

الديوان المركزي لقمع الفساد
بين الاستقلالية النظرية والتبعية الفعلية
Central office of repression on corruption
Between theoretical independence
And actual dependence

د. نادية تياب

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

nadia.tiab@hotmail.com

تاريخ الارسال: 2020/05/17 تاريخ القبول: 2020/12/23 تاريخ النشر: مارس 2021

المخلص:

تفعيلا لسياسة مكافحة الفساد أنشأ المشرع الديوان المركزي لقمع الفساد كلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد وبذلك تعززت الآليات المؤسساتية في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بهيئة قمعية متعددة الاختصاصات.

وانطلاقا من أن استقلالية أي جهاز أو هيكل ضماناً لفعاليتها نص المشرع على استقلالية الديوان.

غير أن استقراء النصوص المنظمة له أثبت وجود ثغرات فادحة جعلت استقلاليته نسبية وفي تبعية واضحة للسلطة التنفيذية سواء من الناحية العضوية أو من الجانب الوظيفي.

الكلمات المفتاحية:

الفساد، الديوان المركزي لقمع الفساد، الاستقلالية، السلطة التنفيذية، التبعية.

Abstract:

Proceeding from the independence of any organ or structure to ensure its effectiveness, the legislator provided for the independence of the Diwan.

However, the extrapolation of the texts organizing the Central office of repression on corruption proved that there are huge gaps that made the Central office independence relative, whether from an organic or a functional aspect, making the Central office in dependence on the executive authority.

Keywords:

Corruption, Central office of repression on corruption, Independence, The executive branch, Subordination.

مقدمة:

بنقشي الفساد وتتنوع صوره ومظاهره على العديد من الدول، بات من الضروري انتهاج استراتيجية متعددة الأوجه باعتماد أساليب ووسائل حديثة. أمام هذا الوضع سارعت الدول إلى إعداد الكثير من برامج الإصلاح ركزت فيها على الإصلاح الإداري الذي أصبح ضرورة حتمية يملئها الواقع فمواجهة الفساد لا يكون من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية بل بتبني استراتيجية شاملة وجدية. الجزائر على غرار نظيراتها من الدول استشعرت مبكراً بمساعي وجهود جبارة في مجال مكافحة الفساد.

من هنا تبرز أهمية دراسة الموضوع لما يخلفه الفساد من آثار فتاكة على اقتصاديات الدول وأمنها الاجتماعي واستقرارها السياسي، إذ أضحى من التهديدات الجديدة لمقومات الأمن القومي.

الواقع أن المشرع الجزائري قد أعطى أهمية كبيرة لمكافحة الفساد كان ذلك بإصداره لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته¹ متضمناً آليات وتدابير وقائية وردعية وحتى عقابية سواءً في القطاع العام أو الخاص.

هذا فضلاً عن آليات ذات طابع مؤسساتي تجسد في جانبه الوقائي في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أنشأها المشرع ونظمها بترسانة من النصوص القانونية التشريعية وتنظيمية وجاء بعدها التكريس الدستوري سنة 2016¹.

¹ - قانون رقم 06-01، الصادر بتاريخ 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية، العدد (14) بتاريخ 08 مارس 2006، متمم بأمر رقم 10-05، الصادر بتاريخ 26 غشت سنة 2010، الجريدة الرسمية، عدد (50)، بتاريخ 1 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بقانون رقم 11-15، الصادر بتاريخ 02 أوت 2011، الجريدة الرسمية، عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.

- وبتعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2011 تضمن في جوهره هيئة ذات طابع ردعي قمعي تمثل في الديوان المركزي لقمع الفساد².
- استحداث الديوان جاء تنفيذا لعدة التزامات وطنية ودولية يمكن إجمالها في:
- خطورة الفساد وارتباطه بالجريمة المنظمة، إذ أضحي من التهديدات الجديدة العابرة للحدود إضافة إلى الظروف الأمنية الداخلية التي كانت تتربص بالاستقرار السياسي والاجتماعي للبلاد.
 - تكريس محتوى الاتفاقيات الدولية المناهضة للفساد التي صادقت عليها الجزائر³.
 - تنفيذ تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد لسنة 2009¹.

¹ - إذ تنص المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية". قانون رقم 16-01 الصادر بتاريخ 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد (14)، بتاريخ 7 مارس 2016.

² - بموجب القانون رقم 11-15، المرجع السابق.

³ - إذ صادقت الجزائر على عدة اتفاقيات في هذا المجال نذكر:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، الصادر بتاريخ 19 أبريل 2004، الجريدة الرسمية، عدد (26)، بتاريخ 25 أبريل 2004.

- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد المعتمدة في مابوتو في 11 يوليو سنة 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، الصادر بتاريخ 10 أبريل سنة 2006، الجريدة الرسمية، عدد (24) بتاريخ 16 أبريل 2006.

- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249، الصادر بتاريخ 8 سبتمبر سنة 2014، الجريدة الرسمية، عدد (55)، بتاريخ 23 سبتمبر 2014.

-تنظيم الهيئة تضمن الكثير من نقاط الضعف أهدم الغاية من وجودها لاسيما نص المادة 22 الذي أدى إلى كبح نشاطها والانتقاص من فعاليتها². ورغم تأكيد المشرع على استقلالية الديوان إلا أن معالم قصور هذه الاستقلالية قد بدا واضحا من الناحية العضوية والوظيفية أدت إلى هشاشته والمساس بفعاليتها. فمن خلال هذه الورقة البحثية نسعى إلى إلقاء الضوء على السياسة التي انتهجها المشرع في تنظيمه لأحكام الديوان وذلك بالوقوف على العقبات التي تحول دون تحقيق استقلاليته والكشف عن الثغرات والانزلاقات القانونية التي أدت إلى فشله في تنفيذ استراتيجية مواجهة الفساد على الأقل في جانبه القمعي.

فالغاية من هذه الدراسة توضيح معالم محدودية استقلالية الديوان سواء من الناحية العضوية (المبحث الأول) أو من الناحية الوظيفية (المبحث الثاني) وذلك بالاعتماد كأصل وكأساس على المنهج النقدي التحليلي للنصوص التي جاء بها المشرع في هذا المجال ففيما تتجلى مظاهر القصور في استقلالية الديوان؟

المبحث الأول: قصور استقلالية الديوان المركزي لقمع الفساد من الناحية العضوية
ورد تعريف الديوان في نص المادة الثانية من أحكام المرسوم الرئاسي 11-426 بنصها "الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد"³.

¹ - تعليمة رئاسية رقم 3 مؤرخة في 13 ديسمبر 2009 متعلقة بتفعيل مكافحة الفساد. فأهم ما نصت عليه في الجانب المؤسسي ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي للأعمال الإجرامية.

² - إذ تنص المادة 22 من قانون 06-01 صراحة على " عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء".

³ - مرسوم رئاسي رقم 11-426، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر سنة 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية، عدد (68)، بتاريخ 14 ديسمبر

يتضح من نص المادة أن الديوان ليس بسلطة إدارية تصدر آراء وقرارات في مجال مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة للهيئة فهو جهاز للبحث والتحري عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيه على القضاء¹.

فهو أداة عملية وإطار لتظافر الجهود في عمليات التصدي لجرائم الفساد ومكافحتها، يضم ضباط من الشرطة القضائية مكلفون بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد وفقا لقانون الإجراءات الجزائية².

وبالرغم من نص المشرع على أن الديوان هيئة مستقلة إلا أن معالم الحدّ من استقلاليته ظهرت في تبعيته هيكلية للسلطة التنفيذية (المطلب الأول) وفي وضعية أعضائه اتجاهها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تبعية الديوان إدارياً للسلطة التنفيذية

تنص المادة 3 بعد تعديلها بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209 على "يوضع الديوان لدى وزير العدل، حافظ الأختام" بعدما وضع لدى وزير المالية.

على العموم سواء تم وضع الديوان تحت سلطة وزير المالية أو وزير العدل هي قرائن لا تتماشى ومتطلبات الاستقلالية، إذ تجعل منه جهازا تابعاً للسلطة التنفيذية

2011، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209، الصادر بتاريخ 23 يوليو 2014، الجريدة الرسمية، عدد (46)، بتاريخ 31 يوليو 2014.

¹ - لمزيد من التفصيل راجع: محمد ياسين بوزوبنة، " الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية لمكافحة جرائم الفساد"، الملتقى الوطني حول آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي بين الواقع والمأمول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، يومي 18 و19 ديسمبر 2018، ص9.

² - وهو ماجاء النص عليه صراحة في المادة 24 مكرر 1 فقرة 2 من الأمر رقم 10-05، المرجع السابق.

سيؤدي لا محالة إلى عدم قدرته على تحقيق أهدافه في مواجهة الفساد فهو جهاز كما يصفه البعض ولد ميتاً¹.

أما عن تنظيمه الهيكلي فنجد أن المرسوم الرئاسي 11-426 في المواد 10 إلى 18 يبين أنه منظم من مدير عام ومديريتين إحداهما للتحري والأخرى للإدارة العامة. الواضح أن المشرع لم ينظم هذا الجهاز بطريقة كافية ويظهر ذلك من خلال المركز القانوني الضعيف لمديرياته من جهة وتقسيمه إلى مديريتين فقط وعدم تدعيمه بالهيكل اللازمة لأداء مهامه على أكمل وجه، إذ حصرت أهم الصلاحيات في مديرية واحدة تتمثل في مديرية التحريات وفي ذلك إقبال لكالها وعرقلة لدورها في مكافحة الفساد².

إذ تجمع بين الرقابة والاقتراح من جهة والقمع من جهة أخرى يفترض أن توزع على هياكل متعددة لتقوم كل مصلحة بالمهام المنوطة بها³.

¹ - عبد العالي حاحا، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2013، ص 505.

² - حسب المادة 11 من أحكام المرسوم الرئاسي 11-426 تنظم مديرية التحريات في شكل مديريات فرعية يحدد عددها بقرار مشترك بين وزير العدل حافظ الأختام والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

ليصدر ذلك القرار سنة 2013 وتطبيقا لنص المادة 2 منه فإن مديرية التحريات تتشكل من:

- المديرية الفرعية للدراسات والأبحاث والتحليل

- المديرية الفرعية للتحقيقات القضائية

- المديرية الفرعية للتعاون والتنسيق

قرار مؤرخ في 10 فيفري 2013 يحدد التنظيم الداخلي للديوان المركزي لقمع الفساد، الجريدة الرسمية، عدد (32) بتاريخ 23 يونيو 2013.

³ - لمزيد من التفصيل أنظر: الحسين عيادة، "فعالية الإطار المؤسسي في مكافحة الفساد الإداري"، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و 7 فيفري 2019، ص 10.

ولضمان فعالية هذه الصلاحيات عزز المشرع القواعد الإجرائية للمتابعة القضائية بالنص على تعديلين هامين:

- تمديد الاختصاص المحلي ليشمل كامل الإقليم الوطني.

- إحالة مهمة النظر في جرائم الفساد إلى المحاكم ذات الاختصاص الموسع¹.

الأمر الذي أدى إلى انفراد مصالح الشرطة القضائية التابعة للديوان بالتحقيق في الرشاوى التي دفعت في إنجاز الطريق السريع شرق غرب والصفقات المشبوهة التي تمت في سوناطراك، أفضت أولى التحريات توجيه تهمة الرشوة لمسؤولين مدنيين وعسكريين يتمتعون بمناصب هامة في الدولة².

المطلب الثاني: تحكم السلطة التنفيذية في أعضاء ومستخدمي الديوان

تنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي 14-209 على "يُسَيَّر الديوان مدير عام يُعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل، حافظ الأختام، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها".

وعليه يتم تسيير الديوان عن طريق مدير عام يعين بمرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من وزير العدل.

إذا كان حرص المشرع على ضمان الاستقلالية في عمل الديوان وتسييره³ فتعيين المدير بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من وزير العدل بعدما كان من وزير المالية يمس بهذا المبدأ، خاصة وأن إنهاء المهام يكون بذات الطريقة تطبيقاً

¹ - جاء تعديل قانون الإجراءات الجزائية سنة 2020 لتوضيح الإجراءات المعمول بها في جرائم الفساد راجع المواد 40 مكرر 1 و 2 و 3 من الأمر رقم 20-04، الصادر بتاريخ 30 غشت سنة 2020، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد (51)، بتاريخ 31 غشت 2020.

² - جميلة الفار، "واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد"، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، العدد 2، 2016 ص 461.

³ - راجع نص المادة 3 من أحكام المرسوم الرئاسي 11-426، المرجع السابق.

لقاعدة توازي الأشكال هذا ما يحد من فعاليته كجهاز للتصدي لكل أشكال الفساد، الأمر الذي يفتح مجال التشكيك في النوايا الحسنة والعزيمة القوية للسلطات المختصة في المضي نحو محاربة الفساد¹.

من جهة أخرى لم يحدد المشرع عضوية الأعضاء بعهدة معينة ومدى قابليتها للتجديد كما فعل بالنسبة للهيئة.

نشير في هذا الصدد أن عدم اقتران تعيين الأعضاء بمدة معينة سيسمح للجهة المحتكرة لسلطة التعيين التأثير عليهم بعزلهم في أي وقت حالة عدم الاستجابة لرغباتها وهذا ما يمس بشكل واضح باستقلالية هؤلاء.

كما نصت المادة 7 من أحكام المرسوم الرئاسي 11-426 على بقاء ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين التابعين للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم، كما أن رواتبهم تدفع من إدارتهم الأصلية زيادة على ذلك تدفع لهم تعويضات على حساب ميزانية الديوان².

أمام عدم تمتع مستخدمي الديوان بالاستقلالية الإدارية بحكم تبعيتهم لمؤسساتهم وإدارتهم الأصلية وبالتالي للسلطة التنفيذية خاصة ما تعلق بالمنح والعلاوات والترقيات وغيرها من المزايا المالية يلغي وجود أية استقلالية خاصة إذا كانت الإدارة المعنية بالرقابة إدارتهم الأصلية فكيف يتسنى لهم البحث والتحري أمام هذه التبعية³.

¹ - سفيان موري، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانوني الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، الجزائر، 2012، ص119.

² - راجع نص المادة 25 من أحكام المرسوم الرئاسي 11-426، المرجع السابق.

³ - لمزيد من التفصيل أنظر هاني صوادقية، "فعالية الديوان المركزي لقمع الفساد"، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و7 فيفري 2019، ص7.

هي مؤشرات توضح وتجزم على عدم التمتع بأي استقلالية عضوية بحكم التبعية الواضحة للسلطة التنفيذية، خاصة فيما يتعلق باختيار وتعيين واستمرار وجود الأعضاء فكيف سينجح هؤلاء في مكافحة الفساد¹.

ليتعزز الديوان بامكانيات بشرية من شأنها دعم عمله الميداني ومواصلة البحث والتحري في مجال مكافحة الفساد ومختلف أشكال المساس بالاقتصاد الوطني والمال العام كان ذلك بصدور القرار الوزاري المشترك سنة 2020.

الذي جاء تطبيقا لأحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي 11-426، يهدف هذا القرار إلى تحديد عدد الموظفين التابعين لوزارة المالية الموضوعين تحت تصرف الديوان بالشكل الآتي:

5 موظفين عن المفتشية العامة للمالية

2 عن المديرية العامة لأماك الدولة

2 عن المديرية العامة للخزينة

2 عن المديرية العامة للمحاسبة

2 عن المديرية العامة للجمارك

2 عن المديرية العامة للضرائب²

الملاحظ أنه رغم الإفراج عن القرار المنتظر منذ 2011 يبقى الموظفين المعينين الموضوعين تحت تصرف الديوان تابعين لوزارة المالية فلا مجال إذن للحديث عن استقلالية هؤلاء إتجاه السلطة التنفيذية.

¹ - لمزيد من التفصيل أنظر أحمد لعروسي، " فعالية الديوان المركزي كآلية لقمع الفساد "، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و 7 فيفري 2019، ص7.

² - راجع نص المادة 2 من القرار الوزاري المشترك، الصادر بتاريخ 26 مارس سنة 2020، يحدد عدد الموظفين التابعين لوزارة المالية الموضوعين تحت تصرف الديوان المركزي لقمع الفساد، الجريدة الرسمية، عدد(26)، بتاريخ 3 مايو 2020.

الواضح من تشكيلة الديوان أنه مصلحة خالصة للشرطة القضائية باستثناء مستخدمي الدعم التقني والإداري أو الأعوان العموميين الذين لهم من الكفاءة في مجال مكافحة الفساد.

طبيعة التشكيلة تعبر عن الثقة الممنوحة لجهاز الشرطة القضائية في مكافحة الفساد والتي لم يكتسبها إلاّ بعد الجهود التي بذلها والنتائج التي حققها في مكافحة الجريمة التي خولته امتلاك ديوان متخصص في كشف جرائم الفساد¹.

وبذلك يضطلع بإجراء تحريات وتحقيقات حول الجرائم المتعلقة بالفساد وكل الجرائم المرتبطة بها عند الاقتضاء وتقديم مرتكبيها أمام الجهات القضائية المختصة². غير أن وضع الديوان تحت تبعية ورقابة وزير العدل يجعله تابع لامحالة للسلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: محدودية استقلالية الديوان المركزي لقمع الفساد من الجانب الوظيفي
لمعرفة مدى اعتراف المشرع باستقلالية الديوان من الناحية الوظيفية يجب البحث عن مؤشراتهما سواء من خلال وسائلها القانونية المتمثلة أساساً في مدى تمتعه بسلطة اتخاذ القرار (المطلب الأول) أو من خلال الوسائل المالية المتمثلة في مدى اعتراف المشرع باستقلالته المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حصر سلطات الديوان في اتخاذ القرار

تتجلى استقلالية الديوان في حرية اختياره لمجموع القواعد التي تقرر كيفية تنظيمه وسيره دون مشاركة أية جهة أخرى، كما تظهر في عدم خضوع نشاطه للسلطة التنفيذية.

¹ - سعاد حايد، "دور الشرطة القضائية في كشف جرائم الفساد"، الملتقى الوطني الثاني حول الفساد وآليات معالجته، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 4 و 5 أفريل 2012، ص 115.

² - إذ يتدخل الديوان في كل جرائم الفساد بصورها المختلفة المنصوص عليها في المواد من 25 إلى 47 من قانون 06-01، المرجع السابق.

جدير بالذكر أن هذه الأحكام جاء التأكيد عليها في ظل المرسوم الرئاسي 11-426 في نص المادة 14 بنصها " يكلف المدير العام للديوان، على الخصوص، بما يأتي:.....

- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي".

ويأتي المرسوم الرئاسي 14-209 مخالفا لكل التوقعات إذ سُجل تراجع المشرع عن موقفه، إذ جاءت المادة 18 منه لتنص صراحةً على " يحدد التنظيم الداخلي للديوان بقرار من وزير العدل، حافظ الأختام".

واضح من النص أن الديوان ممثلا في شخص مديره ليست له أية سلطة سواء في سن النظام الداخلي أو في المصادقة عليه فتكون استقلالية الديوان من هذا الجانب معدومة.

كما نصت المادة 14 من أحكام المرسوم الرئاسي 14-209 في فقرتها الأخيرة على " إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى وزير العدل، حافظ الأختام".

باستقراء نص المادة يتضح جليا أن المدير العام للديوان بعد إعداده للتقرير السنوي يكون ملزماً بإحالته إلى وزير العدل حافظ الأختام ليكون هذا الأمر مظهرًا من مظاهر التقييد نتيجة الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل على النشاطات السنوية للديوان.

ويبقى التساؤل عن مصير التقرير السنوي بعد عرضه على السلطة المذكورة بمعنى لماذا سكت المشرع وتجاهل إجراءات النشر والإشهار الخاصة بهذا التقرير الذي يعتبر ضمانا هامة لتحقيق الشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

جدير بالذكر أنه منذ إنشاء الديوان لم يصدر عن رئيسه إلا تصريحاً واحداً مفاده أن 40 ألف من مختلف القطاعات الاقتصادية قيد التحقيق على مستوى الديوان¹.

¹ - نقلا عن جميلة فار، المرجع السابق، ص 472.

المطلب الثاني: إنعدام مصادر تمويل الديوان

أهم آثار الشخصية المعنوية المتمتع بذمة مالية مستقلة أي التمتع بميزانية مستقلة التي تظهر بامتلاك مصادر تمويل خارج الإعانات التي تقدمها الدولة والاستقلالية في وضع وتنفيذ السياسة المالية بالإضافة إلى استقلالية تسييرها.

باستقراء النصوص المنظمة للديوان لم ينص المشرع على استقلاليته من الناحية المالية بل ونجد أحكاما تدعمها، إذ تنص المادة 23 من أحكام المرسوم الرئاسي 11-426 بعد تعديلها على "يعد المدير العام ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير العدل حافظ الاختام".

اشتراط موافقة وزير العدل على ميزانية الديوان يعني حتمًا سيمارس نوعًا من الرقابة، مما يقلص من استقلاليته من الناحية الوظيفية كما أنّ إمكانية عدم الموافقة وارد خاصة لما لا يستجيب الديوان لضغوطات الجهاز التنفيذي.

لم يكتف المشرع من كبح معالم الإستقلالية إذ جاء نص المادة 24 ليؤكد أن "المدير العام أمر ثانوي بصرف ميزانية الديوان".

بمعنى أن الأمر بالصرف الرئيسي وزير العدل بشكل ينقص من صلاحيات المدير العام وبالتالي إضعاف مركزه القانوني في مواجهة السلطة التنفيذية¹. هي عوامل من شأنها التقليل من حرية الديوان في التصرف بذمته المالية ومن ثمّ المساس باستقلاله المالي، يترتب على ذلك عدم تمتعه بحق النقاضي إذ لا يحق

¹ - جدير بالذكر أن وجود جهاز لا يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية يتعارض مبدئيًا مع نص المادة 36 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تلزم كل دولة طرفًا في الاتفاقية أن تمنح الهيئات المختصة في مجال مكافحة الفساد ما يلزم من الاستقلالية لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية دون أي تأثير. لمزيد من التفصيل أنظر عفاف لامية العياشي، "الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية رديعة لمكافحة الفساد"، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و 7 فيفري 2019، ص5.

لمديره تمثيل الديوان أمام القضاء فالوزير هو المستأثر بهذه الصلاحية وبالتالي فهو جهاز خاضع للسلطة التنفيذية ولأوامرها.

يؤدي إلى القول بأن الديوان لا يتعدى أن يكون مصلحة من المصالح الخارجية لوزارة العدل التي تخضع للتسيير والإدارة المباشرة لوزيره¹.

لهذا يبقى عمل الديوان إداري بحت لا يختلف عن عمل مختلف الهيئات والمؤسسات الرقابية الأخرى خاصة أمام انعدام الاختصاصات القضائية وهو ما يتناقض مع طبيعته وتكليفه القانوني بأنه مصلحة عملياتية للشرطة القضائية².

خاتمة:

يحتاج عصرنا هذا إلى تفعيل أدوات التصدي للجرائم لا سيما بعد إظهار مجرمي الفساد لقدرات هائلة في التخطيط والتنظيم، فحاول المشرع مواجهته بنصه على هيئات منها ما يحقق سياسة الوقاية ومنها ما يجسد فكرة الردع قمعاً للفساد والمفسدين.

فتفعيل سياسة الوقاية من الفساد ومكافحته، يستدعي إنشاء هذا النوع من الهيئات وتعزيز ما يكفل تعاونها تحقيقاً للغاية التي يرمي إليها وجود قانون 06-01 المتمثلة أساساً في "تجسيد استراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته" على نحو يُعبر عن وجود إرادة سياسية صادقة في الوقوف في وجه الفساد أو على الأقل الانتقاص من مظاهره وآثاره.

فجاء الديوان المركزي لقمع الفساد في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد لذا كلف بعدة صلاحيات في إطار البحث والتحري عن الفساد إلا أنه أثبت عدم فعاليته لعدم استقلاليته من جوانب عدة يمكن إجمالها في:

- تبعية الديوان لوزير العدل بعد تعيينه لوزير المالية جعله تابعا منقاداً للسلطة

التنفيذية.

¹ - عبد العالي حاحا، المرجع السابق، ص 205.

² - الويزة نجار، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري، الجزائر، 2014 ص 253.

- عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي رغم المهام الخطيرة الموكلة له المتمثلة أساساً في البحث والتحري عن جرائم الفساد، فالشخصية المعنوية والاستقلال المالي أهم الضمانات المجسدة لاستقلالية أي هيئة أو جهاز من الناحية الوظيفية.

- المساهمة المحتمشة للديوان المركزي في تفكيك خلايا الفساد واقتصار دوره في الواقع على جمع ملفات الفساد.

- عدم وجود ضمانات من شأنها حماية المركز القانوني للأعضاء في التصدي للضغوطات التي قد تمارس عليهم.

تبعاً لذلك يمكن القول بأن الدولة غير جادة في تجسيد استراتيجيات محاربة الفساد لعدم تفعيل هيئات ومؤسسات مكافحة الفساد وترسيخ معالم عدم استقلاليتها عن السلطة التنفيذية.

وفي سبيل تعزيز مكانة الديوان المركزي لقمع الفساد وضمان فعاليته يمكن تقديم بعض الاقتراحات والتوصيات لعلها تثري المنظومة القانونية في هذا المجال على النحو الآتي:

- تحديد مدة تعيين الأعضاء وجعلها قابلة للتجديد حماية لهم من أشكال التوقيف التعسفي.

- إيجاد مصادر تمويل ذاتية للديوان تحقيقاً لفكرة الاستقلال المالي وما ينتج عنها من آثار قانونية هامة مع ضرورة جعل مديره أمراً رئيسياً بصرف الميزانية.

- النص الصريح على نشر وإشهار التقارير السنوية الخاصة بنشاطات الديوان فهو ضمانة هامة لتحقيق الشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

- تجسيد التعاون بين ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان وغير التابعين له وذلك بالتطبيق الصارم لأحكام تعديل قانون الإجراءات الجزائية الجديد منعا لنفاذ بعض جرائم الفساد عن المتابعة القضائية.

- تطوير سبل التعاون بين مختلف أجهزة مكافحة الفساد بجعل دور الديوان مكملًا لدور الهيئة مع قطع كل علاقة تبعية بأي دائرة وزارية أو مصالح عليا ضمانا لنزاهة هذه الأجهزة وتجسيد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا / قائمة المصادر:

أ-الدستور

1- قانون رقم 16-01، الصادر بتاريخ 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد (14)، بتاريخ 7 مارس 2016.

ب-الاتفاقيات:

1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، الصادر بتاريخ 19 أبريل 2004، الجريدة الرسمية، عدد (26)، بتاريخ 25 أبريل 2004.

2- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد المعتمدة في مابوتو في 11 يوليو سنة 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، الصادر بتاريخ 10 أبريل سنة 2006، الجريدة الرسمية، عدد (24) بتاريخ 16 أبريل 2006.

3- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249، الصادر بتاريخ 8 سبتمبر سنة 2014، الجريدة الرسمية، عدد (55)، بتاريخ 23 سبتمبر 2014.

ج- النصوص القانونية:

• النصوص التشريعية:

1- قانون رقم 06-01، الصادر بتاريخ 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد (14) بتاريخ 08 مارس 2006، متمم بأمر رقم 10-05، الصادر بتاريخ 26 غشت سنة 2010، الجريدة الرسمية، عدد (50)، بتاريخ 1 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بقانون رقم 11-15، الصادر بتاريخ 02 أوت 2011، الجريدة الرسمية، عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.

2- أمر رقم 20-04، الصادر بتاريخ 30 غشت سنة 2020، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد (51)، بتاريخ 31 غشت 2020.

• النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رئاسي رقم 11-426، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر سنة 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، الجريدة الرسمية، عدد (68)، بتاريخ 14 ديسمبر 2011، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209، الصادر بتاريخ 23 يوليو 2014، الجريدة الرسمية، عدد (46)، بتاريخ 31 يوليو 2014.
- 2- تعليمة رئاسية رقم 3 مؤرخة في 13 ديسمبر 2009 متعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.
- 3- قرار مؤرخ في 10 فيفري 2013 يحدد التنظيم الداخلي للديوان المركزي لقمع الفساد، الجريدة الرسمية، عدد (32) بتاريخ 23 يونيو 2013.
- 4- قرار وزاري مشترك، الصادر بتاريخ 26 مارس سنة 2020، يحدد عدد الموظفين التابعين لوزارة المالية الموضوعين تحت تصرف الديوان المركزي لقمع الفساد، الجريدة الرسمية، عدد (26)، بتاريخ 3 مايو 2020.

ثانيا / قائمة المراجع:

أ- الرسائل الجامعية:

• رسائل الدكتوراه

- 1- الويزة نجار، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الاخوة منتوري، الجزائر، 2014.
- 2- عبد العالي حاحا، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2013.

• مذكرات الماجستير

- 1- سفيان موري، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانوني الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، الجزائر، 2012.

ب- المقالات:

- 1- جميلة الفار، "واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد"، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، العدد 2، 2016، ص ص (458-479).

ج- المداخلات في الملتقيات والندوات:

- 1- أحمد لعروسي، "فعالية الديوان المركزي كآلية لقمع الفساد"، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و7 فيفري 2019.
- 2- الحسين عيادة، "فعالية الإطار المؤسسي في مكافحة الفساد الإداري"، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و7 فيفري 2019.
- 3- السعيد زناتي، "هيئات مكافحة الفساد في الجزائر"، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و7 فيفري 2019.
- 4- سعاد حايد، "دور الشرطة القضائية في كشف جرائم الفساد"، الملتقى الوطني الثاني حول الفساد وآليات معالجته، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 4 و5 أبريل 2012.
- 5- عفاف لامية العياشي، "الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية رديعة لمكافحة الفساد"، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و7 فيفري 2019.
- 6- محمد ياسين بوزوينة، "الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية لمكافحة جرائم الفساد"، الملتقى الوطني حول آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي بين الواقع والمأمول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، يومي 18 و19 ديسمبر 2018.
- 7- هاني صواقية، "فعالية الديوان المركزي لقمع الفساد"، الملتقى الوطني حول مدى فعالية مكافحة جرائم الفساد بين الاتفاقيات الدولية والتشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 6 و7 فيفري 2019.