

الفساد الإداري في الوظيفة العمومية Administrative corruption in the public office

جبري محمد*
أستاذ محاضراً، جامعة البليدة 2 (الجزائر)

تاريخ الإرسال: 2020-01-04، تاريخ القبول: 2020-02-04 تاريخ النشر: 2020-04-28

ملخص:

يتناول هذا البحث ومهمته بتشخيص ظاهرة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية وذلك من معرفة ماهيته وتأثيره على الوظيفة العمومية، كما يسعى هذا الموضوع إلى كشف النقاط الأساسية التي تتأثر بالفساد الإداري خاصة الوظيفة العمومية من وجهة نظر عضوية والموظف العام، وقد تطرقنا بالخصوص إلى المسالك الأساسية للفساد الإداري إلى الوظيفة العمومية المرتبطة بالوظيفة والموظف العام. الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري، الوظيفة العمومية، الموظف العام.

Abstract:

The present diagnostic research and deals with the phenomenon of administrative corruption in the public service and this to better understand its essence and its effects on the public service, this subject tries to reveal the main points affected by administrative corruption notably the public service of poit organic and the official.

We also discussed the basic routes of administrative corruption to the public service linked to the function and the civil servant.

Keyword: administrative corruption, the public service, the official

مقدمة:

إن الوظيفة العمومية هي نشاط تحقيق المرفق العام والمصالح العمومية المتنوعة يقوم بها موظفون وفق خطط وإجراءات إدارية معينة من قبل السلطات العليا في الدولة في إطار قانوني تحكمه مبادئ المشروعية في ظل دولة القانون حيث يصبح كل الأطراف حاكما ومحكوما، إدارة ومرتفقا محكوم بنص القانون.

والفساد الإداري ظاهرة خطيرة تصيب الإدارة بالشلل وتجعلها غير قادرة على القيام بالوظائف المناطة بها

* Corresponding author, e-mail : mohameddjebri858@gmail.com

خاصة إذا علمنا أن الإدارة اليوم أصبحت جهاز متشعب مترامي الأطراف متعدد الإختصاصات والمجالات بتعدد مهام الدولة ووظائفها، وبالتالي فإن أي ضرر يصيب الإدارة والوظيفة العمومية سوف يلقي بآثاره الوخيمة على الدولة ككيان يسهر على تصريف مصالح الأمة ومتابعتها بما يضمن ديمومتها وتحقيق تطور المجتمع ورفقيه.

ولما كان على هذا النحو من الخطورة في تقويض المصالح العامة والأهداف السامية للدولة والمجتمع ويضرب القيم الأخلاقية والقانونية ويخل بمبادئ دولة القانون المنشودة وهي العدالة والنزاهة والمساواة والحرية، بحيث تنعدم سيادة وحكم القانون وتنحصر إن لم نقل تنعدم العدالة.

لهذا فإن موضوع الفساد الإداري حظي بإهتمام كبير على مستويات مختلفة داخلية ودولية وأصبح أم القضايا والمشكلات ومحل إهتمام الباحثين في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية، الإجتماعية وغيرها لما لهذا الموضوع من إنعكاسات خطيرة.

إن هذه الإعتبارات هي ما دعتنا إلى البحث ومحاولة التطرق لهذه الظاهرة من الناحية القانونية ببحث علاقة الفساد الإداري بالوظيفة العمومية بإعتبار هذه الأخيرة جهاز دقيق ومتشعب يهدف إلى تحقيق المصالح العامة وبالتالي فإن أي تأثير سلبي عليها سيؤدي إلى زعزعة وضرب المصالح العامة.

إن معرفة دروب الفساد إلى الوظيفة العمومية يمكننا من قطع الطريق عليه وحمايتها من كل ما قد يسبب لها ضرر أو يلحق بها أذى وذلك عن طريق التحليل القانوني الدقيق والكشف عن الإجراءات والآليات القانونية الممكنة لوقاية الوظيفة العمومية من الفساد الإداري وإن وجد فالعمل على إستأصاله ومكافحته وهذا في إطار النصوص القانونية التي تشكل إطارا قانونيا للوقاية من هذه الظاهرة إبتداء من النص الدستوري وفق مبدأ المشروعية، ومن ثم يمكننا طرح الإشكالية التالية:

ما هو الفساد الإداري؟ وما هي مسالكة لإصابة الوظيفة العمومية والتأثير فيها؟

ولبحث هذه الإشكالية ومحاولة الإجابة على هذه التساؤلات أترنا أن ندرسها وفق مبحثين أساسيين، حيث تضمن المبحث الأول المرتكزات العضوية للفساد الإداري في مجال الوظيفة العمومية، وبحثنا فيه مفهوم الفساد والعناصر العضوية لعملية الفساد الإداري وهي الوظيفة العمومية كأداة لتحقيق المصالح العامة ثم الموظف كعنصر وحلقة أساسية في جهاز الوظيفة العمومية.

وخصصنا المبحث الثاني لدراسة المسالك الأساسية للفساد الإداري إلى الوظيفة العمومية وذلك بالتطرق إلى المسلك المتعلقة بالوظيفة العمومية كإدارة عامة ثم المسالك المتعلقة بالموظف العام.

المبحث الأول: المرتكزات العضوية للفساد الإداري في مجال الوظيفة العمومية

إن الفساد الإداري ظاهرة تفتشت في مجالات متعددة وأثرت فيها تأثيرا بالغا على كل المستويات ومن جوانب متعددة بالنظر لتعدد صوره ومظاهره الأمر الذي أصبح من الضروري كتحصيل حاصل الإعتراف بوجوده والسعي لمكافحته من الناحية القانونية، فصدرت الدساتير تعترف بمظاهره ووضعت القوانين والإجراءات

لمكافحته والوقاية منه، ومن جملة هذه القوانين القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لإطار قانوني يحمي مجال الوظيفة العمومية (الإدارة العامة) ككيان عضوي للدولة ويعمل على وقاية الموظف العمومي بإعتباره العنصر الفعال الذي يتصرف بالسلطة العامة أو بجزء منها لأنه هو المتحدث بإسم الإدارة العمومية وممثلها والذي يسعى من خلالها إلى تحقيق المصلحة العامة أو أي خروج عن السلطة العامة نحو تحقيق مصالح ذاتية شخصية يعني الخروج عن الهدف الحقيقي وهو تحقيق المصلحة العامة ومن ثم الوقوف في الفساد الإداري، لهذا وجب علينا في هذا المقام وتفصيلا لهذا المبحث أن نقف ونبحث في مفهوم الفساد الإداري لغة وإصطلاحا في المطلب الأول ثم نناقش العناصر العضوية لعملية الفساد الإداري وهي الوظيفة العمومية والموظف العام في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري لغة وإصطلاحا

حتى نقف على المفهوم الدقيق للفساد الإداري ثم علاقته بالوظيفة العمومية تطلب منا البحث تحديد المفهوم اللغوي والإصطلاحي لمفهوم الفساد الإداري ثم ربطه بالوظيفة العمومية.

الفرع الأول: الفساد الإداري لغة: كلمة الفساد الإداري كلمة مركبة من الفساد والإداري، فمعنى الفساد الإداري الذي هو عكس الصلاح، من فسد، يفسد، فسادا، فسودا فهو فاسد وفسيد، يقال تفسد القوم أي تدابروا وقطعوا الأرحام والمفسدة خلاف المصلحة والإستفساد خلاف الإستصلاح، يقال هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد¹

والفساد من الثلاثي (ف س د) وهو أصل يدل على الخروج، فالفساد خروج الشئ عن الإعتدال قليلا كان الخروج أو كثيرا وضده الصلاح ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الإستقامة² ويراد بالفساد الضرر، والفساد أعم من الظلم لأن الظلم النقص والفساد يقع على ذلك وعلى الإبتداع واللهو واللعب، ويطلق الفساد كذلك على أخذ المال ظلما³

وإذا رجعنا إلى القرآن الكريم نجد أن هذا المصطلح إستخدم في مجالات عديدة وفي مقامات مختلفة إلا أنه فيما نرى فإن هذه الإستخدامات في مجملها تأخذ معنى الخروج عن الأصل أيما كان مجال إستخدام هذا المصطلح، فإذا أخذنا مثلاً قوله تعالى: «ويسعون في الأرض فسادا والله لا يحب المفسدين»⁴ «وإذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة، قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء»⁵

هذه الآيات نموذج من أصل 50 موضع ذكر فيها الفساد في القرآن الكريم وهذا إن دل على شئ فإنه يدل أن القرآن الكريم كتاب الله إلى البشرية قاطبة جاء لإرجاع الناس على إختلاف أجناسهم وأوطانهم وألوانهم وأعرافهم إلى الفطرة السليمة وإلى أصل الخليقة التي خلق الله البشر عليها وإستعمرهم في الأرض لخلافته بما شرع دون فساد ولا إفساد.

أما في السنة النبوية فقد جاء إستخدام هذا المصطلح بنفس المعنى الإجمالي له في مواضع مختلفة كقوله

صلى الله عليه وسلم «ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله ألا وهي القلب»⁶

فالفساد إجمالاً الإختلال والخروج عن المألوف وتغير الحال إلى خلاف أصله
أما مصطلح إدارة: فتعني لغةً أصلها دور ويقال أدت فلانا على الأمر، إذا حاولت إلزامه إياه وأدرته عن الأمر إذا طلبت منه تركه، والداري هو الملاح الذي يلي الشرع⁷

كما أنها من أراد، يدير، أدر، إدارة الشيء أي جعله يدور، قال تعالى: «إلا أن تكون تجارة حاضرة تديرونها بينكم» أي سير شؤونها⁸

أما في الإصطلاح فالإدارة ينظر إليها من زاويتين كون أنها أداة أو جهاز تنظيمي وكون أنها مهنة أو إختصاصا.. فالإدارة هي المهنة التي تعتمد العلم والفن والأداة التي توصل المجتمع إلى أهدافه، فهي القاسم المشترك الموجود أو الذي يجب وجوده في كل نشاط أو فعالية أو مهنة ولن يتمها لأي منها أي نجاح ما لم تعتمد الإدارة والأجهزة الكفؤة المؤهلة بها.

ومن منطلق وجود العلة في هذا الجهاز أي الإدارة وجد المصطلح المركب «الفساد الإداري» أي المرض أو العطب أو الخلل أو العلة في الإدارة وبالتحديد ما نريد نحن دراسته، الإدارة العمومية أو كل جهاز يلحق بالوظيفة العمومية.

إن عملية تركيبية بسيطة للمعنيين الخاص بكلا المصطلحين أو المفردتين، الفساد والإداري ينتج عنه بكل وضوح أن الفساد الإداري هو خروج العملية الإدارية في كل عناصرها أو في جزء منه عما هو أصل فيها فإذا كان أصل العملية الإدارية هو التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة من أجل تحقيق الأهداف والمبتغيات المنشودة فإن أي حياض أو فساد أو خلل يصيب هذه العناصر يعد فسادا إداريا في أي خطوة وفي أي مرحلة من مراحل العمل الإداري وفي أي مستوى من مستوياته المادية أو العضوية.

الفرع الثاني: الفساد الإداري إصطلاحا: إن المتبع لموضوع الفساد بشكل عام يصل إلى وجود مفاهيم مختلفة ومتنوعة بتنوع وإختلاف مجال الدراسة وميادنها الأمر الذي جعل من تحديد تعريف متفق عليه أمر صعب إن لم نقل مستحيلا، ومن المتعارف عليه أن وضع تعريف قانوني لواقعة أو ظاهرة معينة يعد من أصعب الأمور من الناحية القانونية وذلك لإعتبار بسيط وهو ما يمكن أن ينتج عنه من أثار قانونية معينة.

كما أن إختلاف المرجعيات القانونية والتشريعية زاد من تعقيد هذه الإشكالية، بوضع معايير متفق عليها لتمييز الصالح من الفاسد أو بعبارة أخرى إيجاد قواعد أو معايير يقاس على ضوءها كل التصرفات الصالحة من الفاسدة.

فلا يوجد إجماع حول تعريف الفساد الإداري وربما يعود ذلك إلى عمومية وسعة إستخدامه في المجال السياسي اليومي والذي إنعكس على باقي القطاعات والتيارات⁹

إذا رجعنا إلى النصوص القانونية في القانون الجزائري لا نجد إشارة صريحة إلى هذا المصطلح رغم أننا نجد المشرع الجزائري في أول قانون للوظيفة العمومية قد أشار إلى مظهر الفساد الأساسي وهو الرشوة في عرض الأسباب حيث نص على (... وهذه القاعدة إذ تقدم للموظفين ضمانات إستقرار تجعلهم بعيدين عن الرشوة تشكل عاملا صالحا لفرض نظام صارم داخل الإدارة ولإنشاء ظروف ملائمة لتنمية الإختصاصات والشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية)¹⁰

أما بالنسبة للأمر -03 06 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹¹ لم يتضمن إستعمال مباشر لمصطلح الفساد الإداري وإنما خصص ضمن باب ضمانات وحقوق الموظف وواجباته مجموعة من الواجبات جاءت متضمنة لجملة من مظاهر الفساد الإداري.

هذا إضافة إلى الأمر رقم -156 66 المتضمن قانون العقوبات والأمر -155 66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية بكل التعديلات والمتممات التي لحقت بهاذين الأمرين¹²

إن أول إستعمال لمصطلح الفساد الإداري في القاموس القانوني الجزائري كان في قانون رقم -01 06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹³

لكن بالرغم من أن هذا القانون جاء موسوم بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه لم يعطي تعريف له رغم أنه من ناحية الشكل خصص ضمن الباب الأول، أحكام عامة، تحديد المصطلحات المتضمنة في متن القانون حيث نصت المادة الثانية منه: (يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: «الفساد» كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون)، بهذا يكون المشرع قد ذكر مجموعة من مظاهر الفساد الإداري دون أن يعطي تعريف دقيقا لمعنى الفساد.

فالواقع إذا نظرنا وتتبعنا الخطاب الرسمي نجد مدلولات الفساد دخلت بقوة بشكل مباشر مع نهاية القرن الماضي (سنة 1999) وبداية القرن الجديد وذلك من خلال خطاب رئيس الجمهورية الذي جاء فيه «... إن الدولة مريضة، معتلة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالإميازات التي لا رقيب فيها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات، ونفرت أصحاب الضمائر الحية والإستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة وشوهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية تشويه ما بعده تشويه...»¹⁴

على خلفية هذا الخطاب الذي تضمن عملية تشريح دقيق لحالة الفساد الذي آلت إليه الإدارة العمومية بصفة عامة تم إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها¹⁵

لكن ما هو ملاحظ أن هذا المرسوم لم يتضمن تعريف للفساد ولا أبعاد إنشاء هذه اللجنة اللهم إلا إصلاح هياكل الدولة ومهامها، أي بمفهوم المخالفة وجود خلل وفساد على مستوى هذه الهياكل تبحث هذه اللجنة

على بلورة نموذج أو طرق وإجراءات بمفهوم عام محاولة إيجاد تصور فكري يمكن ترجمته عمليا لإصلاح هياكل الدولة ومهامها.

إن أول استعمال لمصطلح الفساد الإداري بشكل مباشر جاء مع المرسوم الرئاسي 128 04 يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁶ ثم بعدها صدر أول قانون يتعلق بالفساد وهو قانون 01 06-17

مع ذلك هذه النصوص القانونية لم تعطي أي تعريف للفساد الإداري بل إكتفت بتحديد مظاهر الفساد الإداري وصوره فقط، لكن في المقابل يمكن أن نسوق تعاريف فقهية ومؤسسية للفساد الإداري نقتصر على بعضها (الفساد الإداري هو سوء إستغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة) فهو تصرف وسلوك وظيفي سيء هدفه الإنحراف والكسب الحرام والخروج عن النظام لمصلحة شخصية أو نية إستعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية أو غير مالية بشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية¹⁸

الفساد الإداري هو إستخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة إجتماعية أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي، وبذلك يتضمن الفساد إنتهاكا للواجب العام وإنحرافا عن المعايير الأخلاقية في التعامل ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية وغير قانوني من ناحية أخرى¹⁹ وقد حذت المنظمات والهيئات الدولية نفس المنحى في تعريف الفساد الإداري حيث عرفه البنك الدولي (الفساد هو إساءة إستعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة)²⁰

نشير إلى أن منظمة الأمم المتحدة لم تعطي تعريف للفساد ضمن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 لكن اشارت إلى صورته كالرشوة، الإختلاس، المتاجرة بالنفوذ، إساءة إستعمال الوظيفة...²¹ في حين عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد على أنه سوء إستخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة أو أنه عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة، وقد أعادت المنظمة صياغة تعريفها على الشكل التالي (الفساد الإداري سلوك يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الخاص سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقاربهم بصورة قانونية ومن خلال إساءة إستخدام السلطة الممنوحة لهم²²

هذه عينة من تعاريف كثيرة إنتقينا بعضها من أجل إعطاء صورة واضحة للفساد الإداري بشكل عام، لكن ما هو ملاحظ من هذه التعاريف هو وجود عناصر أساسية تشكل عماد الفساد الإداري وأركانه وهذه العناصر هي السلوك الوظيفي (عنصر مادي) والموظف العام (عنصر عضوي)

والجمع بين العنصرين العضوي والمادي أو الموضوعي يشكل ما يسمى بالوظيفة العمومية وهي مصدر

السلطة العامة بالنسبة للعنصر العضوي الذي هو الموظف حيث يكتسبها بانتسابه إلى الوظيفة العمومية التي تضفي عليه صفة الموظف العام ليصبح في مركز قانوني معين يهبه جزء من السلطة العامة ليصبح في النهاية الفساد الإداري إنحراف الموظف بسلوكه في استخدام السلطة العامة لتحقيق أهداف شخصية أو منافع مادية أو معنوية غير الأهداف العامة للوظيفة العمومية التي رسمت لها.

ولهذا وجب علينا في هذا المقام أن نقف بالتحديد والتحليل لهاذين العنصرين الأساسيين الموظف والوظيفة العمومية

المطلب الثاني: العناصر العضوية لعملية الفساد الإداري في الوظيفة العمومية

من الواضح جدا عندما نستعرض مختلف التعاريف المتعلقة بالفساد الإداري نجد أنها تركز على مصطلحين أساسيين هما الوظيفة العمومية والموظف وبذلك فهما عنصرين أساسيين في عملية الفساد الإداري بحيث أنه يلحق بالوظيفة العمومية كمجال لها من خلال إنحراف السلوك الوظيفي عن منحاه الأصلي والطبيعي المحدد ضمن النصوص القانونية والتنظيمية من خلال ما تحدده العلاقة القانونية والتنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة العمومية من أجل تحقيق المصلحة العامة، لا أن تجعل من الوظيفة العمومية أداة لتحقيق المصلحة الذاتية أو الشخصية أيا كان نوعها لصالح من يشغلها وهو الموظف (العنصر البشري) الذي يشكل حلقة أساسية في بناء منظومة الوظيفة العمومية والتي تؤول إليه بالنتيجة جزء من السلطة العامة التي يحوزها لتحقيق أهداف المرفق أو الإدارة التي ينتمي إليها فيستأثر بها ليجعلها وسيلة لتحقيق مصالح شخصية مالية أو معنوية فيتحقق بهذا الفساد الإداري، ولهذا أثارنا أن نقف في هذه الدراسة على تحديد أبعاد معاني الوظيفة العمومية ثم الموظف العام.

الفرع الأول: الوظيفة العمومية: إنطلاقا من المصطلح ذاته نفهم أننا أمام وظائف، أعمال وأنشطة ذات طابع عمومي أي تحقق مصلحة عامة، وبالتالي فإن الدولة تنشأ جهاز إداريا يعمل على تحقيق إستراتيجياتها وأهدافها عبر إجراءات عملية تسهر الإدارة على تنفيذها، هذه الإدارة هي ما نقصده بالدرجة الأولى أو ما نعتبه بالوظيفة العمومية.

فالوظيفة العمومية مرتبطة إرتباطا وثيقا بالدولة وسلطاتها، فهي نشاط الدولة وأداتها لتحقيق المصالح العمومية وقيام المرفق العام، ولهذا فإن مفهوم الوظيفة العمومية مرتبط بنظرة الدولة إليها وإلى كيفية تحقيق المرفق العام من خلال تحديد دقيق لمعنى المصلحة العامة وبذلك تحديد أهداف الدولة وأدوارها على المستويات المختلفة.

فبنظرة متفحصة يظهر جليا هذا المعنى من خلال نص المادة الأولى من الأمر -06 03 (... يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تآدية مهامهم في خدمة الدولة)²³ وهو ما تضمنته المادة 2 من المرسوم -2000 372 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة

ومهامها²⁴ حيث نصت (تكلف اللجنة في إطار مقارنة شاملة منسجمة ومنسقة بتحليل وتقييم كافة جوانب تنظيم الدولة وسيرها وإقتراح الإصلاحات المواتية ولهذا الغرض تتولى اللجنة:

- دراسة مهام الإدارات المركزية وهيكلها وسيرها وكذا آليات التنسيق والتشاور والضبط والمراقبة؛
- دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم وصلاحيات وسير الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية والمصالح المتفرعة للدولة؛

- دراسة طبيعة مجمل المؤسسات العمومية والهيئات التي تمهض بالخدمة العامة ومهامها وقوانينها الأساسية وصلاتها مع الإدارات المركزية والمصالح المتفرعة للدولة.

- دراسة إعادة الصياغة المتلازمة لكافة القوانين الأساسية الخاصة بأعوان الدولة على اختلاف طبيعة مسؤولياتهم ومستواها.

هذه إذن محاور أساسية تحتوي على عناصر عضوية تتشكل منها الدولة بالمفهوم القانون العام وعناصر موضوعية لنشاط هذه الإدارات والمؤسسات العمومية في إطار التوجه الجديد للدولة ومهامها.

ومن ثم فإن نص المادة التالية من الأمر -03 06 سالف الذكر جاء في سياق تحديد هذه العناصر وفق هذا التوجه حيث نصت (يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العالمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدمها لأحكام هذا القانون الأساسي).

وعليه فإن الوظيفة العمومية هي مجموع نشاط هذه الإدارات والمؤسسات العمومية ومهامها في خدمة الدولة.

ثم إذا إعتدنا على نص المادة الأولى من الأمر -03 06 فإن هذا الأمر يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهذا القانون يطبق على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في تلك المؤسسات والإدارات العمومية المحددة في نص المادة 2 فقرة 2 من الأمر -03 06.

يتضح من ذلك أن المشرع لم يعطي تعريف للوظيفة العمومية رغم أن الأمر عنونه بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وضمن المادة الأولى منه، نص أن الأمر يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في حين نص المادة الأولى من الأمر -133 66 يحدد هذا الأمر القواعد العامة المتعلقة بالقانون الأساسي للموظفين.

يبدو جليا أن المشرع الجزائري أخذ بالمعيار العضوي لتحديد العناصر العضوية للوظيفة العمومية دون تحديد نشاط هذه العناصر العضوية بوضوح رغم أنه حاول الإشارة في المادة الثانية من الأمر -03 06 إلى نوعية

نشاط تلك العناصر العضوية المكونة للوظيفة العمومية في إطار الدور الجديد والمهام الجديدة للدولة من خلال إعادة تكييف مفهوم المصلحة العامة وهي جوهر تأدية المهام من قبل الإدارات والمؤسسات العمومية في خدمة الدولة.

وهذا ما نستشفه من الخطاب الرسمي (..إصلاح مؤسساتي أكيد ولكن لأي دولة؟ دولة القانون دون أي شك في خدمة الشعب، تستند إلى أسس ديمقراطية وذات شرعية تستمدتها من التأييد الواعي وثقة المواطن، دولة عصرية قوية وفعالة ولكن خاضعة للقانون، دولة ضامنة للمصالح العامة... وحامية وفي كل الظروف للمصالح العليا للجزائر في العالم...²⁵

وأكد هذا المنحى تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح هيكل الدولة الذي أوصى بضرورة إضفاء الطابع المهني على الخدمة العمومية من خلال تكييف أساليب الإدارة العمومية مع المستجدات الجدية للخدمة العمومية مما لها من دور في إضفاء علاقة متينة بين الدولة والمواطن مما يتطلب إعادة النظر في القانون الأساسي للوظيفة العمومية لإستعادة ثقة المواطن بالإدارة²⁶، ومن ثم تعزيز دور الدولة في الخدمة العمومية وجعلها قوة عمومية ترتبط بالمهام السيادية للدولة كما يرتبط بالدفاع عن المصالح العامة والتي تضمن التماسك الإجتماعي التي لا تستطيع تفويضها أو إقتسامها مع بقية الفواعل على العكس منها الخدمة العمومية التي تستطيع الدولة إقتسامها وتفويضها ويتوجب على الدولة صياغة نظم جديدة في مجال الخدمة العمومية.

لهذا كانت محاولة صياغة مفهوم جديد للوظيفة العمومية في الجزائر تهمض بالمهام المكلفة بها بشكل عصري فعال ونوعي يعزز ويقوي روابط المواطن بالإدارة العمومية عن طريق خدمة نوعية متميزة. فالوظيفة العمومية في النهاية هي إحدى ركائز البنية الأساسية التي يبني عليها التنظيم الإداري فلها إرتباط وثيق بمفهوم الدولة ودورها وأهدافها فهي إذن تجسيد لمظهر السلطة العامة في المجتمع، ومن أجل ذلك لا بد لها من جوانب مادية وعضوية لقيامها.

أما الجانب المادي فينصب على موضوع النشاط ودوره في الحياة العامة فهو مجموع الإختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب ممارستها بصفة مستمرة تحقيقا للمصلحة العامة في حين الجانب العضوي هو مجموع العاملين القائمين بالإدارة والمشخصين لها فهو يأخذ طابع العموم والسعة.

فمفهوم الوظيفة العمومية متعلق بشكل كبير بمفهوم الدولة ذاتها والأنشطة التي تسهر على تحقيقها وبما أن دور الدولة يختلف باختلاف الإيديولوجيات القائمة عليها فإن ذلك ينعكس على درجة الأهمية التي تعطى لكل عنصر من عناصر النشاط الإداري طبقا لإختلاف مبادئ ومنطلقات كل نظام²⁷

نشير في الأخير إلى أن المراد بالعموم في الوظيفة كونها لا تشمل نوعا من الخدمة دون غيرها، كما أنها لا تضم فئة من أعمال المرافق العامة دون باقي الفئات بل هي من العموم بحيث تشمل خدمة الدولة أيا كان نوعها وأيا كان القائم عليها²⁸

الفرع الثاني: الموظف العام: إذا كانت الوظيفة العمومية جهاز الدولة لتنفيذ سياستها العامة فإن الموظف العام الأداة الفعلية لتجسيد هذه السياسات ووضعها محل التنفيذ والتطبيق فبدونه لا يمكن لأي عملية إدارية أن تتم ولا يمكن أن تنجح أي عملية مهما كانت دقيقة، فهو إذن ركيزة الإدارة العمومية لتحقيق أهدافها، وبذلك فإن إصابة هذا العنصر الأساسي والمحوري في العملية الإدارية بالفساد يعنى ذلك الخلل التام في العملية الإدارية برممتها، لهذا فإنه من الضروري تحديد معنى ومفهوم الموظف العام لما له من تأثير على الجهاز الإداري حيث يتحدد هذا المفهوم بالنظر إلى الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، فإتساع نشاط الدولة وتدخلها في الميادين المختلفة يقود بالضرورة إلى التوسع في تحديد مفهوم الموظف العام.

فالموظف العام هو كل من يتولى وظيفة أو مهمة تابعة للدولة بصرف النظر عن العلاقة التي تربطه بالإدارة وبصرف النظر عن كون الوظيفة دائمة أو مؤقتة، فالموظف العام يمكن إعتباره كل من يشتغل لتحقيق مرفق عام أو كل من يخضع في علاقته بالدولة لقواعد القانون العام أو كل من يتقاضى مرتب من ميزانية الدولة²⁹ بتصفحنا لنص المادة الأولى من الأمر -03 06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي مفادها (يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تادية مهامهم في خدمة الدولة)

تفيد هذه الفقرة أن المشرع أخذ بالمفهوم الواسع للموظف العام وهو كل من يؤدي مهام في خدمة الدولة، وهذا فيما نرى هو الإطار العام لمعنى الموظف العام، ويمكن أن نعتمد في تأكيد هذا المعنى ما جاء في نص المادة الثانية من نفس الأمر (يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية)، ثم أعطى تحديد معنى أو ما يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية.

لكن فيما بعد حاول المشرع في نص المادة الرابعة من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أن يحصر معنى الموظف العام أو أن يحدد عناصر تضبط هذا المعنى من الناحية التقنية حيث نصت هذه المادة (يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري)

فإستخدام مصطلح يعتبر يعني تخصيص طائفة صغيرة من طائفة كبيرة وأضفى عليها هذا النعت إذا توفرت فيها هذه العناصر، وهي ديمومة الوظيفة، الترسيم في الرتبة ووجود سلم إداري.

في حين نجد قانون رقم -01 06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يحدد معنى الموظف العام:

- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في إحدى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معيناً أو منتخبا دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته؛
- 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؛

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. من هذا التحديد يظهر أن المشرع في هذا القانون قد وسع من مفهوم الموظف العام أو بالمعنى الدقيق قد وسع من مجال تطبيق قانون-06 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، لكن بوضع مقارنة بين قانون-06 01 والأمر-06 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يظهر أن هذا الأخير ينتهج نفس النهج في تحديد مفهوم الموظف يعني أن الأمر-06 03 إعتبر الموظف كل من يؤدي مهام لصالح الدولة بما فهم القضاة، العسكريين والبرلمانيين.

أي أن الإستثناءات المحددة ضمن هذا الأمر جاءت بخصوص الأحكام القانونية المتضمنة في هذا الأمر فقط، وهو ما يفسر التحديد التقني الذي جاء في نص المادة الرابعة من الأمر-06 03 يعتبر موظف كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري وهؤلاء هم المعنيون بالأحكام التي جاء بها الأمر-06 03 المتضمن القانون الأساسي العم للوظيفة العمومية.

ومن هذا المنطلق جاء تحديد ما يسمى بالمناصب العليا والوظائف العليا ضمن الأمر-06 03 حيث أن المناصب العليا هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلية أو وظيفية، وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية³⁰، أما الوظائف العليا فتتمثل في ممارسة مسؤولية بإسم الدولة قصد المساهمة المباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية³¹ هذا وقد خص المشرع الجزائري أنظمة قانونية أخرى للعمل في نشاطات وحالات محددة لنظام التعاقد³²، وهذا يدل على التوافق الكبير في الرؤى بين القانون-06 01 المتعلق بالفساد ومكافحته والأمر-06 03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية وبالنتيجة فإن الآثار المتعلقة بتنفيذ أو تطبيق أحكام القانونين ستكون متناسقة وهذا ما يشكل في النهاية نظاما قانونيا متوازنا للوقاية من الفساد ومكافحته في مستوياته المختلفة ومجالاته المتنوعة.

وعليه فإن الموظف العام وبإعتباره الحلقة الأساسية في العملية الإدارية وهو أداة التنفيذ وصاحب السلطة في تحقيق الأهداف العامة ومحل التأثير والتأثر داخليا أي في محيطه الوظيفي وخارجيا أي خارج محيطه الوظيفي قد يصبح مصدرا للفساد الإداري نتيجة هذه التأثيرات المختلفة، وبالتالي يرجع ذلك بالوبال على الوظيفة العمومية بأكملها فتصبح جهاز مريض لا يستطيع القيام بوظائفه نتيجة الشلل التي أصابته جراء الفساد الذي لحق به فبدلا من أن تكون الوظيفة العمومية أداة لتحقيق الصالح العامة تصبح سلعة يتاجر بها وتتحول سلطاتها إلى تحقيق أغراض شخصية ومصالح خاصة وهكذا تبتعد تماما عن مغزى وجودها وهي تحقيق المبادئ العامة للقانون في أرقى صورته وهو المساواة، العدل والحرية، ولا يجوز أن تسند الإمتيازات الإجتماعية سوى وفقا لإعتبارات الصالح العام³³

المبحث الثاني: مسالك الفساد الإداري إلى الوظيفة العمومية

الوظيفة العمومية بالمفهوم الموضوعي أو المادي يمكن إعتبارها مجموعة من النشاطات التي يقوم بها مجموعة من الموظفين وفق تكليف قانوني محدد هدفها تحقيق المصلحة العامة، عبر مجموعة من الإجراءات والأنماط المحددة وفقا للقانون، وهي بالمفهوم العضوي كيان إداري يضم مجموعة من الإدارات والمؤسسات العمومية أنشأت لتحقيق المصلحة العامة.

وبالتالي فإن الإلتحاق بهذا الكيان الإداري تحكمه مجموعة من المبادئ والإجراءات والأحكام التي ينبغي على الجميع إحترامها والسعي إلى تطبيقها وتجسيدها والإعتراف بالفساد الإداري طريقه إلى هذا الكيان الإداري كجهاز عام وعلى الموظف العام بإعتباره حلقة أساسية وعماد حركية الوظيفة العمومية.

لهذا أثرنا أن نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مسالك الفساد الإداري المتعلقة بالوظيفة العمومية في جانبها المادي في المطلب الأول ثم نقف على مسالك الفساد الإداري المتعلقة بالموظف العام في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مسالك الفساد الإداري المتعلقة بالوظيفة العمومية

سنتطرق في هذا المطلب إلى مسالك الفساد الإداري من خلال الإلتحاق بالوظيفة العمومية و مسالك الفساد الإداري المتعلقة بالمساس بمعايير تحقيق الوظيفة العمومية حتى يتسنى لنا معرفة مسالك الفساد إلى الوظيفة العمومية بصورة كاملة.

الفرع الأول: مسالك الفساد الإداري من خلال مبادئ الإلتحاق بالوظيفة العمومية: يعد الإلتحاق بالوظائف العمومية من الحريات العامة المعترف بها لكل المواطنين على قدم المساواة والتي يجب على الدولة بمؤسساتها أن تسهر على تحقيق هذا المبدأ أي مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية (يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون)³⁴

هذا في إطار المبدأ الدستوري العام الذي أقرته المادة 32 من الدستور (كل المواطنين سواسية أمام القانون..)³⁵

هذا وقد أقرت المادة 74 من الأمر -03 06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، هذا المبدأ حيث جاء فيها (يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العمومية)³⁶

لكن التساؤل الذي يطرح هو هل الشروط الذي جاء بها الأمر -03 06 تحقق مبدأ المساواة؟ لقد حددت المادة 75 من الأمر -03 06 جملة من الشروط للإلتحاق بالوظيفة العمومية:

- أن يكون جزائري الجنسية؛
- أن يكون متمتع بحقوقه المدنية؛
- أن لا يحمل شهادة السوابق القضائية ملاحظات تنافي وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.
- أن يكون في وضعية قانونية إتجاه الخدمة الوطنية.

- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها.

هذه الشروط الخمسة أساسية أو عامة للإلتحاق بالوظيفة العمومية ويمكن للإدارة تنظيم فحص طبي للتوظيف في بعض الأسلاك أو تحقيق إداري حسب نص المادة 76 و 77 من نفس الأمر.

إن هذه الشروط تدور حول محورين أو مبدئين أساسيين، مبدأ الولاء ومبدأ الجدارة والإستحقاق، وهو أمر طبيعي ومنطقي، فضمن هاذين المبدئين تعمل الإدارة على تحقيق المساواة لتولي الوظائف العامة فهو حسب المادة 34 من الدستور الجزائري هدف في حد ذاته (تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان...)

ومن ثم فإن التخلي والتهاون في أداء أو في تحقيق مبدأ المساواة من طرف الإدارة في الإلتحاق بالوظائف العمومية يؤدي إلى الفساد الإداري بإضعاف عنصر ومبدأ الولاء للدولة ومؤسساتها أو للإدارة التي ينتمي إليها الموظف ومن ثم إهدار مبدأ الجدارة والإستحقاق في تولي الوظائف العمومية والذي يؤثر تأثيرا بالغا على نوعية الخدمة العمومية وبالتالي على المرفق العام بإضعافه وشله وقد يصل به الحال إلى زواله.

ولهذا إعتبر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01-06 في بابه الثاني المعنون بالتدابير الوقائية في القطاع العام التوظيف على أنه من الضروري أن تراعى في عملية توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية ما يلي:

- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة؛
- الإجراءات المناسبة لإختيار وتكوين الأفراد المترشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد؛
- أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية؛
- إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد³⁷

هذه المبادئ والمحاور لا يمكن أن تجد طريقها إلى التطبيق إلا عبر منطلق تكريس فعلي قانوني واقعي على الإدارة العمومية (الوظيفة العمومية والموظف) بإعادة النظر في القانون الأساسي لأعوان الدولة بكل أسلاكه والمهام المنوطة بهم والبحث عن الوسائل التي تنمي المورد البشري وتحديث أساليب إدارة شؤون الموظفين بما يضمن السير الحسن للوظائف الجديدة للدولة، فتعزيز المؤسسات وأعوان الدولة وإستقرارهم يشكّلان ضمانات أساسية لممارسة فعلية، شفافة وإيجابية بما يتلائم مع مهام التنظيم ووضع المقاييس والمعايير والمراقبة والتقييم والتنبؤ لتنمية وظائف الدولة والتي تغير من خلالها مضمون الوظائف إلى القدرة الإحترافية والكفاءة في التسيير وتقديم الخدمات.

فمن الضروري إعادة النظر في المهام الرئيسية والإستشارية وإعادة ترتيب وظائف وهيكل الدولة وتحديد

الأعمال والمناصب الرئيسية في الدولة بما يضمن السير الحسن للمورد البشري مع تحديد شروط تولي هذه المناصب والحقوق والواجبات التي تنظمها والمبادئ التي تحكمها والتي تتمثل أساسا في مبدأ الإنسجام، أي إنسجام تقارير السلطة السياسية مع الإدارة الخاصة بتحسين برامجها ومبادئ عملها، مبدأ مسؤولية التخطيط والمراقبة لتحقيق المشاريع الاقتصادية، القانونية، الإدارية والتقنية، بما يضمن الإتحاد بين المسيرين في المجال السياسي والمسيرين في المجال الإداري والتي تتشكل بشرط إحترام مختلف الوحدات الإدارية والتنسيق بينها³⁸ وعليه فإن وجود سياسة متكاملة للوظيفة العمومية يحدد فيها الأهداف والإجراءات والموارد المالية والبشرية والروابط القانونية بين مختلف حلقاتها والمبادئ التي تحكمها وإحترام هذه المبادئ بالعمل على تكريسها بإرادة فعلية فعالة أمر لا مناص منه لحماية الوظيفة العمومية من مخاطر الفساد الإداري الذي قد يلحق بها.

الفرع الثاني: مسالك الفساد الإداري المتعلقة بالمساس بمعايير تحقيق الوظيفة العمومية: إن تردي الوظيفة العمومية وإصابتها بالعلل والفساد يرجع لعدم مراعاة الضوابط والمعايير المتعلقة بالشفافية والوضوح وتحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في الإلتحاق بالوظائف والوظائف العليا خاصة الرئيسية منها التنفيذية والإستشارية بعيدا عن كل إعتبار غير قانوني وغير مشروع.

فإلتزام الإدارة بالشفافية من خلال تحديد الشروط العامة والخاصة لتولي الوظائف العامة وفق قواعد العمومية والتجريد ومراعاة الأسس والمبادئ العامة في التوظيف خاصة مبدأ النجاعة والشفافية ومعايير موضوعية كالجدارة والإنصاف والكفاءة ضمانة أساسية لعدم إنحراف الإدارة بسلطتها في عملية التعيين في الوظيفة العمومية، فعلى الإدارة أن تلتزم بمراعاة إجراءات فتح المسابقات والإمتحانات والفحوصات المهنية والإعلان عن المناصب الشاغرة كما تحدد أساليب وطرق إختيار الموظفين وأن تلتزم بتحديد شروط التوظيف بشكل واضح بعيدا عن كل تعميم وغموض في إجراءات التوظيف والتعيين.

فقد تضمنت التعليمات الصادرة عن الوزير الأول سنة 2011 المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف والتي تهدف إلى إعادة تكييف إجراءات التوظيف في الوظيفة العمومية مع الحاجات الملحة للتنمية الوطنية وتحسين المرفق العمومي³⁹

لقد أعطت التعليمات السالفة الذكر دورا كبيرا للإدارات والمؤسسات العمومية في عمليات التوظيف بإعتبارها الفاعل الأساسي في ذلك حيث:

- يتوقف كل إجراء للتوظيف على شرط وجود المنصب المالي ذي الصلة لفائدة المؤسسة أو الإدارة المعنية؛
- يجب أن يحترم التوظيف مبدأ مساواة المواطنين في الإلتحاق بمناصب الوظيفة العامة؛
- إحترام الشروط البيداغوجية أو شروط المؤهلات المنصوص عليها في القوانين الأساسي الخاصة بكل سلك من أسلاك الوظيفة العمومية؛

- الحصول حسب الحالة وبصفة قبلية أو لاحقة على التأشيرات ذات الصلة التي تسلمها المديرية العامة للوظيفة العمومية.

هذا وقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 12-194 أحكاما تضيي مرونة كبيرة وتحاول أن تركز وتفعل مبدأ الشفافية في الإلتحاق بالوظائف العمومية⁴⁰، فعدم إلتزام الإدارة بالشفافية في شروط التوظيف وفي أنماطه من شأنه أن يوصل إلى الوظائف العمومية موظفين غير قادرين على أداء واجبات ومسؤوليات الوظيفة العامة، الأمر الذي ينعكس لا محالة سلبا على الأداء الإداري ونوعية الخدمة العمومية، وبالتالي عرقلة المرافق العمومية وقد يصل الحال إلى شلها كليا، لهذا فإن الإدارة مطالبة بقوة الإبتعاد عن كل مظاهر المحاباة أيا كان نوعها وعن كل مظهر غير قانوني لتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المرشحين لإثبات جداتهم وقدرتهم وفق شروط موضوعية مناسبة.

ومما يزيد في إلتزام الإدارة بالشفافية هو ضرورة تسبب أي قرار للرفض سواء كان شكليا أو موضوعيا فهو ضمانة هامة لحقوق المرشحين للحصول على فرصتهم لشغل الوظائف العامة. هذا ونجد تعليمات مختلفة تحاول توشي الشفافية وإحترام مبدأ المساواة وإقراره في تحقيق الإطار الأمثل لتولي الوظائف العمومية⁴¹، فيتوجب على الإدارة العمومية أن تمتنع عن كل تصرف يتعارض ويتناقض مع نص وروح هذا المبدأ من تمييز على أساس الدين أو العرق أو اللغة أو الجنس أو الإلتحاق الحزبي أو الجهوي ولا حجر لوظائف دون الأخرى لفئة دون الأخرى.

وهذا ما أكدت عليه المادة 27 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب أرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية والإجتماعية)⁴² هذا وإن سد الطريق على الفساد الإداري إلى الوظيفة العمومية يقتضي تطبيق صارم ومتكامل لمبدأ الجدارة والإستحقاق في الوظائف العامة لأنه وبكل بساطة لما له من تأثير على الوظيفة العمومية من حيث تأمين إحترام مبدأ المساواة من طرف الإدارة العمومية بمؤسساتها من جهة، ومن جهة أخرى يضمن للإدارة نفسها تحقيق مبدأ الملائمة والتكيف لإستمرار المرافق العمومية بإنتظام وإضطراب ضمن محيطها الداخلي والخارجي، هو في الوقت نفسه يعطي مصداقية قوية للإدارة إتجاه الغير بدعم مبدأ الثقة وترسيخها، كما أنه يزرع روح الطمأنينة في نفوس الموظفين والمرتفقين على حد سواء وبهذا تكون الإدارة قد أرسيت دعائم قوية لبقائها ورضا المرتفقين بها، وبالتالي بعث مبدأ الولاء في أصدق صوره وأبلغ مظاهره والذي يؤدي إلى أداء الوظائف بتفاني وصدق وإخلاص.

إن مبدأ الإستحقاق يكفل إختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل المسؤولية وإدارة الشؤون العامة بصورة متميزة لأنه يجعل من الكفاءة والصلاحية والمؤهلات العلمية والقدرات الشخصية والمواهب الفذة أساسا لإختيار الموظف العام، حيث يجعل إختيار الموظفين والإحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على

أساس المحاباة، فلا ينبغي أن يتم تعيين الموظفين على إعتبارات إقليمية أو قبلية أو علاقات عائلية أو شخصية أو ولاءات سياسية وبالخصوص المناصب والوظائف العليا في الدولة والمناصب الأساسية فيها، وإنما ينبغي أن يكون إنطلاقاً من مبدأ أساسي ومحوري هو مبدأ الجدارة والإستحقاق والذي يضمن كما أسلفنا مصداقية الإدارة العمومية وقدرتها على التكييف والإستمرارية.

هذا وإن تطبيق مبدأ الإستحقاق سيؤدي بالنتيجة إلى تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص وحصول الوظيفة العامة للأجدر دون أي إعتبار آخر غير مشروع فنجاح الإدارة العامة في تنفيذ مهامها يتوقف على مدى حسن إختيارها للموظف الكفأ وتعيينه في الوظيفة التي تتلائم ومؤهلاته وقدراته وإستعداداته دون تمييز لإعتبار أن الموظف الكفأ هو الذي يتوقف عليه مدى نجاح وسلامة تنفيذ ما ترسمه الدولة من سياسات، ويعهد إليه بتطبيق ما نضعه من تنظيمات في شتى المجالات وهو عنوان الدولة وتعكس تصرفاتهم في مواجهة المواطنين مدى ما بلغته بلادهم من وعي وتحضر وتقدم⁴³

ولقد حرص الصدر الأول لهذه الأمة في إختيار من يتولى الوظائف العمومية على عناصر موضوعية بحتة محاورها الأساسية الجوانب الشخصية (الخلقية والفطرية) وجوانب وظيفية (علمية وعملية)⁴⁴ فالإيمان بالطاقات البشرية الخلاقة في بناء وظيفة عمومية قوية أمر لا مناص منه وذلك عبر مد جسور الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن وبين الإدارة والموظف هي الكفيلة وحدها بتهيئة البيئة الملائمة للتعبير والنمو والإستفادة من الفروق الفردية بين الموظفين بدلا من إزالتها، الأمر الذي يؤدي إلى إظهار المبدعين والكفاءات العالية وذلك بالنظر إلى الموظف نظرة كلية وليست جزئية تملك بداخلها قدرات ودوافع للتطور والنمو وتحسين الأداء الوظيفي داخل جو من المساهمة الجماعية والتعبير الحر والمتبادل عن الآراء والأحاسيس في مواجهة المشاكل والمتغيرات الداخلية والخارجية بإستخدام سلطة وظيفية قادرة على إتخاذ القرار المناسب لحل كل النزاعات الوظيفية بدلا من إستخدامها كوسيلة لقوة أو كسلطة شخصية⁴⁵

نشير أن المشرع الجزائري قد ضمن شروط التوظيف، توفر شرط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها وأوقف الإلتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين⁴⁶، هذا من ناحية مطلوب وأساسي لكن يبقى ضرورة تكريس الجوانب الأخلاقية لدى كل مترشح للوظائف حتى يتسنى له الإمام بشكل متكامل بكل الجوانب اللازمة لتولي الوظيفة ومن ثم القيام بأعبائها بشكل مناسب.

المطلب الثاني: مسالك الفساد الإداري المتعلقة بالموظف العام

يمكن أن نعتبر أن الإخلال بالواجبات الوظيفية التي تشكل جانبا رئيسيا في الوظيفة العمومية هو إحدى أهم مداخل الفساد إلى الوظيفة العمومية حتى أنه عرف الفساد الإداري على أنه قيام الموظف العام وبطرق غير سوية بإرتكاب ما يعد إهدار لواجبات وظيفية فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا

إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية.

الفرع الأول: مسالك الفساد الإداري المتعلقة بإخلال الموظف العام بالواجبات المرتبطة بمهامه إتجاه الدولة: وهي الواجبات التي تقع على عاتق الموظف والمتعلقة بمسلكه الشخصي وتصرفاته الخاصة ويعتبر خرقها من أخطر صور الفساد الإداري التي يمكن أن يرتكبها الموظف ومن صورها المحافظة على كرامة الوظيفة حيث أن الموظف ملزم بالإبتعاد عن كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها وكل ما يمس بحسن سمعة الدولة وهيبتها حيث أنه ملزم بأن يتصرف بإحترام وبصفة لائقة ومركزه الوظيفي بحيث يكون سلوكه وتصرفاته مثالا وقدوة للأفراد والموظفين في الدولة، كما يجب عليه الإبتعاد عن مواطن الشبهات والإلتزام بحسن السيرة والخلق والسمعة الحسنة، وأن سمعته من سمعتها، فالكثير من تصرفاته الشخصية قد تؤثر في حسن سير المرفق العام وسلامته، وهذا ما نصت عليه المادة 42 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لذلك يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.

هذا وقد أُلزم المشرع الجزائري في المادة 41 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بممارسة مهامه بكل أمانه وبدون تحيز وذلك وفقا للمبدأ الدستوري المنصوص عليه في المادة 23 من الدستور 1996 «عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون»

إن الإخلال بهذا الإلتزام يفتح الباب على مصريه للمحاباة والمحسوبية والتي تؤثر تأثيرا بالغا على المرافق العامة وبشكل مباشر وهي مظهر خطير جدا من مظاهر الفساد الإداري بحيث يلغي كل المبادئ الأساسية للمرفق وللوظيفة العمومية من مبدأ المساواة والجدارة والإستحقاق والكفاءة وغيرها وهو ما يجب العمل وبكل صرامة لمحاصرته والقضاء عليه.

هذا وإن الموظف ملزم في كل الأحوال بالقيام بأعماله وإختصاصاته لتحقيق المنفعة العامة من خلال ما يمنحه القانون من سلطة دون أن يحيد عنها فيصبح عمله عرضة لعدم المشروعية، فقرارات الموظف لا بد أن تكون لأغراض مشروعة وإلا عد سلوكه أو أفعاله إنحرافا في إستعمال السلطة ومن ثم فسادا إداريا ومخالفة للمصلحة العامة في صورها المختلفة مجانية المصلحة العامة أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أو الإنحراف بالإجراءات، فهي في النهاية إستغلال السلطة العامة من قبل الموظف لجلب مصلحة خاصة مهما كان نوعها أو بهدف الإتجار بها وإستثمارها.

ولهذا وجب على المشرع حماية الإدارة من الموظف العام نفسه بأن يحظر عليه إستغلال نفوذه وسلطته الوظيفية لتحقيق مصالحه الخاصة أو مصالح فئة أو طائفة معينة، الأمر الذي يلحق أذى بالوظيفة العمومية وبجهاز الدولة، ومع خطورة هذا التصرف إساءة إستعمال السلطة إلا أن المشرع لم يشر إليه صراحة في قانون الوظيفة العمومية -06 03 رغم أنه مظهر خطيرا من مظاهر الفساد الإداري في الوظيفة العمومية.

إن الموظف العمومي هو الأداة والحلقة الأساسية كما أسلفنا التي تبنى عليها الإدارة العمومية، وبالتالي فهو من يعمل على تحقيق المهام والأهداف التي أنيطت بالإدارة العمومية فهو المرأة الحقيقية لصورة الإدارة فهو من يمثلها ويتصرف باسمها ولحسابها بل ويمتلك في هذا جزء من السلطة التي بواسطتها يحقق تلك المهام، وبالانحراف باستخدام تلك السلطة فيما لا يقره القانون يصبح خارق للقاعدة القانونية ومبدأ المشروعية التي تحكم أجهزة الدولة والإدارة العمومية بشكل عام.

ومن أجل هذا فإن إقرار المشرع الجزائري لمبدأ المشروعية وحكم القاعدة القانونية جعل من العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية أساسية وتنظيمية أي أن كل التصرفات والسلوكات التي تدخل في تحقيق الوظيفة العمومية والتي تعد واجب وظيفي أو إلزام وظيفي هي من إختصاص المشرع وحده أي أن تنظيم العلاقة بين الإدارة والموظف من الناحية الموضوعية أو المادية أي موضوع العلاقة ينظمها القانون بالدرجة الأولى، أي هو من الإختصاص النوعي للبرلمان (السلطة التشريعية).

وهذا ما اقره المؤسس الدستوري في نص المادة 140 من الدستور الجزائري ضمن البند الخامس والعشرون (الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي)⁴⁷ وحتى يكون الموظف على بينة من أمره وفي إطار قانوني مشروع إتجاه الإدارة العامة أو المؤسسة العامة التي ينتمي إليها أفرد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية -06 03 فصل للواجبات الوظيفية حدد فيها جملة من الواجبات والالتزامات التي يجب على الموظف القيام بها من أجل تحقيق مهامه وتحمل أعباء وظيفته ضمن إطار قانوني واضح، إن هذا التحديد المسبق لجملة من الواجبات الوظيفية فيه نوع من الحماية أو يتضمن حماية من نوع ما.

إن الغرض من تحديد هذه الواجبات والالتزامات للموظف هو معرفة هذا الأخير للإطار الذي ينبغي أن يعمل فيه والحدود التي لا يمكن له تجاوزها والمسؤوليات المناطة به وكيفية سيره في عمله ومعرفة مستويات الأداء المطلوبة منه، كما أن الهدف منها هو الإحتفاظ بقدر من السلطة يضمن كفاءة الإدارة ولا يتعارض مع ضرورة حماية الموظفين من إستغلال الإدارة لهم، فسلطة الإدارة لا تتيح لها التصرف دون أن تكون ملزمة ومقيدة وإلا تكون غير مشروعة إذا تجاوزت ضمانات حقوق الموظف وحرته⁴⁸ بتكريس وظيفة متكاملة داخليا وخارجيا تتميز بالشفافية والحياد وتتولى بالمسؤولية.

فالموظف حين يلتزم بالواجبات الوظيفية المحددة إنما يعكس بذلك صورة الدولة التي يمثلها ويعكس قوة الشخصية التي يمتلكها، فصورة الدولة التي يمثلها تكون من خلال إحترام سلطتها وتجسيد قوانينها وإحترامها وحمل الآخرين على إحترامها وتحقيق وحدة الجهاز الإداري الذي يعمل فيه من خلال الإلتزام بالطاعة والتخلي بالمسؤولية، أما قوة الشخصية التي يمتلكها فذلك يتجلى من خلال مراعاة حسن السلوك وواجب التعامل بأدب وإحترام مع الجميع داخل الإدارة وخارجها وواجب التعامل مع المرتفقين بلياقة ودون مماطلة، والإمتناع

عن تقبل الرشاوي من أي جهة كانت.

من خلال إستقراء واجبات الموظف عبر النصوص القانونية التي نظمت وتنظم الوظيفة العمومية يظهر لنا أن إعتبار تحقيق مبدأ الولاء للدولة وللإدارة العمومية بشكل عام واضح حيث نجد المادة 20 من الأمر -66 133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أزم الموظف على ضرورة إحترام سلطة الدولة والعمل على إحترامها والحفاظ على كرامة الوظيفة، في حين نجد المرسوم -85 59 أقر واجب إحترام الدولة وضمأن القيام بالمهام بكفاءة وفعالية وإحترام سلطة الدولة ومراعاة مصالح الأمة ومكاسب الثورة⁴⁹

أما الأمر -06 03 فقد رتب في المادة 40 منه على الموظف واجب إحترام سلطة الدولة وفرض إحترامها وفقا للقوانين وللتنظيمات وهو تأكيد واضح على ضرورة إحترام مبدأ المشروعية.

على العموم هناك إستقرار في النص القانوني على واجب إحترام سلطة الدولة ومنه يمكن القول أن هذا الواجب يعتبر محور الواجبات والإلتزامات الأخرى نظرا لإرتباط الموظف بالدولة وإعتبار أن الإدارة أداة عملية في يد الدولة لتجسيد إستراتيجيتها وأهدافها، أما الواجبات الأخرى فهي تتعلق بضرورة تكريس وظيفة متكاملة داخليا وخارجيا تتميز بالشفافية والحياد وتتحلّى بالمسؤولية.

الفرع الثاني: مسالك الفساد الإداري المتعلقة بإخلال الموظف بمهامه إتجاه إدارته: إن أداء العمل بدقة وأمانة يعتبر من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة وهو الذي يضمن إستمرار المرفق العام بانتظام وإطراد، وبالتالي فإن كل تصرف يصدر عن الموظف فيه ما يخالف هذا المبدأ يعرضه للمساءلة ومن صور التصرفات الخارجة عن نطاق هذا المبدأ الإهمال في أداء الوظيفة الذي يعتبر تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكلة إليه بحكم وظيفته والتقاعد عن القيام بواجبات الحيطة والحذر وهو أحد صور الفساد الإداري لأنه ينبئ عن سوء نية الموظف وقصده وإنحرافه عن أخلاقيات العمل الإداري وإستهتار بحسن سير الإدارة وعن غفلته واللامبالاة بأداء العمل الوظيفي والمحافظة على مصلحة الإدارة العامة لدرجة تعطيل المرفق العام عن أداء مهامه وذلك بعدم أداء الموظف لإختصاصاته الوظيفية بنفسه فلا يجوز له أن يتخلى أو يتنازل أو يوكل غيره لممارسة تلك الصلاحيات إلا عن طريق التفويض سواء تفويض الإختصاص أو تفويض التوقيع أو الحلول، فقد نص عليه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 41 فقرة 1 «كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه»

كما أن الموظف ملزم بإحترام أوقات العمل ومواعيده فلا يجوز له التغيب دون مبرر أو التأخر أو المغادرة باكرا أو قبل إنتهاء ساعات الدوام دون رخصة أو إضاعة الوقت في غير ما يقتضيه الواجب الوظيفي، فقد نصت المادة 207 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية «...لا يمكن للموظف مهما كانت رتبته أن يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها»

إن الإلتزام بمواعيد العمل ليس إلتزاما شكليا وإنما يجب أن يكون إلتزاما موضوعيا هدفه الأساسي قيام

الموظف بإختصاصاته خلال هذه الفترة بدقة وأمانة ونشاط وسرعة فيبذل فيه جهده وطاقته في حدود المعقول مراعيًا في ذلك مصلحة الإدارة اللازمة لحسن سير العمل الإداري⁵⁰

وقد ألزم المشرع الموظف بعدم التكاسل والتراخي في إنجاز الأعمال الموكلة له وعدم بذل الجهد اللازم لإنجاز الأعمال في الوقت المحدد واللامبالاة وهذا يؤدي إلى الركود وقمع الإبداع والإبتكار والعزوف عن المشاركة في إتخاذ القرارات وهذا يقتل روح التغيير والتجديد وعدم إرتباط الموظف بوظيفته وإدارته التي ينتمي إليها، وبالتالي يفقد رابط الإنتماء والولاء وهو مبدأ أساسي في الوظيفة العمومية التي تربط الموظف بالدولة والإدارة التي ينتمي إليها، وهذا ما أكدت عليه المادة 52 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية «يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون مماطلة».

حفاظًا على وحدة الجهاز الإداري في إجماله فإن الموظف العام ملزم بواجب الطاعة لرؤسائه فهو أصل عام يتحدد مفهومها وتفصيلات القيام بها وفق لتعليمات وأوامر الرؤساء⁵¹، فالسلطة الرئاسية ليست إمتيازًا أو حقا مطلقًا للرئيس الإداري وإنما هي إختصاص يمنحه القانون تحقيقًا للمصالح العام وحسن سير المرفق العام بإنتظام وإطراد وبفاعلية وكفاية وعلى أفضل وجه مما يحقق الرشادة الإدارية⁵²

ومما لا شك فيه أن عدم إلتزام المرؤوسين بتنفيذ أوامر رؤسائهم المشروعة يعد خروجًا عن السلطة الرئاسية وإنتهاكًا لها وإنحرافًا إداريًا وصورة من صور الفساد الإداري لأن أي إخلال بالإلتزام أو الواجب وعلى أي مستوى من مستويات الهرم الإداري يؤدي إلى خلل في سير المرفق العام.

هذا وقد سعى المشرع الجزائري للمحافظة على كيان الوظيفة العمومية بالإلتزام الموظف بكتمان الأسرار الوظيفية والذي يشمل كل الجوانب المادية والمعنوية والعضوية للوظيفة العمومية بكل مكوناتها وهذا ما نصت عليه المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية «يجب على الموظف الإلتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو إطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ما عدا ما تقتضيه المصلحة» وهذا فيه تحقيق لمصلحة الأفراد الذين لهم علاقة بالإدارة العامة وتحقيق المصلحة العامة في كلاهما يعزز من مصداقية الإدارة العامة يدعم ثقة المواطن بها، كم أن الموظف العام ملزم بأن يتفرغ لأداء مهامه الوظيفية فلا يجوز كأصل عام الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى وهو ما نصت عليه المادة 43 «يخصص الموظفون كل نشاطاتهم المهنية للمهام التي أسندت إليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه».

لكن مهما يكن من أمر، فإن الإخلال بهذه الواجبات يشكل خطأ أو مخالفة تستوجب المسؤولية أيًا كانت نوعها حيث نصت المادة 160 من الأمر -06/03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية «يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية»⁵³

بالمصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومحاربهته تم إصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والذي أخذ بهذه المبادئ بل جرم إنتهاك هذه الواجبات الوظيفية فجعل من التصريح بالممتلكات إلزام ضروري لضمان مبدأ الشفافية والحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية من جهة وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية من جهة أخرى⁵⁴، كما ألزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصالح العامة أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عادي.

لقد خصص المشرع ضمن هذا القانون أي قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بابا خاصا بتجريم الأفعال والسلوكات الخاصة بالموظفين العموميين والعقوبات المخصصة لها، ومن أهم تلك الأفعال والسلوكات نذكر ما يلي: مزية غير مستحقة، طلب أجر أو منفعة، إختلاس أو إتلاف أو تبديد أو حجز أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أية أشياء أخرى ذات قيمة، الغدر، الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم، إستغلال النفوذ، إساءة إستغلال الوظيفة، تعارض المصالح، أخذ فوائد بصفة غير قانونية، عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، تلقي الهدايا، الإثراء غير المشروع.

ما نلاحظه أن هناك تطابق بين النصين القانونيين قانون-06 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والأمر-06 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من أجل الوقاية من الفساد وغلق الطرق التي من شأنها إفساد الوظيفة العمومية.

وبهذا يمكننا القول أننا بصدد بناء إطار قانوني متكامل إبتداء من نص الدستور إلى النصوص القانونية الأخرى، لكن يبقى ضرورة تضمين بعض الأحكام القانونية في نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مثل عدم التعسف في إستعمال السلطة وإجراء التصريح بالممتلكات لإعتبار أنه قانون أساسي عام، وأن الوظيفة العمومية ليس مصدر للثراء، بعبارة أخرى محاولة إسقاط المبادئ والأحكام الدستورية في قانون الوظيفة العمومية لحمايتها من كل فساد إداري.

الخاتمة:

إن وقاية الوظيفة العمومية من الفساد الإداري ومكافحته يتوجب إحترام مبدأ المشروعية وحمل الآخرين على إحترامه وذلك عن طريق إقرار وإعمال مبادئ المساواة، الإنصاف، العدل والحرية ليس كشعار وإنما عبر إجراءات قانونية عملية، وبالتحصيل تجد الإدارة نفسها ملزمة بإنتهاج كل ما يحملها على إحترام ذلك من تحقيق مبدأ المساواة في التوظيف وفي التكوين وفي الحقوق خاصة حق الراتب كما تجد نفسها ملزمة بسن إجراءات لتحقيق مبدأ الملائمة والتأقلم في سبيل مواكبة محيطها الداخلي والخارجي حتى لا تجد نفسها بمعزل عن محيطها.

فالوظيفة العمومية ومن خلال قانونها الأساسي العام ومختلف القوانين الأساسية الخاصة بالأسلاك

الوظيفية المختلفة مدعوة وبالخصوص لحمايتها من الفساد الإداري إلى:

- صياغة مدونة لأخلاقيات المهنة تخص كل سلك بذاته يقوم الموظف بالإطلاع عليه وإمضائه ويودع في ملفه الخاص بمساره المهني بحيث يكون إطار مرجعي للمبادئ العامة؛

- إعادة النظر في شروط التوظيف العامة منها والخاصة بإعمال العنصر الأخلاقي بشكل واضح؛

- إضفاء مبدأ الشفافية على التوظيف ومحاولة تبسيط إجراءاتها؛

- إعمال مبدأ الجدارة عن طريق إبراز العنصر الذاتي الشخصي والعنصر العلمي أي الكفاءة الشخصية والكفاءة العلمية؛

- إحداث داخل كل إدارة مرشد أخلاقي أو مستشار مهني أو مراقب وظيفي يرجع إليه يختص بالمسائل التوجيهية وبالخصوص ما يتعلق بالتعسف في استخدام السلطة مع تقنينه كواجب وظيفي في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية؛

- إعادة النظر في شبكات الأجور بما يتناسب مع تحقيق حياة كريمة للموظف العام بتحقيق مبدأ الكفاية؛

- ضمان التكوين المتواصل والدائم للموظف قصد تحقيق مبدأ الملائمة والمواكبة بصفة قبلية وبعديّة، أي قبل التوظيف وبعده؛

- إيجاد أطر لمكافحة الموظفين المحسنين الأكفاء بالترقية والعلوّة والتكوين.

مع هذا كله فإن الوقاية خير من العلاج فتفعيل وإعمال مبادئ المساواة والعدالة والمساءلة والحرية وتنظيم المؤسسات العمومية والشفافية في تسيير الشأن العام عناصر تساهم في تجفيف منابع الفساد وتؤسس لدولة الحق والقانون إذا ما وجدت إرادة جماعية جادة.

- الهوامش:

1- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منصور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، مجلد 5، ص 3412.

2- الراغب الإصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ط 2، 2001، ص 381.

3- محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ط 1، الكتاب الثالث، ص 335.

4- سورة المائدة الآية 64

5- سورة البقرة الآية 30

6- مسلم بن حجاج النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ج 3، ص 1220.

7- ابن منظور، لسان العرب، المرجع السابق، كتاب 4، ص 295.

8- علي بن هادية وأصحابه، القاموس الجديد، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط 7، سنة 1991، ص 23.

9- عامر خياط، «مفهوم الفساد» المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والإقتصادي في الأقطار العربية، الدار العربية للعلوم، لبنان، سنة 2006، ص 48.

- 10- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 يونيو 1966 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.
- 11- الأمر -06 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.
- 12- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات والأمر -66 155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 48.
- 13- قانون رقم -06 01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية رقم 14.
- 14- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، خطاب رئيس الجمهورية عند أدائه اليمين الدستورية سنة 1999.
- 15- مرسوم رئاسي رقم -2000 372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، جريدة رسمية رقم 71.
- 16- مرسوم رئاسي -04 128 المؤرخ في 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، جريدة رسمية رقم 26.
- 17- قانون -06 01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية رقم 14 المعدل والمتمم بموجب الأمر -10 05 المؤرخ في 26 أوت 2016، جريدة رسمية رقم 50، ثم بالقانون -11 15 المؤرخ في 02 أوت 2011، جريدة رسمية رقم 44.
- 18- عبد الكريم الخثيران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية، الرياض، سنة 2003، ص 21.
- 19- السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المطبعة المصرية، القاهرة، سنة 2003، ص 44.
- 20- Sam vaknin, crime and corruption, united press international, Skopje, Macedonia, 2003, p18.
- 21- أنظر المرسوم الرئاسي -04 128 المتضمن المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.
- 22- مأخوذ عن عبد الخالق فاروق، الفساد في مصر، دراسة اقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، سنة 2006، ص 10.
- 23- الأمر -03 06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.
- 24- المرسوم الرئاسي -2000 372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها.
- 25- خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجزائر بتاريخ 25/11/2000.
- 26- Voir « Rapport générale du comite de la réforme les structures et des mission de l'état , publier mai 2000, p 28- 35.
- 27- عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، سنة 1966، ص 5 وما بعدها.
- 28- محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، دار المعارف، دون سنة نشر، ص 195.
- 29- أنظر: - عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العمومية، القاهرة، سنة 1966، ص 4 وما بعدها.
- فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1970، ص 402.
- فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 195.
- 30- أنظر، المادة 10 من الأمر -06 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.
- 31- أنظر، المادة 15 فقرة 2 من نفس القانون، مرجع سابق.

32- أنظر، الفصل الرابع، الأنظمة القانونية الأخرى للعمل، المادة 19 إلى 25 من الأمر-06 03، السالف الذكر.

33- راجع، المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادرة في 26 أوت 1789.

34- أنظر، المادة 63 من الدستور الجزائري الصادر بالقانون رقم -16 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية رقم 14.

35- الدستور الجزائري، المرجع السابق.

36- الأمر-06 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، مرجع سابق.

37- أنظر، المادة 03 من القانون-06 01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

38- تقرير العام للجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، ص 280، مرجع سابق.

39- تعليمة الوزير الأول رقم 01 المؤرخة في 11 أفريل 2011 تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية، رئاسة الحكومة، الجزائر، 2011.

40- المرسوم التنفيذي -12 194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 الذي يحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، جريدة رسمية رقم 26.

41- تعليمة رقم 38 المؤرخة في 02 أوت 2008 تحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية والبرامج المتعلقة بها للالتحاق بمختلف رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، الأمانة للحكومة.

- المنشور رقم 07 المؤرخ في 28 أفريل 2011 يتعلق بمعايير الإنتقاء في المسابقات على أساس الشهادات للتوظيف في رتب الوظيفة العمومية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، رئاسة الجمهورية، الجزائر.

42- أنظر الأمر رقم -06 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

43- محمّد أحمد فتحي البناني، الشفافية في العمل الإداري، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، سنة 2001، ص 15.

44- أنظر تفصيل ذلك، محمد كرد علي، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة، سنة 2013.

45- علي محمد عبد الوهاب، التدريب الإداري، منشورات محمد، الإدارة العامة، الرياض، ص -180 187.

46- أنظر المادة 75 و79 من الأمر-06 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

47- الدستور الجزائري الصادر بقانون -16 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

48- بوعلام سنوسي، قانون الوظيفة العمومية، طبعة جديدة، دار النشر العربية، الدار البيضاء، سنة 2013، ص 5.

49- أنظر، المادة 21 من المرسوم -85 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية رقم 13.

50- محمد أنيس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة إخوان مورافتي، القاهرة، سنة 1982، ص 120.

51- سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 2007، ص 165.

- 52- في تفصيل ذلك أنظر، عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984، ص 6 وما بعدها.
- 53- أنظر في ترتيب المسؤولية مقالنا بعنوان الإلتزام بكتمان السر المهني في قانون الوظيفة العمومية، مجلة الدراسات القانونية، العدد 05، جانفي 2017، دار التل للطباعة، ص -68 53.
- 54- أنظر، المادة 04 من القانون -06 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.