محاضرة): التدابير الوقائية لمواجهة الفساد

تتناول المحاضرات ملخص للنقاط التالية من المحور الثاني:

- **التدابير الوقائية في القطاع العام.**
- **التدابير الوقائية في القطاع الخاص.**
- **التدابير التشريعية.**
- **التدابير المؤسساتية.**
- **التدابير المتعلقة بتحديث القانون والممارسات القضائية والتحريات في مجال مكافحة الفساد.**
- **التدابير المستحدثة المتعلقة بمشروع الإستراتيجية الوطنية لأخلقة الحياة العامة ومكافحة الفساد.**

أولا– التدابير الوقائية لمواجهة في القطاع العام

كما هو معلوم أن من الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية الشفافية والمساءلة فإذا غاب هذين المفهومين استفحل الفساد في المجتمع وبالتالي تصبح المكافحة أمرا مستعصيا، لأنه يرتبط بباقي أشكال الجريمة وبالتحديد الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، أخطر هذه الجرائم والعابرة للحدود.

وهذا ما دفع هيئة الأمم المتحدة وكذا المشرع الجزائري إلى إصدار الكثير من القرارات واتخاذ العديد من التدابير لمواجهة هذه الآثار ومحاربة انتشار الفساد، كانت في مجملها تهدف إلى الارتفاع والارتقاء بمستوى نظم الإدارة العامة وتعزيز قيم الشفافية والمساءلة.

وتعرف **الشفافية** على أنه الانفتاح على الجمهور العريض بالهيكل والوظائف التي تقوم بها الحكومة، ومضمون سياسات المالية العامة وسياسات القطاع العام والتوقعات؛ فهذه الشفافية تلعب دورا في تعزيز ثقة المواطنين بالسلطة، أما **المساءلة** فهي قيد على سلوك القائمين على شؤون السلطة عن طريق وضع عقوبات صارمة على المخالفين للنظام؛ مع التأكيد على **استقلالية القضاء وفاعليته** باعتباره السلطة التي تملك حق مساءلة الموظفين والحكم بعدم مشروعية أعمالهم ومعاقبتهم، من خلال النص على **تدابير للوقاية من الفساد** في القطاع.

cours en ligne/univ-f

هذا الأمر يدفع بالدولة إلى تعزيز بالدرجة الأولى التدابير الوقائية في القطاع العام لوضع حد لكل هذه الممارسات التي من شأنها أن تعرقل التنمية الاقتصادية، فبالرجوع إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد المشرع الجزائري قد نص على **جملة من التدابير الوقائية في القطاع العام** مؤكدا على ضمان **الشفافية** في الحياة السياسية والشؤون العمومية، ومن أجل صون **نزاهة** الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلتزم الموظف العمومي **بالتصريح بممتلكاته** وهذا ما جاءت به المادة 1/4 من القانون.

كما اهتم المشرع الجزائري بوضع **معايير موضوعية للتوظيف** تقوم على أساس **الجدارة** و**الكفاءة** وتحديد **أجر ملائم** للموظف وتمكينه عن **برامج تكوينية** لرفع الأداء وتحسينه، وهذا ما أكدت عليه المادة 03 من قانون مكافحة الفساد، فهذه التدابير الوقائية فيما يخص التوظيف تساهم في تعزيز **الأمن الوظيفي** للموظف.

فإذا كان ما يحصل عليه الموظف من **مرتب** لا يكفي لسداد الحد الأدنى للمعيشة، ولا يشبع حاجاته الأسرية ومتطلباته، هذا ما سيؤثر على استقراره الوظيفي والتزامه بواجباته الوظيفية فيصبح الموظف مجبرا للبحث عن عوائد مالية إضافية خارج نطاق واجباته الوظيفية، مستخدما الوسائل غير الشرعية، فيجد الموظف نفسه فاسدا يتقاضى الرشوة أو يلجأ إلى وسائل الفساد الأخرى.

ويضيف المشرع الجزائري لقائمة التدابير الوقائية **التصريح بالممتلكات** أكدت على ذلك المادة 4 من نفس القانون وغيرها من التدابير الوقائية التي تدعم مبدأي الشفافية والمسؤولية.

- **الصفقات العمومية**: نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على تدابير في القطاع العام ولكنها تخدم **الشراكة** بين القطاع العام والخاص تخص **مجال الصفقات العمومية**، من خلال احترام الإجراءات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية بأن تقوم على معايير وقواعد **الشفافية** و**المنافسة** الشريفة، خصوصا ما يلي:

– علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.

– توضيح شروط المشاركة في الصفقة العمومية وانتقاء المتعاملين بصفة موضوعية وحيادية.

– السماح للمشتركين في الصفقات العمومية بممارسة طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

cours en ligne/Univ-Eltarf

– التعامل مع الجمهور عن طريق تبسيط الإجراءات الإدارية وتمكين الجمهور من الحصول على المعلومات اللازمة والرد على عرائض المواطنين بسبب القرارات الصادرة في غير صالحهم.

ثانيا– التدابير الوقائية لمواجهة الفساد في القطاع الخاص

إن القطاع الخاص أصبح طرفا فاعلا في ظاهرة الفساد لذا نال هذا الأخير قدرا من الاهتمام في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، يتمثل في وضع معايير وإجراءات بغرض الحفاظ على **نزاهة كيانات القطاع الخاص**، وقيام أصحاب المهن الحرة بممارسة بنشاطاتها بصورة عادية ونزيهة وسليمة **ومسك حسابات قانونية** وبصفة منتظمة.

فنص المشرع الجزائري على بعض التدابير الوقائية أوردها في المادة 13 من نفس القانون وهي:

– تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص المعنية.

– تعزيز وضع معايير وإجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية، بما في ذلك مدونات السلوك من أجل قيام المؤسسات وكل المهن ذات الصلة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية ونزيهة وسليمة، للوقاية من تعارض المصالح وتشجيع تطبيق الممارسات التجارية الحسنة من طرف المؤسسات فيما بينها وكذا في علاقتها التعاقدية مع الدولة.

– تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص.

– كما أكد على دقة معايير المحاسبة في المادة 14 منه باعتبارها تساهم في الكشف المبكر عن الفساد حتى يمكن اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لمواجهته.

- **تدابير أخرى:** لم يكتف المشرع بالتدابير السابقة بل نص في المادة 15 على تدابير أخـــرى تتعلق بضرورة إشراك المجتمع المدني في عملية مكافحة الفساد بقوله: "يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل:

– إعتماد 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 وكذا مقتضيات الأمن الوطني وكذا النظام العام وحيد القضاء".

cours en ligne/Univ-Eltarf

يتضح من خلال نص هذه المادة أن تنظيمات المجتمع المدني (OSC) تشكل آلية فعالة في المشاركة في مكافحة الفساد، فالمجتمع المدني يعتبر الفاعل الاجتماعي الأهم لدعم أسس ومبادئ الإصلاح والقضاء على الفساد.

ومن التدابير الوقائية أيضا التي أشار إليها المشرع الجزائري ما يتعلق بمنع تبييض الأموال عن طريق فرض رقابة داخلية من طرف المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية لكشف جميع أشكال تبييض الأموال، وهذا ما أكدته المادة 16 من نفس القانون.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من كل هذه التدابير المنصوص عليها إلا أن الجزائر كانت ولازالت تصنف حسب تقارير منظمة الشفافية الدولية في مراتب متقدمة حسب مؤشر الفساد (مرفق01+02)، خاصة في مجال تعاطي الرشوة، في مجالات أهمها قطاع البناء والأشغال العمومية المياه والنقل صفقات التسليح، قطاع الصحة..

ثالثا– التدابير التشريعية

أصدرت الجزائر جملة من التشريعات تصب جلها في معالجة ظاهرة الفساد، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بالأمر 22/96 المؤرخ في 9 يوليو 1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج المعدل والمتمم. وكذا الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، إضافة للأمر رقم 04/97 المؤرخ في 11 يناير 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات. كما صدر قانون يتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها في 6 فيفري لسنة 2005 تحت رقم 01/05.

ورغم أهمية هذه التشريعات، فإن أهم قانون يتعلق بشكل مباشر بالوقاية من الفساد ومكافحته صدر سنة 2006 تحت رقم 01/06 والذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال تضمنه مجموعة من الأحكام تتعلق بالوقاية من الفساد ومعاقبة مرتكبيه، وحدد كل الجرائم التي تندرج ضمن مفهوم الفساد كالاختلاس واستغلال النفوذ والرشوة في الصفقات العمومية والغدر.

ونص على جرائم جديدة جاءت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مثل رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية، إساءة استغلال الوظيفة وتجريم عرقلة السير الحسن للعدالة إلى جانب إدراج جريمة الإثراء غير المشروع وفقا لتوصيات هذه الاتفاقية.

كما ينص هذا القانون على تجريم بعض الأفعال التي قد تؤثر على السلوك المهني للموظف العمومي مثل حالات تعارض المصالح أو تلقي الهدايا، التصريح الكاذب بالممتلكات، العمليات الخفية الرامية إلى تمويل الأحزاب السياسية.. ويعاقب أيضا على الرشوة واختلاس الأموال في القطاع الخاص كما أقر مسؤولية الشخص المعنوي الذي يرتكب الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بإيراده مجموعة العقوبات الموقعة عليه.

وتضمن أحكام أخرى تتعلق لاسيما بحماية الشهود والمبلغين والضحايا والخبراء وإعفاء أو تخفيض العقوبة بالنسبة للمبلغين عن هذه الجرائم قبل أو بعد وقوعها وتجميد وحجز ومصادرة العائدات والأموال الناتجة عن جرائم الفساد، كما وضع هذا القانون آليات تعزيز التعاون القضائي الدولي خاصة في مجال مصادرة عائدات جريمة الرشوة.

رابعا– التدابير المؤسساتية

استكمالا لمسار عملية الوقاية من الفساد ومكافحته وتطبيقا للتشريعات التي صدرت في هذا المجال، تم إنشاء مجموعة من الهيئات تجسد وتسعى إلى تطبيق ما تم سنه، وهي ما يلي:

1– الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

ضمانا لنجاعة أكثر وتفعيل المكافحة ميدانيا أشار المشرع الجزائري إلى ضرورة إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحدد لها نظامها القانوني من المواد 17 إلى غاية 24 من نفس القانون.

وقصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد تم تخويلها صلاحيات واسعة تتماشى وطبيعة الدور المسند إلى هذا الجهاز؛ وهي هيئة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تم إنشاؤها بموجب مرسوم رئاسي رقم 413/06 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006، توضع لدى سلطة رئيس الجمهورية وتتولى القيام بعدة مهام.

ومن بين مهامها اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تجسيد مبادئ دولة القانون وتكريس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية، كما تتكفل بتلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية. وتعمل على تقديم التوجيهات اللازمة للوقاية من الفساد لكل هيئة عمومية مع تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ويتمحور الدور الوقائي لهذه الهيئة في مجال مكافحة هذه الظاهرة ويقوم القضاء باستغلال المعلومات التي تتوصل إليها هذه الهيئة والتي قد تؤدي إلى الكشف عن الجرائم وإيقاف مرتكبيها وتسهيلا لمهمة هذه الهيئة نص هذا القانون على القنوات والوسائل التي تمكنها من الحصول على المعلومات بسهولة، وحدد علاقتها بالسلطة القضائية.

2- الديوان المركزي لقمع الفساد

في ذات السياق استحدث الديوان المركزي تنفيذا لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد، المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 والتي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها في المجال المؤسساتي وتعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونيا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها.

وهذا ما تأكد بصدور الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي استحدث الباب الثالث مكرر وبموجبه يتم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، غير أنه أحال إلى التنظيم فيما يخص تحديد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره والذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011.

وفي ذات سياق الهيئة، يتمتع كذلك الديوان بالاستقلالية التامة في عمله وتسيير شؤونه وهو ملحق إداريا بوزارة المالية. يتكفل بالكشف والبحث عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها على الجهات القضائية المختصة. وتم تزويده بضباط الشرطة القضائية ويشمل نطاق صلاحياتهم جميع التراب الوطني في مجال الجرائم المرتبطة باختصاصهم طبقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية، كما يتكفل بـــتعزيز التنسيق بين مختلف مصالح الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد.

3- المفتشية العامة للمالية

أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 35/80 المؤرخ في 1980/03/01، والموضوعة تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة حيث أصدر المشرع نصوصا تنظيمية متعددة في إطار تعزيز عملها، فنجد المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية. وعهد لها صلاحيات واسعة شملت مراقبة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

وقد عهد لها المشرع مهام الرقابة المالية على مصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذلك الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بما فيها المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري وكل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني.

4- مجلس المحاسبة

وهو المؤسسة العليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية، أسس بموجب المادة 190 من دستور 1976، ثم نصت عليه المادة 160 من دستور 1989، أما عن التأسيس ميدانيا فكان عام 1980 وخضع في سيره لما يلي:

dr zidelkhil toufik

القانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات التي تسير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني، القانون رقم 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 الذي حظر مجال تدخله واستثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجرده من صلاحياته القضائية، وحاليا يسري على مجلس المحاسبة الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، الذي يوسع من مجال اختصاصه ليشمل كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيري هذه الأموال.

خامسا– التدابير المتعلقة بتحديث القانون والممارسات القضائية والتحريات في مجال مكافحة الفساد

تجسيدا للتدابير الوقائية التي تضمها فانون مكافحة الفساد والاتفاقية المصادق عليها في هذا المجال وتفعيلا لدور القضاء وضمانا لمصداقيته في الفصل في النزاعات في آجال معقولة وتحسين نوعية الأحكام القضائية وفعالية تنفيذها؛ كان لابد من إعادة النظر في المنظومة التشريعية للقضاء وتدعيم نظام المتابعة والتعاون القضائي في مجال مكافحة الفساد.

1– مراجعة المنظومة التشريعية

إن الترسانة القانونية المعتمدة لمكافحة الفساد قد تعززت في الآونة الأخيرة بتدابير قانونية دخلت حيز التنفيذ وأدخلت تعديلات هامة في مجال التشريع في شكل موجة سياسة تشريع حديثة على مرحلتين:

✓ **المرحلة الأولى:**

اعتمادا للبرنامج التشريعي الاستعجالي المؤرخ في 30 أكتوبر 2000، والمتضمن مراجعة المنظومة القانونية المتعلقة بتأطير الحريات والحقوق الأساسيـــة واستقلاليـــــة القضاء وتحسين أداء الجهاز القضائي، بما يسمح بتقريب العدالة من المواطن وجعلها أكثر نجازة وسرعة، تم تعديل القوانين التالية:

○ **قانون الإجراءات الجزائية:**

ارتكز على المسائل التي اعتبرت ذات أولوية بفعل تأثيرها على ممارسة السلطة القضائية والحقوق الأساسية للمواطن والتي تتعلق خاصة بتعزيز السلطة السلمية للقضاء على ضباط الشرطة القضائية، تعزيز قرينة البراءة وحقوق الدفاع، مراجعة ظروف الحبس المؤقت، التعويض عن الخطأ القضائي والحبس المؤقت غير المبرر، كما تهدف مراجعة هذا القانون إلى تأسيس أقطاب قضائية متخصصة ذات اختصاصات واسعة من أجل المحاربة وبأكثر فعالية جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية.