماعاته

يجب أن يكون هناك توازن بين حجم المؤسسة وعدد أعضاء مجلس الإدارة، فمثلاً الشركات كيانات كبيرة وهامة وتتعامل بمليارات الدولارات ومع عشرات الألوف من العملاء والشركات الأخرى سواء مودعين أو مقترضين ولأهميتها في الحياة الاقتصادية للدول، لذلك يجب زيادة أعضاء مجلس الإدارة في الشركات إلى حد

مناسب يضمن تنوع المعارف والخبرات والمهارات في الأعضاء المنضمين للمجلس ما بين الأمور المالية والقانونية وصناعة الشركات وغيرها وكذلك يضمن إمكان تشكيل اللجان المنبثقة عن مجلس الإدارة بشكل يضمن فاعليتها مثل لجنة المراجعة ولجنة المكافآت.

هـ. خضوع مجلس الإدارة للتقييم

إن خضوع أي شخص أو هيئة أو مجلس أو جهة للرقابة وتقييم الأداء وإمكانية العزل وعلمه بذلك سوف يجعله يؤدي عمله على أحسن وجه وببذل قصارى جهده في سبيل إظهار عمله وجهده حتى ينال رضا واستحسان الجهة التي تراقبه وتقيم أدائه ولضمان بقائه في منصبه أو ترقيته أو الاستعانة به، ولذلك يجب أن يخضع مجلس الإدارة لرقابة وتقييم الجمعية العامة للمساهمين ورقابة الأجهزة العليا للدولة وذلك من خلال مؤشرات تقييم عالية الجودة تتناول مدى نجاح إدارة الشركة في تحقيق الأهداف العامة وهي الربحية والسيولة والأمان وكفاية رأس المال والانضباط وإدارة المخاطر وإدخال تحسينات مستمرة في الحوكمة وإدارة المخاطر بكفاءة وفعالية. ويفضل أيضا أن يتم بالإضافة إلى تقييم أداء مجلس الإدارة ككل، أن يتم تقييم أداء رئيس مجلس الإدارة ودوره في إدارة الجلسات والتحضير للاجتماعات وتزويدهم بالمعلومات اللازمة. وتتمثل أهمية ودور مجلس الإدارة في الحد من الفساد الإداري والمالي في أنه تعتبر الإدارة العليا وسيط نزيه ومحاييد لتحقيق مصالح الأطراف المختلفة بإدارة الشركة، وتحقيق التوازن بينها وتفعيل الإشراف والرقابة لكشف أي فساد ومواجهته وتصحيح الأخطاء أول بأول.

خاتمة:

لقد أثبتت دراسات الحوكمة فعالية مجلس الإدارة في تحسين أداء الشركة، فهو أحد أهم الآليات الداخلية لحوكمة الشركات ويقوم بدور إشرافي على عمل الإدارة لضمان هذه الأخيرة تمارس تسيير يتماشى ومصالح أصحاب المصلحة وخاصة المساهمين بالدرجة الأولى. كما أن مجلس الإدارة وفي ظل مفهوم الحوكمة يقوم بمساءلة المديرين ومحاسبهم عن أدائهم لتحقيق أهداف ومصالح الشركة، لذلك يتطلب منه توفير الأدوات اللازمة لتقييم نزاهة المدير التنفيذي والمسؤولين التنفيذيين الآخرين في الشركة، والعمل على إيجاد بيئة من الاستقامة والعدالة في كامل إدارات الشركة.

فيعتبر مجلس الإدارة أحد أهم آليات الرقابية الداخلية التي تلعب دورا مهما في حوكمة الشركات، حيث يعد المسؤول الرئيسي عن تمثيل مصالح المساهمين وحماية حقوقهم وتعظيم ثروتهم من خلال السلطات الممنوحة له التي تساعد على مراقبة ورصد وتقييم أداء وتصرفات المدراء التنفيذيين بشكل يومي.

تطوير الخدمة العمومية على مستوى المؤسسات في ظل وقاية من الفساد ومكافحته

Developing the public service at the institutional level in light of preventing and combating corruption

طالب فيصل

بن مسلم الزهرة

جامعة بلحاج بوشعيب-عين تموشنت

Zahrabenmecellem46@gmail.com

ملخص:

في ظل إصلاح الخدمة العمومية بأحسن درجة من الكفاءة والفعالية وحتى تحظى بدرجة من قبول من طرف المواطنين وبالنظر لارتباط هذا الموضوع بأخلاقيات الأعمال في السنوات الأخيرة نتيجة لأسباب عديدة والتي يمكن إرجاعها في الكثير من الأحيان إلى عدم وجود رقابة مستمرة لأداء أجهزة المؤسسة وسيطرة الطابع البيروقراطي على حكم سير المؤسسات الجزائرية هو الذي كان له دور كبير في نتهاج بعض أفراد المجتمع إلى السبل الغير المشروعة بمختلف أنواعها للحصول على غايتهم والتي لها بطبيعة الحال انعكاس سلبي على مستوى الخدمة العمومية.

الكلمات المفتاحية: الخدمة العمومية؛ الفساد الإداري؛ مكافحة الفساد

الإداري.

Abstract:

In light of public service reform in the best degree pf efficiency, effectiveness and even it enjoy a degree of acceptance on the part of the citizen, given that this topic is linked to ethics business in recent

years due to many reasons, which can be attributed in many cases to the lack of continuous monitoring of the performance of the institution the control of the character role in adopting some members of society yo unlawful means of various kinds to obtain their goal, which of course, has a negative impact on the level of public service.

Keywords: (public service, adminstrative corruption ; anti-corruption).

مقدمة:

إنّ الفساد ظاهرة قديمة عرفتها البشرية وظل التطورات الحاصلة في عالم الشغل أصبح بعض أطراف يستغلون الفرص وذلك بالتعامل بطرق غير أخلاقية للحصول على مرادهم إلا أنّ هذه الظاهرة أصبحت منتشرة بكثرة وخاصة الدول النامية فتزايد الاهتمام بها بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة حيث يعد الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد على الإطلاق لأنه يصيب الإدارة بالشلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها وبالتالي الأمر الذي ينعكس سلبا على تطور الخدمة العمومية والتي تأتي على رأسها التأكيد على مبدأ الجودة الشاملة للخدمة بمفهومها الحديث، فهنا الفساد الإداري يشكل عائق وعليه أصبحت أخلاقيات العمل تشكل جزء رئيسي من صناعة النمو في المؤسسات وحاجة المجتمعات إلى وجود معايير أخلاقيات عمل أكثر رقيا وضرورة تحديد علاقاتها بالعاملين والعملاء .

ومن العرض السابق يتضح أن هناك العديد من المشكلات التي تعاني منها المؤسسات، ومن أبرزها عدم توفر المناخ الملائم في ضوء الفساد السائد حيث يسمح بإضعاف إبداء العاملين وإنتاجيتهم، لذا فالتعرف على أخلاقيات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية أحد الخطوات المهمة في علاج بعض المشكلات التي تواجهها المؤسسات وبالتالي النهوض بمستوى أدائها، لتكون أكثر قدرة على المنافسة، خاصة في ظل الاتجاه إلى التحول التدريجي نحو العالمية، وعليه ومن خلال ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة الإصلاح الإداري في النهوض بمستوى الخدمة العمومية ومكافحة الفساد الإداري والحد من انتشاره؟

الإشكاليات الفرعية: سعياً لتوضيح الإشكالية المطروح والإجابة عليها نطرح جملة
من التساؤلات الفرعية الآتية:

-ما المقصود بالخدمة العمومية؟

-فيما يتمحور الإصلاح الإداري؟

-كيف يتم مكافحة الفساد الإداري؟

أهداف الدراسة:

-التعريف بمختلف المفاهيم المرتبطة بالخدمة العمومية.

-التطرق إلى أخطر قضايا الفساد الإداري التي تجسد لنا واقع هذه الظاهرة.

-التعريف بآليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر.

-تحديد المعوقات والعقبات التي تقف حائلاً دون نجاح الاستراتيجية الوطنية

لمكافحة الفساد الإداري.

قمنا بمعالجة الدراسة بمحورين رئيسيين ويمكن ذكرهما فيما يلي:

المحور الأول: الخدمة العمومية

المحور الثاني: الفساد الإداري

منهج الدراسة:

منهج المتبع في الدراسة هو المنهج الوصفي الذي اعتمدنا من خلاله على الجانب

النظري بكثرة بالاستناد إلى مجموعة من الدراسات المرتبطة بموضوع البحث.

تمهيد:

مع التقدم السريع للعالم أصبح قطاع الخدمات يشغل إهتمام العديد من

المؤسسات نظراً للدور الذي يلعبه في دعم الاقتصاد كونه مورد هام لدخل الدولة

وتعتبر الخدمة العمومية من خصوصيات السياق العمومي، هذا الأخير الذي أصبح

يحظى باهتمام الباحثين والدارسين فيما يخص مردودية القطاع العام.

-مفهوم الخدمة:

الخدمات بالأصل أنشطة وفعليات غير ملموسة وسريعة الزوال نسبياً وهي تمثل

نشاط أو أداء تحدث من خلال عملية تفاعل هادفة إلى تلبية توقعات العملاء

وإرضاءهم إلا أنها عند عملية الاستهلاك الفعلي ليس بالضرورة أن ينتج عنها نقل للملكية.¹

أولاً: تعريف الخدمة العمومية:

الخدمة العمومية هي محصلة نشاطات المنظمات العمومية المرتبطة غالباً بالدولة ومن هذا المنطلق يرتبط تعريف وتنوع الخدمة العمومية بالنظام والسياسات الحكومية التي تحدد نطاق ومجال هذه الأخيرة وسنحول التطرق إلى بعض تعاريف: يعتبر مصطلح الخدمة العمومية عن تلك الرابطة التي تنشأ بين الإدارة العامة والمواطن بهدف تلبية الطلبات المختلفة.²

وتعرف وفق القانون الإداري الفرنسي: بأنها تلك التي تعدّ تقليدياً خدمة فنية تزود بصورة دائمة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام.³

ومن ثم فإن تعريف الخدمة العمومية يكون من خلال منظورين:

- الخدمة العمومية كعملية: يعبر عن الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية على أنّها عملية متكاملة تنطوي على مدخلات تشغيل، مخرجات وبالنسبة للمدخلات فإنّ هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجري عليها عملية التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي: الأفراد، الموارد، المعلومات.⁴
- الخدمة العمومية كنظام: انطلاقاً من مفهوم النّظم يمكن النظر للخدمة العمومية المقدمة من قبل الإدارة العامة كنظام والتي ترتبط بنظام عمليات تشغيل أو انتاج الخدمة ونظام تسليم الخدمة.

¹ حاحة عبد الغيثي، أهمية نوعية الاتصال في تحسين الخدمات، مذكرة الماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، ص10.

² عبد اللاوي صبيحة، الارتقاء بالخدمة العمومية ضرورة لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد06، جامعة بليدة02.

³ رابحي سهام، تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة الدكتوراه، سنة2018/2019، جامعة باتنة-1، ص47.

⁴ قناوي سارة، حمايدية منال، الملتقى الوطني حول الخدمة العمومية في الجزائر، جامعة التكوين المتواصل، سنة2014، ص45.

ثانيا: مميزات وخصائص الخدمة العمومية:

تتميز الخدمات العمومية بعدة مميزات وخصائص تتباين من خدمة لأخرى أهمها:
1- مجانية الخدمات: تتميز الخدمات العامة المقدمة من قبل الهيئات العموميّ بالمجانّيّة في عمومها أو بسعر يؤوّل فيه الربح إلى الصّفراً أي يدفع المرتفق المستفيد من الخدمة مبلغاً رمزياً على شكل ضريبة أو رسم غالباً.

2- المنفعة العامّة: بحيث تهدف الخدمة العامّة إلى تحقيق المصلحة أو المنفعة العامّة كهدف أساسي¹ وبالتالي فإنّ النشاط الحكومي أو منظمات الخدمة العموميّة تهدف أساساً لتحقيق الصّالح العام خاصّة مع خضوع هذه الهيئات ومن ثمّ الخدمات العموميّة للرقابة العامة من قِبل أطراف متعدّدة كرقابة الوصاية ورقابة المجتمع المدني...

3- عدم الملموسيّة:² الخدمات غير ملموسة بحيث يستحيل لمس أو تحسّس أو رؤية الخدمة، وبذلك أغلب الخدمات أصبحت تنتج وتستهلك في آن واحد وبسبب كونها غير مادّيّة فإنّه لا يمكن تخزينها، ويرتكز ترويج الخدمات على المزايا التي تتمتع بها وليس على خصائصها وبذلك فإنّ المستفيد من الخدمة يبحث دائماً عن إشارات تعبّ على نوعيّة الخدمة.

4- التفاعل بين مقدّم الخدمة والمستفيد منها: تعتبر هذه الخاصية من خصائص الخدمة العموميّة كعملية وليس كمنتج وتعني التّفاعل المالي والمباشر بين مقدّم الخدمة والمستفيد منها ومدى قوّة وتأثير الاتّصال بين الطرفين على أداء الخدمة وإشباعها للحاجة المطلوبة.³

هذا وتكون بعض خصائص الخدمة ظاهرة كما قد تكون هناك خصائص ضمنيّة يدركها طالب الخدمة والمستفيد منها عند مقارنته لتكلفة الخدمة ومدى إشباعها لحاجاته.

¹ سعيدة طيب، إصلاحات الخدمة العمومية وتحسين صورة الإدارة لدى المواطن، جامعة مستغانم، سنة 2014.

² براينيس عبد القادر، التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية، أطروحة الدكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 2006-2007، 105.

³ ميسون علي حسين، الحكومات المحلية ودورها في تنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات، مجلة جامعة بابل، سنة 2016.

ثالثا: دوافع الإصلاح الإداري في الجزائر:

يعرف الإصلاح الإداري على أنه مجموعة التحسينات وتبسيط الإجراءات وإعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية بالمصالح الإدارية. وتتجلى دوافع الإصلاح الإداري في الجزائر في النقاط التالية:

- معالجة الخلل ومحاربة الفساد باستئصال أسباب المفاصد، وتحسين مستوى الموارد وتحقيق مزيد من الفعالية والإنتاجية مع احترام الاعتبارات الإنسانية.
 - إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة في صيغة جديدة تستجيب للأدوار الجديدة تكيفا مع التحولات الداخلية والخارجية لمحيط الدولة، مما يحسن من مستوى الأداء في الجهاز الإداري وزيادة درجة الفعالية بإدخال تقنيات جديدة في التسيير على غرار التسيير التقديري للموارد البشرية.
 - تحسين الأداء الوظيفي للعاملين في الجهاز الحكومي بشتى مستوياتهم الوظيفية وتحسين مستوى الأداء المؤسسي للقرارات والدوائر والمؤسسات العامة من خلال إيجاد أساليب ونماذج تقييم فعالة.
 - تطوير وتحسين أداء الخدمة العمومية من خلال تخطيط تنمية الموارد البشرية وتدريبها وصقل مهاراتها نظرا وعمليا، مع التركيز على حسن انتقاء العنصر البشري وتأهيله وإعداده وتدريبه والعناية به في مساره الوظيفي.¹
- المحور الثاني: الفساد الإداري ومكافحته:

أولا: مفهوم الفساد

هناك عدة تعاريف ودراسات التي تناولت مفهوم الفساد ومنه موقف المشرع الجزائري من تعريف الفساد:

إن مصطلح الفساد جديد في التشريع الجزائري، إذ لم يستعمل قبل سنة 2006، كما لم يجرم في قانون العقوبات، غير أنه بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ: في 19 أفريل 2004، كان لزاما عليها تكييف تشريعاتها الداخلية بما يتلاءم وهذه

¹ رابعي سهام، تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، جامعة باتنة-1، ص 49.

الاتفاقية، فصدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم والذي جرّم الفساد بمختلف مظاهره غير أن ما يعاب على المشرع الجزائري أنه أشار إلى بعض مظاهر وصور الفساد فقط، دون باقي الصور التي تخرج عن مجال التجريم، وتبقى مباحة رغم خطورتها، مثل الوساطة، والمحسوبية، والمكافأة اللاحقة...¹

ثانيا: الإطار القانوني للوقاية من الفساد ومكافحته:

إن استراتيجية الدولة في الوقاية من الفساد وكافحته، تواصلت إلى سن مجموعة من النصوص القانونية والتشريعية الخاصة بهاته الظاهرة العالمية لمواجهة بطرق وآليات قانونية دقيقة، وإجراءات سليمة، وحيث نجد أن الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الجزائرية في هذه المجال تمثلت فيما يلي:
- مواصلة العمل بمحتوى الاتفاقيات الدولية الجهوية والمصادق عليها من قبل الجزائر.

- منع شاغلوا المناصب والوظائف العليا، من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم، بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين داخل البلاد أو خارجها، مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الاشراف عليها والتي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها.

- لا يمكن أن يمارس شاغلوا المناصب والوظائف العليا، عند نهاية مهمتهم لأي سبب كان ولمدة سنتين، نشاطا استشاريا أو نشاطا مهنيا أيا كانت طبيعته، وأن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن تولوا مراقبتها أو الإشراف عليها أو أبرموا صفقة معها، وأصدر رأيا بغية عقد صفقة معها أو لدى أي مؤسسة أو هيئة أخرى تعمل في نفس مجال النشاط.²

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013، ص 28.

² زناقي سليمان، عصرنة أجهزة الوقاية ومكافحة الفساد في الجزائر، مجلة المؤشر للدراسات الاقتصادية، سنة 2007، ص 108.

ثالثا: الاتفاقات المتعلقة بمكافحة الفساد التي انضمت إليها الجزائر:

إن مصادقة الجزائر وموافقها على الانضمام في الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة دليل واضح على وجود إرادة سياسية لمواجهة هاته الظاهرة العالمية، والتي لها تأثير سلبي على تحقيق التنمية المستدامة عبر المخططات التنموية المسطرة من قبل الحكومة الجزائرية واقتناعا من الدولة الجزائرية بان الفساد لم يعد شأننا محليا، وما يطرحه من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وامنها، مما يقود مؤسسات الديمقراطية وقيمتها الأخلاقية والعدالة، مما يعرض سيادة القانون للخطر، فكان إلزاما على الجزائر إصدار مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية لانضمام إلى هاته الاتفاقيات الدولية، ونخص بذكر مايلي:

أ-المرسوم الرئاسي رقم02-55 المؤرخ في05فبراير2002م، يتضمن لتصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بنيويورك يوم15 نوفمبر سنة2000م.

ب-المرسوم الرئاسي رقم04-128 المؤرخ في19 أفريل2004م، يتضمن التصديق بتحفظ على الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك يوم31 أكتوبر2003م.

ت-المرسوم الرئاسي رقم06-137 المؤرخ في10أفريل2006م، يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بما بوتو في 11جويلية سنة2003م.

وغن المصادقة والانضمام إلى هاته الاتفاقيات الدولية والجهوية من قبل الدولة الجزائرية، تظهر من خلال ما تتضمنه هاته الاتفاقيات من أهداف:

-ترويج وتدعيم التدابير إلزامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفاء وأنجح عن طريق الملاحقة والمقاضاة، المصادرة والضبط، تسليم المجرمين، نقل الأشخاص المحكوم عليهم، المساعدة القانونية المتبادلة، التحقيقات المشتركة، نقل الإجراءات الجنائية، مساعدة الضحايا وحمائهم.

-تعاون دول الأطراف فيما بينها، ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتصاد ووقف المبادئ الأساسية لنظامها القانوني على تعزيز التدابير والتعاون للمشاركة في البرامج والمشاريع الدولية إلزامية إلى منع الفساد.

-إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد للوقاية وتدعيمها.

رابعاً: أهم الهيئات والأجهزة الرقابية ومساهمتها في مكافحة الفساد وتفعيل الخدمة:

1-الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: أنشئت هاته الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فبراير 2012م، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتنظيمها وكيفيات سيرها.

حيث نجد من المهام الأساسية لهاته الهيئة مايلي:

-اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
-تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة
واقترح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

-تلقي التصريحات بالملتمكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية، ودراسة استغلال المعلومات الواردة فيها والسهرة على حفظها.

2-الديوان المركزي لقمع الفساد:

أنشأ هذا الديوان بمرسوم رئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011م، والمحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره.

يعتبر الديوان المركزي لقمع الفساد كمصلحة مركزية يتكون من ضباط وأعوان الشرطة القضائية تابعين لوزارة الدفاع ووزارة الداخلية والجماعات المحلية، وكذا أعوان عموميون ذوي كفاءات مختصة في المجال المحاسبي والمالي القانوني.

3-خلية معالجة الاستعلام المالي:

أنشئت هاته الخلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 07 أبريل 2002م المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08-275 المؤرخ في 06/09/2008م والمتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها ومن المهام الأساسية لخلية معالجة الاستعلام المالي:

تسلم تصريحات الاشتباه المتعلقة بكل عمليات الإرهاب أو تبييض الأموال التي ترسلها إليها الهيئات والأشخاص الذي يعينهم القانون، مع معالجتها قانونيا.

4-مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة رقابية عليا بعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وكل مرفق عام له مساهمة مالية من الدولة، أنشأت بموجب دستور 1976م، وتأسست عام 1980م، ولتدعيم صلاحيات مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية على المال العام، تم تعزيز صلاحيات هاته الهيئة بالأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 والمتعلق بمجلس المحاسبة، مما أعطى طبيعة الرقابة لمجلس المحاسبة بالرقابة القضائية(المحققون في مجلس المحاسبة، المدقق والمستشار) لهم صفة القاضي في المهام الموكلة لهم.

إن تدخل الفرق التابعة لمجلس المحاسبة تكون في عين المكان، والاعتماد على كل الوثائق والمستندات التي لها علاقة موضوع المهمة سواء أكانت مراقبة التسيير، التقييم الدراسة، أو التحقيق في مجال معين ويعتبر مجلس المحاسبة كهيئة دستورية تم وضعها تحت سلطة رئيس الجمهورية.

خاتمة:

وخلال ما تطرقنا له يمكن القول بأنه ظاهرة الفساد في ظل غياب الحكم الراشد تؤدي إلى نتائج سياسية، اقتصادية، واجتماعية في غاية الخطورة والتي يؤثر على مستوى تقديم الخدمة.

فالجهاز الحكومي الغير الفعال يؤدي إلى تراجع الهيئات الرقابية مما يؤدي إلى استفحال الظواهر غير مشروعة لذا أصبح ينبغي على المسؤولين اتخاذ آليات وإجراءات في سبيل القضاء أو الحد من تفشي هذه الظاهرة الخطيرة التي تهدد الدولة ككل.

التوصيات:

-تفعيل مهام الرقابة السابقة(مراقب مالي ومحاسبي) واللاحقة(أجهزة الرقابة الخارجية) من اجل الوقاية من الفساد ومكافحته من جهة ومن جهة أخرى عقلنة الانفاق العمومي.

-التنسيق ما بين مهام كل أجهزة الرقابة أثناء إعداد برنامج تدخلها الرقابي وكذا أثناء إعداد التقارير الرقابية من أجل متابعة مدى تنفيذ نتائج مهمات الرقابة من قبل الهيئات والمؤسسات التي هي محل موضوع الرقابة.

-العمل على تدعيم التخصص والخبرة المهنية لأعوان الرقابة على مستوى هاته الهيئات من خلال وضع مخططات توظيف، تكوين، الترقية ومتابعة المسار المهني لهم وهذا من أجل إعطاء فعالية لمهام الرقابة.

-وضع مدونة أخلاقيات المهنة لأعوان الرقابة المكلفون بمهام مكافحة الفساد وهذا لإعطاء شفافية وفعالية لعمل هاته الأجهزة الرقابية.

-على اللجان القطاعية الموجودة على مستوى دوائر الوزارية المكلفة بدراسة صفقات العمومية (اختيار المتعامل المتعاقد) أن ترسل محاضر لإختيار متعاملين إلى الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته وهذا من اجل إضفاء الشفافية وكذا رقابة هاته الهيئات بصفة دورية لكيفية منح الصفقات العمومية.

-على الهيئات والمؤسسات العمومية أن تقوم برقمنة نشاطاتها خاصة التي لها تأثير مالي وميزانياتي وهذا لإضفاء الشفافية والعصرنة في التسيير وكذا تطوير خدمة العمومية أمام المواطن (عصرنة المرفق العام).

إجراءات التحقيق القضائي الخاصة في جرائم الفساد -دراسة مقارنة-

Special Judicial Investigation Procedures For Corruption Crimes –A Comparative Study-

فلاح زهرة

جامعة سوسة -تونس-

fellah.diaz@yahoo.fr

عبد الرحمان ميلودة

جامعة الدكتور مولاي طاهر

-سعيدة-

abderrahman.milouda@gmail.com

ملخص:

تناول الورقة البحثية أحد أهم المواضيع في مجال مكافحة الفساد، وذلك مرده طبيعة هذه الجرائم التي أضحت تشكل عائقا أمام سيادة القانون؛ الأمر الذي ترتب عنه تفعيل قواعد إجرائية مستحدثة في مجال التحقيق القضائي، والتي نص عليها القانون رقم 01-06 المؤرخ في الموافق 20 فبراير سنة 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بصفة خاصة، والقانون رقم القانون رقم 06 – 22، المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2006 م والمتضمن تقنين الإجراءات الجزائية بصفة عامة، وقد اعتمد على المنهج الوصفي الاستقرائي، بالإضافة إلى المنهج المقارن كلما تطلب المقام ذلك. الكلمات المفتاحية: تحقيق قضائي؛ تنصت؛ محادثات هاتفية؛ التقاط الصور.

Abstract:

The research paper deals with one of the most important topics in the field of combating corruption, due to the nature of these crimes, which have become an obstacle to the rule of law. This resulted in the activation of new procedural rules in the field of judicial investigation, stipulated by Law N° 06-01 of February 20, 2006, relating to the prevention and combating of corruption in particular, and Law No. 22-06 of December 20, 2006 M, which includes the legalization of criminal procedures in general, and has relied on the descriptive inductive approach, in addition to the comparative approach whenever the denominator requires it.

Keywords: A judicial investigation; Phone surveillance; Telephonique conversation; Taking Pictures .

مقدمة:

يشكل الفساد باعتباره ظاهرة مركبة عائقاً كبيراً أمام سيادة القانون وحسن الإدارة والتنمية المستدامة والنمو الاقتصادي وهو يغذي الإجرام العابر للحدود، إذ لا يمكن للإرهابيين وأفراد عصابات الإجرام المنظم القيام بنشاطاتهم غير المشروعة بدون تواطؤ موظفي القطاع العام الفاسدين معهم، ويشكل الفساد مصدر قلق شديد للشرطة العالمية والأنظمة القضائية إذ أن وجوده في بلد ما قد يقوض التحقيقات الدولية بأكملها.

إن مقتضيات قمع مخطط الفساد والإحاطة الكاملة بجميع عناصره وإمداداته، هي التي دفعت بالحركية الدولية إلى تبني آليات لمكافحة هذه الظاهرة، حيث صدر عن هيئة الأمم المتحدة العديد من القرارات؛ للتتوج في سنة 2003 باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي دخلت حيز التنفيذ بعد مصادقة ثلاثين دولة عليها في 2003/10/31؛ ولم تبقى الجزائر بمعزل عن الجهود الدولية المكرسة لمجابهة سرطان الفساد، إنما سارعت إلى الانضمام إلى هذه الاتفاقيات دولية كانت أو إفريقية أو عربية، لتتبنى الإرادة التشريعية الوطنية بمقتضى ذلك استحداث سياسة تشريعية تركز جملة من الآليات لمكافحة سواء بصورة وقائية أو ردعية.

ترتبط على ما ذكر عملت الإرادة التشريعية على إضفاء المرونة على الجانب الاجرائي، وذلك من خلال اللجوء إلى التعديلات المتتالية لإجراءات التحقيق والتجري وتخفيف القيود الإجرائية التقليدية المفروضة على التحريات الأولية، باعتبار هذه الآليات القانونية من ثمار العملية الشاملة لإصلاح العدالة فيما يخص مراجعة القوانين الأساسية للجمهورية، وخاصة بتبني آليات تحري خاصة من شأنها التصدي لجرائم الفساد بصفة خاصة والجرائم المستحدثة بصفة عامة.

فجاءت القواعد الموضوعية للقانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹، لتقضي في مادتها 56، أنه يمكن

1- قانون رقم 01-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ، الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد. (14) المؤرخة في 03/08/ 2006 م)، معدل ومتمم

من أجل جمع الأدلة المتعلقة بجرائم هذا القانون اللجوء إلى اتباع أساليب التحري الخاصة، غير أنه لم يتطرق إلى ضوابطها.

كما أن أجهزة التحقيق الجزائي وجدت نفسها مجبرو على تسريع الخطى نحو تغيير أسلوبها بعدما ثبت وفي بعض الجرائم أن كشف خيوطها لا يمكن أن يعتمد فيه على شهادة الشهود أو اعترافات المتهمين¹، وباقي الوسائل التقليدية لعملية التحري² في شكلها الكلاسيكي؛ وأمام ذلك تدخلت الإرادة التشريعية الجزائية³ بتعديل قواعدها الإجرائية بتعزيز التحريات بالأساليب التي دأبها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وبتأطير قانوني واسع يضمن تكريس مبدأ الشرعية الجزائية.

اتساقا لما جاء فإن بقصد تجفيف منابع الفساد، وتبنت الجزائر مقارنة شاملة في مجال استباق الأخطار ومختلف التهديدات ودراسة العوامل التي تقف عائقا أمام القدرة على استشعار الإشارات الدالة على الأخطار والتهديدات الاستراتيجية، حيث يظل إجراء البحث و التحري عن المعلومات (الاستعلام) كأحد الأدوات الفعالة للتحصين ضد الأحداث المفاجأة، بمعرفة كل ما يحدث و التنبؤ بما سيحدث على المستوى الداخلي و الخارجي عن طريق انتهاج طرق احترافية وتقنيات حديثة للتحري، وحول هذه التقنيات تثار إشكالية الورقة البحثية و المتعلقة بماهي مختلف أنماط أساليب التحقيق القضائي الخاصة المعمول بها من قبل أجهزة انفاذ القانون لمكافحة جرائم الفساد؟ وماهي الضوابط القانونية المكرسة لها؟

1- قديري عبد الفتاح الشهاوي، أصول وأساليب التحقيق الجنائي الفني والعملي والتطبيقي، عالم الكتاب، القاهرة، مصر، 2001، ص. 38.

2- يقصد بالتحري: " تلك الإجراءات الجوهرية غير المنظورة والتي يتوخى فيها مأمورو الضبط القضائي الصدق والدقة في التنقيب عن الحقائق المتعلقة بموضوع معين، واستخراجها من مكنها في إطار النظام ".
للاستزادة أنظر:

- ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر، ص. 289.

3 - قانون رقم 06 - 22، المؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427هـ، الموافق 20 ديسمبر سنة 2006 م، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 مؤرخ في 18 صفر عام 1386هـ، الموافق 8 يونيو سنة 1966 م والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، (ج. ر. ع. (84) المؤرخة في 24 ديسمبر 2006 م) المعدل والمتمم.

ومن أجل الإجابة على السؤال السابق الطرح اعتمد على المنهج التحليلي الوصفي من خلال التطرق لكل اجراء على حدا ومحاولة التعريف به، بالإضافة الى المنهج المقارن بين القانون الوطني والقانون الفرنسي كلما سمح المقام، وذلك بتقسيم الدراسة إلى محورين الأول منها يعالج المراقبة الاللكترونية، أما الثاني فيناقش المراقبة الميدانية، لتختتم بخاتمة تنطوي على جملة من النتائج والاقتراحات.

أولاً- المراقبة الاللكترونية:

تعتبر الحياة الخاصة مقدسة في كل الصكوك الدولية وحتى المحلية والوطنية، حيث كرس ذلك المؤسس الدستوري الوطني في نص المادة 47 من الدستور الوطني¹، بيد أنه تتميز جرائم الفساد بخصائص أدت بضرورة تكريس اجراء التنصت، تسجيل المحادثات الهاتفية والتصوير رغم أن هذه الإجراءات تتعارض وحرمة الحياة الخاصة.

1- اجراء التنصت وتسجيل المحادثات الهاتفية:

يعالج هذا المحور عملية اعتراض المراسلات و تسجيلها، حيث أن المراقبة الاللكترونية أضحت من أهم آليات التحري للوصول إلى الحقيقة.

أ-إجراء التنصت:

استخدمت الإرادة التشريعية الجزائرية مصطلح اعتراض المراسلات والتي تحمل نفس معنى التنصت أو التسمع، حيث يثري الأستاذ ياسر الأمير تعريفه بقوله أن الأخير: " إجراء تحقيقي يباشر خلسة وينتهك سرية الأحاديث الخاصة، تأمر به السلطة القضائية في الشكل المحدد قانونا بهدف الحصول على دليل غير مادي للجريمة، ويتضمن من ناحية أخرى استراق السمع إلى الأحاديث، و هي تعتبر أيضا وسيلة هامة من الوسائل الحديثة للبحث والتحري تستخدمها الضبطية القضائية لمواجهة الإجرام الخطير و تتم عبر وسائل الاتصال السلوكية واللاسلكية"².

وفي هذا المقام ينبغي التفرقة بين اعتراض المكالمات الهاتفية كوسيلة تحري خاصة وبين وضع الخط الهاتفية تحت المراقبة، هذا الإجراء الأخير الذي يتم برضا صاحب

1 - تقضي المادة47 من الدستور الوطني على أنه:" لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة وشرفه...".
2- ياسر الأمير فاروق، مراقبة الأحاديث الخاصة في الإجراءات الجزائنية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2009، ص. 150.

الشأن ويخضع لتقدير الهيئة القضائية بعد تسخير مصالح البريد والمواصلات لهذا الغرض، كما انه غير محدد الموضوع بمحادثة أو محادثات معينة.
وتتم عملية التنصت في جرائم الفساد باستعمال وسائل اعتراض المحادثات ذات التكنولوجيا الحديثة والمتطورة.

ب- إجراء تسجيل المحادثات الهاتفية:

إن مراقبة الاتصالات الهاتفية تعني أكثر من التنصت عليها إذ يتم تتبع المكالمات والتنصت عليها و تسجيلها، و للقيام بالإجراء الأخير – تسجيل المكالمات الهاتفية - يتطلب جانب فني متطور، ذلك أن هذه العملية تؤدي في غاية الدقة و بسرية تامة، فتسجيل الأصوات يقصد به النقل المباشر والآلي للموجات الصوتية من مصادرها بنبراتها وسمياتها الفردية وخواصها الذاتية بما تحمله من عيوب في النطق إلى شريط تسجيل بحفظ الإشارات الكهربائية على هيئة مخطط مغناطيسي؛ بحيث يمكن إعادة سماع الصوت و التعرف على مضمونه.

والتسجيل الصوتي المتخذ كوسيلة للتحري عن الجرائم يشمل الكلام المتفوه به بصفة خاصة أو سرية من طرف شخص أو عدة أشخاص في أماكن قد تكون خاصة أو عمومية.

كما أجاز المشرع بموجب نص المادة 65 مكرراً من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري لأشخاص متواجدين بمكان خاص وهذا باستعمال وسائل تكنولوجيا متطورة.

2- إجراء التقاط الصور:

أصبح التصوير بمختلف صورته وباستعمال مختلف الأجهزة من أهم الأساليب التي يتم اللجوء إليها في التحقيق في جرائم الفساد نظراً لما تمثله الصورة أو الفيديو من وسيلة إثبات.

أ- تعريف إجراء التصوير:

يقصد بالتقاط الصور وضع واستعمال كل الوسائل التقنية والمعدات التي من شأنها التقاط الصور(آلة تصوير، كاميرا فيديو، أو أي جهاز يؤدي نفس الوظيفة مركب أو منفصل)؛ وهي تقنية من التقنيات التي يستعملها المتحري كوسيلة إثبات، وتعتبر

هذه الأخيرة – التقنية- وسيلة لنقل المعلومة و إثباتها و يكون ذلك عبر صور واضحة ملمة بالموضوع.

تستعمل هذه التقنية خلسة وعلى مسافات مختلفة، حيث الهدف منها الحصول على أدلة قاطعة في أوضاع مختلفة سواء لشخص معين أو جماعة، كما يستعمل التصوير السري في بعض الأحيان للحصول على وثائق مهمة في قضية ما كما الحال في جرائم الفساد.

تباعا لما ذكر؛ فإن التصوير قد يكون بطريقة مكشوفة وظاهرة للعيان خاصة أثناء الاجتماعات والتظاهرات والمسيرات أو الزيارات الرسمية، والذي يقوم بالتصوير في هذه الحالة عادة هو العون بالتخفي وراء شخصية أخرى كمصور صحفي أو مصور تابع لجمعية أو هاوي تصوير، هذا التخفي قصد إعطاء مصداقية لعمل المصور وتسهيل مهمته في الحصول على المعلومة؛ إن التصوير المكشوف يكون بطريقة عادية غير لافتة للانتباه إلا أن الهدف منه هو الحصول على المعلومة وبسرية تامة.

كما قد يكون التصوير بطريقة سرية، وهو استعمال مختلف تجهيزات التصوير في سرية تامة، حيث تستخدم آلات صغيرة الحجم لتسهيل إخفاءها وبأشكال لا تلفت الانتباه (كاميرا على شكل ولاعة سجائر أو على شكل جهاز هاتف نقال مثلا)، أو آلة تصوير فوتوغرافي على أشكال مختلفة كعلبة سجائر أو على شكل قلم.

ب- صور أسلوب تقنية التصوير:

تنوع أنماط التصوير بين الخاصة بالمشاهدة والأخرى الخاصة بتسجيل التصوير ويتم إجراء ذلك من خلال الاستعانة بأجهزة متطورة.

- التصوير الفوتوغرافي:

والمقصود به هو أخذ صورة ثابتة ومعبرة للهدف لأجل إثبات المعلومة، يتم بواسطة آلة التصوير، وهي جهاز يختلف من حيث النوع والحجم باختلاف نوع المهمة، يستعمل في أخذ صور خاصة خلال متابعة الأشخاص.

- التصوير السمعي البصري:

والمقصود به هو استعمال الصورة والصوت ، وذلك بالحصول على فيلم يشمل مشاهد أو عدة مشاهد من شأنها إثبات وقوع الجريمة و تورط العناصر في ارتكابها؛ يتميز الأخير عن النوع الأول، في أنه يمكن من الإلمام بالموضوع قيد البحث والتحري

من جميع الجوانب؛ حيث يسمح بمعايشة الحدث للمرة الثانية أو عدة مرات بفضل تقنية الإعادة و الإعادة البطيئة والتمعن الجيد مع التحليل الحسن للأوضاع، ففي بعض الأحيان يمكن اكتشاف أحداث كانت خفية وقت التصوير نظرا لتركيز المصور على حدث ما أو جهة معينة أو حادث معين، ولكن و بعد عرض الفيلم للمرة الثانية تظهر إلى الوجود بعض الصور و الخلفيات التي من الممكن أن تفيد الموضوع قيد البحث و التحري.

كما أن الجزائر في إطار مكافحة الجريمة لجأت إلى تقنية المراقبة عن طريق الفيديو في الأماكن العامة وحتى الخاصة وهذا ما سهل أكثر في رفع غموض الجرائم بصفة عامة وجرائم الفساد بصفة خاصة¹.

3- الضمانات القانونية للمراقبة الالكترونية:

وضعت الإرادة التشريعية الإجرائية الجزائرية الوطنية إطار قانوني بموجب التقنين المستحدثت 06- 22 المذكور سالفا والذي من شأنه تقييد إجراءات المراقبة الالكترونية في مجال هذا الاجرام بضوابط وهذا تكريسا للشرعية الإجرائية التي تحول دون أي تعسف.

أ- الضوابط الموضوعية:

كقاعدة عامة لا يجوز اعتراض المراسلات واستراق الأصوات وتسجيلها والتقاط الصور غفلة دون موافقة وعلم مسبق ممن يكون محلا لها، غير أن مصلحة التحقيق وضروراته قد تستلزم القيام بمثل هذه العمليات عندما يتعلق الأمر بالجرائم التي عددها الفقرة الأولى من المادة 65 مكرر⁵ من تقنين الإجراءات الجزائرية الوطني أين تكون هذه المصلحة أولى بالرعاية من الحفاظ على أسرار الحياة الخاصة.

- محل الجريمة

بموجب نص المادة 65 مكرر⁵، فإن الجريمة المعلوماتية من ضمن الجرائم التي تيم فيها اللجوء الى هذه المراقبة.

1- المرسوم الرئاسي رقم 15-288، والمؤرخ في 22 اوت 2015. القواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 45، المؤرخة في 23 اوت 2015، ص. 3-5.

- السلطة المختصة بإجراء هذه العمليات:

حتى تتم عملية المراقبة الالكترونية في إطارها الشرعي وحسب مقتضيات القانون فقد قرر الأخير انعقاد الاختصاص المتعلق بإصدار الإذن لقاضي التحقيق في حالة فتح تحقيق قضائي؛ حيث تتم العملية تحت مراقبة¹. كما أنه قد تكون هناك جوازية انعقاد الاختصاص أعلاه لوكيل الجمهورية وذلك إذا اقتضت ضرورات التحري في الجرائم الخطيرة والتي أوردتها المادة 65 مكرراً سابقة التناول².

من الناحية العملية لا يمكن تصور قاضي التحقيق أن يباشر هذه الإجراءات بنفسه نظراً لاعتمادها على التكوين والخبرة الخاصة بالإضافة إلى أن القاضي في حد ذاته أمام عدد القضايا المطروحة أمامه يستحيل أن يتفرغ تماماً لواحدة فقط؛ لذا فإن دوره يقتصر فقط على الإشراف والمراقبة.

تنفذ عمليات مراقبة المحادثات الهاتفية وتسجيلها وكذا التقاط الصور بناء على انتداب³ من الجهة القضائية المختصة للضبطية القضائية المختصة⁴؛ حيث أنه إذا قام أحد ضباط الشرطة القضائية بمباشرة أحد هذه الإجراءات دون إذن بذلك، فإن الدليل المستمد من المراقبة يكون باطلاً، وتبطل جميع الإجراءات التي بنيت عليه⁵.

- ميقات ومكان إجراء هذه العمليات:

باعتبار أن هذه الأساليب تشكل حالات استثنائية، فقد خصت الإرادة التشريعية القائمين بها بصلاحيات واسعة لا تخضع للقيود المكانية والزمانية والتي أوردتها تقنين الإجراءات الجزائية، حيث خولت الأخيرة بموجب استحداثها للنصوص الإجرائية

1- تضي الفقرة 6 من المادة 65 مكرراً من التقنين 06-22 سالف الإشارة إلى أنه: " في حالة فتح تحقيق قضائي، تتم العمليات المذكورة بناء على إذن من قاضي التحقيق وتحت مراقبته المباشرة "

2- تنص الفقرة الأولى من المادة 65 مكرراً 5 أعلاه على أنه: " إذا اقتضت ضرورات التحري في الجريمة المتلبس بها أو التحقيق الابتدائي في جرائم المخدرات أو الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية أو الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات أو جرائم تبييض الأموال أو الإرهاب أو الجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصراف وكذا الفساد "

3- المادة 65 مكرراً 8 و65 تكرره من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري.

4- تنص المادة 139 من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري على أنه: "يقوم القضاة أو ضباط الشرطة القضائية المنتدبون للتنفيذ بجميع السلطات المخولة لقاضي التحقيق ضمن حدود الإنابة القضائية غير أنه ليس لقاضي التحقيق أن يعطي بطريق الإنابة القضائية تفويضاً عاماً "

5- حفيظ نقادي، مراقبة الهاتف، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، جامعة الجزائر، كلية الجزائر، العدد 02، لسنة 2009، ص. ص. 299-326.

الجزائية والمتعلقة بعمليات اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات و التقاط الصور
إمكانية إجراء هذه الأساليب عبر كامل ربوع الوطن¹، وحتى امتدادها خارجه، وهذا
في حالة وجود اتفاقيات دولية تقضي بذلك²؛ إضافة إلى عدم التقيد بالظرف الزمني
حيث يمكن مباشرة إحدى العمليات موضوع البحث في أي ساعة من اليوم.
- ضرورة أن تكون للعمليات هاته فائدة في ظهور الحقيقة:

يجب أن تتحقق الجهة القضائية المختصة من مدى فعالية المراقبة الالكترونية
في ظهور وكشف الجريمة محل التحقيق قبل إصدار الإذن بها؛ بحيث يكون اكتشاف
مرتكبي الجريمة مستحيلا أو يصعب تحققه بواسطة وسيلة أخرى غير المراقبة
الالكترونية؛ فمسألة تقدير اللجوء إلى هاته التقنيات ترجع فقط إلى الجهة القضائية
المختصة حسب المادة 65 مكرر⁵ سابقة الإشارة والتي أخصت بذلك حسب الحالة إما
قاضي التحقيق أو وكيل الجمهورية.

ب- الضوابط الشكلية:

تفرض الشرعية الإجرائية ضرورة التقيد بمجموعة من القيود الشكلية المتمثلة
في:

- مباشرة العمليات بناء على إذن:

بموجب المادة 65 مكرر⁵ من تقنين الإجراءات الجزائية، فإنه يجوز لقاضي
التحقيق أن يأمر ضابط الشرطة القضائية المختص بترخيص كتابي وتحت إشرافه
مباشرة للقيام باعتراض المراسلات التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلوكية
واللاسلكية ووضع الترتيبات التقنية دون موافقة الشخص المعني من أجل القيام ب: "
التقاط وتثبيت وبث وتسجيل الكلام في سرية من طرف أي شخص وفي أي مكان عام أو
خاص والتقاط الصور لكل شخص"³؛ على أن يتم تضمين هذا الإذن ما يلي:

1- المادة 16 مكررة تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري.

2- من بين الاتفاقيات التي أبرمتها الجزائر في هذا المجال، كتلك الموقعة في 25 أكتوبر من سنة 2007 مع الجمهورية
الفرنسية والممثلة من طرف وزير الداخلية والأمن الوطني والحريات وعن الطرف الجزائري مثلت من قبل وزير الداخلية
والجماعات المحلية.
أنظر:

- المرسوم الرئاسي رقم 07-375 المؤرخ في 01/12/2007 (ج. ر. ع. (77) المؤرخة في 09 ديسمبر 2007، ص. 05 وما
بعدها).

3- محمد حزب، مذكرات في قانون الإجراءات الجزائية، دار هومة، الجزائر، 2013، ص. 192.

- ضرورة أن يكون الإذن مكتوباً دون اشتراط شكل معين.
- ذكر العناصر التي تسمح بالتعرف على الاتصالات المطلوب التقاطها.
- تحديد الأماكن المقصودة سواء كانت سكنية أو غيرها وذلك غاية تحديد الإطار المكاني الذي تباشر فيه هاته التقنيات من قبل الضبطية القضائية والغاية من هذا التدبير ضبط مراقبة الأخيرة.
- تحديد الجريمة التي تبرر اللجوء إلى هذه التدابير.
- تحديد مدة إنجاز المهمة والتي لا يمكن أن تتجاوز 04 أشهر¹ كحد أقصى، قابلة للتجديد ضمن نفس الشروط الشكلية المقررة والزمنية وذلك بتحديد تاريخ بداية العملية أو نهايتها.
- استصدار الإذن للقيام باعتراض المراسلات أو تسجيل الأصوات أو التقاط الصور لا يكون إلا في الجرائم التي فعلا اقترفت وليس الجرائم المستقبلية.
- إن التطرق إلى هذا الضابط القانوني، يجعلنا نقف على بعض الملاحظات والتي ندرجها فيما يلي:
- لم تشترط الإرادة التشريعية من أن يكون الإذن مسببا بصريح العبارة وذلك خلافا لما اشترطته المادة 65 مكرر¹⁵ من ذات التقنين و المتعلقة بضرورة تسبب الإذن بالتسرب تحت طائلة البطلان؛ حيث يعتبر الدكتور فوزي عمارة عدم ذكر ذلك يضعف أوجه الدفاع اتجاه هذا الإذن، ونحن نرى خلاف ذلك، فإن كان المشرع لم ينص صراحة على ضرورة التسبب إلا أننا نرى أنه قد تطرق إلى هاته المسألة من خلال تلك الإلزامية² التي فرضها الأخير و المتمثلة في ضرورة إدراج العناصر الضرورية سالفة الإشارة في هذا الإذن و في كل الأحوال حتى بالنسبة لتقنية التوغل لم يطلب القانون قدرا معيناً من التسبب أو بصورة بعينها يجب أن يصدر عليها الإذن بالتسبب و لم تشترط صياغة الأخير في عبارات خاصة؛ كما أنه بالرجوع إلى بعض الأحكام القضائية نجد أنها قد اعتبرت في بعض القضايا أن مجرد اطلاع القاضي على محضر التحريات واتخاذ ما جاء به من أسباب للأمر بالمراقبة يعد تسبباً³.

1- المادة 65 مكرر⁷ تنص في فقرتها الثانية على أنه: "يسلم الإذن مكتوباً لمدة أقصاها 04 أشهر قابلة للتجديد حسب مقتضيات التحري أو التحقيق ضمن نفس الشروط الشكلية والزمنية".

2- إن المادة 65 مكرر⁷ قد نصت على العناصر التي يجب تضمينها في الإذن مبتدئة صياغتها بلفظ يجب المفيد للإلزام.

3- مجموعة أحكام محكمة النقض س 24، رقم 219، ص. 1053.

- إن استقراء المواد القانونية المتعلقة بتقنيات المراقبة سواء تعلق الأمر باعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات أو التقاط الصور، قد تناولت هذه الأساليب كلما تطرقت إلى مسألة تنظيمها، بيد أن المادة 65 مكرر⁷ عند معالجتها إلى ما يتعلق بالإذن فإنها قد قصرت على إجراء الاتصالات المطلوب التقاطها، مما جعل البعض يقول بأنها تضمنت تقنية التنصت وتسجيل المكالمات الهاتفية، في حين أنها قد أسقطت من هذه القائمة إجراء التقاط الصور وهذا في رأيهم سهو من المشرع؟ لكن نرى أن النص محل الاستفسار لا يشوبه أي نقص يعاب عليه ذلك أن المادة قد استعملت لفظ الاتصالات بصورة العموم، حيث يفيد هذا المصطلح كل من الاتصالات السمعية والبصرية وبهذا جاء التعبير شاملا جامعا لكل أساليب تقنية المراقبة الإلكترونية.

- على خلاف ما جاء بالنسبة لإجراء التسرب، فإن الإرادة التشريعية لم تتناول فيما إذا كان يمكن للقاضي المختص أن يأمر بإيقافها في أي وقت قبل انقضاء المدة المحددة. إن الأوامر الصادرة عن قاضي التحقيق تكون محلا للطعن، بيد أن ما يتعلق بالإذن المرخص لعملية المراقبة الإلكترونية أو حتى الميدانية بقي طي الغموض وحتى مسألة طبيعته القانونية هي كذلك؟

- ضرورة تحرير محضر عن العملية:

بمقتضى أصول البحث و التحري التي يقوم بها أجهزة الضبطية القضائية، هو تحرير محاضر تتضمن جميع الأعمال التي باشروها بخصوص قضية ما¹، و نفس الصورة تكون بالنسبة لتقنيات البحث، حيث يحزر ضابط الشرطة القضائية المأذون له أو المناب من طرف القاضي المختص محضرا عن كل عملية اعتراض و تسجيل المراسلات وكذا عن كل عمليات وضع الترتيبات التقنية و عمليات الالتقاط و التثبيت و التسجيل الصوتي أو السمعي البصري مع ذكر كل من تاريخ و ساعة بداية هذه العمليات و الانتهاء منها²؛ كما يقوم هؤلاء القائمين على تنفيذ العملية بنسخ كل ما ترتب عن المراقبة سواء تلك المتعلقة بالمحادثات المسجلة أو الصور الملتقطة مادامت

أنظر:

- محمد أمين الخرشة، مشروعية الصوت والصورة في الإثبات الجنائي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،

الطبعة الأولى، 2011، ص. 111.

1- أنظر المادة 18 من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري.

2- المادة 65 مكرر 9 من التقنين 22-06 المعدل والمتمم لتقنين العقوبات.

أنها تعتبر من القرائن الهامة التي تساعد في فك خيوط الجريمة المعقدة و تكشف
النقاب عن الحقيقة، لتودع في المحضر الخاص بالعملية¹.

ومن أصول التحري كذلك إمكانية الاستعانة بمترجم محلف² لترجمة المكالمات
المرصودة باللغة الأجنبية.

ج- الضوابط التنفيذية:

زيادة على الضوابط الموضوعية والشكلية فقد أحيطت عملية اعتراض المراسلات
أو تسجيل الأصوات أو التقاط الصور بأحكام أثناء تنفيذها والمتعلقة بالترتيبات
التقنية وتسخير الأعوان المؤهلين.

د- القيود المفروضة على المراقبة الإلكترونية:

إن مباشرة أسلوب المراقبة الإلكترونية يفرض على القائم بها مهما كان مركزه
التقيد بحفظ السر المهني واحترام الأمانة والوظائف المحصنة قانونا.

- احترام السريته:

المقصود به قيام القائم بالتحقيق أو المكلف بإجراء من إجراءاته المحافظة على
السرية بما استلزمه القانون، وقد درجت مختلف التشريعات الإجرائية على العمل
بهذا المبدأ نظرا لما يقدمه من ضمانات للمتهم فهو يصون كرامته ويحفظ سمعته، لأنّ
توجيه الاتهام لا يعني بالضرورة الإدانة، لكن الرأي العام عادة لا يفرق بين المتهم الذي
لا يزال في طور التحقيق والشخص المدان أو المحكوم عليه³.

وتقديرا منه لأهمية حفظ أسرار التحقيق، فقد ذهب المشرع الجزائري إلى اعتناق
المبدأ، حيث تنصّ المادة 11 من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري على أنه: " تكون
إجراءات التحري والتحقيق سرية ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك...؛ فكل من
يتولى التحقيق أو يقوم بإجراء من إجراءاته فهو ملزم بالمحافظة على السريته تحت
طائلة العقوبات المنصوص عليها في تقنين العقوبات.

-الوظائف المحمية:

1- المادة 65 مكرر¹⁰ من التقنين أعلاه.

2- المادة 91 و 92 من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري.

3- محمد محدة، ضمانات المتهم أثناء التحقيق، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، 1992،
ص. 119.

لم يحدد القانون 06- 22 إطارا واضحا للجوء إلى هذا الأسلوب الخاص لبعض الوظائف المحمية واكتفى بإشارة عابرة في المادة 65 مكررة على احترام السر المهني المنصوص عليه في المادة 45 من نفس القانون التي تنص على التفتيش، على عكس ما رأيناه سابقا لدى المشرع الفرنسي الذي تطرق لإجراءات اعتراض مراسلات النواب والقضاة والمحامين وأوجب الحصول على رأي سابق تحت طائلة البطلان¹.
ثانيا- الرقابة الميدانية:

قد تستدعي ضرورة التحري في جرائم الفساد ضرورة اللجوء إلى الاستعانة ببعض العناصر البشرية ذات الكفاءة لزرعها وسط المجرمين وذلك للتوصل إلى جمع حقائق أكثر، أو عدم ضبط الفاعلين في احدي جرائم الفساد سواء على الصعيد المحلي أو الدولي من خلال عبورها لإقليم الدولة بغية الكشف عن الرؤوس المدبرة.
1- إجراء التسرب:

تعتبر عملية الاختراق من أخطر الإجراءات التي يقوم بها أعوان أجهزة انفاذ القانون، بيد أنها تؤدي إلى الحصول على معلومات من شأنها تقويض جرائم الفساد وبشكل واسع لذلك وجب تكريس ضمانات من شأنها حماية الحقوق.
أ- تعريف اجراء التسرب:

يعرف التسرب بمقتضى المادة 65 مكرر² من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري على أنه: " يقصد بالتسرب قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جناية أو جنحة بإيهامهم أنه فاعل معهم أو شريك أو خاف". وقد تبني تقنين الإجراءات الجزائية الفرنسي هذا الأسلوب² والذي عرفه بنفس التعريف الذي أورده الإرادة التشريعية الوطنية.

1- أنظر المادة 7-100 و المادة 2-7-100 من تقنين الإجراءات الجزائية الفرنسي.

2- Voir:

- le chapitre section II, les articles 706-81 à 706-87 du code de procédure pénale Version en vigueur créé par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, (J.O.R.F, 10 mars 2004 en vigueur le 01er octobre 2004, portant adaptation de la justice à la criminalité).

- « L'opération d'infiltration consiste, pour un officier ou un agent de police judiciaire spécialement habilité (et agissant sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire chargé de coordonner l'opération), à surveiller des personnes

إن لفظ التسرب في معناه، يعني الخروج من وسط إلى وسط آخر، في حين
الإجراء محل الدراسة نعي به دخول الشخص المخول بذلك إلى وسط الجماعة
الإجرامية - وسط مغلق، والإرادة التشريعية قد استعملت مصطلحين مختلفين
للتعبير عن نفس الإجراء، حيث نصت في المادة 156 من تقنين الوقاية من الفساد
ومكافحته على أنه: " من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها
في هذا القانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب تحر خاصة
كالترصد الإلكتروني والاختراق على النحو المناسب و بإذن من السلطة القضائية
المختصة " و يلاحظ أنها تناولت هذا الإجراء دون توضيح ليتدارك هذا الغموض في
المادة 56 مكرر¹² أعلاه ويعرفه، بيد أنه لم يحافظ على نفس المصطلح الذي سبق
استعماله فبينما أطلق عليه في تقنين الفساد مصطلح " الاختراق "، سماه في قانون
الإجراءات الجزائية " بالتسرب " كمصطلحين مقابلين للمصطلح
الفرنسي Infiltration؛ فزرى أنه كان من الأجدر توحيده المصطلح، والأخذ بالذي يفى
بالمعنى الحقيقي للعملية والمستعمل لدى الأجهزة الأمنية، حيث وجدنا أن الأخيرة
تستعمل لفظ الاختراق أو التوغل وفي رأينا هي الألفاظ المناسبة لهذه التقنية.

و اتساقا مع ما جاء يمكن القول على أن أسلوب الاختراق هو من ضروب الحيل
التي تلجأ إليها أجهزة الأمن للتوغل داخل المنظمات الإجرامية - من صور التحريض
الصوري - فهو عملية منسقة (محضر و مخطط لها) يقوم بها ضباط الشرطة
القضائية و يتولى تنفيذها هو شخصا أو أحد أعوانه لمراقبة أشخاص (مشتببه فيهم)
بارتكابهم إحدى الجرائم المحددة والمحصورة قانونا بإيهامهم بعدة صور، وذلك
بتضليلهم وإيهامهم بأنه فاعل أو شريك أو خاف وأنه متورط في الجريمة مثلهم وهذا
لمقتضيات و ضرورات التحري والتحقيق بعد استصدار إذن مسبق و مكتوب من
الجهات القضائية و تحت رقابتها تتم العملية و تباشر وفقا للشروط المحددة قانونا.

suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer auprès de ces
personnes, comme un de leur coauteur complices ou receleurs ».

Voir :=

=- Bernard Bouloc, Haritini Matsopoulou, droit pénal général et procédure pénale
« Responsabilité pénale, enquêtes et procès, Exécution des sanctions », Serey,
paris, France, 18emeedition Dalloz 2011, p.349.

1 - قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سالف الذكر.

ب- ضمانات اجراء التسرب:

نظرا لما يشكله اجراء التسرب من انتهاك لخصوصية الافراد من جهة وأيضا لما يلحق المتسرب من مخاطر؛ فقد أحاطه المشرع بجملة من الضمانات الموضوعية و أخرى شكلية.

- الضوابط الموضوعية لعملية التسرب:

التسرب هو إجراء من إجراءات التحقيق المؤقتة والخفية التي ينبغي أن تنصب على الجنايات والجنح المذكورة على سبيل الحصر في الفقرة الأولى من المادة 65 مكرر⁵، واللجوء لمثل هذا النوع من التدابير في مرحلة التحقيق تقتضيه ضرورة التحقيق عند عدم نجاعة الأساليب العادية و حتى غير العادية في إظهار الحقيقة مما يستوجب معه اللجوء لهذا الأسلوب من التحقيق لكشف الجريمة ومرتكبيها، و المشرع يقتضي لشرعية التسرب أن يتم من قبل السلطة المختصة بإجرائه.

- السلطة المختصة بإجراء التسرب:

يعتبر التسرب إجراء من إجراءات التحقيق وليس من إجراءات الاستدلال، فهو حق مكفول للجهة القضائية المختصة، غير أنه لا يمكن تصور قاضي التحقيق مندمجا وسط صفوف المجرمين خافيا لهويته وصفته، لذا حتى لا ينزع عن هذه العملية الصبغة القانونية فقد حددت المادة 65 مكرر² في فقرتها الأولى¹ الأشخاص المخول لهم مباشرتها بموجب ترخيص من هذه الجهة وتحت مراقبتها.

أما الأشخاص الذين يقومون بتنفيذ هذه العملية فهم على العموم من عناصر أجهزة الأمن و الذين قد يكونوا من صنف ضباط الشرطة القضائية و الذين ينفذون العملية بأنفسهم أو بواسطة الأعوان التابعين² لهم، حيث يصبح هؤلاء الضباط همزة وصل بين القائمين بالمهمة وقاضي التحقيق المختص؛ و إلى جانب هؤلاء قد تدعو الضرورة إلى تسخير بعض الأفراد غير العاملين في سلك الأمن بصفة رسمية للقيام بهذه المهمة لما تتوافر لديهم من قدرات لاختراق الشبكة الإجرامية، و التي تعود إما

1- حددت المادة 65 مكرر² في فقرتها الأولى الأشخاص المخول لهم التوغل بنصها: " يقصد بالتسرب قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية، تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية، بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جناية أو جنحة بإيهامهم أنه فاعل معهم أو شريك لهم أو خاف "

2- أدرجت المادة 15 من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية سواء كانوا من صنف ضباط أو أعوان، غير أنه يستثنى منهم رؤساء البلديات الذين ليست لهم صلاحية القيام بهذه المهمة.

للتاريخ الإجرامي السابق أو لمؤهلات ميدانية مكتسبة عن وظائف سابقة في المجال الأمني أو ما شابه ذلك، أو لوجود علاقة حميمة بين الهدف و القائم بالمهمة والذي غالبا ما يكون من العنصر النسوي، ذلك أن هذه الدعامة الأخيرة تعتبر من بين الأساليب الإجرامية المستعملة لإجهاض العمليات الأمنية.

- وقت ومكان إجراء عملية التسرب:

خولت المادة 65 مكرر⁵ من تقنين الإجراءات الجزائئية صلاحيات للعنصر القائم بعملية الاختراق تعتبر استثناء من القواعد العامة¹، المقررة في التقنين الإجرائي الجزائري والتي أسقطت كل الحواجز المكانية والزمنية، فبموجبها يمكن للأخير – العنصر المتوغل- التحرك وفقا لمسار التحرك المكاني والزمني لعناصر المجرمين وذلك دون قيد قانوني أو مسائلة جزائية.

- التسرب يقع على جناية أو جنحة:

يلاحظ من خلال قراءة نص المادة 65 مكرر¹¹؛ أن الإرادة التشريعية الإجرائية الجزائئية قد تركت مسألة إطار التحقيق مفتوحا بنصها على أنه: " عندما تقتضي ضرورات التحري أو التحقيق في إحدى الجرائم المذكورة في المادة 65 مكرر⁵، " مما يمكننا أن نستشف معه أن عملية التسرب غير مرتبطة بإطار تحقيق معين " حالة التلبس، تحقيق ابتدائي، إنابة قضائية ومن ضمنها كل فعل يكيف على أنه جريمة من جرائم الفساد.

- اقتضاء ضرورة التحقيق:

نظرا لخطورة العملية وأهميتها، أقر المشرع أنه لا يمكن اللجوء إلى عملية التسرب إلا في حالة الضرورة الملحة و القصوى. و ذلك بعد عدم جدوى كل التقنيات الأخرى للتحري، فالضرورة إذن تعني أن العملية لحل الجريمة لا بد منها، طبقا لأحكام المادة 65 مكرر¹¹ من تقنين الإجراءات الجزائئية الجزائري: " عندما تقتضي ضرورات التحري أو التحقيق في إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة 65 مكرر⁵ أعلاه،... بمباشرة عملية التسرب ضمن الشروط المبينة في المواد أدناه، "، فضرورة التحقيق في معناها الضيق تعد من الشروط الأساسية للجوء إلى هذا الإجراء، لأن التسرب أجاز لعلة معينة ولغرض خاص و بصفة استثنائية، فتخلف تلك العلة يمنع قاضي التحقيق

1 - قاعدة الاختصاص المكاني والزمني، انظر المادة 47 من تقنين الإجراءات الجزائئية الجزائري.

من الإذن به وإلا عد متعسفا، أو بمعنى آخر أن التسرب الذي يلتبس من حصوله
فائدة لإظهار الحقيقة يعد تسربا تحكيميا.

ب- الضوابط الشكلية:

فضلا على الشروط الموضوعية أعلاه استوجب المشرع شروط شكلية يترتب على
تخلفها البطلان، وتتمثل هاته الشروط في:

- تحرير تقرير عن العملية:

تقتضي عملية الاختراق، ضرورة تحرير تقرير¹ مفصل والذي بمقتضاه يوضح فيه
ضابط الشرطة القضائية المكلف بالتنسيق بيان مفصل عن جميع العناصر المتعلقة
بها يدون فيه جميع العناصر الضرورية لمعينة الجريمة محل العملية في ظروف تأمن
عدم تعرض الضابط أو العون المتسرب وكذا الأشخاص الذين سيتم تسخيرهم لنفس
الغرض لأي خطر.

يراعى في إعداد هذا التقرير احترام مراحل العملية كاملة وإيراد جميع المعلومات
ذات الصلة بها كالأفعال التي استدعت العملية، تحديد هوية العناصر المشتبه في
تورطهم في الجريمة (أسمائهم وألقابهم)، تحديد الكيفيات التي تم بهام مخادعة الجناة
وعليه يتناول التقرير مجريات عملية التسرب من بدايتها إلى نهايتها، وقد ألزم المشرع
المنسق وهو ضابط شرطة قضائية مسئول عن عملية التسرب، أما أعوان الشرطة
القضائية فيقومون بالعملية تحت تنسيقه ومسؤوليته في كل الأحوال².

- الإذن بإجراء التسرب:

1- المادة 65 مكرر¹³ من تقنين الإجراءات الجزائية الوطني.

2- فليغة نور الدين، كحول وليد، أحكام التسرب في قانون العقوبات ومدى فعاليتها في مكافحة الفساد، مداخلة ألقيت
في الملتقى الخامس حول الفساد الإداري، كلية الحقوق، جامعة العربي بن المهدي أم البواقي، يومي 18 و19 أبريل
2010، ص. 03.

لا تكون عملية الاختراق إلا بموجب إذن صادر عن وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق بعد إخطار وكيل الجمهورية¹، وينبغي احترام جملة من الإجراءات اشترطتها الإرادة التشريعية والتي يترتب عن مخالفتها البطلان².
إن الإذن الممنوح من طرف القاضي، ينبغي أن يكون له شكل وموضوع ومدة زمنية، وتمثل هذه الإجراءات في:
- شكل الإذن:

يجب أن يكون الإذن المسلم لضابط الشرطة القضائية المكلف بالإشراف على عملية التسرب من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق مكتوباً ومسبباً بالأسانيد القانونية والواقعية وهذا تحت طائلة البطلان طبقاً للمادة 65 مكرر 15 الفقرة الأولى؛ والتسبب يكفي للدلالة على أنه مكتوباً مما يؤدي إلى استبعاد الإذن الشفوي، والإذن المسبب يتيح للقضاء تقدير صحة الإذن بعملية التسرب وتقرير بطلانه إذا ثبت أنه اتخذ دون موجب أو اقتضاء.
يشترط في الإذن ذكر الجريمة التي تبرر اللجوء إلى إجراء التسرب وذكر هوية ضابط الشرطة القضائية الذي تتم العملية تحت إشرافه³.
- موضوع الإذن:

لا يتم اللجوء إلى الإذن إلا بصدد جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها بقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ضمن أكثر من صور الجرائم خطورة التي حددها المشرع والمذكورة في المادة 65 مكرر 5 من الفقرة 02 من تقنين الإجراءات الجزائية الجزائري⁴.
وتجدر الإشارة إلى أن تحديد الجرائم الخاصة باستصدار الإذن محددة على سبيل الحصر، والخروج عن هذا الإطار يترتب عنه بطلان الاجراء لعدم شرعيته.
- مدة الإذن:

1- في حالة رفض الجهة القضائية المختصة منح الإذن، نتساءل عن إمكانية الطعن فيه بالاستئناف؟
2- الفقرة الأولى من المادة 65 مكرر 15 من التقنين 06-22 سالف الإشارة، تنص على أنه: " يجب أن يكون الإذن المسلم تطبيقاً للمادة 65 مكرر 11 أعلاه، مكتوباً ومسبباً وذلك تحت طائلة البطلان ".
3- المادة 65 مكرر 15/2 من التقنين 06-22 سالف الإشارة.
4. زوزو زوليخة، التسرب كآلية لمواجهة الفساد في التشريعات المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة أبحاث، جامعة زيان عاشور، جلف، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الأول سبتمبر 2019، ص. ص. 5-15.

تحدد مدة الإذن لعملية التسرب لمدة لا يمكن أن تتجاوز أربعة (04) أشهر قابلة للتجديد وفق نفس الشروط الشكلية والزمنية، كما يمكن للقاضي الذي رخص بها أن يأمر في أي وقت بوقفها قبل انقضاء المدة المحددة طبقاً للمادة 65 مكرر 15 الفقتريتين الثانية والثالثة؛ على أن يودع الإذن في ملف القضية بعد الانتهاء من المهمة.

ج- الضمانات القانونية الممنوحة للقائم بعملية التسرب

لحفاظ على أمن وسلامة منفذ العملية، فقد خصت الإرادة التشريعية هذا الأخير

بحماية ورعاية والتي تتجلى من خلال ما يلي:

عدم المساءلة الجزائية لمنفذ الاختراق

الحماية الجزائية لهوية القائم بالعملية

عدم جواز سماع المتسرب كشاهد

2- التسليم المراقب:

يعتبر التسليم المراقب من الأساليب التي تتميز بنمطها الخاص، حيث يعتبر إجراء استثنائي يسمح باقتراح جرائم الفساد بغية الوصول إلى الرؤوس المدبرة أو القضاء على نظام الشبكات الإجرامية، لذا يمكن أن نجد التسليم المراقب بصور شتى وهذا ما سنعالجه فيما سيأتي من فروع:

أ- تعريف التسليم المراقب

جاءت في كتابات الأستاذ مصطفى طاهر على أن المرور المراقب مصطلح دولي حديث نسبياً ويقصد به السماح لشحنة من إحدى المواد غير المشروعة الخروج أو الدخول أو عبور إقليم دولة أو أكثر من الأقاليم بعلم السلطات المختصة في تلك الدولة أو الدول، وتحت الرقابة المستمرة للأجهزة المعنية بقصد تحقيق نتائج إيجابية متكاملة تتمثل في الكشف وضبط مختلف العناصر الرئيسية القائمة على النشاط الإجرامي بما في ذلك منظمي النشاط ومموليه والرؤوس المدبرة له¹.

تباعاً لما جاء فقد سارت الإرادة التشريعية الجزائرية على نهج أغلب تشريعات دول المجتمع الدولي حيث قامت باستحداث جملة من القوانين سواء كانت تلك المتعلقة بالقواعد الموضوعية أو القواعد الإجرائية، والتي كان من بينها إجراء التسليم المراقب،

1- مصطفى طاهر، المواجهة التشريعية لظاهرة غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع القاهرة، مصر، 2002، ص. 335.

فنصت المادة 2 الفقرة (ك) من القانون رقم 06-01¹ من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته: " التسليم المراقب، هو الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره، أو دخوله بعلم من السلطات المختصة وتحت مراقبتها بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه ".²

على ضوء ما تقدم يمكن القول أنه يمكن استخدام هذا الأسلوب في مراقبة حركة العائدات الاجرامية بوجه عام والأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد بوجه خاص حال نقلها أو تحويلها من دولة إلى أخرى بقصد اقتفاء أثر هذه الأموال والتعرف على المتورطين في العمليات غير المشروعة²

ب- صور التسليم المراقب:

باعتبار اجراء التسليم المراقب كأحد آليات التعاون الدولي للقضاء على الجريمة خاصة تلك العابرة للحدود كما هو عليه الحال في جرائم الفساد؛ فإنه قد يأخذ أحد الأشكال.

- التسليم المراقب الوطني:

المراد من هذا النمط من التسليم هو أن تكون المراقبة بصورة كلية داخل إقليم الدولة، حيث ترتكب الجريمة في الأقاليم التابعة لسيادة الدولة برا أو بحرا أو جوا .

- التسليم المراقب على المستوى الدولي:

يعد هذا التسليم أحد أوجه التعاون الدولي في مكافحة الجرائم الخطيرة، ونعني به أن تتم عملية التسليم المراقب عبر أكثر من دولة باعتبار أن هذه الجرائم عابرة للحدود، حيث تتم عملية رقابة جرائم الفساد التي قد تتم عبر أكثر من إقليم دولة سواء من حيث التخطيط، التنفيذ، وحتى جني العوائد الاجرامية، وهنا تظهر أهمية اجراء التسليم المراقب الذي يجسد أحد صور التعاون الدولي في مكافحة الجريمة العابرة للحدود.

ترتيبا على ما جاء يلاحظ على أن هذا الاجراء رغم أهميته في مجال التحري في جرائم الفساد أو غيرها من الجرائم المحددة على سبيل الحصر التي تعتبر كموضوع

1- قانون 06-01، سابق الذكر.

2 - كعبيش بومدين، أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي غليزان، الجزائر، العدد 07، ديسمبر 2016، ص.ص. 288-311 .

لهذا الأخير، لم يتم التفصيل فيما يخص الإجراءات المتبعة بشأنه من حيث التنفيذ ومصير المواد غير المشروعة وكذا القانون الواجب التطبيق.

خاتمة:

الفساد ظاهرة نخرت اقتصاد الدول، حتى أنها كانت من بين الأسباب التي أدت إلى سقوط أنظمة سياسية، لذلك وجد المجتمع الدولي نفسه أمام حتمية التصدي لهذه الظاهرة بكل السبل حتى تلك التي تعتبر محظورة بموجب الصكوك الدولية كما هو الحال بالنسبة لإجراءات التحري الخاصة لما تشكله من انتهاك لحرمة الحياة الخاصة: وهذا تكريسا للموازنة بين مصلحة المجتمع من جهة ومصلحة الأفراد من ناحية أخرى. ترتيبا على ما جاء فإن أساليب التحقيق القضائي الاستثنائية قد أقرتها الإرادة التشريعية لمحاربة الفساد وهذا أمام قصور الأساليب العادية كشهادة الشهود أو غيرها.

ومن خلال ما تم استعراضه في الورقة البحثية يمكن أن ندرج جملة ن النتائج المتوصل اليها:

- تعتبر أساليب التحقيق القضائي الخاصة الاستثناء من قاعدة عدم جواز المساس بالحق في الخصوصية

- لا يمكن اللجوء إلى هذه الأساليب إلا بعد التأكد من عدم نجاعة الأساليب العادية

- لا يتم العمل بإجراءات التحري الخاصة إلا بمقتضى تكريس الشروط الموضوعية والشكلية المحددة قانونا

وفي الأخير ندرج بعض الاقتراحات والتي نذكرها تباعا:

- نناشد الإرادة التشريعية التدخل لرفع الغموض الذي يشوب النصوص المنظمة لهاته الآليات الإجرائية وعدم ترك الأمور لتأويلات الشراح والباحثين، واستدراك الجوانب الجوهرية التي أغفلتها هاته النصوص ومن ضمنها ندرج المسائل التالية:

- توضيح مصير الإذن الممنوح لإجراء المراقبة الإلكترونية في حالة مخالفته للشروط المطلوبة كما أوضحه بالنسبة للتسرب والذي يقضي ببطان الأخير – الإذن – في حالة صدوره دون كتابة وتسبيب.

- تمكين الجهة الطالبة للإذن للقيام بالمراقبة الخاصة باستئنافه في حالة رفضه من قبل قاضي التحقيق.
- إدراج وضع الإجراءات العارضة كما فعل بالنسبة للرقابة الالكترونية، والتي تتخذها الجهة الأمنية المكلفة بعملية الاختراق والمتعلقة بالجرائم العارضة التي يمكن لا محالة أنها قد تقترف من الجناة أثناء العملية
- ضرورة العمل على إصدار مراسيم تنظيمية تحدد الكيفيات العملية لتطبيق هذه الإجراءات وعدم الاكتفاء برسم الحدود العريضة والفضفاضة التي تترك المجال الواسع والمفتوح لأجهزة إنفاذ القانون باتخاذ إجراءات قد تضيح بحريات وحقوق الأفراد على حساب المصلحة العامة
- ضرورة اقتراح سياسة التشدد في تجريم هذه الظواهر الإجرامية المستحدثة خاصة تلك المتعلقة بجرائم الفساد بالجدية في التطبيق، لأن هذا العمل من شأنه خلق حافز ايجابي لأجهزة إنفاذ القانون في العمل أكثر في مجال محاربة الجريمة الخطيرة ومن ناحية أخرى يعيد للدولة هيبتها وللقانون.
- الحرص على ما بعد عملية التجريم، أي على مرحلتي الملاحقة وتنفيذ العقوبة، فيقتضي تحرير الأولى من القيود المفروضة عليها في التشريع نفسه من جهة والتشدد والشفافية في تنفيذ الثانية من جهة أخرى، بحيث لا تقف المسألة المتعلقة بالأذونات المسبقة والحصانات وغيرها في وجه ملاحقة المرتكب، وألا تعمل كل من المحسوبيات وتخفيض العقوبات والعفو، في إجهاض مفعول العقوبة عندما يحكم بها¹
- ضرورة تبني استراتيجية فعالة تدعم مبادئ النزاهة والشفافية وتطوير إمكانيات الهيئات القضائية في مجال الكشف والتحري وتعزيز ضمانات استعمالها للحد من وقوع الجرائم الخطيرة وخاصة جرائم الصفقات العمومية.

1 - ماري حلوزرق، جرائم الفساد في الاتفاقيات العمومية على ضوء القانون اللبناني، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول الوقاية من الفساد ومكافحته في الصفقات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، المنظم يومي 24 - 25 أبريل 2013، ص.ص 90 - 105.

الملتقى الوطني الرابع الموسوم ب: نحو إستراتيجيات محدثة لمكافحة الفساد في الجزائر
يوم: 04/11-2021 مشروع البحث PRFU تفعيل آليات مكافحة الفساد في القطاعين العام
والخاص، جامعة بلحاج بوشعيب- عين تموشنت

مساهمة مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الرشيد للمال العام في الجزائر

Contribution of the Court of Accounts in developing good governance of public funds in Algeria

أ.جنادي نسرين

كلية الحقوق، جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت - الجزائر

nesrine-djena@hotmail.fr

ملخص:

أصبحت اليوم مكافحة الفساد إستراتيجية تسعى لتحقيقها جميع دول العالم، والجزائر واحدة من هذه الدول، التي انتشر فيها الفساد بجميع أنواعه بما فيه الفساد الذي طال الأموال العمومية التي تعود ملكيتها للدولة، والتي ترتبط بالدرجة الأولى بتقصير أو فساد أو تواطؤ الموظفين العمامين في مختلف الهيئات الحكومية .

لأجل ذلك سعت الجزائر ولا تزال من أجل القضاء على هذه الظاهرة المقيتة باستحداث آليات رقابة على الأموال العمومية على رأسها مجلس المحاسبة، مهمتها الأساسية السهر على ترسيخ مبدأ المساءلة والشفافية بغية تحقيق وتطوير الحكم الرشيد كأى بلد ديموقراطي.

الكلمات المفتاحية: مجلس محاسبة؛ فساد مالي؛ حكم راشد؛ حوكمة.

Abstract:

Today the fight against corruption has become a strategy that all countries of the world seek to achieve, and Algeria is one of these countries, in which corruption of all kinds has spread, including corruption that affects public funds

For this reason, Algeria has sought and is still trying to eliminate this abominable phenomenon by creating mechanisms, headed by the Accountability Council, whose primary mission is to ensure the consolidation of the principle of accountability and transparency in order to achieve and develop good governance .

Keywords: Good judgment; Financial corruption; Governance; Court of accounts .

مقدمة:

إنّ الفساد لا يعدّ ظاهرة إستثنائية ولا ظاهرة أخلاقية تتعلق بحالات فردية يمكن التعامل معها بصورة جزئية، وإنّما ظاهرة إجتماعية ذات أبعاد متعدّدة ومتداخلة بحيث يصعب فصلها عن بعضها البعض، فالبعد السياسي يرتبط بالبعد الإقتصادي والبعد الإجتماعي والبعد الثقافي، لذا شهدت السنوات الأخيرة اهتماما ملحوظا بظاهرة الفساد على المستوى العالمي وذلك بعقد العديد من المؤتمرات وإصدار العديد من الوثائق والقرارات⁽¹⁾.

حيث يعتبر الفساد ظاهرة قديمة قدم الدول وأنظمتها السياسية، التي انتشر فيها الفساد بشتى أنواعه وصوره، حتى عمّ كافة الدول ومختلف الأمم والشعوب المتقدمة منها والمتخلفة مع تفاوت في درجات انتشاره وخطورته، وقد أصبح أحد أسباب ضعف وانهيار اقتصاديات الدول لما يشكّله من خطورة على أنظمتها المالية والإدارية.

ومن بين الانعكاسات السلبية التي يخلّفها التآثير على الاستقرار الاقتصادي والسياسي والإجتماعي وزعزعة الثقة في أنظمة الدول وقوانينها

(1)- بشير ناظر حميد، "ظاهرة الفساد في المجتمع المعاصر تحليل سيولوجي"، مجلة آداب المستنصرية، الجامعة المستنصرية، العدد 51، العراق، 2009، ص.02.

والطعن في مصداقية أجهزتها ومدى عدالتها ومساواتها بين الأفراد في المجتمع، وبالتالي عدم الثقة في القوانين وعدم احترامها بما يمس بالأمن القانوني الذي يعدّ أحد دعائم دولة القانون، والتي من المفروض يقلّ فيها الفساد وتسودها الشفافية والعدالة والمساواة بين أفراد المجتمع⁽¹⁾.

وعليه يشكّل الفساد تهديدا خطيرا لنظم الإدارة العامة وعمليات البناء والتنمية الإقتصادية وينطوي على تدمير الإقتصاد والقدرة المالية ما يقلل من الخدمات الإجتماعية، ويساهم في تراجع الإستثمار في المؤسسات والبنى التحتية، علاوة على ذلك يؤدي إلى تأسيس بيئة غير ديموقراطية، تتميز بعدم القدرة على تفعيل أدوار السلطة والمؤسسات الدستورية⁽²⁾.

ولعل أهمّ المجالات عرضة للفساد هي الأموال العامة والتي تعود ملكيتها للدولة، حيث أنّها ترتبط بالدرجة الأولى بتقصير أو فساد أو تواطؤ الموظفين العاملين في مختلف الهيئات الحكومية التي تدار باستخدام الوارد المالية العامة⁽³⁾.

حيث تشكّل رقابة الأموال العمومية مهمّة أساسية بالنسبة لكل بلد ديموقراطي، يسهر على ترسيخ مبدأ المساءلة والشفافية بغية تحقيق للحكم الراشد، وفي هذا الصدد تعدّ الأجهزة العليا للرقابة أجهزة هامّة وبل

⁽¹⁾- لعماري وليد، "أسباب ومظاهر الفساد في الدول المغاربية وأثارها السلبية عليها"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص.184.

⁽²⁾- بن عبد العزيز خيرة، " دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 08، 2012، ص.317.

⁽³⁾- كفاءة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مواجهة الفساد... أي دور ينتظر من مجلس المحاسبة

في الجزائر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://fsecg.univ->

[guelma.dz/sites/default/files/3_12.pdf](https://fsecg.univ-guelma.dz/sites/default/files/3_12.pdf)، تصفح يوم: 20 مارس 2021، الساعة 23:30.

ضرورية لترسيخ الإستخدام الأفضل للمال العام وتعزيز مساءلة شاملة وفي محلها بشأن مراقبة تنفيذ الميزانية وقانون المالية⁽¹⁾.

والجزائر كغيرها من الدول عمدت إلى إنشاء العديد من الأجهزة التي تعنى بالرقابة على المال العام، ومن بين هذه الأجهزة مجلس المحاسبة، التزاما وإيمانا منها بمبادئ الحكم الراشد سيما الشفافية، المساءلة وحكم القانون والتي يجسدها هذا الجهاز باعتباره الجهاز الأعلى المكلف بموجب الدستور بالرقابة البعدية للأموال التابعة للدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

وعليه سنتناول في مداخلتنا هذه موضوع مجلس المحاسبة بحكم مهامه وتجربته الثابتة وخبرته المكتسبة منذ عشرات السنين، وتبادلاته مع الهيئات الدولية والجهوية، في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

على ضوء ما تقدّم طرح الإشكالية التالية :

كيف يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد للمال العام في الجزائر من خلال الصّلاحيات والإختصاصات الممنوحة له؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة إعتدنا على المنهج الوصفي للوقوف على مختلف المفاهيم المتعلقة بمجلس المحاسبة من خلال التعرف عليه كجهاز رقابة عليا في الجزائر وكذا مختلف الإختصاصات المنوطة به، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي من خلال التطرق لمختلف النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع، لذا تظهر الإجابة في تقسيم هذه الورقة البحثية إلى محورين رئيسيين حيث تناولنا في المحور الأوّل دسترة مجلس المحاسبة :

(1)- عمر دباخ، " دور مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية على تسيير المال العام"، مجلة المجلس

الدستوري، المجلس الدستوري، العدد 14، 2020، ص.117.

خطوة فعالة نحو القضاء على الفساد وإرساء الحكم الراشد، أما المحور الثاني تطرقنا فيه لعمل وتنظيم مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد والوقاية منه آلية لتطوير الحكم الراشد.

المحور الأول

دسترة مجلس المحاسبة : خطوة فعالة نحو القضاء على الفساد

وإرساء الحكم الراشد

سنتطرق من خلال هذا المحور لنشأة مجلس المحاسبة الدستورية والقوانين التي عرفها منذ نشأته، ثم نتعرف على أهم ما جاء به دستور 2020 بخصوصه والتي تعدّ قفزة نوعيه لهذا الجهاز نحو الإستقلالية في العمل والرقابة وبالتالي تفعيل دوره مما يسمح بإرساء الحكم الراشد للمال العام.

أولاً: نشأة مجلس المحاسبة

يشمل منهج الحكم الراشد أو "الحوكمة" جميع الجوانب السياسية والإقتصادية والإجتماعية في الدولة، فهو فلسفة للحكم شاملة وكاملة تضمن للمجتمع استقرارا على كلّ المستويات وتقيه من مظاهر الفساد بأشكاله المختلفة⁽¹⁾، وذلك من خلال مفاهيم كثيرة مرافقة لهذا المنهج من أهمّها الشفافية في إدارة المالية العامة، النزاهة في التصرفات والقرارات المتّخذة من طرف الموظفين والمسؤولين الحكوميين، المساءلة اتجاه كل الأطراف التي لها علاقة بالتّحكم في الموارد العامة.

تحوّلت هذه المفاهيم إلى مجموعة مبادئ أصبح من واجب الأجهزة الرقابية العليا الإلتزام بها من أجل تأدية مهامها ووظائفها بفعالية لتحقيق

(1)- صحراوي عدوكة صوان، "دور الحكم الراشد في ترشيد النفقات العامة في الجزائر"، مجلة التنمية والإقتصاد التطبيقي، جامعة المسيلة، المجلد 03، العدد 02، 2019، ص.129.

النتائج المطلوبة على صعيد حماية المال العام من مختلف أشكال الفساد وسوء الإستخدام التي يمكن أن تطاله⁽¹⁾.

وبالرّجوع إلى حالة الجزائر فقد أنشأت مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور سنة 1976، وتأسس فعليا سنة 1980، باعتباره الهيئة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والإقليمية والمرافق العامة، وبهذه الصفة يدقّق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويتأكد من مطابقة عمليّاتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁽²⁾.

وقد تمّ تنظيم مجلس المحاسبة بموجب القوانين التالية إلى غاية اليوم:
✓ القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 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.

✓ القانون رقم 90-32 والمؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والذي أوصى من صلاحياته الإدارية باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصّناعي والتجاري من نطاق اختصاصاته، كما جرّده من الإختصاصات القضائية بإلغائها تماما.

(1)-كفاءة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مواجهة الفساد... أي دور ينتظر من مجلس المحاسبة في الجزائر، المرجع السابق.

(2)-لطفاوي محمد عبد الباسط، "مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 12، العدد 03، 2020، ص.129.

✓ الأمر 20-95 والمؤرخ في 17 جويلية 1995 والذي أعاد ووسّع من صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية لتشمل كل الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني .

✓ حاليا يخضع مجلس المحاسبة للأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 20-95 والمؤرخ في 26 أوت 2010 والذي قام بتفعيل دوره من جديد في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخّله، بحيث أصبح اليوم من أهمّ الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر⁽¹⁾.

ما يلاحظ من مختلف القوانين التي عرفها مجلس المحاسبة منذ تأسيسه وإلى غاية الوقت الحالي أن المشرّع حاول في تنظيمه لوظيفة الرقابة المالية مسaire تلك التحوّلات السياسية والإقتصادية التي عرفتها الجزائر، ولقد حرص في كل مرة المحافظة على نفس النّمط من الرقابة المالية بجعلها رقابة لاحقة، أمّا فيما يخص اختصاصات المجلس فإنّ موقف المشرّع لم يكن على نفس الدّرجة من الإستقرار والوضوح، فقانون 1980 وإن لم يمنح المجلس الإستقلالية المطلوبة في ممارسة رقابته فإنّه على الأقل كان متوافقا ومتطابقا في مضمونه مع التوجه السياسي والإقتصادي الذي أوجده دستور 1976 ومن ثمّ فإنّه أكثر وضوحا ودقّة في تحديده لطبيعة هذا الجهاز وفي ضبط اختصاصاته، مقارنة مع قانون 1990 الذي كان على درجة كبيرة من الغموض في نصوصه ويعاب عليه في

(1)- مسعود راضية، " دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري"،

مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، سبتمبر 2018، ص.ص. 567-568.

الكثير من النقائص وهو في حقيقة الأمر كان يشكل تراجعاً كبيراً عما تضمنه قانون 1980 من أحكام وليس إصلاحاً وتطويراً له⁽¹⁾. وانطلاقاً من ذلك فإن الأمر الذي صدر في سنة 1995 والمعدل والمتمم بالأمر 10-02 لسنة 2010 كان يندرج ضمن سياق إصلاح ومعالجة الوضع الذي نتج عن تطبيق أحكام قانون 1990، الذي كان له انعكاسات سلبية على نشاط المجلس، ما استدعى الأمر إعادة النظر في كيفية تنظيمه وفي تحديد اختصاصاته والعمل على إزالة مختلف الصعوبات التي كانت تعيق نشاطه⁽²⁾.

ثانياً: تعزيز دور مجلس المحاسبة في الرقابة على المال العام بموجب
دستور 2020

يعدّ دستور 2020 قفزة نوعية لمجلس المحاسبة من خلال تكريس إستقلاليته وتعزيز دوره في مجال الرقابة على الأموال العمومية، حيث حوّلته مهمة المساهمة في تطوير الحكم الراشد للمال العام وترقية الشفافية في التسيير العمومي، وذلك من خلال الباب الرابع تحت عنوان مؤسسات الرقابة وفي الفصل الثاني منه المعنون مجلس المحاسبة، المادة 199 منه والتي نصّت على مايلي:

"مجلس المحاسبة مؤسّسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

- يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

(1)-عمر دباخ، المرجع السابق، ص. 122.

(2)-المرجع والموضع نفسه.

- يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهدتها مدتها خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.
- يعدّ مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية. ويتولى رئيس المجلس نشره.
- يحدّد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه. كما يحدّد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد⁽¹⁾.

الجديد في دستور 2020 حول مجلس المحاسبة هو استحداثه للفصل الثاني المعنون ب"مجلس المحاسبة" الذي لم يكن يرد في فصل مستقل بموجب دستور 2016 وهذه إضافة نوعية تميّزها دستور 2020، وليس هذا فحسب فقد أضاف الدستور الجديد عبارات لم تكن موجودة في دستور 2016 وهي كالتالي: "مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات"، كذلك نجد عبارة "إيداع الحسابات"، وعبارة "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهدتها خمس(05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة"، وأيضا عبارة "يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه لرئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس نشره"، وأخيرا عبارة يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته والقانون الأساسي لأعضائه، كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في

(1)-المادة 199 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020.

الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد"، والعبارة الأخيرة نلاحظ أنّها تربطه بظاهرة الفساد.⁽¹⁾

وعليه نتوصل بالقول أنّ دستور 2020 قد استحدث عبارات عديدة في المادة 199 تتعلق بمجلس المحاسبة والتي تجعل منه مؤسسة قوية في مواجهة الفساد المالي، وبقرائها استوجب الوقوف عند عدد من المفاهيم المصاغة فيها، والتي تشكل لبنة أساسية لبناء أداة رقابة قوية للمال العام في الجزائر الجديدة، تظهر في النقاط التالية:

أ- من حيث الإستقلالية:

إنّ مجلس المحاسبة كأعلى جهاز للرقابة البعدية على الأموال العمومية، يعد برامج الرقابية السنوية بكل حرية، ويتمتع بسلطة التحري والجزاء والحقّ في الإتصال.⁽²⁾

إنّ هذه القيمة المؤسسية المكرّسة في التعديل الدستوري تعتبر حافزا وسندا قويًا لقضاة ومدقّقي المجلس، بحيث تضمّن إضافتين هامتين تدعمان إستقلاله، وتتعلق الأولى بتحديد عهدة رئيس المجلس، بما يحميه من أيّ ضغوطات أو قرارات "غير عادلة" قد تصدر من السلطات العليا، وتتعلق الثانية بتمكين رئيس المجلس من نشر التقرير السنوي الذي يرفع لرئيس الجمهورية، وهي الجهة التي لم تحدد من قبل الا بموجب التعديل الأخير للدستور، ونشر التقرير سنويا سيسمح بكسر الحاجز الذي كان موجودا بين المواطن والهيئة العليا لرقابة المال من جهة وتقريب المجلس من المواطن، وإضفاء شفافية أكبر على عمله ترسيخا لحق المواطن في الإطلاع

⁽¹⁾-عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020 مراحل التعديل- المضمون-

المستجد، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2021، ص.ص141-142.

⁽²⁾-عمر دباخ، المرجع السابق، ص. 123.

على كيفية تسيير المال العام كما هو متداول في الدول الديمقراطية من
جهة أخرى⁽¹⁾.

ب- من حيث مجال التّدخل:

لقد أكدت الفقرة الأولى من المادة 199 من دستور 2020 على شمولية
صلاحيات مجلس المحاسبة على كل ما هو عمومي، سواء كان تجاريا أم
إداريا تماشيا مع متطلبات الساعة والتطلعات الاقتصادية والمالية للجزائر
والتغييرات في مجال التدقيق من لدن المنظمات الدولية المختلفة.

ت- من حيث إيداع الحسابات:

إضافة إلى ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية،
فإنّ التعديل الأخير للدستور في 2020 جاء بمصطلح جديد ألا وهو "إيداع
الحسابات"، ويندرج هذا المفهوم الجديد في إطار مسعى المشرع إلى إضافة
أخلقة الحياة العمومية ومسؤوليات مختلف المسيرين، حيث يعتبر هذا
الإجراء بمثابة مساءلة (تقديم الحسابات) عن كل مسؤولية ملقاة تصبو في
نهاية الأمر إلى تجسيد مبدأ الشفافية في التسيير دعما لمطلب من مطالب
المواطنة وتعزيزا لحق جوهرى وشرعي طالما سعا إليه المواطن الجزائري.

إن أهمية إشراك المجلس في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير
الأموال العمومية وإيداع الحسابات كما جاء في المادة 199 من دستور
2020، يعتبر بمثابة الضوء الأخضر للمجلس للقيام ب"مساءلة" المسؤولين
عن المال العام⁽²⁾.

وعليه بين دستور 2020 أن أجهزة الرقابة وعلى رأسها مجلس المحاسبة
مهمتها الأساسية المحافظة على المال العام وضمان حسن استخدامه

(1)-عمر دباخ، المرجع السابق، ص. ص. 123-124.

(2)-المرجع نفسه، ص. ص. 124-125.

والإرتقاء بالأداء في الإدارات العمومية بما يخدم الصالح العام، ولاشك أن نجاح خطط الدولة وبرامجها التنموية يرتبط بالقضاء على بؤادر الفساد وغرس قيم النزاهة ودعم الشفافية والمساءلة، وهي أهداف أساسية يسعى إلى تحقيقها جلس المحاسبة وغيره من الأجهزة الرقابية الأخرى، إعمالاً وإرساءاً لمنهج الحكم الراشد والذي يؤدي إلى:

- ✓ استقرار الاقتصاد من خلال رقابة مالية أفضل؛
- ✓ توجيه الإنفاق إلى مصارفه القانونية؛
- ✓ تقليص نسب الفساد⁽¹⁾.

المحور الثاني

عمل وتنظيم مجلس المحاسبة آلية لتطوير الحكم الراشد

مجلس المحاسبة هو مؤسسة تتمتع باختصاص مزدوج إداري وقضائي، وهو يتمتع بالإستقلال في التسيير والعمل، حفاظاً على الحياد والموضوعية والفعالية في الرقابة على المال العام وبالتالي تطوير الحكم الراشد وترقيته، لذا سنتعرف في هذا المحور على تشكيلة المجلس والإختصاصات المنوطة به إضافة إلى قراءة في الأرقام التي سجلها كحصيلة له لنتوقف على مدى إنجازاته المحققة في سبيل الرقابة على المال العام في الجزائر.

أولاً: تشكيل مجلس المحاسبة واختصاصاته

يتكون مجلس المحاسبة من العديد من المصالح التي تقوم بأدوار مختلفة ومحددة حسب اختصاص كل منها، حيث يضم هيكله التنظيمي بموجب المواد من 29 إلى 36 من الأمر الرئاسي رقم 10- 02 المؤرخ في 26

(1) عوالي بلال، الحكم الراشد في دستور الجزائر الجديدة كآلية لتفعيل وتدعيم أجهزة الرقابة حماية للمال العام وتحقيقاً للتنمية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://khabarpress.dz/2020/09/22/> ، تصفح يوم 05 مارس 2021، على الساعة 22:00.

أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث نصت المادة 30 منه على الهيئات التالية⁽¹⁾:

أ- الغرفة الوطنية:

وهناك ثمانية (08) غرف وطنية، حيث تتولى الغرف ذات الإختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات، ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتختص الأولى بقطاع المالية، الثانية بالسلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، والثالثة بقطاعات الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، أما الرابعة فهي مختصة بقطاعات التعليم والتكوين والنشاطات المرتبطة بالشؤون الدينية، والغرفة الخامسة تتعلق بالزراعة والموارد المائية والبيئة والغابات والصيد البحري والموارد السمكية، والسادسة تختص بالمنشآت القاعدية والنقل، والسابعة بالتجارة والبنوك والتأمينات، أما الثامنة مختصة بالصناعات والمواصلات⁽²⁾.

ب- الغرفة الإقليمية:

وهي تسمع (09) غرف إقليمية، بحيث تتولى الغرفة الإقليمية الرقابة المالية على الجماعات المحلية لمجال اختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات أو تسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية، وتتواجد هذه الغرف بالولايات التالية: الجزائر

(1)- عمردباخ، المرجع السابق، ص.ص. 124-125.

(2)- حرملة خديجة، " دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد السادس، العدد 02، نوفمبر 2019، ص.ص. 1350-1354.

العاصمة، البليدة، تيزي وزو، عنابة، قسنطينة، وهران، تلمسان، بشار،
ورقلة.⁽¹⁾

ت- غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية :

تختص غرفة الإنضباط في إصدار الحكم والجزاء ضد الأخطاء أو
المخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون والأعوان المشاهون الذين
ألحقوا ضررا أكيدا بالخزينة العمومية بأمالك الهيئات العمومية.

ث- النظارة العامة:

لمجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة فيه، يشرف
عليها ناظر عام ويساعده نظار، وتتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات
القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على التطبيق السليم للقوانين
والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.

ج- كتابة الضبط الرئيسي:

يشتمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبط يتولى رئاسته كاتب ضبط
رئيسي يكلف باستلام وتسجيل قضايا المجلس من جهة وتحضير جلسات
المجلس المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

ح- مكتب المقررين العامين:

ينشأ لدى رئيس مجلس المحاسبة لجنة البرامج والتقارير، مكتب
للمقررين العامين عددهم ثلاثة (03) يكلفون على التوالي بالأشغال المرتبطة
بالتحضير ل: مشروع التقرير السنوي؛ التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي
لقانون ضبط الميزانية؛ المشروع التمهيدي للبرنامج السنوي لمجلس
المحاسبة وحصيلته.

⁽¹⁾ - حرملة خديجة، المرجع السابق، ص.ص. 1354-1358.

خ- المصالح التقنية والإدارية:

يعمل مجلس المحاسبة بمساعدة هيكل الدعم على أقسام تقنية وإدارية، يتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينها تحت سلطة رئيس المحاسبة وهي تتمثل في قسم التقنيات التحليل والمراقبة والذي يعدّ من أهم أقسامها⁽¹⁾.

أما الإختصاصات المنوطة بمجلس المحاسبة تتمثل فيما يلي:

أ- رقابة التدقيق:

يسمىها الفقه بالرقابة المالية والمحاسبية، وتستهدف المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات التي تدخل في نطاق اختصاصاته.⁽²⁾

ب- رقابة نوعية التسيير:

ويسمىها الفقه أيضا بالرقابة على الأداء، وهي صورة من صور الرقابة المالية التي يقوم بها المجلس بهدف تطوير الأداء والتسيير وتقييمه لزيادة فعاليته إذ تركز أساسا على مراقبة الكفاءة والفعالية والإقتصاد في أداء الإدارة العامة، وهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معيّنة من الإدارة فحسب، بل إنّه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها، وعلى ذلك فإن هذه الرقابة تهدف إلى التأكيد من أن جميع الإجراءات تتم وفقا للقدرات

⁽¹⁾-شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون أعمال، جامعة باتنة01، 2015-2016، ص.102.

⁽²⁾-حاحة عبد العالي- يعيش تمام آمال، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، 2008، ص.04.

والسياسات المرسومة والأهداف المقررة وتتحقق بشكل فعال وإقتصادي
وبكفاءة عالية.⁽¹⁾

ت-رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

ويسمى البعض برقابة المطابقة، كما تسمى فقها بالرقابة المالية
القانونية، والهدف منها التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات
المعمول بها في جميع المعاملات والتصرفات المالية التي تقوم بها الجهة
الخاضعة للرقابة.⁽²⁾

ث-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

وهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة المتمثلة في سلطة مراجعة
حسابات المحاسبين العموميين وإصدار أحكام بشأنها من خلال دراسة مدى
صحة العمليات المادية ومطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية
المعمول بها، 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.⁽³⁾

انطلاقا من هذا يمكن وضع مجموعة من المهام الأساسية التي من
شأنها أن تبرز هذه الهيئة كفاعل مهم في مختلف المجالات التّنومية كالتالي:

⁽¹⁾-بن الدين فاطمة، مجلس المحاسبة كألية رقابة للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في
الوظيفة العامة، العدد 04، ديسمبر 2017، ص.07.

⁽²⁾-علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق
والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2005، ص.109.

⁽³⁾-بن الدين فاطمة، المرجع انفسه، ص.10.

- ✓ الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة هي رقابة مالية تقييمية وإصلاحية غرضها حماية الأموال العمومية.
- ✓ يلعب مجلس المحاسبة الدور البارز عن طريق هيكله التنظيمي والبشري والإداري في التحري بصفته هيئة رقابية في البلاد، تهدف إلى إجراء الرقابة المالية اللاحقة وفق قوانين محدّدة.
- ✓ تنفيذ العقوبات في إطار توقيع الغرامات المالية المختلفة⁽¹⁾.
- ثانيا: كفاءة مجلس المحاسبة في مواجهة الفساد المالي في سبيل تحقيق الحكم الراشد

باعتبار مجلس المحاسبة هيئة عليا للرقابة المالية والمحاسبية على المال العام في الجزائر، وباعتبار المال العام في الجزائر من أهمّ المجالات التي تمسّها أيادي الفساد من خلال مختلف أوجه الإختلاس والتبذير والتبديد وسوء الإستخدام، ولكون مجلس المحاسبة عضو في العديد من الهيئات الدّولية على غرار المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والمنظمة الدّولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، فإنّه استطاع وخلال السّنوات الطويلة منذ نشأته ورغم العقوبات أن يسجل أرقاما لا بأس بها⁽²⁾.

نأخذ على سبيل المثال ما أدى إليه تنفيذ المجلس لبرنامج سنة 2019 حيث تمّت مباشرة 797 عملية رقابية من بين 856 عمليّة مسجلة، أي بنسبة تقدّر ب(93 بالمئة) وهذه العمليات موزّعة كما يلي:

(1)- دراجي وليد-خليل زغدي، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد في الجزائر-دراسة للوظيفة الرقابية-"، مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 02، أكتوبر 2020، ص.338.

(2)-كفاءة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مواجهة الفساد... أي دور ينتظر من مجلس المحاسبة في الجزائر، المرجع السابق.

- مراجعة حسابات: 621 عملية؛
- رقابة نوعية التسيير للهيئات والمؤسسات العمومية (رقابة عضوية): 129 عملية؛
- 47 عملية : أعمال رقابية لتزويد المشروع التمهيدي المتضمن قانون تسوية الميزانية.
- أما في مجال صلاحياته القضائية فقد أصدر المجلس 3322 قرار⁽¹⁾.

ولكن ورغم كل هذه النتائج المتقدمة يبقى تفعيل دور مجلس المحاسبة في منع كل أشكال الفساد التي تمس المال العام وترسيخ قواعد الشفافية والمساءلة والنزاهة في الجزائر يعتبر ضرورة قصوى في الوقت الراهن، ويكون ذلك من خلال الإلتزام بمجموعة من المبادئ المعمول بها في العديد من دول العالم والتي تمت بلورتها وتطويرها من طرف الهيئات الدولية والإقليمية في ذات المجال، بالإضافة إلى القيام بالعديد من الإجراءات وتغيير العديد من الأنظمة بما يسمح للمجلس بالقيام بدوره في هذا الإطار، سيما الإلتزام بمبادئ الشفافية والمساءلة من طرف المجلس؛ قيامه بالإفصاح بدقة فيما يخص مهامه القانونية؛ تبني معايير ومؤشرات ومنهجيات للرقابة تتسم بالموضوعية والشفافية... الخ⁽²⁾.

الخاتمة:

نتوصل في آخر هذه الورقة البحثية والموسومة ب" مساهمة مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد للمال العام في الجزائر" إلى القول بأنّ

(1)-عمر دباخ، المرجع السابق، ص.ص. 119-121.

(2)-كفاءة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مواجهة الفساد... أي دور ينتظر من مجلس المحاسبة في الجزائر، المرجع السابق.

مجلس المحاسبة يعدّ أحد أهمّ أجهزة الرقابة على المال العام في الجزائر، في سبيل التصدي للفساد المالي حيث يكمن دوره في الحفاظ على المال العام من كافة أشكال الفساد من خلال مختلف الصلاحيات والإختصاصات التي منحت له بموجب الدستور المعمول به والقوانين المختلفة المنظمة له منذ نشأته سنة 1980، سيما دستور 2020 في المادة 199 والتي عزّزت صلاحيات ودور المجلس في تكريس واجب الحفاظ على المال العام سعياً لتحقيق الحكم الراشد بالجزائر من خلال منحه الإستقلالية والتوسع في مجال تدخله وكذا استحداث مصطلح جديد ألا وهو "إيداع الحسابات"، ويندرج هذا المفهوم الجديد في إطار مسعى المشرع، حيث يعتبر هذا الإجراء بمثابة مساءلة عن كل مسؤولية ملقاة تصبوا في نهاية الأمر إلى تجسيد مبدأ الشفافية في التسيير دعماً لمطلب من مطالب المواطنة وتعزيزاً لحق جوهرى وشرعى طالما سعى إليه المواطن الجزائري.

وعليه نحن بدورنا نستحسن هذه التعديلات الأخيرة للدستور سيما في الشق المتعلق بمجلس المحاسبة ونرجوا من القائمين والمسؤولين على تسيير هذا المجلس القيام بدورهم بما يمليه ضميرهم المهني والقانوني والإلتزام بالشفافية والموضوعية في العمل الرقابي المنوط بهم.

قائمة المصادر المراجع :

النصوص القانونية:

(1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020.

الكتب:

(1) عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020 مراحل التعديل- المضمون- المستجد، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2021.

المقالات:

- (1) بشير ناظر حميد، "ظاهرة الفساد في المجتمع المعاصر تحليل سيولوجي"، مجلة آداب المستنصرية، الجامعة المستنصرية، العدد 51، العراق، 2009..
- (2) بن الدين فاطمة، مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 04، ديسمبر 2017.
- (3) بن عبد العزيز خيرة، " دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 08، 2012.
- (4) حرمل خديجة، "دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد السادس، العدد 02، نوفمبر 2019.
- (5) دراجي وليد-خليل زغدي، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد في الجزائر-دراسة للوظيفة الرقابية-"، مجلة الإجتهاد القضائي، مخبر أثر الإجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 02، أكتوبر 2020.
- (6) صحراوي عدوكة صوان، "دور الحكم الراشد في ترشيد النفقات العامة في الجزائر"، مجلة التنمية والإقتصاد التطبيقي، جامعة المسيلة، المجلد 03، العدد 02، 2019.
- (7) عمر دباخ، "دور مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية على تسيير المال العام"، مجلة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري، العدد 14، 2020.

- (8) لطفراوي محمد عبد الباسط، "مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 12، العدد 03، 2020.
- (9) لعماري وليد، "أسباب ومظاهر الفساد في الدول المغاربية وآثارها السلبية عليها"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020.
- (10) مسعود راضية، "دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، سبتمبر 2018.

المدخلات العلمية:

- (1) حاحة عبد العالي- يعيش تمام آمال، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، 2008.

مذكرات ورسائل علمية:

- (1) علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2005.
- (2) شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون أعمال، جامعة باتنة 01، 2015-2016.

مواقع الأنترنت:

- (1) كفاءة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مواجهة الفساد... أي دور ينتظر من مجلس المحاسبة في الجزائر، مقال منشور على الموقع

<https://fsecg.univ->

الإلكتروني:

guelma.dz/sites/default/files/3_12.pdf ، تصفح يوم: 20 مارس

2021، الساعة 23:30.

(2) عوالي بلال، الحكم الراشد في دستور الجزائر الجديدة كآلية
لتفعيل وتدعيم أجهزة الرقابة حماية للمال العام وتحقيقا للتنمية، مقال
منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://khabarpress.dz/2020/09/22/> ، تصفح يوم 05 مارس

2021، على الساعة 22:00.

دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة الفساد:
قراءة في الآليات والمتطلبات

**The role of the Financial Intelligence Processing Unit
in the fight against corruption: A reading of
mechanisms and requirements**

فارس مزوزي

جامعة الطارف

mezerdiabdelhak07@gmail.com faresmazouzi09@gmail.com

عبد الحق مزردى

جامعة عين تموشنت

ملخص:

يتناول هذا المقال بالدراسة خلية معالجة الاستعلام المالي باعتبارها أحد الآليات التي استحدثها المشرع الجزائري على المستوى المؤسسي لمكافحة الفساد المالي، وتحديدًا جريمة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. وتعد الخلية سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، غير أنه بالرجوع إلى نصوصها التأسيسية نجد أنها تطرح الكثير من الإشكاليات، سواء تلك المتعلقة بمدى كفاية اختصاصاتها أو درجة استقلاليتها، نظرًا لقصور مجموعة الضمانات التي تكفلها، سواء على المستوى العضوي أو الوظيفي، مما يشكك في حيادها وعدم تحقيقها للغرض الذي أنشأت من أجله.

الكلمات المفتاحية: خلية استعلام مالي؛ استقلالية؛ حياد؛ فساد مالي.

Abstract:

This article deals with the study of the Financial Intelligence Processing Unit as one of the mechanisms developed by the Algerian legislature at the institutional level to combat financial corruption, specifically money-laundering and the financing of terrorism, The CENTIF is an independent administrative authority with moral personality and financial independence. However, with reference to its founding texts, CENTIF putting up many problems, both as regards the adequacy of its competencies and the degree of its independence, In view of its inadequate set of guarantees, both organic and

functional, its impartiality and failure to fulfill the purpose for which it was established is doubtful.

Keywords: Financial query cell; Independence, neutrality, financial corruption.

مقدمة:

تعاني العديد من الدول من ظاهرة الفساد التي أصبحت تهدد استقرارها وأمنها ونظامها الداخلي، فهي ظاهرة مستمرة تؤثر سلبا على الاقتصاد والمجتمع، يتفاوت حجمها وأثارها من دولة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر، لذلك باتت مهمة مكافحة الفساد والوقاية منه مسؤولية جميع الدول، والجزائر على غرار الدول التي سعت إلى بذل جهود لمواجهة هذه الظاهرة، وهو ما تم ترجمته بمصادقتها على العديد من الاتفاقيات الدولية كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم 04-128، وكذلك اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95_41، الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000_445، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02_55.

وقد انعكست مصادقة الجزائر على هذه الاتفاقيات بشكل جلي على مجموعة الإصلاحات التي تبناها المشرع الجزائري على المستويين القانوني والمؤسساتي، فعلى المستوى القانوني تم تكييف القوانين الداخلية على ضوء هذه الاتفاقيات من خلال سن العديد من التشريعات المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته في مختلف المجالات، إضافة إلى قانون خاص ومستقل للوقاية من الفساد ومكافحته، كما تم على المستوى المؤسساتي استحداث عدة هيئات متخصصة في هذا المجال من أهمها خلية معالجة الاستعلام المالي تجسيدا لنص المادة 7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية السابقة الذكر، والتي أشارت إلى إلزام الدول الأطراف بإنشاء وحدة استخبارات مختصة بالاستعلام المالي.

حيث تعتبر خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة إدارية مستقلة تمارس مجموعة من الصلاحيات المتعلقة أساسا بمكافحة الفساد المالي وبشكل خاص جرمي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. فرغم أن المشرع الجزائري نص صراحة على استقلاليتها، إلا أن ذلك لا يكفي لاعتبارها كذلك، إنما يتم تجسيد هذه الاستقلالية من خلال مجموعة من القرائن والضمانات على المستويين العضوي والوظيفي، إضافة إلى طبيعة الاختصاصات التي تمارسها، باعتبار أن نموذج السلطة الإدارية المستقلة يشير إلى نقل اختصاصات الهيئات التقليدية (السلطة التنفيذية) لهذه السلطات باعتبارها كبدل عن الدولة في تنظيم وضبط المجالات التي تخصها في إطار ما يعرف بالدولة الضابطة.

بناء على ما سبق، فإن إشكالية الدراسة تتمحور حول مدى كفاية الصلاحيات التي كفلها المشرع الجزائري لخلية معالجة الاستعلام المالي لتحقيق فعالية تدخلها، وإلى أي مدى تضمن نصوصها التأسيسية استقلاليتها العضوية والوظيفية عند ممارسة مهامها، بما ينعكس أثره على بالإيجاب على حيادها؟.

بغرض الإجابة على إشكالية البحث والوصول إلى تحقيق الهدف من الدراسة، تم الاعتماد بشكل رئيس على منهج تحليل المضمون والذي من خلاله تم تحليل محتوى مختلف النصوص القانونية المتعلقة بخلية معالجة الاستعلام المالي بهدف الكشف عن النقائص التي تعترى نظامها القانوني، بما يسمح بتوجيه المشرع ودفعه نحو التركيز على مظاهر القصور التشريعي التي تخللت هذه الأحكام الناظمة، كما تم الاعتماد كذلك على المنهج الوصفي الذي ساعدنا في عرض المعلومات ذات العلاقة بالموضوع.

بناء على ما سبق، فقد تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى ثلاثة عناصر كالآتي:

* أولا- مظاهر الاستقلالية العضوية والهيكلية لخلية معالجة الاستعلام المالي.

* ثانيا- مظاهر الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي.

* ثالثا- اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي.

أولاً- مظاهر الاستقلالية العضوية والهيكلية لخلية معالجة الاستعلام المالي:

نص المشرع الجزائري صراحة على استقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي وكيفها كسلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽¹⁾، وإن كان من البديهي أن تخضع السلطات الإدارية المستقلة لسلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة باعتباره حسب الدستور يسهر على حسن سير الإدارات العمومية، إلا أن استقلاليتها في الحقيقة تجعلها غير تابعة له، مما يستوجب الحديث عن شكل جديد من أشكال التصنيفات الإدارية الجديدة، تقع خارج نطاق المركزية واللامركزية الإدارية. تتعلق وتدخل في إطار تنظيم وضبط القطاع الاقتصادي والمالي⁽²⁾. فهي بالتالي استثناء لتبعية الإدارة للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

غير أنه في المقابل، لا يمكن الجزم بإطلاقية هذه الاستقلالية، فنجد أن نفس النصوص القانونية التي تمنحها الاستقلالية تكرر في نفس الوقت إجراءات وآليات تحد منها وتظهرها كجهة إدارية تخضع لرقابة الدولة، مما يجعل من استقلاليتها أمر نسبي وتختلف درجته من سلطة ضبط إلى أخرى والتي يتم قياسها من خلال مجموعة المظاهر التي استند عليها بعض الباحثين⁽⁴⁾، كطريقة تعيين هؤلاء الأعضاء أو جماعية التشكيلة بالإضافة إلى شروط وطبيعة العهدة.

(1) انظر المادة 4 مكرر المدرجة ضمن المادة 3 من الأمر رقم 02_12 المؤرخ في 13 فبراير سنة 2012، يعدل ويتمم القانون رقم 01_05 المؤرخ في 6 فبراير سنة 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافئتهما، ج ر ج العدد 8 المؤرخة في 15 فبراير سنة 2012.

(2) الهيني محمد، رقابة القضاء على أعمال هيئات النوظمة، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص _ وحدة قانون المنافسة والاستهلاك، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة فاس، غير منشورة، 2012_2013، ص88.

³⁰Marie-José Guédon, **les autorités administratives indépendantes**, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, France,1991, p36.
voir:⁴⁴

_ Jean-Philippe Kovar, (L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique), **RFDP**, Ecole nationale d'administration(ENA), France, N°143, 2012, pp655_666. www.cairn.info/revue-française-d-administration-politique.

_Gabriel Eckert, (L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique), **RFDP**, Ecole nationale d'administration(ENA), France, N°143, 2012, pp 629_643. www.cairn.info/revue-française-d-administration-politique.

إن استقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي على المستوى العضوي تقاس من خلال توفر مجموعة من الضمانات المتعلقة أساسا بكيفية إنشائها(1) وكذلك تركيبها البشرية وأسلوب تشكيلها(2)، بالإضافة إلى مدة انتداب أعضائها وقابليتها للتجديد(3) ومدى توفر ضمانات الحياد عند ممارسة اختصاصاتها(4).

1- المعيار المتعلق بكيفية إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي:

تم إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي لدى الوزير المكلف بالمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02_127، حيث تم تكييفها بداية كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽¹⁾، غير أنه في ظل القانون رقم 02_12 المعدل والمتمم للقانون رقم 01_05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، نجده يكتفي صراحة كسلطة إدارية مستقلة⁽²⁾. وهو ذات التكييف القانوني المكرس في ظل المرسوم التنفيذي رقم 12_157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02_127 السابق الذكر⁽³⁾.

نلاحظ أن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتحديد تنظيمها وكيفية سيرها واختصاصاتها بموجب مرسوم تنفيذي مظهر يقلص من درجة استقلاليتها، وفي هذا الصدد يعتبر الفقيه (Michel Gentot) أن طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة تعتبر معيارا هاما لتحديد درجة استقلاليتها، فإنشاؤها عن طريق التنظيم يبقى استثنائي ومن الصعب أن نتصور اليوم سلطة مستقلة لم يتم إنشاؤها من

_ Rachid Zouaïmia, **les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, Edition BELKEISE, Alger, 2013, p156.

_ Bertrand du Marais, **droit public de la régulation économique**, PSPD, paris, France, 2004, pp, 518_522.

(1) انظر المادتين الأولى، 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02_127 المؤرخ في 7 أبريل سنة 2002، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر ج العدد 23 المؤرخة في 7 أبريل سنة 2002.

(2) انظر المادة 4 مكرر المدرجة ضمن المادة 3 من الأمر رقم 02_12، مصدر سابق.

(3) انظر:

_ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13_157 المؤرخ في 15 أبريل سنة 2013، المعدلة والمتمة للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02_127 المذكور، ج ر ج العدد 23 المؤرخة في 28 أبريل سنة 2013.

_ المادة 4 مكرر المدرجة ضمن المادة 3 من الأمر رقم 02_12، مصدر سابق.

قبل القانون⁽¹⁾، ذلك أن إنشاءها بموجب نص تشريعي عامل مساعد على استقلاليتها بالمقارنة مع التي يتم إنشاؤها بموجب التنظيم، كما أن النص على كيفية تنظيمها وتسييرها ومنحها صلاحيات بموجب النص التشريعي يكون عامل مساعد على الاستقلالية أفضل من النص على ذلك بموجب التنظيم⁽²⁾، وبالتالي يكون قانون إنشاءها حاسم في تأمين استقلالها لاسيما عن الحكومة⁽³⁾.

وعليه، يكون من الأفضل ضمانا لاستقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي دستورها أو إدراج فئة السلطات الإدارية المستقلة ضمن الأحكام الدستورية، ذلك أن إضفاء طابع الدستور يعتبر تجربة قانونية إيجابية، فبمجرد دسترة هذه الهيئات يعني أن المؤسس الدستوري ارتقى بهذه المجالات وأعاد لها الاعتبار بمنحها الحماية الدستورية⁽⁴⁾، مما يجعلها أقل عرضة للحل أو الإلغاء مقارنة بتلك الهيئات التي تم إنشاؤها بموجب قوانين عادية أو عضوية أو حتى مراسيم رئاسية، ذلك أن عملية تعديل الدستور ومراجعة أحكامه ترتبط باتباع إجراءات خاصة ومعقدة. وفي هذا الصدد نجد أنه تم حل بعض السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بعد مرور مدة قصيرة على إنشائها كالمجلس الأعلى للإعلام الذي أنشأ سنة 1990 بموجب قانون، وتم حله سنة 1993⁽⁵⁾.

وفي ذات السياق، نجد بأن إنشاء الخلية لدى الوزير المكلف بالمالية يؤدي إلى التشكيك في استقلاليتها ويجعلها تخضع لوصايته، فإن كان هذا أمر منطقي باعتبار

⁽¹⁾ Michel Gentot, **les autorités administratives indépendantes**, édition Montchrestien, paris, France, 1994, pp 49, 50.

⁽²⁾ غربي أحسن، (نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 11، 2015، ص 237.

⁽³⁾ حسن طارق، (هيئات الحكامة والبرلمان: بين الاستقلالية والمسائلة- تأملات حول حالة توتر معن بين شرعيتي "التمثيل" و"الاقتراح")، مقال من كتاب: السياسات العمومية ورهان تنزيل الدستور، منشورات مجلة العلوم القانونية (سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية)، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، المغرب، العدد الأول، ماي 2013، ص 25.

⁽⁴⁾ لحرش كريم، (مؤسسات الحكامة الجيدة في ضوء الدستور الجديد للمملكة المغربية)، مقال من كتاب: الحكامة الجيدة بالمغرب، توزيع طوب بريس، الرباط، المغرب، الطبعة الأولى، 2013، ص 8.

⁽⁵⁾ انظر القانون رقم 90-07، المؤرخ في 3 أبريل سنة 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر ج العدد 14، المؤرخة في 4 أبريل سنة 1990. ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252، المؤرخ في 26 أكتوبر سنة 1993، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج ر ج العدد 69، المؤرخة في 27 أكتوبر سنة 1993..

أنه تم تكييفها عند إنشائها كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽¹⁾، لكن اختلف الوضع في ظل الأمر رقم 02_12 أين تم تكييفها صراحة كسلطة إدارية مستقلة والأمر ذاته في ظل المرسوم التنفيذي رقم 13_157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02_127 السابق الذكر⁽²⁾. ورغم ذلك أكدت هذه النصوص على تبعيتها لمصالح الوزير المكلف بالمالية وهو ما لا يستقيم مع مفهوم السلطة الادارية المستقلة، فاستحدثها يجد مرجعيته في محاولات البحث عن هيئات تتمتع بالاستقلال الفعلي اتجاه السلطة التنفيذية(الوزارات بالأساس) وليست فقط مسألة موارد ونظام قانوني⁽³⁾، وبالنظر إلى أن الاستقلالية تعد مكونا جوهريا ووظيفيا لهذه السلطات المستقلة التي لا يمكن تصور عملها إلا بمسافة مع السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

2- المعيار المتعلق بالتركيبة البشرية لخلية معالجة الاستعلام المالي:

الاستقلالية تبنى في البداية عن طريق تركيبة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة⁽⁵⁾، ذلك أن تعدد وتنوع صفات الأعضاء يمنع كل تواطؤ أو تحيز، فاختلف هؤلاء الأعضاء في مراكزهم وصفاتهم مظهر يدعم ويضمن الاستقلالية⁽⁶⁾، فهو إجراء يضمن تمثيل مختلف الجهات داخل تشكيلة هذه السلطة المستقلة. لذلك فإن

(1) انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02_127، مصدر سابق

(2) انظر:

_ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13_157، مصدر سابق، المعدلة والمتممة للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02_127، مصدر سابق.

_ المادة 4 مكرر المدرجة ضمن المادة 3 من الأمر رقم 02_12، مصدر سابق.

(3) يحيى محمد، المغرب الإداري، مطبعة اسبارطيل، طنجة، المغرب، الطبعة الرابعة، 2012، ص288.

_ Didier Israël, (L'indépendance de l'autorité de contrôle prudentiel), RFDP, Ecole nationale d'administration(ENA), France, N°143, 2012, pp, 763, 764.

www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-3page-759.htm.

_ Olivier Douvreur, (l'indépendance de l'autorité des marchés financiers), RFDP, Ecole nationale d'administration(ENA), France, N°143, 2012, p757.

www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-3page-759.htm.

(4) حسن طارق، المقال السابق، ص24.

(5) Bertrand du Marais, Op.Cit, p519.

(6) حسيني مراد، قوراري مجدوب، (مدى استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري)،

المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، مطبعة الأمنية، الرباط، المغرب، العدد الأول، 2011، ص141.

العنصر الذي يضمن استقلالية سلطة الضبط يتمثل في جماعية التشكيلة⁽¹⁾ والتعبير على طابعها الديمقراطي⁽²⁾. وفي هذا الصدد، نجد بأن مجلس الدولة الفرنسي في تقريره العام لسنة 2001 يؤكد على ضرورة وأهمية التشكيلة الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة بقوله: "إن الجماعية هي عنصر قوي يضمن الاستقلالية وهي في الواقع تحقق شرطين هما، تحقيق التوازن بين مختلف الهيئات وبين أعضاء الهيئة، بالإضافة إلى ضمان المناقشة الجماعية للقضايا الحساسة أو المعقدة، وهو ما يمثل ضماناً للموضوعية والجديّة"⁽³⁾.

وبالرجوع إلى النصوص التأسيسية لخلية معالجة الاستعلام المالي، نجد أنها تدار من قبل الأمين العام، إضافة إلى مجلس إدارة يضم سبعة أعضاء، منهم رئيس وأربعة أعضاء يتم اختيارهم نظراً لكفاءتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية، قاضيين يعينهما وزير العدل حافظ الأختام بعد رأي المجلس الأعلى للقضاء⁽⁴⁾.

نلاحظ فيما يخص تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي أنها ذات طابع جماعي، وهو توجه محمود، يؤدي على حسن اتخاذها لقراراتها ويكرس استقلاليتها العضوية بشكل مبدئي. وبالتالي ضمانة لحقوق المتدخلين ضمن القطاعات والمجالات التي تنظمها. حيث يعتبر الأستاذ (Rachid Zouaimia) بأن الجماعية تحمي سلطة الضبط من مخاطر السلطات العامة⁽⁵⁾.

les autorités de régulation indépendantes face aux Rachid Zouaimia, ¹⁴ exigences de la gouvernance, Op.Cit, p28.

⁽²⁾ بوزرايت إدريس، زهير جمال الدين، (أي دور للسلطات الإدارية المستقلة في ديمقراطية الإدارة؟)، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة، المغرب، العدد 2، 2001، ص118.

⁽³⁾ Conseil d'État français, Rapport Public, (les autorités administratives indépendantes), études et documents, N°52, 2001, p291.

⁽⁴⁾ انظر:

_ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

_ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 275_08 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008، المعدلة للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02 المذكور، ج ر ج العدد 50، المؤرخة في 7 سبتمبر سنة 2008.

les autorités de régulation indépendantes face aux Zouaimia, Rachid ⁵⁶ exigences de la gouvernance, Op.cit. p156.

إضافة إلى الطابع الجماعي، فإن اختلاف وتنوع صفة أعضاء السلطة الإدارية المستقلة ومراكزهم القانونية يشكل ضمانا لاستقلاليتها من الناحية العضوية، لذلك فإن إشراك الحد الأقصى من الجهات والأطراف المختلفة والفاعلة في القطاع في تركيبية هذه السلطات يمكن أن يعطيها مشروعية ديمقراطية غير مباشرة. وهي مشروعية مستمدة من القدرة الخبرائية لأعضائها وكذا من عامل تمثيل كل المعنيين⁽¹⁾. لذلك فإن تقوية هذه السلطات المستقلة مرتبط بتشكيل العضوية بناء على التعددية الاجتماعية والسياسية⁽²⁾. وفي هذا الصدد، أشار مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2001 بخصوص تنوع تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، أن الاستقلالية تكون مضمونة بشكل أفضل عندما يكون أعضاء الهيئات ينتمون إلى الجهات القضائية العليا كمجلس الدولة أو محكمة الاستئناف أو ديوان المحاسبة، بالإضافة إلى أعضاء الجامعات والهيئات الإدارية والتقنية الكبرى في الدولة أو الهيئات الرئيسية للمراقبة⁽³⁾.

وبالرجوع إلى تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي، نجد أن المشرع لم يحدد بدقة صفة رئيسها وكذلك بقية الأعضاء وجهة انتمائهم، باستثناء القضاة، حيث أشار فقط لشرط الكفاءة في المجالات البنكية والمالية والأمنية، الأمر الذي قد يمس باستقلالية الخلية من الناحية العضوية، كونه يفتح المجال واسعا أمام السلطة التي لها صلاحية التعيين في اختيار أي شخص مهما كان انتماءه أو صفته، فمصطلح الكفاءة هنا يتسم بالنسبية وصعوبة إثباته. وفي هذا السياق، نجد في التشريعات المقارنة أن الخبرة والكفاءة لا تكفي لوحدها، بل يجب إثباتها عن طريق الاختبار؛ فعلى سبيل المثال نجد أن القانون البلجيكي ينص على أنه يجب على المرشحين للعضوية في مجلس المنافسة أن يختبروا وأن يثبتوا أنهم يتمتعون بخبرة مهنية مفيدة وفعلية. وكذا القانون البولوني الذي ينص على أن رئيس وكالة حماية

(1) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2011، ص 65.

(2) حسن طارق، المقال السابق، ص 25.

(3) Conseil d'État français, Rapport Public, (les autorités administratives indépendantes), Op.cit.p291.

المنافسة يتم اختياره بعد اختبار يجري على المرشحين الحائزين على شهادة جامعية⁽¹⁾.

كما نلاحظ كذلك أن المشرع لم يشترط عنصر الخبرة لعضوية الخلية، خاصة وأن عمل السلطة الإدارية المستقلة بشكل عام يتطلب خبرات فنية حسب القطاع، مما يساعدها على إنجاز المهام المسندة لها على أكمل وجه وبشكل يحسن مردوديتها، حيث يمكن اعتبار الخبرة أساسا لمشروعية تدخل هذه الهيئات، نظرا لتخصص هؤلاء الخبراء في مجال تخصص هذه الهيئات⁽²⁾.

وفي ذات السياق، نهيىب بالمشرع إشراك فئة القضاة في تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي، ذلك حضور الشخصيات القضائية يعتبر كأحد العوامل المساهمة في استقلالية هذه السلطة، لأن القضاة يفترض فيهم دوما الحياد وعدم الخضوع لأية جهة أخرى؛ أي استقلاليتهم وهو أول شرط للحديث عن ديمقراطية إدارية⁽³⁾، كما يضيف حضور هذه الشخصيات القضائية مصداقية وفعالية أكبر والصرامة والحزم عند اتخاذها لقراراتها، فحياد القاضي يعني عدم تحيزه والقاضي إذا ما تحيز لطرف ما، فقد موضوعيته وفقد معها عدالته⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري اعتمد في تشكيل خلية معالجة الاستعلام المالي على أسلوب التعيين، حيث ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين أعضائها⁽⁵⁾، فاحتكار سلطة التعيين بين أيدي جهة واحدة يجعل من الهيئة مجرد أداة تابعة للسلطة

(1) جلال مسعد محتوت، (مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد الأول، 2009، ص 241.

(2) عز الدين عيساوي، (المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة- مآل مبدأ الفصل بين السلطات)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 4، 2008، ص 217.

(3) بوزرايت إدريس، زهير جمال الدين، المقال السابق، ص 119.

(4) بوضياف عمار، (مبدأ حييدة القضاء وضماناته في القانون الجزائري)، المجلة القضائية، المحكمة العليا، الجزائر، العدد الأول، 2003، ص 133.

(5) انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

وفي هذا الصدد صدر المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14 يناير سنة 2016، يتضمن تعيين أعضاء مجلس خلية معالجة الاستعلام المالي، ج ر ج العدد 3، المؤرخة في 17 يناير سنة 2016.

التنفيذية⁽¹⁾ وهو الأمر الذي قد يقلص من استقلالية أعضائها، ذلك أن قاعدة التعيين لها أهمية بالغة في تحديد مدى استقلالية السلطات المستقلة، فإذا كان من خطر في التشكيل الجماعي لهذه السلطات، فإنه يتمثل في التخوف من تسييسها وهو ما يؤدي إلى تقوية ثقل الساسة على السلطة الإدارية⁽²⁾، فواقعياً الاستقلالية تتم بلورتها عن طريق اتخاذ العديد من الإجراءات كتطبيق مبدأ الانتخاب⁽³⁾.

3- المعيار المتعلق بمدّة انتداب رئيس وأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي:

يعتبر الأستاذ (Michel Gentot) أن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يتمتعون بضمانة هامة عند تعيينهم لعهددة محددة المدّة، حيث يكونون واثقين أنه لا يمكن عزلهم خلالها⁽⁴⁾، ذلك أن تحديد مدّة العهددة يشكل ضمانة لاستقلالهم، فبمفهوم المخالفة، نجد بأن عدم تحديد مدّة العهددة يمنح لسلطة التعيين السلطة التقديرية في إنهاء مهامهم، مما يقلل إلى حد كبير من الاستقلالية العضوية لهذه السلطات⁽⁵⁾، كما أن الاستقلالية في الواقع تتم بلورته كذلك عن طريق اتخاذ إجراءات كتبني استحالة التجديد لولاية جديدة⁽⁶⁾، باعتبار الانتداب لعهددة واحدة محددة المدّة وغير قابلة للتجديد أو الإلغاء تعتبر ضمانات كبيرة للاستقلالية⁽⁷⁾ وهذا ما أكدّه مجلس الدولة الفرنسي⁽⁸⁾.

وبالرجوع إلى النصوص التأسيسية لخلية معالجة الاستعلام المالي نجد بأن المشرع حدد مدّة انتداب رئيسها وأعضائها بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽⁹⁾.

(1) زوايمية رشيد، (ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، المجلة النقدية

للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد الأول، 2008، ص 12.

(2) بوزرايت إدريس، زهير جمال الدين، المقال السابق، ص 119.

(3) يحيى محمد، المرجع السابق، ص 291.

(4) Michel Gentot, Op.cit, pp58, 59.

(5) Rachid Khelloufi, (les institutions de régulation en droit Algérien), Revue IDARA, N°28, 2004, p100.

(6) يحيى محمد، المرجع السابق، ص 291.

(7) Marie-José Guédon, Op.cit, p74.

(8) Conseil d'État français, Rapport Public, (les autorités administratives indépendantes), Op.cit, p319.

(9) أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 275_08، مصدر سابق، المعدلة والمتممة للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

وعليه، فإن كان تحديد مدة الانتداب أمر ضروري وإيجابي لضمان الاستقرار الوظيفي واستقلالية الأعضاء، إلا أن المشرع جعلها قابلة للتجديد وهو ما قد يتنافى مع مبدأ الحياد ويؤثر سلبا على سيرها، فالقابلية لتجديد العهدة يعتبر مظهر يمس بسير الأعمال نتيجة عدم استقرار الوظيفة من جهة وعدم استقلالية الأعضاء اتجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى⁽¹⁾. لذلك فتكريس العهدة لفترة واحدة يشكل ضمانا للاستقلالية، حيث لا يمكن إغراء الأعضاء بأمل الحصول على عهدة جديدة بطرق ملتوية، كما لا تسمح لسلطة التعيين بتحديد إمكانية حصولهم على عهدة أخرى⁽²⁾.

غير أنه خلافا للآراء السابقة الذكر، يعتبر الأستاذ "عبد العزيز النويضي" بأن القابلية للتجديد وإن كانت غير محبذة من منظور دعم استقلالية الأعضاء، حتى لا يطمع بعضهم في التجديد باتخاذ مواقف محايدة لإحدى سلطات التعيين، فهي كذلك ليست أمرا سلبيا في مرحلة أولى من عمل سلطة الضبط لعدة أسباب كالحاجة إلى أعضاء اكتسبوا خبرة في أول تجربة من نوعها في هذه المهمة⁽³⁾. ويؤيد هذا الرأي كل من الأستاذ "جمال الدين زهير" والأستاذ "إدريس بوزرايت"، حيث يعتبران بأن المحدودية الزمنية لتولي منصب داخل سلطة ضبط مستقلة خاصة في حالة القابلية للتجديد، تجعل الفرد حريصا كل الحرص على تقديم أفضل ما لديه من أجل إقناع الجهة التي يرتبط بها في تعيينه⁽⁴⁾.

نلاحظ كذلك المشرع الجزائري قد كرس العهدة قصيرة المدى بالنسبة لأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي والتي عادة ما تمتد من ثلاث إلى خمس سنوات⁽⁵⁾، حيث من الضروري أن تكون المدة معقولة لأداء المهام، وفي هذا الصدد، جاء في

(1) حدري سمير، (السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 38، 2009، ص19.

_ حسيبي مراد، قوراري مجدوب، المقال السابق، ص149.

(2) Rachid Khelloufi, Article cité, pp 98, 99.

_ Jean-Philippe Kovar, Article cité, p661.

(3) النويضي عبدالعزيز، الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في المغرب (دراسة في النشأة والمهام)، دار الأمان، الرباط، المغرب، الطبعة الأولى، 2004، ص71.

(4) بوزرايت إدريس، زهير جمال الدين، المقال السابق، ص122.

(5) Conseil d'État français, Rapport Public, (les autorités administratives indépendantes), Op.cit. p319.

التوصية رقم 22 للمكتب البرلماني الفرنسي لتقييم التشريع أن العهدة المعقولة المدة تحدد بستة سنوات غير قابلة للتجديد، على أن يتم تجديد ثلثي أعضاء سلطة الضبط المستقلة كل سنتين⁽¹⁾. في حين تعتبر الأستاذة (Marie-José Guédon) بأن مدة العهدة ليست معيارا حاسما، لكن ليس من دون تأثير، حيث أن العهدة طويلة المدى (تسعة سنوات) قد تتضمن سلبيات بالنسبة للأشخاص الذين يكونون في بداية مساهمهم المهني، غير أنها لا تؤثر على الذين يكونون في نهاية المسار المهني الخالي من أي طموح. وبالتالي تتجسد الاستقلالية بشكل أكبر، أما العهدة القصيرة جدا قد تتضمن مظاهر سلبية تؤثر على استمرارية عمل الهيئة، بالإضافة إلى مخاطر التسييس عند التعيين⁽²⁾.

4- المعيار المتعلق بضمانات حياد رئيس وأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي:

يتم تجسيد حياد السلطة الإدارية المستقلة من خلال خضوع رئيسها وأعضائها لنظام التنافي وإجراء التنحي، إضافة إلى مجموعة الالتزامات الوظيفية، ويقصد بنظام التنافي أن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لا يستطيعون ممارسة وظيفة أخرى بالموازاة مع وظيفتهم في سلطة الضبط، حيث يعد أكثر أهمية، لأنه يجعل الأعضاء أكثر تفرغا للقيام بمهامهم وضمان أحسن مردودية. وقد يكون التنافي كليا أو جزئيا⁽³⁾. ويقصد بالتنافي الكلي أو المطلق " أن تكون مهام أعضاء السلطة المستقلة تتنافى مع ممارسة كل الوظائف الأخرى، سواء كانت عامة أو خاصة ولجميع الأنشطة المهنية ولأية عهدة انتخابية وكذا منع امتلاك مصالح مباشرة أو عن طريق وسيط، مما قد يفسد نزاهة الأشخاص المعنيين"⁽⁴⁾.

(1) Office Parlementaire D'évaluation de la Législation, rapport sur (les autorités administratives indépendantes), par Patrice Gélard, N°3166, T1, 2006, p108. Assemblée.nationale.fr.

(2) Marie-José Guédon, Op.cit, p73.

(3) Rachid Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la régulation Economique en Algérie, Edition HOUMA, Alger, 2005, p99.

(4) Rachid Zouaimia, droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques- l'exemple du secteur financier, EOPU, Alger 2010, p76.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 127_02، نجد بأن نصوصه لم تشر إلى خضوع رئيس وأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي لنظام التنافي، غير أن المشرع أشار فقط إلى ممارسة أعضاء مجلس الخلية مهامهم بصفة دائمة، وهم مستقلون خلال عهدتهم عن الهيكل والمؤسسات التابعين لها⁽¹⁾. وعليه، يمكن القول أن سكوت المشرع الجزائري بشأن إخضاع أعضاء الخلية لنظام التنافي يعد انتقاصا من استقلالية أعضائها وحيادهم. وهو الأمر الذي تم تداركه بصور الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف والذي أشار بصريح العبارة إلى خضوع جميع أعضاء سلطات الضبط لنظام التنافي بقوله: "يطبق على شاغلي منصب تأطير... وكذا على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم"⁽²⁾.

كما نص الأمر رقم 01_07 على تعميم منع امتلاك المصالح بالنسبة لأعضاء سلطات الضبط أثناء وبعد انتهاء مهامهم. ووضح بدقة طبيعة المؤسسات التي يمنعون من امتلاك مصالح لديها، بالإضافة أنه مدد منع مزاوله النشاطات الأخرى بعد انتهاء العضوية. ويعاقب كل من خالف أحكام المواد 2،3 من الأمر رقم 01-07 فيما يخص حالات التنافي بالحبس من ستة(06) أشهر إلى سنة، وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 300.000 دج⁽³⁾.

وفي ذات السياق، نجد أن المشرع الجزائري قد أغفل إخضاع رئيس وأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي لإجراء التنحي والذي يعتبر كأحد المظاهر المجسدة لمبدأ الحياد؛ وهو ذلك الأسلوب الذي يستثني المداولات التي يشارك فيها بعض الأعضاء بسبب وضعهم الشخصي⁽⁴⁾. في حين ألزم المشرع أعضاء الخلية والأشخاص الذين تستعين بهم بالسر المهني، بما في ذلك اتجاه إدارتهم الأصلية وكذا باحترام واجب

(1) انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

(2) انظر المادة الأولى الفقرة 2 من الأمر رقم 01-07 المؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر ج العدد 16، المؤرخة في 7 مارس 2007.

(3) انظر المادة 6 الأمر نفسه.

(4) Rachid Zouaimia, **les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, Op.cit. p162.

التحفظ⁽¹⁾، كما يؤدي أعضاء الخلية في إطار ممارسة مهامهم والمستخدمون المؤهلون للاطلاع على المعلومات ذات الطابع السري اليمين أمام المجلس القضائي قبل تنصيبهم⁽²⁾.

ثانيا- مظاهر الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي:

إن قياس مدى استقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي لا يتم فقط من خلال دراسة الاستقلالية العضوية، التي تبرز في تشكيلاتها والأحكام المتعلقة بتعيين أعضائها ومدة انتدابهم، إنما تتم كذلك بدراسة الاستقلالية الوظيفية عند ممارسة المهام المنوطة بها، بأن تكون في مأمن من أي شكل من أشكال الضغوط من السلطة السياسية التي تمارسها من خلال السلطة التنفيذية، الأمر الذي قد يمس بنظام الحياد⁽³⁾، فالاستقلالية على المستوى الوظيفي تقاس من خلال عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

وعليه، فالاستقلالية الوظيفية في مواجهة السلطة التنفيذية تكون من خلال مجموعة من المظاهر الأساسية المتمثلة في الصلاحيات المتعلقة بإعداد قواعد تنظيمها وعملها، بالإضافة إلى الاستقلالية الإدارية التي تتجسد من خلال عدم خضوعها للسلطة الرئاسية ورقابة الوصاية، كما يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي⁽⁵⁾، ذلك أن ارتباط الميزانية مع سلطة وزارية يمكن اعتباره كمؤشر على الخضوع ويجعل من الاستقلالية مجرد وهم⁽⁶⁾، خاصة إذا تم ربطه بآليات رقابية تحد من استقلاليتها في تسيير شؤونها كالرقابة المالية.

وعليه، فإن دراسة الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي يستلزم الرجوع إلى الضمانات التي تكفلها، سواء تعلق الأمر بمدى اختصاصها في وضع

(1) انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 02_127، مصدر سابق.

(2) انظر المادة 4 مكرر 1 المدرجة ضمن المادة 3 من الأمر رقم 02_12، مصدر سابق.

(3) Rachid Zouaimia, *les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance*, Op.cit. p155.

(4) زوايمية رشيد، المقال السابق، ص10.

(5) حدري سمير، المقال السابق، ص21.

(6) Michel Gentot, Op.cit, p 61.

نظامها الداخلي والمصادقة عليه⁽¹⁾، وكذلك تمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عليها من نتائج⁽²⁾، بالإضافة إلى استقلاليتها على المستويين الإداري⁽³⁾ والمالي⁽⁴⁾.

1- المعيار المتعلق بوضع النظام الداخلي والمصادقة عليه:

إن معرفة درجة استقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي من الجانب الوظيفي يكون بالاعتماد على طرق إدارتها وتنظيمها، فدعما لاستقلاليتها من المفروض أن تتولى وضع نظامها الداخلي دون مشاركتها مع أي جهة أخرى وبالخصوص السلطة التنفيذية. وفي هذا الصدد، نجد بأن المشرع لم يشر إلى كيفية إعداد نظامها الداخلي أو المصادقة عليه، حيث اكتفى المشرع بالإشارة إلى أن رئيس الخلية يقترح التنظيم والنظام الداخلي والسهرة على تنفيذهما⁽¹⁾.

2- المعيار المتعلق بالشخصية المعنوية:

الشخصية المعنوية ضرورية من أجل ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لوظائفها وتعد استكمالاً لاستقلاليتها⁽²⁾، فالاعتراف صراحة بالشخصية المعنوية من شأنه إحداث نتائج وآثار قانونية هامة، فبالإضافة إلى الاستقلال المالي والإداري⁽³⁾، يكون لها أهلية التقاضي، أهلية التعاقد. وفي هذا الصدد، منح المشرع الشخصية المعنوية لخلية معالجة الاستعلام المالي⁽⁴⁾، فيقوم رئيسها برفع الدعاوى القضائية وتمثيل الخلية أمام السلطات والهيئات الوطنية والدولية وكذا إبرام كل صفقة وعقد واتفاقية واتفاق⁽⁵⁾، إضافة إلى تعيين الأمين العام ورؤساء المصالح بمقرر⁽⁶⁾.

(1) انظر المادة 10 مكرر 1 المدرجة ضمن المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08_275، مصدر سابق.

(2) بن زبطة عبد الهادي، (نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة_ دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية)، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، القبة القديمة، الجزائر، العدد الأول، جانفي 2008، ص 26.

_ حسن طارق، المقال السابق، ص 25.

(3) خلدون نجاة، العمل الإداري، طبع دعاية، سلا، المغرب، الطبعة الأولى، 2015، ص 51.

(4) انظر المادة 4 مكرر المدرجة ضمن المادة 3 من الأمر رقم 02_12، مصدر سابق.

(5) انظر المادة 10 مكرر 1 المدرجة ضمن المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08_275، مصدر سابق.

(6) انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 13_157 المعدلة والمتممة للمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 02_127، مصدر سابق.

3- المعيار المتعلق بالاستقلال الإداري:

لم يشر المشرع الجزائري إلى تلقي رئيس خلية معالجة الاستعلام المالي وأعضائها، لتعليمات من أية سلطة عليا، فهي لا تخضع للسلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، خصوصا أن الأخيرة لا تمارس إلا بوجود نص قانوني صريح. فنجد أن مجلس الخلية يتداول ويتخذ قراراته بأغلبية الأصوات، دون الإشارة إلى ضرورة المصادقة عليها من جهة أخرى⁽¹⁾.

وما يعزز استقلاليتها الإدارية أيضا أن أمينها العام يتولى تحت سلطة رئيسها، تسيير الشؤون الإدارية والوسائل البشرية والمادية للخلية⁽²⁾، كما يتولى رئيس الخلية التعيين وإنهاء المهام في كل الوظائف التي لم تتقرر طريقة أخرى للتعيين فيها⁽³⁾، غير أن الإشكال الذي يطرح في هذا الصدد هو إلحاق الخلية كجهة إدارية بالسلطة التنفيذية (الوزير المكلف بالمالية)⁽⁴⁾، مما يشكك في استقلاليتها واعتبارها مصلحة داخلية لدى الوزارة وهو ما يتنافى مع متطلبات حيادها في ممارسة مهامها. وما يبرز هذا الرأي أن رئيس الخلية يكلف بإعداد الحصائل التقديرية والحساب الإداري والحصيلة السنوية عن نشاطات الخلية، حيث يعرضها على وزير المالية بعد موافقة مجلس الخلية⁽⁵⁾، فكان من الأفضل أن ينص المشرع على عدم تبعية الخلية لأي سلطة وهو الضامن الوحيد لاستقلال الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية، لتجسيد حقيقي لنموذج السلطة الإدارية المستقلة.

بالإضافة إلى ما سبق، نجد أن تنظيم المصالح الإدارية والتقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي يتم تحديدها بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالتوظيف العمومي بناء على اقتراح من مجلس الخلية⁽⁶⁾، وهو ما يحد من استقلاليتها في تنظيم مصالحها الإدارية والتقنية، باعتبارها الأقدر على

(1) انظر المادة 10 مكرر المدرجة ضمن المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 275_08، مصدر سابق.

(2) انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

(3) انظر المادة 10 مكرر 1 المدرجة ضمن المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 275_08، مصدر سابق.

(4) انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 157_13، مصدر سابق، المعدلة والمتممة للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

(5) انظر المادة 10 مكرر 1 المدرجة ضمن المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 275_08، مصدر سابق.

(6) انظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

معرفة احتياجاتها ومتطلبات فعالية تدخلها. وفي هذا الصدد صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في أول فبراير 2005⁽¹⁾ الملغى بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 مايو سنة 2007⁽²⁾، حيث حدد هذا الأخير المصالح التقنية للخلية، وهو ما أكده المرسوم التنفيذي رقم 08_275 والذي نجده يحدد هذه المصالح كالآتي:⁽³⁾

_ مصلحة التحقيقات والتحليل، المكلفة بجمع المعلومات والعلاقات مع المراسلين وتحليل تصريحات الاشتباه وتسيير التحقيقات.

_ المصلحة القانونية المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة والمتابعة القانونية والتحليل القانونية.

_ مصلحة الوثائق وقواعد المعطيات المكلفة بجمع المعلومات وتشكيل بنوك للمعطيات الضرورية لسير الخلية.

_ مصلحة التعاون المكلفة بالعلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الهيئات أو المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية.

4- المعيار المتعلق بالاستقلال المالي:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة التي بمقدورها أن تمول نشاطها بنفسها أكثر استقلالية في مواجهة السلطات العامة الأخرى في الدولة، بالمقارنة مع تلك التي تمول نشاطها من ميزانية الدولة⁽⁴⁾. حيث يفضل تحديد مصدر وطبيعة تمويلها في قانونها التأسيسي. ويمكن أن تخول مسؤولية صياغة ميزانيتها السنوية الخاصة، قبل أن تحال على البرلمان مباشرة لمناقشتها⁽⁵⁾. وبالتالي، فالاعتمادات التي تقدمها الدولة لتمويل سلطات الضبط المستقلة كلياً أو جزئياً، يجعلها في وضعية تبعية اتجاه

(1) انظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في أول فبراير سنة 2005، يتضمن تنظيم المصالح الإدارية والتقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي، ج ر ج العدد 10 المؤرخة في 06 فبراير سنة 2005. (ملغى).

(2) انظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 مايو سنة 2007، يتضمن تنظيم المصالح التقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي، ج ر ج العدد 39 المؤرخة في 13 يونيو سنة 2007.

(3) انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08_275، مصدر سابق، المعدلة والمتممة للمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 02_127، مصدر سابق.

(4) غربي أحسن، المقال السابق، ص 236.

(5) حسن طارق، المقال السابق، ص 25.

السلطة التنفيذية، ذلك أن العجز الذي يمكن أن تعاني منه هذه السلطات قد يفتح الباب أمام تلك التوجهات لتفقد معه تلك الاستقلالية⁽¹⁾.

وما يلاحظ في هذا الصدد أن خلية معالجة الاستعلام المالي تمول كليا من الخزينة العمومية للدولة رغم أن المشرع الجزائري اعترف لها صراحة بالاستقلال المالي⁽²⁾. غير أن مصطلح الاستقلال المالي يضم ثلاث حقائق مختلفة، الاستقلالية المالية التي تحيل على كفاءات تمويل هذه الهيئات بواسطة إيرادات ذاتية أو بواسطة إعانات ميزانية الدولة، استقلالية التسيير، استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية⁽³⁾. وبالرجوع إلى الأحكام الناظمة للخلية نلاحظ العديد من القرائن التي تبرز استقلاليتها المالية، كاختصاص رئيسها بالأمر بالصرف⁽⁴⁾، إضافة إلى أن مجلس الخلية يتداول بشأن مشروع ميزانية الخلية⁽⁵⁾.

بالإضافة إلى ما سبق، فقد وضع المشرع الجزائري مجموعة من الضمانات الأخرى التي توفر الاستقرار الوظيفي للأعضاء؛ فنجد أن أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي يستفيدون من حماية الدولة من التهديدات والإهانات والهجمات من أي طبيعة كانت، والتي يمكن أن يتعرضوا لها بسبب أو بمناسبة إنجاز مهامهم، كما يستفيد أعضاؤها من تعويضات زيادة على المرتب الذي يتقاضونه من المؤسسة أو الإدارة الأصلية⁽⁶⁾. وفي هذا الصدد يعتبر الأستاذ "محمد الهيني" بأن الاستقلال المادي للأعضاء يعد كذلك مدعما لاستقلالهم المهني والفكري، حتى لا يخضعوا لأي تأثير أو إغراء⁽⁷⁾.

(1) بلعوشي محمد، (إشكالية الاستقلال المالي للمؤسسات الإدارية المستقلة ومظاهر تأثيرات تدخلات الدولة)، مجلة طنجة للعلوم والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة، العدد 2، 2001، ص58.

(2) انظر المادة 19 من مرسوم تنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

(3) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص89.

(4) انظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

(5) انظر المادة 10 مكرر المدرجة ضمن المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 275_08، مصدر سابق.

(6) انظر المادتين 13، 14 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

(7) الهيني محمد، الأطروحة السابقة، ص81.

ثالثا- اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي:

إذا كانت الاستقلالية تعتبر من بين الخصائص الأساسية التي تميز خلية معالجة الاستعلام المالي، فإن طبيعة وتنوع الاختصاصات التي تتمتع بها لا تقل أهمية في جعلها هيئة متميزة عن الهيئات التقليدية في مكافحة الفساد المالي، فبالرجوع إلى نصوصها التأسيسية نجد بأنها تمارس مجموعة من الاختصاصات تتعلق أساسا باتخاذ التدابير الوقائية(1) و إجراء التحقيقات(2)، بالإضافة إلى دورها الرقابي(3) وكذلك مساهمتها في الاختصاص التنظيمي(4).

1_ اختصاص اتخاذ التدابير الوقائية:

لم يعرف المشرع الجزائري التدابير التحفظية في ظل النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، إلا أنه يظهر من تسميتها أنها إجراءات مؤقتة وجدت لمعالجة أوضاع مستعجلة بهدف الحد من أثارها المحتملة وذلك إلى حين الفصل النهائي في موضوع النزاع(1). حيث أنها تتميز بأنها تدابير مؤقتة لأنها تتخذ مؤقتا في انتظار الفصل في موضوع المسألة المطروحة(2).

أما بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي، فيمكنها أن تعترض بصفة تحفظية ولمدة أقصاها 72 ساعة على تنفيذ أية عملية بنكية لأي شخص طبيعي أو معنوي تقع عليه شهادات قوية لتبييض الأموال أو تمويل الإرهاب. ويسجل هذا الإجراء على الإشعار بوصول الإخطار بالشبهة(3). أما إذا انقضت المدة السابقة الذكر، فلا يمكن الإبقاء على التدابير التحفظية إلا بقرار قضائي(4).

(1) براهمي نوال، الاتفاقات المحظورة في قانون المنافسة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003_2004، ص109.

(2) بلغزلي صبرينة،(التعريف بالتدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي)، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، ص 12.

(3) انظر المادة 17 من القانون رقم 01_05 المؤرخ في 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج ر ج العدد 11، المؤرخة في 9 فبراير سنة 2005.

(4) انظر المادة 18 من القانون نفسه.

2- اختصاص إجراء التحقيقات:

يعد التحقيق من بين الوسائل التي تسمح لسلطات الضبط المستقلة بضبط القطاع الذي تشرف عليه، فهي تقوم بفحص المعلومات والمستندات والبحث عن المخالفات والحجز وغيرها من إجراءات التحقيق⁽¹⁾. وفي هذا الصدد، يرى الأستاذ (Rachid Zouaimia) أنه يمكن التمييز بين التحقيقات التي تقوم بها سلطات الضبط المستقلة والتي يمكن أن تقسم إلى: تحقيقات ذات طبيعة غير قسرية وأخرى ذات طبيعة قسرية؛ فالتحقيقات غير القسرية تعني أن التحقيقات التي تتضمنها عمليات المراقبة تشمل حق الدخول إلى أماكن عمل الشركات المعنية. أما التحقيقات القسرية فهي تعني تلك التحقيقات التي تتضمنها عمليات الشرطة القضائية، فهي لا تقوم فقط على التطلع وإنما تمتد للبحث عن الخروقات، وبالتالي فهذه التحقيقات تضم سلطة التفتيش والحجز⁽²⁾.

وفي ذات السياق، نجد بأن كما نجد بأن خلية معالجة الاستعلام المالي تؤهل لطلب كل وثيقة أو معلومة ضرورية لإنجاز المهام المسندة إليها من الهيئات والأشخاص الذين يعينهم القانون، حيث ترسل المحاضر إلى وكيل الجمهورية إذا كانت طبيعة الوقائع الواردة فيها تبرر المتابعات الجزائية⁽³⁾، وقد أكد القانون رقم 01_05 في مادته 16 على سلطة التحقيق التي تمارسها الخلية، حيث تسلم هذه الأخيرة وصل الإخطار بالشبهة وتقوم بجمعه كل البيانات والمعلومات التي تسمح باكتشاف مصدر الأموال أو الطبيعة الحقيقية للعمليات موضوع الإخطار، وإرسال الملف لوكيل الجمهورية المختص في كل مرة يحتمل فيها أن تكون الوقائع المصرح بها مرتبطة بجريمة تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب.

(1) زبار الشاذلي، (النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد 4، 2014، ص220.

(2) Rachid Zouaimia, **les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, Op.cit, pp, 126,128 .
_ Marie-José Guédon, Op.cit. p110.

(3) انظر المادتين 4، 5 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

3- الاختصاص الرقابي للخلية: تمارس الخلية العديد من الصلاحيات من أهمها:⁽¹⁾

_ تستلم تصريحات الاشتباه المتعلقة بكل عمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال التي ترسلها إليها الهيئات والأشخاص الذين يعينهم القانون. وفي هذا الصدد، فقد حددت المادة 19 من القانون رقم 01_05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها الأشخاص الذين يلزمون بواجب الإخطار بالشبهة وهم: البنوك والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر والمؤسسات المالية المشابهة الأخرى وشركات التأمين ومكاتب الصرف والتعاضديات والرهنات والألعاب والكازينوهات، إضافة إلى كل شخص طبيعي أو معنوي ترتبط مهنته بالاستشارة أو بإجراء عمليات إيداع الأموال أو مبادلات أو تحويلات أو أية عملية حركة لرؤوس الأموال، خاصة أصحاب المهن الحرة المنظمة خصوصا من المحامين والموثقين ومحافظي البيع بالمزايدة وخبراء المحاسبة ومحافظي الحسابات والسماسرة والوكلاء الجمركيين وأعوان الصرف والوسطاء في عمليات البورصة والمؤسسات المفوترة وكذا تجار الأحجار الكريمة والمعادن الثمينة والأشياء الأثرية والتحف الفنية في التعاملات التجارية والمدنية القائمة في ميادينهم.

_ تعالج تصريحات الاشتباه بكل الوسائل أو الطرق المناسبة.

_ تضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفها.

بالإضافة إلى ما سبق، يمكن لخلية معالجة الاستعلام المالي في إطار ممارسة مهامها أن تتعاون مع مختلف الهيئات الدولية، حيث يمكنها الانضمام إلى منظمات جهوية أو دولية تضم خلايا للاستعلام المالي، كما أن مجلس الخلية يتداول بشأن تطوير علاقات التبادل والتعاون مع كل هيئة أو مؤسسة وطنية أو أجنبية أخرى تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية⁽²⁾.

(1) انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي نفسه.

(2) انظر:

- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 275_08، مصدر سابق، المتتممة للمادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 127_02، مصدر سابق.

_ المادة 10 مكرر المدرجة ضمن المادة 5 من المرسوم التنفيذي نفسه.

- وفي ذات السياق، نجد بأن رئيس الخلية يمارس العديد من المهام والمتمثلة في:⁽¹⁾
- _ التعيين وإنهاء المهام في كل الوظائف التي لم تتقرر طريقة أخرى للتعين فيها في حدود القوانين الأساسية السارية والمسيرة لوضعية الأعوان الذين يمارسونها.
- _ ضمان نشاطات المصالح والتنسيق والإشراف عليها والسهر على السير الحسن للخلية وممارسة السلطة السلمية على جميع موظفي الخلية بهذه الصفة.
- _ ضمان تنفيذ القرارات المتخذة في المجلس والسهر على تحقيق المهام والأهداف الموكلة للخلية
- _ رفع دعاوى قضائية وتمثيل الخلية أمام السلطات والهيئات الوطنية والدولية وكذا إبرام كل صفقة وعقد واتفاقية واتفاق.
- _ تكليف من يعد الحصائل التقديرية والحساب الإداري والحصيلة السنوية عن نشاطات
- الخلية التي يعرضها على وزير المالية بعد موافقة مجلس الخلية.
- _ اقتراح التنظيم والنظام الداخلي للخلية والسهر على تنفيذهما.

4- المساهمة في الاختصاص التنظيمي:

إن عملية نقل الاختصاص التنظيمي من السلطة التنفيذية إلى السلطات الإدارية المستقلة، هو إجراء يصلح تطبيقه على جميع القطاعات التي تم تحريرها⁽²⁾، ذلك أن الهدف الأساسي من إنشاء هذه السلطات هو ضبط وتنظيم مجالات وقطاعات حساسة وحيوية. فإذا كانت هذه السلطات استخلفت الدولة في تنظيم هذه المجالات والقطاعات، فلا بد في المقابل من تخويلها اختصاصات ذات طبيعة تقريرية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها، فتخصص هذه السلطات يجعلها الأجدر بسن تنظيمات تتعلق بنشاطات القطاعات والمجالات التي تنظمها. لكن رغم ذلك، نجد بأن خلية معالجة الاستعلام المالي تساهم فقط في الاختصاص التنظيمي،

⁽¹⁾ انظر المادة 10 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي نفسه.

⁽²⁾ عيساوي عز الدين، المقال السابق، ص 209.

حيث تقترح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد، يعتبر الأستاذ (Rachid Zouaimia) بأن بعض سلطات الضبط المستقلة لا تتمتع بسلطة وضع القواعد، لكن بعض الصلاحيات التي خولها لها القانون تعبر إلى حد ما على ممارسة السلطة التنظيمية⁽²⁾. كما يعتبر الأستاذ "ميمون زروالي" أن السلطات المكلفة بمهام الضبط الاقتصادي تمارس التأثير على الحكومة والأوساط المهنية عن طريق التوصيات وغالبا ما تضمها في تقاريرها السنوية وتشرها لإشاعتها بين الجمهور⁽³⁾.

خاتمة:

إن توجه المشرع الجزائري لإنشاء هيئة متخصصة مستقلة للاستعلام المالي كبديل عن الإدارة التقليدية هو توجه محمود، يجسد جهود الدولة في مكافحة الفساد في شقه المالي خاصة. ويعكس التزامات الجزائر باعتبارها طرف في العديد من الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد والوقاية منه، ورغم أن المشرع أدرج الخلية ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة صراحة ومنحها ممارسة العديد من الاختصاصات في مجال مكافحة جرمي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ونص صراحة على استقلاليتها، إلا أن قراءة متمعنة في نصوصها التأسيسية تشير إلى نسبية ومحدودية هذه الاستقلالية على المستويين العضوي والوظيفي، إضافة إلى أن الاختصاصات التي تمارسها تبقى محدودة كذلك ولا ترقى لتحقيق الفعالية المرجوة من إنشائها.

وعليه، انطلاقا من إشكالية الدراسة، نخلص في الأخير إلى مجموعة من النتائج مشفوعة بجملة من الاقتراحات، نوردتها كالآتي:

(1) انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، مصدر سابق.

(2) Rachid Zouaimia, **les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, Op.cit, p74.

(3) زروالي ميمون، (السلطة الإدارية المستقلة: أية سلطات بأية استقلالية)، مجلة طنحيس للقانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة، العدد 2، 2001، ص156.

النتائج:

- 1- نهيب بالمشروع الجزائري النص على استحداث خلية معالجة الاستعلام المالي كهيئة متخصصة في مجال مكافحة جرمي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.
- 2- نسجل بأن تكريس الجماعية في تشكيلة الخلية يضمن حسن اتخاذها للقرارات عند مناقشة القضايا المطروحة أمامها.
- 3- نسجل إغفال المشروع الجزائري التحديد الدقيق لصفة أعضاء الخلية وجبة انتمائهم.
- 4- بالنسبة لتشكيل الخلية، نسجل بأن أسلوب التعيين الذي اعتمده المشروع الجزائري، يجعل رئيسها وأعضاءها تابعين لسلطة تعيينهم بشكل شبه مطلق وهو ما يشكك في حيادهم ويتنافى والهدف من تأسيس هذه السلطة المستقلة.
- 5- نسجل إغفال المشروع الجزائري تكريس إجراء التنجي بالنسبة لرئيس الخلية وأعضاءها.
- 6- نهيب بالمشروع الجزائري تحديد مدة انتداب أعضاء الخلية ورئيسها، الأمر الذي يعزز استقرارهم الوظيفي، غير أنه أغفل تحديد حالات انتهاء مهامهم، إضافة إلى جعل العهدة قابلة للتجديد وهو ما لا يستقيم مع متطلبات الحياد وحماية الأعضاء من العزل.
- 7- نهيب بالمشروع الجزائري توفير الحماية اللازمة لرئيس وأعضاء الخلية من كل أنواع الضغوطات أو التهديدات، بالإضافة إلى منحهم تعويضات تتعلق بممارسة مهامهم خلال فترة انتدابهم.
- 8- نسجل بأن إنشاء الخلية لدى الوزير المكلف بالمالية مظهر يحد ويقلص من درجة استقلاليتها، بل هو نقيض لمفهوم السلطة الإدارية المستقلة.
- 9- نسجل تشتت النصوص الناظمة لعمل الخلية بين عدة قوانين وتنظيمات، كما أن استحداثها بموجب مرسوم تنفيذي يجعلها عرضة للحل أو الإلغاء في أي وقت ولا يضمن استقرارها الوظيفي.

10- نسجل إغفال المشرع تحديد الجهة التي تتولى إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، فالخلية تتداول فقط بشأن مشروعه، الأمر الذي يجعل السلطة التنفيذية (وزير المالية) هو من يتولى المصادقة على نظامها الداخلي، باعتبارها تنشأ لديه، وهو ما يجعلها هيئة تابعة له في ممارسة مهامها ولا تتمتع بأي استقلال وظيفي.

انطلاقا من النتائج المبينة أعلاه، وتعزيزا لدور الهيئة وضمانا لاستقلاليتها، يمكن إيراد الاقتراحات التالية:

1- ضرورة تدخل المشرع الجزائري لتحديد صفة أعضاء الخلية وجهة انتمائهم بدقة، وكذلك إدراج شرط الخبرة التي يمتلكونها وتحديد السن القانوني للعضوية.

2- ضرورة إعادة النظر في طريقة تشكيل الخلية، بالاعتماد على أسلوب الانتخاب بدل التعيين أو تعدد جهات اقتراح الأعضاء، ضمانا للشفافية وتدعيما لاستقلالية الأعضاء.

3- ضرورة تدخل المشرع الجزائري لتكريس نظام الحصانة لرئيس وأعضاء السلطة المستقلة، مثلما هو مقرر لأعضاء البرلمان، بالنظر لخطورة المهام التي تمارسها.

4- منح الخلية حق التحرك التلقائي دون ربطه بإجراء الإخطار، مع ضرورة توسيع فئة الأشخاص الذين يمكنهم إخطارها.

5- ضرورة جعل العهدة غير قابلة للتجديد أو تجديدها بشكل جزئي، تكريسا لاستقلاليتها وضمانا لاستمراريتها في ممارسة اختصاصاتها بكل فعالية، إضافة إلى ضرورة التحديد الدقيق لحالات انتهاء مهام رئيسها وأعضائها.

6- منح الخلية صراحة صلاحية إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه.

7- ضرورة جعل الخلية هيئة مستقلة إداريا، بأن لا توضع لدى الوزير المكلف بالمالية.

8- ضرورة تكريس نظام التنافي الكلي وإجراء التنحي بالنسبة لرئيس السلطة المستقلة وجميع أعضائها، تعزيزا لحيادها في ممارسة مهامها.

تفعيل خلية التدقيق الداخلي بالشركة لغرض حوكمتها في ظل تفشي الفساد المالي والإداري.

Activating the company's internal audit cell for its governance under the spread of financial and administrative corruption

عمار درويش

إسماعيل بوغازي

جامعة بلحاج بوشعيب-عين

جامعة بلحاج بوشعيب-عين تموشنت

تموشنت

ammар.derouiche@yahoo.fr

ismail.boughazi@yahoo.com

ملخص:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على مساهمة خلية التدقيق الداخلي بالشركة خاصة في ظل جهود معهد المدققين الداخليين IIA عن طريق إصداراته المتعددة حول مفهوم والمعايير الدولية لممارسة هذه المهنة وكذا الأخلاقيات المهنية، وكذا دور هذه الخلية في دعم حوكمة الشركات باعتبارها أحد الآليات الداخلية الفعالة بمرافقة لجنة التدقيق التي تعمل على توفير الاستقلالية الكاملة لأعمال هذه الخلية وتحسين علاقتها مع التدقيق الخارجي، وذلك لإبراز انعكاس تلك المفاهيم والتي نقصد بها التدقيق الداخلي والحوكمة كتوليفة ثنائية تعمل على الحد أو التقليل من ظاهرة الفساد المالي والإداري.

الكلمات المفتاحية: تدقيق داخلي، حوكمة الشركات، فساد مالي وإداري.

Abstract:

This study aimed to identify the contribution of the company's internal audit cell, especially in light of the efforts of the Institute of Internal Auditors IIA through its numerous publications on the concept and international standards for the practice of this profession, as well as professional ethics, as well as the role of this cell in supporting corporate governance as one of the effective internal mechanisms accompanying the audit committee Which works to provide complete independence for the

work of this cell and improve its relationship with external audit, in order to highlight the reflection of those concepts, by which we mean internal audit and governance as a bilateral combination that works to limit or reduce the phenomenon of financial and administrative corruption.

Key words: internal audit, corporate governance, financial and administrative corruption.

مقدمة:

يشمل مفهوم حوكمة الشركات مختلف القوانين والمعايير والإجراءات التي تساعد على تحديد مختلف العلاقات بين إدارة الشركة من جهة وحملة الأسهم بالدرجة الأولى، ومختلف أصحاب المصالح والأطراف ذات العلاقة بالشركة أيضا من جهة أخرى.

إذ أن الأطر التنظيمية والإدارية والقانونية والمالية لنظام حوكمة الشركات الجيد يساهم في تفعيل أداء إدارة الشركة والرقابة عليها، بهدف تحقيق مصالح حملة الأسهم ومختلف أصحاب المصالح بالشركة.

لهذا تزايد الاهتمام بموضوع حوكمة الشركات خاصة بعد انهيار العديد من الشركات العالمية أبرزها شركة أنرون وشركة وولدكوم، إذ أن أحد أهم أسباب ذلك غياب الشفافية اللازمة والإفصاح الكافي عن المعلومات المالية للعديد من الشركات الاقتصادية والمؤسسات المالية ضمن أسواق المال العالمية، وكذا الفساد المالي والإداري الذي لحق بها.

إشكالية الدراسة:

انطلاقا مما سبق يمكن صياغة إشكالية الدراسة وفق السؤال الجوهري التالي:

كيف يمكن أن تساهم خلية التدقيق الداخلي بالشركة في تعزيز الحوكمة

لغرض ضمان الحد من الفساد المالي والإداري؟

منهج الدراسة:

من أجل إتمام هذه الدراسة تم استخدام المنهج الوصفي للقيام بوصف متغيرات الدراسة المتمثلة في كل من حوكمة الشركات والتدقيق الداخلي، وكذا تحليل علاقة تأثير هذا المتغير الأخير على المتغير الأول وانعكاس ذلك على الحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري.

أولاً: مفهوم حوكمة الشركات

دائماً ما نجد مصطلح حوكمة الشركات يرتبط بما يعرف بالانهيارات المالية، والأزمات المالية والاقتصادية التي مست الاقتصاد العالمي، والتي تشترك أسباب وقوعها أساساً في عدم كفاءة الإدارة داخل الشركات، غياب إجراءات الرقابة الفعالة، الفساد، إضافة إلى عدم وجود الإفصاح والشفافية اللازم عن المعلومات، وقصور الأنظمة المؤسسية والتشريعية والمحاسبية والقانونية... هذا ما جعل المجتمع الاقتصادي والمالي الدولي يبحث عن البلسم الشافي الذي يضمن من خلاله تجنب تلك المخاطر التي تعيق تطور واستقرار أسواق المال والاقتصاد الإقليمي والعالمي، مما يساعد على تعظيم قيم الشركات، وزيادة التنافسية، وجذب استثمارات جديدة، مع تحقيق الدعم التكنولوجي والعلمي، وبالتالي تحقيق تنمية مستدامة لمستقبل الأعمال والاقتصاد.

لقد ظهر استخدام مصطلح الحوكمة GOVERNANCE في اللغة الفرنسية كمرادف لمصطلح الحكومة GOVERNMENT في القرن الثالث عشر، ليشهد استخداماً أوسع معبراً سنة 1679 في فرنسا عن تكاليف تسيير الشؤون العامة¹. وإذا بحثنا في الأدبيات الاقتصادية لحوكمة الشركات نجد أن بارل ومينز Berle & Means قاما بنشر مقال في الولايات المتحدة الأمريكية تحت عنوان " The modern corporation and private property " في سنة 1932، الذي يحمل في طياته موضوع فصل الملكية عن الإدارة²، ومطالبتهما الصريحة من خلاله بفرض السيطرة والرقابة على الفجوة التي قد تحدث بين حملة الأسهم والإدارة من جراء ممارسات المديرين

¹ فهمي خليفة صالح الفهداوي، أثير أنور شريف، الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمية العامة الجيدة: دراسة معرفية ومقارنة تأصيلية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الأنبار، العراق، العدد 02، 2008، ص: 05.

² عدنان عبد المجيد عبد الرحمن قباجة، أثر فاعلية الحاكمية المؤسسية على الأداء المالي للشركات المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية، أطروحة دكتوراه في الفلسفة والتمويل، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2008/2007، ص: 25.

تفعيل خلية التدقيق الداخلي بالشركة لغرض حوكمتها في ظل تفشي الفساد المالي والإداري،
إسماعيل بوغازي، عمار درويش

السلبية¹. كما عالج الاقتصادي الأمريكي رولاند كوز Roland Coase هو الآخر سنة 1937 هذا المصطلح عبر مقالته المشهورة "طبيعة الشركة" "The nature of firm" كمدخل في سبيل التقليل من التكاليف الإنتاجية². لِيُؤكِّدَ كل من جانسن ومكلين Jensen & Meckling في سنة 1976 من خلال نظرية الوكالة على ضرورة الاهتمام بمفهوم الحوكمة وإبراز أهميته في الحد والتقليل من المشاكل التي قد تنشأ من الفصل بين الملكية والإدارة³.

وعرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD الحوكمة بأنها "مجموعة العلاقات ما بين إدارة الشركة، مجلس إدارتها، مساهمها، والجهات الأخرى ذات العلاقة (أصحاب المصالح). كما أنها تبين الآلية التي توضح من خلالها أهداف الشركة، والوسائل لتحقيق تلك الأهداف وضمان مراقبة النتائج المحققة"⁴. ونتيجة لهذه الأهمية المتزايدة لهذا المفهوم تصاعدت احتياجات أطراف الحوكمة ملحة على ضرورة تطبيقه على أرض الواقع. فتعدت الأطراف المعنية بتطبيق حوكمة الشركات الأطراف الداخلية المتمثلة أساساً في المستثمرين أو المساهمين كمالك للشركة من خلال وجود مقاعد لهم ضمن مجلس الإدارة بعد تعيينهم لهم و/أو إدارة الشركة التي تضطلع بالإدارة الفعلية للشركة تحت رقابة مجلس الإدارة المستمرة. لتمس أطراف أخرى خارج نطاق الشركة متضمنة أصحاب المصالح الذين يعملون كمراقبين خارجيين لنشاطات الشركة لضمان المحافظة على منافعهم نتيجة استمرارية الشركة، وأيضاً الدور الأساسي الذي يؤديه مدققي الحسابات كأطراف فاعلة أخرى، لتصل إلى مجتمع المال والأعمال، ثم المجتمع بكامله محلياً وعالمياً.

¹ مؤيد محمد علي الفضل، نوال حربي راضي، العلاقة بين الحاكمية المؤسسية وقيمة الشركة في ضوء نظرية الوكالة: دراسة حالة في الأردن، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، الديوانية، العراق، المجلد 12، العدد 4، 2010، ص: 133.

² فهي خليفة صالح الفهداوي، أثر أنور شريف، مرجع سبق ذكره، 2008، ص: 05.

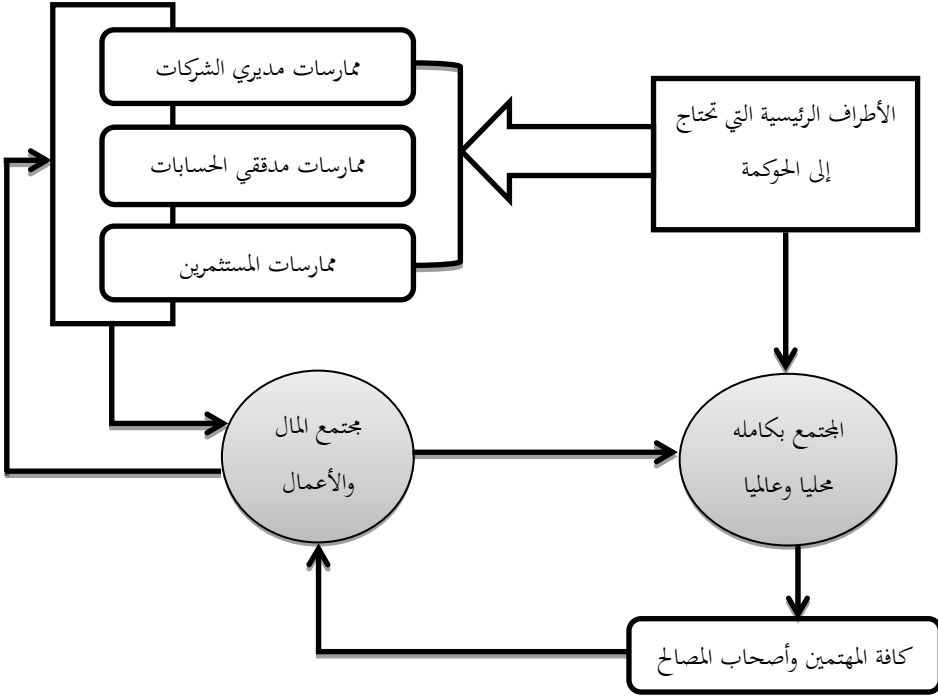
³ خولة عبد الحميد محمد، دور حوكمة الشركات في إرساء الأسس العلمية لعمل الشركات المساهمة في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، السنة الثامنة، العدد 25، 2012، ص: 58.

⁴ بالاطلاع على موقع www.bis.org، SETTLEMENTS، **Renforcement de la gouvernance d'entreprise dans les établissements bancaires, Février 2006, p: 04**

تفعيل خلية التدقيق الداخلي بالشركة لغرض حوكمتها في ظل تفشي الفساد المالي والإداري،
إسماعيل بوغازي، عمار درويش

وتظهر الأطراف المعنية بتطبيق حوكمة الشركات بوضوح وفقا للشكل التالي:

شكل رقم (01): الأطراف الرئيسية التي تحتاج إلى الحوكمة



المصدر: محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مجموعة النيل العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2005، ص: 48.

وتسعى هذه الأطراف من خلال تطبيقها لحوكمة الشركات إلى الوصول نحو تحقيق عدة أهداف، لعل أهمها هو تطوير جودة العلاقات بين أصحاب المصالح للشركة (المساهمون، أعضاء مجلس الإدارة، المديرون التنفيذيون، الزبائن، الموردون، العمال، المؤسسات العمومية...)، عن طريق غرس مفهوم الشفافية والاتصال، مع تحديد دقيق للمهام والمسؤوليات، وسيطرة فعالة على المخاطر. مما ينتج عنه تنظيم واضح وكفؤ لتنظيم الشركة، وتحقيق إدارة فعالة تحافظ على القيم

تفعيل خلية التدقيق الداخلي بالشركة لغرض حوكمتها في ظل تفشي الفساد المالي والإداري،
إسماعيل بوغازي، عمار درويش

في المدى البعيد. كل ذلك يدعم الثقة داخل الشركة وضمن محيطها تحت شعار
الاحترافية والمسؤولية مع الحد من مشاكل وسلبيات الفساد المالي والإداري، مما
يسهل الحصول على التمويل واكتساب خبرات وتكنولوجيا الشركاء الجدد¹.

ثانياً: مفهوم التدقيق الداخلي:

التدقيق الداخلي هو نشاط ينشأ داخل الشركة، وذلك لفحص النشاطات المالية
والمحاسبية وكذا الإدارية التي تقوم بها، وكذلك القيام بعمليات التحليل والتقييم
وتقديم التوجيهات والاستشارات في أعمال الشركات ووظائفها جميعاً، إذ إن
التدقيق الداخلي تقوم به خلية أو مصلحة أو مديرية متخصصة داخل الشركة
تكون مستقلة، ومهمة هذه المديرية هي فحص العمليات المالية والإدارية كلها
وتقييمها للتأكد من أنها قد جرت وفقاً للخطط والسياسات التي تصفها الإدارة².

وواصل معهد المدققين الداخليين IIA تقديم تعاريف للتدقيق الداخلي، ففي
سنة 1999 تمت صياغة تعريف جديد للتدقيق الداخلي، على أنه "نشاط مستقل
وموضوعي يمنح للشركة الضمان حول درجة التحكم في عملياتها، ويقدم لها
النصائح والارشادات التي تسمح بتحسينها، وهو بذلك يساهم في خلق القيمة
المضافة لها، وبالتالي يساعد التدقيق الداخلي الشركة على تحقيق أهدافها من
خلال التقييم الدائم وبشكل منهجي لعمليات إدارة المخاطر والرقابة والحوكمة، وذلك
بتقديم الاقتراحات التي تساعد على تقوية والرفع من فعاليتها"³.

فالتدقيق الداخلي هو نشاط تقييبي مستقل من خلال ارتباطه بأعلى السلم
الإداري ضمن الهيكل التنظيمي من جهة، ومن جهة أخرى فإن التدقيق الداخلي هو

¹ Florent Ledentu, Nathalie Brender, **gouvernance d'entreprise : quels défis pour les PME ?**, Centre patronal, Fédération des entreprises romandes Genève, Genève, Suisse, Avril 2012, P : 04.

² يونس عليان الشوبكي، أهمية التدقيق الداخلي في الشركات الأردنية المساهمة العامة في الحد من مخاطر الأحكام الشخصية لمعدي القوائم المالية (دراسة ميدانية على البنوك التجارية). مجلة جامعة دمشق العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، دمشق، سوريا، المجلد 30، العدد 01، 2014، ص: 181.

³ Elisabeth BERTIN et autre, **Audit interne : Enjeux et pratiques à l'international**, EYROLLES, Paris, France, 2007, P : 17.

نشاط مساعد للإدارة بغرض تحسين أداء الشركة، وتشجيع التحكم في المخاطر والرقابة الداخلية وحوكمة الشركة ككل وفقا لتكاليف معقولة، وهذا ما يسمح للشركة بأن تحقق أهدافها¹.

إذ أن التدقيق الداخلي هو وظيفة رقابية في الشركة موكلة إلى مهنيين بهدف إنشاء مقارنات بين الأهداف المرسومة والنتائج المحققة، مع ضمان إجراءات التسيير اللازمة الموضوعية حيز التنفيذ في سبيل تحقيق الأنشطة من خلال مهمة التدقيق الداخلي، ونتيجة لتلك المقارنات يتم الحصول على قائمة الانحرافات الموجودة والتي تسمح بالتعرف وتحديد المشاكل والهفوات الحقيقية².

لكن ما يعتبر من الجوانب السلبية في عملية التدقيق الداخلي مسألة كون أعضاء هيئات التدقيق الداخلي موظفون من داخل الشركة، مما قد ينجم عن ذلك بناء علاقات مع موظفون آخرون في العمل، هذا ما يؤدي إلى التأثير على عملية التدقيق الداخلي، وبالتالي على النتائج النهائية وعلى صحة ودقة البيانات والمعلومات التي يتضمنها التقرير الختامي لعملية التدقيق، كما أن المدقق الداخلي قد يكون تحت تأثير بعض القوى والمراكز الحساسة داخل الشركة، مما قد يؤثر أيضا على سيرورة عملية التدقيق الداخلي الجارية، لكن على الرغم من هذه السلبيات إلا أن هذه الوظيفة تعتبر أساسية وتشكل حجر الزاوية وخط دفاع أولي، لا يمكن الاستغناء عنها لمواجهة وكشف الأخطاء والغش والاحتيال الذي قد يحدث ضمن ظروف العمل المختلفة³.

لذا يركز أداء وظيفة التدقيق الداخلي بشكل موضوعي وبجودة توافر عنصر الاستقلالية عند قيام المدققين بمهام التدقيق الموكلة إليهم، وهذا ما يسمح للشركة

¹ Mohamed BARNIA, **La création de valeur ajoutée socioéconomique par l'audit interne : cas d'entreprises Marocaines**, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Ecole doctorale Abbé Grégoire, Le cnam, Paris, France, 2015/2016, pp : 17-18.

² David AUTISSIER, **L'impact des démarche qualité sur les pratiques d'audit interne : vers une nouvelle typologie de l'audit interne**, 20^{ème} congrès de L'AFC, France, May 1999, p : 07.

³ إبراهيم جابر السيد، الإفصاح المالي وأثره وأهميته في نمو الأعمال التجارية العربية داخل البلاد الأجنبية، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص: 268.

تفعيل خلية التدقيق الداخلي بالشركة لغرض حوكمتها في ظل تفشي الفساد المالي والإداري،
إسماعيل بوغازي، عمار درويش

بالاستفادة من تلك الخدمات وتحقيق العديد من الفوائد والمنافع والمزايا التي يمكن
إيجازها فيما يلي:

-يساعد التدقيق الداخلي على تقديم مؤشرات عن مدى تحقق أهداف
الشركة وغاياتها ومدى وجود انحرافات عن المعايير الموضوعة، مما يساهم في إعطاء
الإدارة نظرة تصحيحية عن مسار الشركة ومساعدتها في تبني السياسات والتخطيط
لاتخاذ القرارات.

-يعطي وجود وظيفة التدقيق الداخلي داخل الشركة ميزة استمرارية عملية
التدقيق، مما يجعل سلوك الإدارة وكل العمال تحت رقابة دائمة تحفزهم لأداء
مهامهم بكفاءة أفضل وتساعدهم على اكتشاف الأخطاء الموجودة في الوقت اللازم،
مما يساهم في تبني واقتراح الإجراءات الضرورية لعلاجها.

-تخفيض تكاليف التدقيق الخارجي من خلال اعتماد هذا الأخير على أعمال
التدقيق الداخلي وبالخصوص فيم يتعلق بتقييم نظام الرقابة الداخلية.

-تعمل وظيفة التدقيق الداخلي على غرس نزعة التطوير ضمن مختلف
أنشطة ومجالات الشركة، من خلال تحسينه المستمر لإجراءات الرقابة الداخلية
وتحكمه في عمليات إدارة المخاطر، وتقديمه لاقتراحات وتوصيات فعالة وارشادات
سليمة للرفع من أداء الشركة ككل.

-توفير بيانات ومعلومات دورية يمكن الاعتماد عليها، أساسا بالنسبة للإدارة
لاتخاذ مختلف القرارات اللازمة في الوقت المناسب، واستنادا إلى معلومات موثوقة
وصادقة أكدت على صحتها عملية التدقيق الداخلي في الشركة¹.

ثالثا: انعكاسات أعمال المدقق الداخلي على فعالية نظام الحوكمة لغرض الحد
من الفساد:

من خلال تعريف التدقيق الداخلي برز جليا ارتباطه بثلاثية نظام الرقابة
الداخلية وإدارة المخاطر والحوكمة، ويؤكد هذا التعريف على مساهمة خلية
التدقيق الداخلي داخل الشركة في تحسين هذه الثلاثية وإضافة قيمة للشركة،

¹ محمد عبد الله حامد العبدلي، أثر تطبيق الحوكمة المؤسسية على جودة التدقيق الداخلي في
الشركات الصناعية المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية، مذكرة ماجستير في المحاسبة، كلية
الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2012/2011، ص: 32-33.

ومما لا شك فيه هو انعكاس ذلك على الفساد المالي والإداري بشكل يعمل على الحد منه بفعالية.

1. نظام الرقابة الداخلية والفساد المالي والإداري

قد تضمن تقرير COSO لسنة 2013 تعريف الرقابة الداخلية على أنها "عملية يتم تنفيذها من قبل مجلس الإدارة، المسيرين، وكل موظفي الشركة، موجهة لتوفير ضمان معقول عن تحقيق الأهداف المرتبطة بالعمليات، الإبلاغ والإفصاح، المطابقة والامتثال". إذ يشير هذا التعريف إلى بعض المفاهيم الأساسية ويؤكد على بعض جوانب الرقابة الداخلية كما يلي:

- تركز على تحقيق الأهداف المتعلقة بكل من العمليات، الإفصاح، المطابقة؛
- وسيلة تعتمد على تنفيذ المهام والأنشطة المستمرة وليست غاية في حد ذاتها؛

- تعتمد على تنفيذها من قبل العنصر البشري، فهي ليست متعلقة بمجموعة من القواعد، دليل إجراءات، وثائق نظام... وإنما يتم ضمان وجودها من خلال جميع الموظفين العاملين ضمن كل مستويات الشركة؛

- تسمح للإدارة ومجلس إدارة الشركة بالحصول على ضمان معقول وليس ضمان مطلق؛

- قادرة على التكيف مع هيكل أي شركة، وتوفر المرونة الكافية لتطبيقها ضمن كل الشركة أو فرع أو قسم أو وحدة تشغيلية أو عملية لها...

حيث تساهم إجراءات نظام الرقابة الداخلية في تشخيص الفساد المالي والإداري، وتختلف تلك الإجراءات من شركة لأخرى بحسب حجم تلك الشركات وطبيعة الأنشطة التي تقوم بها وكذلك الأخطاء والمخالفات التي تحدث، ومن أهم الإجراءات الرقابية المتبعة في تشخيص الفساد المالي والإداري هي:

- التأكيد على الالتزام بالتعليمات والأحكام المالية المعمول في الشركة؛
- التأكيد على التوصيف الواضح للوظائف داخل الشركة كونه يساعد على انتشار الفساد؛

- محاسبة الأشخاص الذين يتعمدون إلى مخالفة القواعد والأحكام المالية النافذة؛

- ضبط عمليات الصرف والتحقق منها لمنع هدر المال العام دون وجه حق¹.

والمدقق الداخلي يقوم بتقييم نظام الرقابة الداخلية من أجل التطبيق الصحيح للإجراءات مع العمل دائما على تحديثها للوفاء باحتياجات الشركة المتنامية، بحيث يساهم المدقق الداخلي في التأكد من أن الشركة تستخدم إجراءات فعالة وكافية تضمن الثقة في المعلومات المقدمة والأنشطة أيضا، مع ضمان أن تلك الإجراءات التي وضعت ستسمح من تحقيق أهداف الشركة، إذ يتبع المدقق الداخلي اتجاهين لتحقيق ذلك من خلال تقييم وجود الرقابة الداخلية، وتقييم استمرارية الرقابة الداخلية في الشركة².

إذ يعتبر نشاط التدقيق الداخلي في الشركة مكون رئيسي لتحقيق فعالية الرقابة الداخلية، باعتباره صمام الأمان لهذا النظام من خلال مساهمته الدائمة ضمن مسار تقييم الإجراءات الرقابية، بحيث يمنحها المزيد من الكفاءة والفعالية لتحقيق الأهداف، سواء أهداف الإجراءات نفسها أو أهداف الشركة ككل، وبالتالي سيساهم ذلك في الحد من الفساد المالي والإداري³.

2. إدارة المخاطر والفساد المالي والإداري

حسب إطار إدارة المخاطر وفق تقرير COSO لسنة 2004 تعرف إدارة المخاطر في الشركة على أنها "عملية يتم تنفيذها من قبل مجلس الإدارة، المديرين، وكل موظفي الشركة، والتي تؤخذ بعين الاعتبار عند وضع الإستراتيجية وكذلك عند القيام بجميع أنشطة الشركة، فهي مصممة من أجل تحديد الأحداث المستقبلية والتحكم في

¹ كريفار مراد، بربري محمد الأمين، دور وأهمية نظام الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد المالي بالإشارة لـ مجلة الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 17، السداسي الثاني، 2017، ص: 63.

² محمد أمين عيادي، مساهمة المراجعة الداخلية في تقييم نظام المعلومات المحاسبي للمؤسسة: مع دراسة حالة المديرية التجارية للمؤسسة الوطنية للتجهيزات الصناعية، الدورة مبيعات - مقبوضات، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2008/2007، ص: 141.

³ محمد صالح فروم وآخرون، دور وظيفة التدقيق الداخلي في ضبط الأداء المالي والإداري للشركات، الملتقى الوطني الثامن حول مهنة التدقيق في الجزائر: الواقع والآفاق في ضوء المستجدات العالمية المعاصرة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، 11 و12 أكتوبر 2010، ص: 25.

المخاطر التي تؤثر على أهداف الشركة، وتهدف إلى تقديم ضمان معقول فيما يتعلق بتحقيق أهداف الشركة¹.

والمخاطر هي أذى محتمل في المستقبل يمكن أن يحدث بسبب سلوك حالي أو سياسة حالية. وهذا الأذى تنجم عنه خسارة يمكن أن تترجم في شكل خسارة مالية مباشرة أو خسارة المصدقية أو خسارة فرص استثمارية مستقبلية أو خسارة الملكية وتصل إلى خسارة حياة الانسان نفسها. ومن ثم هناك أهمية للمعنيين بمكافحة الفساد والممارسين أن يحركوا بوصلة سياسات مكافحة الفساد في اتجاه فكر ادارة المخاطر. وادارة المخاطر هي عملية وليست هدفا. فهي تنطوى على خطوات التعرف وادراك المخاطر وتعريفها بأنها مخاطر، وازالة هذه المخاطر أو تحويلها إلى فرص قبل أن ترتد لنا في شكل مخاطر. وأى عملية لادارة المخاطر تنقسم إلى مرحلتين: المرحلة الاولى هي تقييم المخاطر والمرحلة الثانية هي السيطرة عليها. ويشتمل تقييم مخاطر الفساد على التعرف على مخاطره والتسليم بأنه يأكل من فرص التنمية ويؤثر على تكافؤ الفرص وينتهك حقوق كل الأطراف ذات العلاقة بالشركة.

وتحليل هذه المخاطر يشتمل على سبيل المثال دراسة تأثير دفع الرشاوى والعمولات وغيرها على الانتقاص من دخل كل تلك الأطراف ذات العلاقة والحد من قدرتها على الشراء والادخار، بالاضافة إلى جذب الاستثمارات التي ليس لها قيمة مضافة انتاجا وتشغيلة لأننا لم نضع أولويات للمخاطر المحتملة للفساد، وهي حلقة مهمة في التعرف على مخاطره².

وعموما أصبح التدقيق الداخلي يضيف قيمة للشركة ويعمل على تحقيق أهدافها من خلال تقديم تأكيد معقول على أن مخاطر الشركة تدار بفاعلية وكذا من خلال التحسينات الذي يقدمها في مجال إدارة المخاطر، فاتسع نشاط التدقيق الداخلي من مراجعة المجالات المحاسبية والمالية ليشمل مختلف الأنشطة التشغيلية للشركة، ثم التركيز على إضافة قيمة للشركة من خلال مراجعة إدارة المخاطر وتطبيق مدخل المراجعة على أساس المخاطر Risk Based Audit، وهذا ما يؤدي إلى

¹ Pierre SCHICK et autre, **Audit interne et référentiels de risques : vers la maîtrise des risques et la performance de l'audit**, DUNOD, Paris, France, 2^e édition, 2014, P : 14.

² غادة موسى، إدارة المخاطر ومشروعية مكافحة الفساد، الأهرام، الخميس 26 ماي 2016، العدد 47288.

طمأنه المساهمين بالدرجة الأولى وأصحاب المصلحة الآخرين أيضا على أن المخاطر التي تواجه مصالحهم مفهومة من طرف ممثليهم وأن الإدارة تقوم بالتحكم فيها بشكل منهجي منظم، مما ينعكس بالإيجاب على عنصر الحد من الفساد المالي والإداري في الشركة¹.

3. الحوكمة والفساد المالي والإداري

لعل أبرز أساليب تفعيل حوكمة الشركات التي تسهم في تحسين بيئة التنظيم وتحقيق أهداف الشفافية والإفصاح عن المعلومات المالية غير المالية وإعدادها طبقا للمعايير المحاسبية، وإدارة ومراقبة المخاطر، وتأكيد تطبيق ضوابط الرقابة الداخلية، وتفعيل دور لجان التدقيق التي تهدف بصفة أساسية إلى تبني المبادئ والسياسات المحاسبية والتحقق من تطبيقها في إعداد التقارير المالية، وتفعيل التدقيق الداخلي وتحسينه للقيام بوظائفه الرئيسية، وضمان التعاون الوثيق بين التدقيق الداخلي والتدقيق الخارجي.

إن التقيد التام بتطبيق معايير الحوكمة يعتبر من المداخل المهمة والأساسية والضرورية في محاربة الفساد المالي والإداري أو تقليل والحد من هذه الظاهرة إلى أقصى درجة ممكنة، لأنه عند تطبيق هذه المعايير بشكلها الصحيح يؤثر على تعامل أعضاء مجلس الإدارة والمساهمين والمستثمرين والأطراف الأخرى ذات العلاقة بالشركة بشفافية وموضوعية بعيدة عن جميع الشبهات والإنحرافات، وذلك تبعا لوجود علاقة تأثير متبادلة بينهم، لأن الشفافية والموضوعية تعد من الأركان الرئيسية في مبادئ الحوكمة.

يساعد وجود نظام الحوكمة الفعال مع وجود الإفصاح عن المعلومات المالية للشركة بشكل كامل وبدرجة عالية من الشفافية والموضوعية والحيادية، على معرفة المساهمين والمستثمرين وأصحاب المصالح والأطراف ذات العلاقة يمكنهم من متابعة الحقوق التي يمتلكونها في الشركات بسهولة ويسر، فضلا عن أن وجود هذا الإفصاح المالي الذي يتمتع بالنزاهة والموضوعية يساهم في الحد من وجود التلاعب

¹ ضيف الله محمد الهادي، هشام لجزة، كفاءة وفعالية المراجعة الداخلية للشركات في إدارة المخاطر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة لونيبي علي، البليدة2، الجزائر، العدد 09، 2016، ص: 429.

في إلتزامات وحقوق الجهات المذكورة أنفا، الأمر الذي يساعد على تحقيق عملية محاربة الفساد المالي والإداري.

بموجب لوائح وقوانين الحوكمة التي تنظم عمل الشركة فإنه يحق للمساهمين والمستثمرين وأصحاب المصالح والأطراف الأخرى ذات العلاقة في الشركات والوحدات مساءلة ومحاسبة أعضاء مجلس الإدارة والموظفين في حالة وجود تقصير في أداء عمل الشركات والوحدات، الأمر الذي ينعكس سلبا على مصالحهم وممتلكاتهم داخل الشركة، ومن ثم فإن دورهم في المساءلة وانتخاب وعزل مجلس الإدارة والموافقة على خطط إستراتيجية جديدة سيساهم في الحد والتقليل من الفساد المالي والإداري.

بالإضافة إلى الثقة المتبادلة بين أعضاء مجلس الإدارة والمساهمين والمستثمرين وأصحاب المصالح والأطراف ذات العلاقة (الأطراف الخارجية) تساهم بشكل كبير في محاربة الفساد المالي والإداري، إذ أن هذه الثقة يتعين أن تقوم على أسس علمية رصينة في ضوء الإفصاحات المالية الصحيحة والتجارب السابقة.¹
خاتمة

من خلال القيام بهذه الدراسة وبعد إلقاء الضوء على مفهوم كل من حوكمة الشركات والتدقيق الداخلي في ظل انتشار مفهوم الفساد، وكذا توضيح انعكاس أعمال خلية التدقيق الداخلي على الحوكمة والحد أو التقليل من حالات الفساد المالي والإداري. يمكن التأكيد على أن مفهوم حوكمة الشركات قد برز عقب الأزمات والانهيارات المالية للعديد من الشركات العملاقة، ويركز على مختلف الآليات والمبادئ والخصائص والقواعد التي تساعد على إدارة الإدارة والرقابة على مختلف أنشطة الشركة، كذلك التدقيق الداخلي يعتبر عنصرا أساسيا خاصة لما تعددت أنشطة الشركة وتعددت وحداتها وفروعها، مما يسمح بمراجعة وتشخيص مختلف أنشطة الشركة التشغيلية بالإضافة إلى أنشطتها المالية والمحاسبية أيضا، كما تم التأكيد أيضا على دور خلية التدقيق الداخلي في تقويم نظام رقابة الداخلية

¹سعود جايد مشكور، حيدر عباس عبد، علاقة نظام الحوكمة بجودة التدقيق وأثرها في محاربة الفساد المالي والإداري : دراسة عملية في عينة مختارة من المدققين، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، العدد 24، 2016، ص ص : 16 - 17.

تفعيل خلية التدقيق الداخلي بالشركة لغرض حوكمتها في ظل تفشي الفساد المالي والإداري،
إسماعيل بوغازي، عمار درويش

وتحسين عمليات إدارة المخاطر وتعزيز إجراءات الحوكمة ككل، مما يسمح بالحد أو
التقليل من ظاهرة الفساد المالي والإداري في الشركة.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

1. إبراهيم جابر السيد، الإفصاح المالي وأثره وأهميته في نمو الأعمال التجارية العربية داخل البلاد الأجنبية، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.
2. خولة عبد الحميد محمد، دور حوكمة الشركات في إرساء الأسس العلمية لعمل الشركات المساهمة في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، السنة الثامنة، العدد 25، 2012.
3. سعود جايد مشكور، حيدر عباس عبد، علاقة نظام الحوكمة بجودة التدقيق وأثرها في محاربة الفساد المالي والإداري : دراسة عملية في عينة مختارة من المدققين، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، العدد 24، 2016.
4. ضيف الله محمد الهادي، هشام لبزة، كفاءة وفعالية المراجعة الداخلية للشركات في إدارة المخاطر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة لونيبي علي، البليدة2، الجزائر، العدد 09، 2016.
5. عدنان عبد المجيد عبد الرحمن قباجة، أثر فاعلية الحاكمية المؤسسية على الأداء المالي للشركات المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية، أطروحة دكتوراه في الفلسفة والتمويل، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2007/2008.
6. غادة موسى، إدارة المخاطر ومشروعية مكافحة الفساد، الأهرام، الخميس 26 ماي 2016، العدد 47288.
7. فهدى خليفة صالح الفهداوي، أثير أنور شريف، الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمية العامة الجيدة: دراسة معرفية ومقاربة تأصيلية، مجلة

- جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الأنبار، العراق، العدد 02، 2008.
8. كريفار مراد، بربري محمد الأمين، دور وأهمية نظام الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد المالي بالإشارة لحالة الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 17، السداسي الثاني، 2017.
9. محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مجموعة النيل العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2005.
10. محمد صالح فروم وآخرون، دور وظيفة التدقيق الداخلي في ضبط الأداء المالي والإداري للشركات، الملتقى الوطني الثامن حول مهنة التدقيق في الجزائر: الواقع والآفاق في ضوء المستجدات العالمية المعاصرة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، 11 و12 أكتوبر 2010.
11. محمد عبد الله حامد العبدلي، أثر تطبيق الحاكمية المؤسسية على جودة التدقيق الداخلي في الشركات الصناعية المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية، مذكرة ماجستير في المحاسبة، كلية الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011/2012.
12. محمد لمين عيادي، مساهمة المراجعة الداخلية في تقييم نظام المعلومات المحاسبي للمؤسسة: مع دراسة حالة المديرية التجارية للمؤسسة الوطنية للتجهيزات الصناعية، الدورة مبيعات - مقبوضات، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2007/2008.
13. مؤيد محمد علي الفضل، نوال حربي راضي، العلاقة بين الحاكمية المؤسسية وقيمة الشركة في ضوء نظرية الوكالة: دراسة حالة في الأردن، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، الديوانية، العراق، المجلد 12، العدد 4، 2010.
14. يونس عليان الشوبكي، أهمية التدقيق الداخلي في الشركات الأردنية المساهمة العامة في الحد من مخاطر الأحكام الشخصية لمعدي القوائم

المالية (دراسة ميدانية على البنوك التجارية)، مجلة جامعة دمشق العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، دمشق، سوريا، المجلد 30، العدد 01، 2014.

المراجع باللغة الأجنبية

1. BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS www.bis.org، **Renforcement de la gouvernance d'entreprise dans les établissements bancaires**, Février 2006.
2. David AUTISSIER, **L'impact des démarche qualité sur les pratiques d'audit interne : vers une nouvelle typologie de l'audit interne**, **20^{ème} congrès de L'AFC**, France, May 1999.
3. Elisabeth BERTIN et autre, **Audit interne : Enjeux et pratiques à l'international**, EYROLLES, Paris, France, 2007,
4. Florent Ledentu, Nathalie Brender, **gouvernance d'entreprise : quels défis pour les PME ?**, Centre patronal, Fédération des entreprises romandes Genève, Genève, Suisse, Avril 2012.
5. Mohamed BARNIA, **La création de valeur ajoutée socioéconomique par l'audit interne : cas d'entreprises Marocaines**, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Ecole doctorale Abbé Grégoire, Le cnam, Paris, France, 2015/2016.
6. Pierre SCHICK et autre, **Audit interne et référentiels de risques : vers la maîtrise des risques et la performance de l'audit**, DUNOD, Paris, France, 2^e édition, 2014.