الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

الدكتور رمزي حوحو
أستاذ بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة
الأستاذة لبنى دنش
أستاذة مساعدة "ب" بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد بوضياف المسيلة

مقدمة:

عرفت فكرة الحكم الراشد انتشارا ملحوظا في خطاب المؤسسات الدولية ووكلات التعاون وحكومات البلدان المتطوّرة وبلدان العالم الثالث، وتمّ وضع شبكات لقياس الحكم الراشد على أساس عدّة مؤشرات مختلفة تتعلق بكيفية انتقاء الهيئة الحاكمة وتقييم المسار الديمقراطي وحرية الإعلام ومدى قدرة السلطة الحاكمة على تصور وتنفيذ السياسات الحكومية.وكذا احترام المؤسسات من قبل السلطة والمواطنين من خلال تقييم استقلالية القضاء واحترام القانون ومستوى الفساد.

وفيما يتعلق بظاهرة الفساد بذلت مجهودات على المستوى الدولي والإقليمي من أجل محاربتها ولاسيّما التوقيع على اتفاقية ماباتو بتاريخ 11 جويلية 2003 تحت إشراف الإتحاد الإفريقي وكذا اتفاقية الأمم المتحدة الموقعة بتاريخ 31 أكتوبر 2003 وهذه الاتفاقيات تؤكد على الرابطة الوثيقة بين الحكم الراشد ومكافحة الفساد.

وقد قامت الجزائر بالتصديق على الاتفاقيتين(*) كما قام المشرّع الجزائري بسنّ قانون يهدف إلى محاربة ظاهرة الفساد وهو القانون المؤرخ في 20 فيفري 2006 والذي نصّ على إنشاء جهاز من نوع خاص هو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في بابه الرابع ابتدءا من المادة 17 إلى 24، مبرزا نظامها القانوني من حيث الهيكل والتسيير والصلاحيات، ولكن كيف للنظام القانوني لهذه الهيئة أن يساهم في الحد من جرائم الفساد؟

المطلب الأول: تنظيم وتسيير الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

سنتناول في هذا المطلب كل من الطبيعة القانونية للهيئة وتنظيمها.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للهيئة

إنّ العدد الكبير من المشاريع التنموية التي عرفتها الجزائر في الآونة الأخيرة من أجل تدعيم البنية التحتية التي تتطلب تحويلات هائلة، أدى بالبعض إلى محاولة التّكسب غير المشروع، وتحويل وجهة هذه التمويلات؛ ولأجل سدّ الباب في وجه الطامعين تناول قانون مكافحة الفساد رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري2006 إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

وبالرجوع إلى نص المادة 17 من قانون مكافحة الفساد نجدها تقضي بأن: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

وقد حدّدت المادة 18 من نفس القانون الطبيعة القانونية لهذه الهيئة على اعتبار أنّها سلطة إدارية مستقلة تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.ولذلك نجد أنّ المشرّع الجزائري قد حذا حذو المشرّع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا في معاملة الأعوان العموميين والمنتخبين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية[1].

وتعدّ استقلالية الهيئة أمرا ضروريا حتى تتمكّن من أداء مهامها وصلاحياتها على النحو المطلوب مما يحدّ من جرائم الفساد بوجه عام، ولأجل ذلك وضع المشرّع الجزائري من خلال المادة 19 من قانون مكافحة الفساد مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة والتي حددّت في الآتي:" تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:

1- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم.

2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها

3- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها

4- ضمان أمـــن وحمـــاية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكـــال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم. "

ويتم قياس هذه الاستقلالية التي حددّها المشرّع بموجب نص المادة 19 سالفة الذكر حسب أربعة تدابير هي[2]:

1 - الطابع الجماعي للجهاز.

2 - تعدّد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء.

3 - تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة.

4 – عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.

وإذا رجعنا إلى قانون مكافحة الفساد لمعرفة مدى أخذ المشرّع الجزائري بهذه المعايير فإنّنا نلاحظ أنّه فيما يتعلق بشرطي التشكيلة الجماعية وتحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة قد تمّ النص عليه من خلال نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06–413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، بحيث جاء فيها:

"تشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها."

أما فيما يتعلق بطريقة تعيين واختيار هذه الهيئة فإنّه بالرجوع دائما إلى المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06–413 المتعلق بتنظيم وتشكيل الهيئة نجد أنّ أعضاءها يعينون بموجب مرسوم رئاسي مما يوحي إلى عدم توافر معياري تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واختيار الأعضاء، وعدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية، حيث أنّ رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين مع العلم أنّ احتكار هذه السلطة بين أيدي جهة واحدة يجعل من الهيئة مجرد أداة تابعة للسلطة التنفيذية بالرغم من أن فكرة الاستقلالية تعني عدم خضوعها لأية وصاية ولا أي سلطة رئاسية بمعنى أنّه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن توجه أو تتدخل في الصلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة وهو عكس ما نلاحظه لدى المشرّع الجزائري الذي نص من خلال المادة 17 من قانون مكافحة الفساد " توضع لدى رئيس الجمهورية " مما يتناقض ومقتضيات الاستقلالية.

الفرع الثاني: تنظيم الهيئة

حسب ما ورد بالمرسوم رقم 06–413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمات وكيفيات سيرها يتضح لنا أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تتكون من[3]:

– مجلس اليقظة والتقييم

– مديرية الوقاية والتحسيس

– مديرية التحاليل والتحقيقات

وتزود الهيئة حسب نص المادة 07 من نفس القانون بأمانة عامة يتولاها أمين عام يسهر على التسيير المالي والإداري تحت سلطة رئيس الهيئة يعين بموجب مرسوم رئاسي.

أولا/ مجلس اليقظة والتقييم:

يتكون مجلس اليقظة والتقييم من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه رئيسا له وستة (06) أعضاء، ويتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها[4].

وتتمثل صلاحيات هذا المجلس بحسب ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم 06-413 المشار إليه في إبداء رأيه في المسائل التالية:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.
- تقارير وآراء وتوصيات الهيئة.
- المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة
- ميزانية الهيئة
- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل
- الحصيلة السنوية للهيئة

ويبدو من خلال نص المادة 11 المشار إليها أعلاه أن المشرع قد أورد صلاحيات مجلس اليقظة على سبيل الحصر.

ثانيا/ مديرية الوقاية والتحسيس:

تتمتع مديرية الوقاية والتحسيس على مستوى الهيئة بدور فعال في المساهمة في التخفيض والوقاية من أعمال الفساد وذلك بالنظر إلى المهام المنوطة بها والتي تتمثل في ما يلي[5]:

- اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة
- اقتراح تدابير، لا سيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد
- مساعدة القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة
- إعداد برنامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد
- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن الفساد

– البحث في التشريع والتنظيمات والممارسات الإدارية عن العوامل التي تشجع على ممارسات الفساد قصد إزالتها

– التقييم الدوري للأدوات القانونية والتدابير الإدارية في مجال الوقاية من الفساد.

ثالثا/ مديرية التحاليل والتحقيقات:

طبقا للمادة 13 من المرسوم 06– 413 المشار إليه تختص مديرية التحاليل والتحقيقات على وجه الخصوص مما يأتي:

– تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بأعوان الدولة بصفة دورية

– دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالممتلكات والسهر على حفظها

– جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد في الاستعانة بالهيئات المختصة

– ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنتظمة والمدعمة بإحصائيات وتحاليل تتعلق بمجال الوقاية من الفساد التي ترد إليها من القطاعات المختلفة

وما يمكن قوله بشأن هذه المهام الصلاحيات أنها واردة على سبيل المثال لا الحصر بالإضافة إلى أنها تتصف بأنها مهام ميدانية.

المطلب الثاني: دور الهيئة في مكافحة جرائم الفساد

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تمارس مجموعة من المهام والصلاحيات تتميز في عمومها بأنها تدابير وقائية وتتنوع هذه الأخيرة بدورها بين التدابير الاستشارية والتدابير الإدارية

الفرع الأول: التدابير الاستشارية

من التدابير الاستشارية التي تقوم بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة جرائم الفساد ما يلي[6]:

1 – اقتراح سياسية شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد بشكل يعكس الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية

2 – جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد لاسيما البحث في الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية عن التغيرات القانونية التي تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم ومن ثم تقديم توصيات بإزالتها

3 – السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات والتعاون مع الهيئات الأخرى المعنية بمكافحة أعمال الفساد.

الفرع الثاني: التدابير الإدارية

لعل أهمّ التدابير الإدارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة أعمال الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالممتلكات التي تعود إلى المـــوظفين(7).

وإن كان هذا الإجراء يعد في نظري أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة وهو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية، إلا أن الملاحظ على موقف المشرّع الجزائري بخصوص هذه النقطة هو حصره لفئة محدودة من الموظفين الذين يتعين عليهم التصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة حيث تتمثل هذه الفئة في كل من رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وبهذا قام المشرع الجزائري بإقصاء الهيئة من تلقي التصريحات الخاصة بممتلكات كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصلة والولاة، والقضاة وإحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا(8).

وما يميّز الهيئة هو أهليتها لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالممتلكات على خلاف الرئيس الأول للمحكمة العليا حيث لا يتمتع بهذه الصلاحيات وإنما يقتصر دوره في تلقي التصريحات فقط دونما دراسة واستغلال لهذه الأخيرة.

وفي هذا الإطار يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عن الأحكام الواردة في الأمر 97–04 المؤرخ في 11 جانفي 1997 والمتعلق بالتصريح بالممتلكات والذي احدث لجنة خاصة مكلفة بتلقي التصريحات من قبل جميع الموظفين بما فيهم الذين تمت إحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا – المشار إليهم أعلاه – حيث تبرز هذه اللجنة في تقريرها السنوي ما قد تلاحظه من تطور عناصر الذمة المالية التي لم يقدم الشخص المعني بخصوصها توضيحات، وبعد إلغاء الأمر 97–04 المذكور أعلاه أصبح الأشخاص المعنيون وبالخصوص أعضاء الحكومة والبرلمان يتمتعون بنوع من الحصانة بالنظر إلى عدم اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتلقي تصريحاتهم(9).

ويتضمن التصريح بالممتلكات الذي يقدم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من طرف المعنيين على جرد لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الموظف العمومي وأولاده القصر في الجزائر أو في الخارج[10] ويتم إعداد التصريح في الممتلكات في نسختين موقعتان من المكتتب والهيئة وتسلم نسخة للمكتتب[11].

وجدير بالتنويه هنا موقف المشرع الجزائري عندما قام بالتوسيع في دائرة الأشخاص الذين يتعين عليهم تقديم تصريح بممتلكاتهم إلى الهيئة فضلا عن الموظفين المعنيين لتشمل أيضا أبناؤهم القصر، وذلك بالنظر إلى أن القصر وفقا لأحكام القانون المدني ليست لديهم أهلية إبرام التصرفات القانونية إلا ما كانت تعود عليهم بالنفع المحض، وهو ما يفسر عدم تطور عناصر ذمتهم المالية إلا عن طريق الهبة وهي ما تشكل موضوع دراسة للهيئة والبحث في أسبابها القانونية أي البحث عن مصدر هذه الهبة

فإذا توصلت الهيئة في دراستها للتصريحات الخاصة بالممتلكات إلى وجود وقائع ذات وصف جزائي يحول الملف إلى وزير العدل والذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

الخاتمة:

في ختام هذه المداخلة نخلص إلى القول بأن المشرع الجزائري في سبيل مكافحته لجرائم الفساد قام باستحداث آلية إدارية ذات طبيعة رقابية هي الهيئة الوطنية، تتمتع بالاستقلالية، لها أن تتخذ مجموعة من التدابير الإدارية وأخرى استشارية تسعى من خلالها إلى القضاء على جرائم الفساد، أو على الأقل الحد منها بكافة الطرق القانونية، فلها عند التوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحرك الدعوى العمومية، كل ذلك في إطار تدعيم الحركة الاقتصادية، ودفع عجلة الاستثمار.

الهوامش:

(*) الاتفاقيتين هما ما تضمنهما المرسومين:

مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق،بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك سنة 2003، **ج.ر.** عدد 26 مؤرخ في 25 أفريل 2004.

مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 أفريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003، **ج.ر.** عدد 24 مؤرخ في 16 أفريل 2006.

(1) رشيد زوايمية، مرجع سابق، 145.

(2) نفس المرجع، ص146.

(3) نفس المرجع، ص146.

(4) أنظر المادة 10 من المرسوم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، **ج ر** الصادرة بتاريخ 22-11-2006، عدد 74.

(5) أنظر المادة 12 من المرسوم 06-413، نفس المرجع.

(6) أنظر الفقرات 01 و04 و09 من المادة 20 من الأمر06-01،مرجع سابق.

(7) أنظر الفقراة 06 من المادة 20 من الأمر 06-01، نفس المرجع.

(8) أنظر المادة 06 من الأمر 06-01، نفس المرجع.

(9) أنظر: رشيد زوايمية، مرجع سابق، ص

(10) أنظر المادة 02 المرسوم الرئاسي 06-414 المؤرخ في 22-11-2006 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات، **ج ر** الصادرة في 22-11-2006، عدد 74.

(11) أنظر المادة 06 من الأمر 06-01، مرجع سابق.