

تفعيل الرقابة على أخلاقيات المهنة كآلية للوقاية من جرائم الفساد

في القانون الجزائري

Activation of supervision for profession ethics as a mechanism for corruption prevention in Algerian law

د. محمد خليفي⁽¹⁾

المركز الجامعي النعامة (الجزائر)

khelifi_med45@yahoo.fr

تاريخ النشر
31 أكتوبر 2021

تاريخ القبول:
09 سبتمبر 2021

تاريخ الارسال:
18 أبريل 2021

المخلص:

لقد أقر المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على مجموعة من التدابير الوقائية، ومن أهمها ضرورة تحلي الموظف بمدونة أخلاقيات المهنة باعتباره إجراءً وقائياً من حيث تفعيل المبادئ الدستورية والقانونية المتمثلة في الشفافية والنزاهة والكفاءة في شغل الوظيفة العمومية، كما أن تكريس القيم الأخلاقية للموظف له دور كبير في الوقاية من جرائم الفساد باعتبار الموظف الركن الجوهري والأساسي في جرائم الفساد. ولذلك يجب على السلطة السياسية في الدولة العمل على توعية الموظف بأخلاقيات المهنة والتنبيه بمخاطر جرائم الفساد، وهذا من خلال تفعيل الرقابة الإدارية سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، لأنها تعد من التدابير الوقائية فهي تساهم في الحد من هذه الجرائم.

الكلمات المفتاحية: التدابير الوقائية، أخلاقيات المهنة، الموظف، جرائم الفساد، الرقابة

الإدارية.

Abstract:

In the law of the prevention and fight against corruption, the Algerian legislator has established a series of preventive measures, the most important of which is the necessity for practicing a code of profession ethics by employees since it is considered as preventive measures to activate legal and constitutional principles that are transparency, integrity and efficiency in the public service. In addition, the reinforcement of the moral values of the employee has a great role in preventing corruption crimes since the employee is regarded as a main element of corruption crimes. Therefore, the political authority of the State must sensitize the employee to the duties of the profession ethics and to remind the dangers of corruption crimes, by activating the administrative supervision, whether direct or indirect, to adhere to the ethics of the profession as a preventive measure to reduce the spread of this type of crime.

Keywords: Preventive measures, profession ethics, corruption crimes, administrative supervision



مقدمة:

يعد الفساد الإداري من الجرام المستفحلة في دول العالم عموما والعالم الثالث خصوصا، فهو من المظاهر السلبية التي تؤثر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي ظل تنامي السلوكيات الفاسدة التي تنخر عصب الإدارة والدولة وتعيق نموها وتطورها، وتهدد أمنها الاجتماعي ونموها الاقتصادي وأدائها الإداري، ظهرت ضرورة حتمية لحماية الوظيفة العمومية والمال العام من هذه المخاطر، وهذا من خلال سن آليات قانونية للحد من هذه الظاهرة الخطيرة وذلك باتخاذ تدابير وقائية وردعية.

وفي هذا الإطار جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003، وتعد الجزائر على غرار البلدان العربية والإفريقية من الدول التي صادقت على هاته الاتفاقية في 19 أبريل 2004¹. وتبعا لالتزامات الجزائر الدولية في محاربة الفساد بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة واتفاقية الاتحاد الإفريقي والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، جاءت التشريعات الوطنية ومن أهمها القانون المتعلق بالوقاية من الفساد بالتركيز على الآليات الوقائية أولا قبل اللجوء إلى العقوبات الجزائية².

إن الالتزام بأخلاقيات المهنة له أهمية بالغة لكونه من أهم الواجبات التي يجب أن يتحلى بها جميع المستخدمين بشكل عام والموظفين بشكل خاص، غير أن الحرص على تطبيق هذه الالتزامات يتطلب التوعية الشاملة لمختلف فئات الموظفين بواجباتهم المهنية لأن الإخلال بها قد يرتب إحدى جرائم الفساد.

والهدف من هذه الدراسة هو تحديد الآليات والوسائل اللازمة لتكريس أخلاقيات المهنة، باعتبارها من أهم التدابير الوقائية التي تساهم في العمل على الحد من جرائم الفساد التي أقرتها مختلف النصوص الدستورية والدولية والقانونية والتنظيمية، ولذلك يجب تفعيل الرقابة الموضوعية والمستمره من طرف هيئات داخلية ومستقلة حتى تؤثر إيجابا على سلوكيات وتصرفات الموظفين.

والإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة هو البحث عن الوسائل والآليات التي تساهم في تكريس القيم الأخلاقية لدى الموظفين العاملين في القطاع العمومي، وكيفية ممارسة الرقابة الفعالة التي تلزم الموظفين بأخلاقيات المهنة في القانون الجزائري؟ وللإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا المنهج الوصفي والتحليلي من خلال ما تقتضيه طبيعة الدراسة من مفاهيم ومصطلحات قانونية، مع شرح السبل والوسائل اللازمة لتفعيل الرقابة. وبذلك قسمنا الدراسة إلى قسمين:

- المبحث الأول: التزام الموظف بأخلاقيات المهنة
- المبحث الثاني: ضرورة التوعية والرقابة على الالتزام بأخلاقيات المهنة.

المبحث الأول: التزام الموظف بأخلاقيات المهنة

لقد تضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مجموعة من التدابير والإجراءات الوقائية للحد من ظاهرة الفساد داخل القطاع العام وذلك من خلال مراعاة مجموعة من المبادئ والمعايير الموضوعية في التوظيف وكذلك تسيير الحياة المهنية للموظف وذلك من حيث اختيار الموظفين الذي يشغلون مناصب معرضة للفساد.

سنحاول من خلال هذا المبحث توضيح التزامات الموظف العمومي بأخلاقيات المهنة (المطلب الأول)، التزام الموظف بالتصريح في حالة وجود تعارض المصالح وفقا لقانون مكافحة الفساد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الموظف العمومي بين قانون الوظيفة العمومية وقانون مكافحة الفساد

قبل التطرق إلى طبيعة هذه الالتزامات والواجبات المقررة في القانون الأساسي للسلك المنتمي إليه الموظف أو في مدونة أخلاقيات المهنة³، فإننا نتطرق إلى مفهوم الموظف العمومي وفقا لما نص عليه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في نص المادة 02 ومقارنته مع الموظف العمومي في قانون الوظيفة العمومية وبعدها نبين أهم الواجبات المصنفة في أخلاقيات المهنة، فالقيم الأخلاقية لها مكانتها وأهميتها في مختلف المجتمعات باختلاف دياناتها قبل أن تنص عليها القوانين والتنظيمات.

إن تعريف الموظف في قانون مكافحة الفساد يختلف عن مفهوم الموظف في قانون الوظيفة العمومية، حيث اعتبر قانون مكافحة الفساد الموظف كل مستخدم يشغل منصبا إداريا أو تشريعيًا أو قضائيا فقد وسع من فكره الموظف لكونه ركن أساسي في جرائم الفساد على خلاف مفهوم الموظف في قانون الوظيفة العمومية الذي يشغل فقط في المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري.

الفرع الأول: الموظف في قانون الوظيفة العمومية

إن المدلول الإداري للموظف يختلف عنه في القانون الجنائي، حيث يتوسع هذا الأخير في مفهوم الموظف بشكل واسع وشامل يتفق وسياسة التجريم، لأن الغرض والهدف بين المدلولين يختلف من حيث اكتساب صفة الموظف وتمثيل هيئات الدولة في قانون الوظيفة، وحماية المصلحة العامة والحفاظ على المال العام في القانون الجنائي⁴.

ليس كل عون يشتغل في المرافق العامة الإدارية أو المؤسسات والهيئات ذات الطابع الإداري هو موظف، بل يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط التي حددها القانون لكي

تفعيل الرقابة على أخلاقيات المهنة كآلية للوقاية من جرائم الفساد في القانون الجزائري

يكتسب صفة الموظف ويستفيد من الضمانات والحقوق المقررة له بموجب القانون اساسي للوظيفة العمومية والقانون الأساسي الخاص للسلك التابع له.

لقد حدد القانون شرطين أساسيين لاكتساب صفة الموظف التعيين في وظيفة دائمة، والترسيم في رتبة من السلم الإداري⁵.

أولاً-التعيين في وظيفة دائمة:

تعتبر ديمومة الوظيفة من أهم العناصر اللازمة لاكتساب العون صفة الموظف العام، والديمومة تقوم على عنصرين أحدهما موضوعي والآخر شخصي، يتمثل الأول في كون الوظيفة ذاتها دائمة بمعنى أن شغل المنصب دائم ولا يكون بشكل مؤقت، أما العنصر الثاني فيتمثل في التزام شاغل الوظيفة بأدائها بشكل مستمر إلا إذا استحال ذلك في الحالات المقررة قانوناً⁶ إن إجراء تعيين الموظف في وظيفة دائمة هو إجراء أساسي لإضفاء طابع الاستقرار والاستمرار والديمومة والانتماء لقطاع الوظيفة العمومية، كما أنه مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ استمرارية المرفق العام. حيث أن الموظف بعد نجاحه في مسابقة التوظيف يتم تعيينه ويكتسب صفة متربص فهو مطالب بقضاء فترة التربص ويلتزم بجميع الواجبات ويستفيد من الحقوق المقررة قانوناً⁷.

ثانياً-الترسيم في إحدى رتب السلم الإداري:

يمثل الترسيم العمل القانوني الذي يتم من خلاله إدماج المتربص في أحد الأسلاك التابعة للسلم الهرمي للإدارة، ويكون بموجب قرار إداري، فإذا كان التعيين يضيف صفة المتربص على الشخص الناجح في مسابقة التوظيف، فإن الترسيم يضيف صفة الموظف على المتربص لنجاحه في فترة التربص وفقاً للإجراءات المحددة في النصوص القانونية⁸. فمصطلح الترسيم هو التثبيت الذي كان يصطلح عليه في القانون السابق، بمعنى أن المتربص قد نجح في فترة التجربة أو التربص الأمر الذي يستدعي إصدار قرار بتثبيته حتى يتمتع بصفة الموظف⁹.

الفرع الثاني: الموظف في قانون مكافحة الفساد

لقد تضمن قانون مكافحة الفساد في الباب الأول منه الإشارة إلى تعريف المصطلحات الواردة في القانون، حيث نصت المادة 02 منه الفقرة ب- على تعريف الموظف العمومي على أنه: 1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا أو دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للقانون والتنظيم.¹⁰

من خلال نص هذه المادة يتبين لنا أن المشرع أخذ بجميع أصناف المستخدمين في جميع القطاعات فالغاية من توسيع فكرة الموظف العمومي في قانون مكافحة الفساد هو الحد من الجريمة والردع في ارتكاب أي فعل من الأفعال المجرمة وفقا لهذا القانون من طرف أي مستخدم، فالموظف هو الشخص الذي يمارس مهنة أو خدمة في أي قطاع كان ومهما كانت صفته القانونية والمنصب الذي يشغله فالعبرة ليست بالقطاع أو الراتب أو الديوممة وإنما بالخدمة أو العمل الذي تترتب عنه أفعال تشكل جريمة من جرائم الفساد.

فالموظف العمومي وفقا لهذا القانون يعد الركن الجوهرية في الجرائم التي تضمنها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فلو لم يكن هذا الشخص يمارس هذا النشاط لما وقعت هذه الجريمة، وهذا وحرصا من المشرع على حماية المال العام والمصلحة العامة خصوصا في القطاع العام، الأمر الذي جعله يوسع من فكرة الموظف العمومي بسبب تضيي جرائم الفساد بشكل كبير.

المطلب الثاني: صور الالتزام بأخلاقيات المهنة

لا تختلف الوظيفة العمومية عن غيرها من النشاطات المهنية من حيث الالتزام بأخلاقيات المهنة، غير أن طبيعة الوظائف التي يمارسها الموظفون باسم الدولة ولحسابها فإنهم مطالبون باحترام أخلاقيات المهنة المحددة بحسب طبيعة النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بهم، لأن عدم الالتزام بهذه الواجبات يترتب عنه أخطاء مهنية متفاوتة حسب درجة الجساممة مما ينجم عنه توقيع عقوبات تأديبية وأحيانا متابعات جزائية¹¹.

الفرع الأول: واجب النزاهة والاستقامة والحياد

ترتبط الوظيفة العمومية إلى حد كبير بشعور الانتماء الوظيفي لمؤسسات الدولة، الأمر الذي يقتضي التحلي بسلوكيات الانضباط والنزاهة والاستقامة من أجل استمرارية المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة، فعلى الموظف أن يلتزم بالمحافظة على ممتلكات الإدارة وعدم استعمالها لأغراض شخصية وهو ما تضمنته المادتين 50 و51 من قانون الوظيفة العمومية¹².

كما أن الموظف ملتزم بأداء مهامه وفقا لما يتطلبه القانون وعليه أن لا يرتكب تصرفات غير مشروعة ومجرمة بمناسبة تأديته لوظيفته، ولذلك أقر المشرع لها حماية خاصة في قانون الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها، حيث أن واجب الاستقامة والنزاهة يفرض على الموظف

الالتزام بأداء الوظيفة بكل أمانة وصدق ودون تحيز فهو مؤتمن لدى هيئات ومصالح الدولة وفقا لنص المادة 41 من قانون الوظيفة العمومية، وعليه أن لا يرتكب الجرائم المتعلقة بتأدية الوظيفة ونذكر من أهمها التزوير والرشوة وتلقي الهدايا والاختلاس واستغلال النفوذ وإساءة استغلال الوظيفة، ولقد أقر لها المشرع نصوصا خاصة لخطورتها وتأثيرها على المصلحة العامة بعدما تم إلغاؤها من قانون العقوبات والمحدد في قانون الوقاية من جرائم الفساد ومكافحته¹³ يعتبر حياد الإدارة من أهم المبادئ الدستورية التي تكفل حوكمة الإدارة الرشيدة التي تسعى لتحقيق المساواة والشفافية، وهو من أهم دعائم النظام الديمقراطي التي تقوم عليه دولة القانون، ولقد تدخلت النظم الوظيفية لكي تفرض على الموظف العام واجب الحياد وعدم التحيز والتحفظ أثناء ممارسة العمل الوظيفي¹⁴.

الفرع الثاني: واجب الانضباط والالتزام بالمرموني

يجب على الموظف احترام سلطة الدولة من خلال القوانين والتنظيمات المعمول بها، الأمر الذي يفرض على الموظف احترام وقت العمل والسير الحسن للمهام الموكلة له، وعليه أن يحسن التعامل مع جميع مستعملي المرفق العام كانوا رؤساء أو زملاء أو مرؤوسين أو مواطنين، وذلك من خلال اللباقة والأدب في التواصل والرفق بالمرتبقيين وتوجيههم تطبيقا لمقتضيات ومتطلبات تحسين الخدمة العمومية والارتقاء بثقافة المرفق العام.

كما أن الموظف ملزم بحسن الخلق والسلوك لأنه يمثل مؤسسة من مؤسسات الدولة سواء أثناء تأدية الوظيفة أو خارجها، وعليه أن يتجنب أي فعل أو تصريح يتنافى مع طبيعة مهامه، فالموظف مطالب بالتحلي بالسلوك الحميد لحفظ كرامته وكرامة الوظيفة التي يشغلها¹⁵. يجب على الموظف الالتزام بعدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته، كالأمر المتعلقة بمعلومات تتعلق بملفات موظفين لها صلة بحياتهم الخاصة، ويظل هذا الالتزام قائما على عاتق الموظف ولو بعد ترك الخدمة¹⁶.

إن طبيعة هذا الالتزام يختلف باختلاف السلك الذي ينتمي إليه الموظف وله مدلولين أحدهما مرفقي والأخر شخصي، حيث يتمثل المدلول الأول في إفشاء المعلومات المتعلقة بسير مصالح ومؤسسات الدولة ومن بينها سرية المراسلات الإدارية فالموظف مسؤول عن هذا الواجب وتزداد مسؤوليته لما يكون من فئة الموظفين المحلفين عند إفشاؤهم للأسرار المهنية يتعرضون لمتابعات جزائية وعقوبات تأديبية، أما المدلول الثاني يتعلق بإفشاء معلومات ذات طابع شخصي تتعلق بالحياء الخاصة للغير وممتلكاتهم، ويشكل هذا الخطأ المهني عقوبات تأديبية¹⁷.

إن واجب الالتزام بالسري المهنية يفرضه المصلحة العامة ولذلك فهو يرجع لسببين¹⁸:

- أن تكون سرية المعلومة وفق طبيعة الموضوع فيتعين حفظها ولو لم يصدر أمر بذلك.

- وقد تضرها السلطات الرئاسية عن موضوع ليس سرىا ولكن لاعتبارات تستقل بتقديرها. وهناك حالات يجوز فيه للموظف الإخلال بهذا الواجب وذلك في الحالات المقررة قانونا ونذكر من أهمها:

- إذا أذنت السلطات المختصة بإفشاء السر

- يكون إفشاء السر لإثبات البراءة ومنع ارتكاب الجريمة¹⁹.

الفرع الثالث: التزام الموظف بالتصريح في حالة وجود تعارض المصالح

التصريح يعد شكلا من أشكال تقييد الحرية فتمارسه السلطة الإدارية لضبط بعض النشاطات والأعمال والتصرفات التي يقوم بها الأشخاص، فتصريح الموظف هو واجب قانوني تفرضه طبيعة الوظيفة التي تقتضي تحقيق المصلحة العامة فإذا وجدت حالة التعارض مع مصالحه الخاصة فعليه أن يخبر السلطة الإدارية بذلك وهو ما أقره التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في نص المادة 24 منه في الفقرة الثالثة: " يجب على كل عون عمومي في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح"²⁰.

وعليه سنبين هذا الالتزام بالتصريح في إطار قانون الوظيفة العمومية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

أولا - الالتزام بالتصريح بتعارض المصالح في قانون الوظيفة العمومية:

وباستقراء مواد قانون الوظيفة العمومية الجزائري فالمرجع لم يبين تعارض المصالح بشكل صريح غير أنه أورد في المادة 45 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية "يمنع على كل الموظف هما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون الأساسي".

فالمشروع الجزائري لم يعرف تعارض المصالح بشكل صريح غير أنه حرص على حظر تعارض المصالح بتضمين العديد من النصوص القانونية أحكاما تضبطه، من خلال تحديد الواجبات وما يتعارض معها في مختلف القوانين، كالقانون الأساسي للوظيفة العمومية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته وغيرها من القوانين، لأن تعارض المصالح له علاقة غير مباشرة بجرائم الفساد من حيث تأثيره على واجب الموظف في النزاهة والشفافية²¹.

كما تضمنت المادة 46 من نفس القانون على أنه إذا كان زوج الموظف يمارس نشاطا خاصا مربحا وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة

تفعيل الرقابة على أخلاقيات المهنة كآلية للوقاية من جرائم الفساد في القانون الجزائري

التدابير اللازمة للمحافظة على مصلحة الخدمة إذا اقتضت الضرورة ذلك، يعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه للعقوبات التأديبية.

وقد عرفت اللجنة الاستشارية للوقاية من تعارض المصالح في الحياض العمومية بفرنسا: " أن تعارض المصالح هو حالة تداخل بين مهمة مرفق عمومي مع المصلحة الخاصة للشخص الذي يساهم في إنجاز هذه المهمة، وعندما تكون هذه المصلحة بطبيعتها ودرجتها بالإمكان اعتبارها في إطار معقول من شأنها التأثير على الظهور كمؤثره على الممارسة المستقلة غير المتحيزة والموضوعية لمهامه²² .

فالمقصود بتعارض المصالح أي وجود مصلحتين أحدهما عامة والأخرى خاصة، غير أن الأولى تستلزمها طبيعة الخدمة التي يمارسها الموظف في الإدارة العمومية على المصلحة الخاصة، التي ستتحقق من خلال هذه الخدمة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، إذن فالواجب على الموظف أن يصرح بوجود مصلحة خاصة أو له علاقة مع الشخص الذي تقدم له الخدمة لذلك وجب عليه التصريح، لأن الموظف مؤتمن لدى مصالح الدولة وعليه تغليب المصلحة العامة وتقديمها على جميع الاعتبارات، وهذا يعد من الالتزامات المرتبطة بأخلاقيات المهنة لأن هذا الأمر يتنافى ومبادئ الشفافية والحياد والنزاهة.

ثانيا - الالتزام بالتصريح بتعارض المصالح في قانون مكافحة الفساد:

فالموظف يتحمل مسؤولية ضمان عدم وجود أي تعارض للمصالح في الأعمال التي يقوم بأدائها، ففي العديد من الحالات لا يكون تعارض المصالح ظاهرا للعيان، أو معروفا في المجتمع المحيط بالموظف ولكن يكفي أن تكشف قضية واحدة لتهز ثقة المواطنين ليس بالموظف ومؤسسته فحسب بل في الجهاز التنفيذي ككل ولذلك أقر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على الالتزام بتصريح في حالة وجود تعارض المصالح والا فإنه يعاقب وفقا لما نص عليه القانون²³.

لقد نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على أن الموظف يلتزم بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسة مهامه بشكل عادي وفقا لنص المادة 08 "يلتزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة، أو يكون ذلك من شأنه التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عادي" بمعنى أن يكون هناك تضارب في المصالح تؤثر على أداء الموظف لمهنته من حيث الحياد والنزاهة لوجود أمر أو مصلحة غير مباشرة مثلا قرابة تؤثر على سير المصلحة العامة فهنا على الموظف أن يخبر السلطة الإدارية بذلك والا فإنه يعاقب وفقا لنص المادة 34 على أنه يعاقب على عدم إخبار السلطة الرئاسية بستة إلى سنين وبغرامة من 50.000 د.ج إلى 200.000 د.ج²⁴.

المبحث الثاني: ضرورة التوعية والرقابة على الالتزام بأخلاقيات المهنة

يجب على السلطة الإدارية في مختلف مستوياتها وفقا لتسلم الإداري الحرص على توعية الموظفين بمختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالأداء الوظيفي وما يترتب عن الأخطاء المهنية من مسؤولية إدارية وجزائية عند الإخلال بهذه النصوص، فالتوعية تكون من خلال نشر القوانين والتنظيمات والقرارات والتعليمات التي تؤكد على أخلاقيات المهنة فهي تندرج ضمن التدابير الوقائية، وبعدها تقوم بوظيفة الرقابة للتأكد من سلامة وصحة التصرفات والأعمال التي يقوم بها الموظفون لأنها تعد من أهم الوسائل القانونية التي تقوم بها السلطة الرئاسية المختصة على أعمال وشخص الرؤوس، وذلك من حيث احترامه للقوانين والتنظيمات بهدف ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وتحقيق المصلحة العامة.

تتطلب الرقابة أولا توعية الموظفين بواجباتهم المهنية واحترام أخلاقيات المهنة قبل مساءلته وبعدها يتم تجسيد وسائل وآليات للرقابة، وهو ما سوف تناوله في المطلبين التاليين. ضرورة توعية الموظف بأخلاقيات المهنة (المطلب الأول)، تجسيد آليات الرقابة على الالتزام بأخلاقيات المهنة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توعية الموظف بأخلاقيات المهنة

وتعرف أخلاقيات المهنة بأنها مجموعة من الالتزامات والواجبات الوظيفية التي تحددها القوانين والتنظيمات، من حيث الالتزام بعدم التحيز والنزاهة والحياد وواجب التحفظ والالتزام بحفظ السر المهني، فكل هذه الالتزامات مرتبطة بالقيم الأخلاقية التي يشترطها القانون لشغل الوظيفة العمومية²⁵.

إن القيام بعملية التوعية وتكوين الموظفين من التدابير الوقائية لجرائم الفساد، فالإجراءات الوقائية لها أهميتها من الناحية القانونية والعملية في الحد من انتشار الظاهره لترقية الوظيفة العمومية في خدمة المصلحة العامة والحفاظ على المال العام.

الفرع الأول: تكريس مبادئ النزاهة والشفافية والكفاءة في تسيير الحياة المهنية

تتم توعية الموظف من خلال إحاطته وإعلامه بالقوانين والتنظيمات المتعلقة بواجباته المهنية والتركيز على المبادئ الأساسية المتعلقة بالشفافية والنزاهة والحياد والمساواة في التعامل مع جميع الأفراد كانوا موظفين أو مواطنين، وكذلك التعامل مع الملفات والمراسلات والوثائق الإدارية.

إن عملية تكريس هذه المبادئ يجب أن تكون مطبقة من طرف السلطة الرئاسية داخل الإدارة العمومية، فالمسؤول أو الرئيس الإداري يجب أن يكون قدوة للمرؤوسين في الانضباط واحترام القانون وتطبيق مبادئ الشفافية والنزاهة والحياد والمساواة داخل الإدارة، وذلك من

تفعيل الرقابة على أخلاقيات المهنة كآلية للوقاية من جرائم الفساد في القانون الجزائري

خلال تصرفاته وقراراته. كما أن التوظيف في المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يقوم على هذه المبادئ فالجدارة والكفاءة لها دور في تحسين صورة الإدارة العمومية وإصلاحها.

تعمل هذه المبادئ على تحسين صورة الإدارة وتتمكن من حتى استعادة ثققتها بين المواطنين، كما أن الترقية والتعيين في المناصب والوظائف العليا يجب أن يخضع لهذه المبادئ والمعايير الموضوعية ولا يخضع لاعتبارات شخصية وسياسية، الأمر الذي أثر على حسن التسيير الإداري في بعض الأحيان بسبب عدم تقييد السلطة الإدارية في التعيين لبعض المناصب والوظائف العليا لذوي الكفاءة والخبرة.

ولقد أكد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 03 منه على أن يتم مراعاة مبدأ النجاعة والشفافية والعمل بالمعايير الموضوعية في مجال التوظيف مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.

كما أكد في نفس المادة في الفقرة الثانية على أنه يجب مراعاة الاجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.

الفرع الثاني: عقد دورات تكوينية للتوعية بجرائم الفساد

تتعدد طرق توعية الموظف من خلال نشر النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بمدونة أخلاقيات المهنة، وعقد ندوات وأيام دراسية ودورات تكوينية تتضمن واجبات الموظف، والحرص على القيام بها في أحسن وجه دون التساهل والتماطل في أداؤها أو الإخلال بها والاستهانة بها، لأنها كل إخلال أو عدم الالتزام بها يشكل خطأ مهنيًا وقد يشكل جريمة من جرائم الفساد، والتي يعاقب عليها القانون بعقوبة جزائية وتأديبية تؤثر على حياته الاجتماعية.

يجب أن تهدف الدورات التكوينية لمختلف الموظفين سواء كانوا في وظائف أو مناصب عليا أو غيرها من المناصب، لأن جرائم الفساد لا تقتصر على مسؤولي الوظائف العليا في الدولة، بل تشمل كافة الموظفين على اختلاف مناصبهم ورتبهم حتى يدركوا طبيعة وحجم الأخطاء المهنية في حالة إخلالهم بالواجبات المهنية الملقاة على عاتقهم، والتي تشكل جريمة من جرائم الفساد مع التركيز على هذه الأخيرة من حيث أركانها وصورها والعقوبات المترتبة عليها.

وحتى يكون للدورات التكوينية أثرها على التزام الموظفين بأخلاقيات المهنة وعدم ارتكاب الأفعال المجرمة في قانون مكافحة الفساد، يجب أن تكون الدورات التكوينية والندوات بشكل مستمر ودوري حتى تترسخ فكرة التجريم والخوف من العقاب لدى الموظفين، لأن الغالبية من الموظفين لا يدرك ولا يعلم بالجرائم المقررة في قانون مكافحة الفساد ولا يدرك حجم العقوبات المقررة لها.

ولقد أكد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 03 منه في الفقرة الأخيرة على أنه يجب مراعاة إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.

المطلب الثاني: تجسيد آليات للرقابة على أخلاقيات المهنة

إن الرقابة تتم لأهداف متنوعة ومتغيرة، فقد تقوم من أجل التأكد من المشروعية ومدى اتساق تصرفات الإدارة مع القانون بمعناه الواسع " الدستور، القانون، اللائحة، القرارات" ...، أو تتم من أجل التحقق من مدى اتساق تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة، ومع الأهداف والسياسة العامة، أو بمعنى آخر تتم على عنصر ملائمة تصرفات الإدارة، ومن ثم تختلف الرقابة باختلاف الأهداف المنوط بالجهة الرقابية²⁶.

تتركز الرقابة على أخلاقيات المهنة في مدى تفعيل ممارسة السلطة الرئاسية داخل الإدارات العمومية وغيرها من المؤسسات هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى أن تكون الرقابة فعالة من حيث الميزات والخصائص التي يجب أن تتوفر فيها حتى يتحقق الالتزام بأخلاقيات المهنة

الفرع الأول: تفعيل السلطة الرئاسية في الرقابة على أخلاقيات المهنة

يقوم التنظيم الإداري على أهم ركيزته وهي السلطة الرئاسية التي يمارسها المسؤول أو الرئيس على أعمال وشخص المرؤوس، أي أن المسؤول المباشر يمارس سلطته على أعمال الموظفين الخاضعين له من حيث إقرارها أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها، كما تمارس سلطة التعيين رقابتها على الموظفين في حد ذاتهم من حيث التعيين والترقية والتأديب.

تقتضي السلطة الرئاسية ممارسة المسؤول المباشر رقابته على الموظفين الخاضعين لسلطته وتحت مسؤوليته مباشرة، فيجب عليه متابعة نشاطهم والأعمال التي يقومون بها ويعمل على توجيههم والإشراف عليهم، كما أن سلطة الرئيس تتمثل في إعطاء الأوامر والتعليمات، ويتوجب على المرؤوسين احترام أوامر رؤسائهم وتنفيذها إلا إذا كانت مخالفة للقانون بصورة واضحة وصریحة، ومن هذا المنطلق فإن رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه تتمثل في سلطة تنظيم مهام العمل ليتم توزيعها وسلطة تأديبهم²⁷.

للسلطة الرئاسية دور هام في مجال الرقابة على أخلاقيات المهنة، حيث تبتدئ ممن يمارس السلطة الرئاسية من خلال الحرص على احترام هذه الأخلاقيات من حيث السلوكيات والتصرفات، والتزامه برقابة ومتابعة الموظفين بواجبات أخلاقيات المهنة لأنها تشكل أخطاء مهنية يترتب عنها المسؤولية التأديبية وأحيانا المتابعة الجزائية، وهذا حسب جسامة الخطأ ومدى تأثيره على المصلحة العامة.

الفرع الثاني: أثر الرقابة الفعالة على الالتزام بأخلاقيات المهنة للوقاية من الفساد

للرقابة دور كبير في تطوير العمل الإداري وترقية الخدمة العمومية لتحقيق المصلحة العامة، ولكن يشترط أن تكون فعالة من حيث الاستمرارية والموضوعية والمسؤولية التي ترتبها وأن تهدف إل تصحيح الأخطاء المرتكبة لتفادي وقوعها مستقبلاً.

أولاً- دور الرقابة المستمرة على التزام الموظف بأخلاقيات المهنة:

الموظف يدرك مدى أهمية وفعالية الرقابة المستمرة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، مما يجعله حريصاً على أن يقوم بجميع التزاماته المهنية وخصوصاً الواجبات المرتبطة بأخلاقيات المهنة، فيحاول دوماً تجنب هذه الأخطاء حتى لا تترتب مسؤوليته التأديبية والجزائية نتيجة لوجود هذه الرقابة.

فالرقابة الفعالة تتطلب المتابعة المستمرة والدورية من طرف المسؤولين المباشرين مع احترام السلم الإداري الذي يحدده الهيكل التنظيمي للمؤسسة أو الهيئة وفقاً للنصوص التنظيمية، فرقابة المسؤول تجعل من الموظف ملتزماً بمختلف الواجبات المهنية ومن أهمها أخلاقيات المهنة التي تتطلب التحلي بالنزاهة والشفافية والتحفّظ في جميع التصرفات سواء داخل الوظيفة أو خارجها.

ثانياً- دور الرقابة الفعالة في تحديد المسؤوليات وتوقيع العقوبات للمخالفين لأخلاقيات المهنة:

إتباع الأخلاق هو أمر يجب أن يحرص عليه كل شخص ولكن إدارة المؤسسة لن تعتمد على مدى التزام العاملين بأخلاقيات العمل بناءً على قناعاتهم الشخصية بل هي بحاجة لأن تُلزمهم بذلك كجزء من مُتطلبات العمل، فعدم التزام بأخلاقيات العمل يؤثر على أداء المؤسسة، لذلك فإنه من الضروري الرقابة الناجعة لكي يلتزم الجميع بأخلاقيات المهنة لتحقيق المصلحة العامة.²⁸

إن البعد الأخلاقي له أهمية مجال محاربة الفساد في كافة قطاعات النشاط العام والخاص، وذلك من خلال دعوة كافة الأديان إلى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة، وكذلك من خلال قوانين الخدمة المدنية أو الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة الوظيفة والتي تسمى بمدونات السلوك وأخلاقيات المهنة.²⁹

إن تطبيق قواعد أخلاقيات المهنة تتطلب أن يكون نظام الرقابة الملائم أن يكون مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة، لأن الهدف الأساسي من الرقابة هو تثبيت دعائم القوانين القائمة، والتحقق من تنفيذها ومدى توافقها مع الاحتياجات والإمكانات المتاحة للإدارة، مع فهم طبيعة إجراءات العمل الموضوعية سلفاً، حتى يسهل تحديد مكامن الخلل والضعف، أكان ناتجاً عن تقصير في التشريعات، أو إجراءات والخطط الموضوعية، أم يعود السبب إلى ضعف العنصر البشري

أثناء عملية التنفيذ، أيضاً أن لا يكون هدف الإدارة هو تصيد الأخطاء وتوقيع العقوبات، بل تهدف للتعرف على أسباب الأخطاء وكيفية معالجتها³⁰.

فالرقابة يجب أن تكون موضوعية حتى تحقق أهدافها من تحلي والتزام الموظفين بأخلاقيات المهنة، ومن نتائجها تحديد المسؤولية عن الأخطاء المهنية والإخلال بالواجبات المهنية، وهو ما يتطلب الصرامة في تطبيق القوانين والتنظيمات بشأن الأخطاء المهنية والتصرفات المنافية لأخلاقيات المهنة والتي تشكل جرائم الفساد، ولذلك فإن فعالية الرقابة في تحقيق نتائجها وأهدافها في تحديد المسؤوليات وتطبيق العقوبات وتصحيح الأخطاء نتائج التي تحققها الرقابة ويولد لديهم ضرورة الالتزام بأخلاقيات المهنة مما يساهم في الوقاية من جرائم الفساد.

خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع تفعيل الرقابة علة أخلاقيات المهنة للوقاية من جرائم الفساد في القانون الجزائري نستخلص مجموعة من النتائج الهامة وهي كالتالي:

- تعد أخلاقيات المهنة من الواجبات الأساسية لكل المهن قبل أن تنص عليه القوانين والتنظيمات فهي من القيم الإنسانية التي تضمنتها الكتب السماوية.

- إن الالتزام بأخلاقيات المهنة يتطلب مجموعة من الآليات الوقائية لضمان تطبيقها من خلال التوعية والإعلام بالمخاطر والآثار المترتبة عنها من حيث المسؤولية التأديبية والجزائية أحيانا.

- تكريس مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية مع الالتزام باحترام مبادئ الشفافية والنزاهة والحياد والصرامة في تطبيق القوانين من حيث المسائلة وتسييل العقوبات المقررة قانونا.

ومن أهم المقترحات التي ندرجها من خلال هذه الدراسة:

1- يجب على السلطات الإدارية الاهتمام بالتدابير الوقائية لمكافحة الفساد من خلال توعية الموظفين بأخلاقيات المهنة، بنشر وتوزيع القوانين والتنظيمات وغيرها من التعليمات والتوجيهات المتعلقة بهذا المجال.

2- عقد دورات تكوينية وندوات وأيام دراسية تكون بشكل دوري حول مخاطر جرائم الفساد، وما يترتب عنها من عقوبات جزائية وتأديبية يترتب عنها آثار سلبية على الحياة المهنية والاجتماعية للموظف.

3- ضرورة تفعيل الإدارة لوظيفة الرقابة التي يشترط فيها أن تكون موضوعية ودورية ومستمرة ووقائية وفجائية، ولا تكون بعد التحقيق عند وقوع الأخطاء التي تشكل إحدى صور جرائم الفساد.

- 4- يجب أن تكون الرقابة من طرف هيئات داخل المؤسسة وهيئات جهوية وأخرى تابعة للسلطة المركزية حتى يكون لها تأثير على سلوكيات وتصرفات الموظفين.
- 5- الاهتمام بالجانب المادي للموظف وتحفيزه من خلال مراجعة الراتب الذي يجب أن يحفظ له كرامته ويتناسب مع القدرة الشرائية، لضمان الاستقرار الاجتماعي والمهني.
- 6- التطبيق الصارم لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية وغيره من القوانين الأساسية الخاصة والتعليمات في مجال تطبيق العقوبات التأديبية عن جميع الأخطاء، حتى يدرك الموظف أهمية الوظيفة العمومية ويتحمل المسؤولية الكاملة عن تقصيره في أداء واجباته المهنية.
- 7- تكريس قواعد تنظيمية خاصة بفضاء عمل بصفة دورية بين المسؤول وغيره من المسؤولين المباشرين، ونفس الأمر بين الموظفين مع مسؤوليهم للتداول حول جميع المسائل والمشاكل المهنية وتنبههم حول أخلاقيات المهنة.
- 8- العمل على الاهتمام بسجل اقتراحات المواطنين ووضعها تحت تصرفهم وتحسين ظروف استقبالهم ومراعاة انشغالاتهم لتقريب الإدارة منهم وكسب ثقتهم.

الهوامش:

- 1 - مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك 31 أكتوبر 2003. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 26، 2004.
- 2 - قانون رقم 06-01 المعدل والمتمم المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14، 2006.
- 3 - لقد اعتمد التنظيم الجزائري على مدونة أخلاقيات المهنة في بعض المهن وذلك بناء على القوانين الأساسية التي تؤكد على وجود مدونة لهذا السلك أو المهنة، فهي تتضمن مجموعة من القواعد والمبادئ التي يلتزم بها أصحاب هذه المهنة أو الوظيفة، واصطلح عليه كذلك دليل أخلاقيات المهنة وهو ما نجده بالنسبة للموظفين المنتمين للمديرية العامة للضرائب. نذكر على سبيل المثال عن مدونة أخلاقيات المهنة:
القرار الوزاري المؤرخ في 06 نوفمبر 2019 يحدد قواعد أخلاقيات مهنة الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 10، 2020.
- مرسوم تنفيذي رقم 92-276 المؤرخ في 06 جويلية 1992 يتضمن مدونة أخلاقيات الطب. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، 1992.
- 4 - عبد الحق ذهبي، إشكالية تحديد مفهوم الموظف العمومي بين الفقه والقضاء المقارن، مجلة القضاء الإداري، العدد 01، المركز الوطني للدراسات والعلوم القانونية، الرباط، 2012، ص 85.
- 5 - أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46، 2006.
- 6 - محمد إبراهيم الدسوقي علي، الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 22.

- 7 - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010. ص 208-209.
- 8 - هاشمي خريفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2012، ص 100
- 9 - مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 13، 1985
- 10 - قانون رقم 06-01، 2006، المصدر السابق.
- 11 - هاشمي خريفي، المرجع السابق، ص 280.
- 12 - أمر رقم 06-03، المصدر السابق.
- 13 - قانون رقم 06-01، المصدر السابق.
- 14 - بوقرة إسماعيل، عن ضمانات تحقيق مبدأ الحياد الإداري في المرافق العامة. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 13، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، 2020، ص 16.
- 15 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 330.
- 16 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، 2006، ص 277.
- 17 - هاشمي خريفي، المرجع السابق، ص 287.
- 18 - عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، المطبعة الجديدة، دمشق، 1982، ص 17.
- 19 - خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية لحماية الموظف، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 72.
- 20 - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري الجزائري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، 2020.
- 21 - بومنصور نور، المواجهة القانونية لتعارض المصالح في الإدارة العمومية. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 08 عدد خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2017، ص 516.
- 22 - عثمانى فاطمة، تجريم عدم التبليغ عن تعارض المصالح تكريس لمكافحة الفساد في الوظائف العمومية. مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة البليدة 2، 2018، ص 486.
- 23 - نصر الدين الأخضر، تعارض المصالح كألية قانونية لتحسين الأمن القانوني في نطاق أعمال السلطات العمومية في الجزائر. جامعة ورقلة الجزائر، ورقة بحث في ملتقى بعنوان احترام التوقعات مظهر أساسي للأمن القانوني، 24 و25-02-2016. على الموقع <https://manifest.univ-ouargla.dz>
- 24 - قانون رقم 06-01، المصدر السابق.
- 25 - ريم ياسر الرواشدة، أثر الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة في مستوى الولاء التنظيمي لدى العاملين في المؤسسات الأردنية. رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2007، ص 23.
- 26 - محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 27 - طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 532.

- 28 - نوفل سمايلي وخالد جمال جعارات، دور أخلاقيات العمل في تفعيل نظام الرقابة الداخلية في المؤسسة الاقتصادية، مجلة البحوث والدراسات التجارية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجلفة، العدد الثالث، 2018، ص 17.
- 29 - زروقي يحيى، أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري للموظف، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والتجارة جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص 169.
- 30 - بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة. مذكره ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013، ص 17.