

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد في الجزائر

Institutional mechanisms to fight corruption in Algeria

ط / د. حنان مختاري
طالبة دكتوراه أستاذة متعاقدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة علي لونيبي - البلدية 2-

د. وليد شريط
أستاذ محاضر - أ-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة علي لونيبي - البلدية 2-

Walid.cheriet@gmail.com

تاريخ النشر: 2020/03/01	تاريخ القبول: 2020/01/17	تاريخ ارسال المقال: 2020/01/12
-------------------------	--------------------------	--------------------------------

المرسل: د. وليد شريط

د. وليد شريط. ط/د. حنان مختاري

الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد في الجزائر

الملخص باللغة العربية :

منذ إصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006 بذلت الجزائر العديد من الجهود في مكافحة الفساد الإداري تمثلت اساسا في استحداث أجهزة رقابية جديدة متخصصة كالديوان المركزي لقمع الفساد، وتنصيب الهيئات المنصوص عليها قانونا كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وكذا تفعيل دور الهيئات الرقابية الأخرى كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وذلك تجسيدا لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 الرامية إلى تفعيل مكافحة الفساد نظرا لأهمية الرقابة في مكافحة الفساد الإداري فهي بمثابة صمام أمان للعمل على الحيلولة دون وقوعه فلأبي مدى حققت هذه الآليات الجدوى من نشأتها أم هي مجرد حبر على ورق دون فعالية.

الكلمات المفتاحية : وقاية مكافحة هيئة ، ديوان ، مفتشية ، خلية.

الملخص المداخلة باللغة الإنجليزية:

Since the issuance of the Law on Preventing and Combating Corruption in 2006, Algeria has made many efforts to combat administrative corruption, mainly through the creation of new specialized oversight bodies such as the Central Bureau for the Suppression of Corruption, and the inauguration of legally stipulated bodies such as the National Authority for Prevention of Corruption, as well as activating the role of other oversight bodies such as the Accounting and Inspection Board The Finance Ministry, as an embodiment of the President's instructions No. 03 of 2009 aimed at activating the fight against corruption, given the importance of oversight in combating administrative corruption, as it is a safety valve to work to prevent it from occurring, to what extent have these mechanisms achieved serious Which of its origins or is it merely ink on paper without effectiveness

Key words : body protection prevention, bureau, inspectorate, cell.

مقدمة :

تعد ظاهرة الفساد من الظواهر القديمة التي عرفتتها المجتمعات الإنسانية على مر العصور وارتبط وجودها أكثر بظهور الأنظمة السياسية خاصة بعد تشكيل الدولة الحديثة، غير ان حدثها تزايدت في العصر الحديث وما شهدته من تطورات، إذ أصبحت ظاهرة عالمية تجاوزت الحدود الزمانية والمكانية ومست كل الدول سواء الغنية او الفقيرة¹

ويعتبر الفساد من أخطر المشكلات التي تواجه الدولة بسبب تعدد مظاهره وصوره خاصة في ظل التغيرات التي يشهدها المجتمع الدولي الحالي نتيجة إفرات العولمة وظهور فواعل جديدة مما أدى الى تراجع دور الدولة وبالتالي أصبح الفساد ظاهرة عالمية تجاوزت حدود الدولة ولم يعد باستطاعتها التحكم فيها ولا مكافحتها لوحدها امام التطور الهائل الذي عرفه الاقتصاد العالمي بالأخص التجارة العالمية الحرة و ما تشهده حركة رؤوس الأموال من ديناميكية متسارعة ناهيك عن التطور التكنولوجي هذا ما زاد في إلغاء الحدود وبالتالي تنامي وتعدد ظاهرة الفساد الى درجة عجز السياسات والآليات لمكافحتها في كثير من الدول واصبحت عاملا مهددا لاقتصاداتها ولمسار التنمية فيها².

وتعتبر الجزائر من الدول التي لم تكن بموضع افضل مقارنة بباقي الدول التي تعاني من الفساد بشتى انواعه سواء المالى او السياسي او الإداري إذ صنفت خلال السنوات الاخيرة ضمن القائمة السوداء واعتبرت من بين الدول العاجزة عن مكافحة الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد ان الجزائر تلميذ غير نجيب في مكافحة الفساد وفق تقريرها لسنة 2015 وجاء ترتيب الجزائر حسب مؤشر الفساد الذي تعده المنظمة في كل سنويا في المرتبة 88 من بين 168 دولة والمرتبة 108 سنة 2016.

إن المتتبع لجهود الجزائر في مكافحة الفساد يجد انها استطاعت أن تخطو خطوة جيدة نوعا ما من خلال إنشاء العديد من الأجهزة والآليات الخاصة بمكافحة الفساد منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد والديوان الوطني لمكافحة الفساد ومجلس المحاسبة ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع طرحنا الإشكالية:

ما مدى فعالية دور الآليات المؤسساتية الرقابية والإدارية التي سعت الجزائر لإنشائها لمواجهة موجة الفساد التي اجتاحت مختلف القطاعات ؟
ولمعالجة هاته الإشكالية ارتأينا أن تكون المعالجة من خلال خمس محاور استعراضا لمدى فعالية كل هيئة من الناحية الوظيفية مع عرض البناء الهيكلي المؤسساتي كلما دعت إلى ذلك الضرورة العلمية لا غير.

-المحور الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

-المحور الثاني : الديوان المركزي لقمع الفساد.

-المحور الثالث :المفتشية العامة للمالية:

-المحور الرابع: مجلس المحاسبة.

-المحور الخامس : خلية الاستعلام المالي

المحور الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

في إطار الجهود الرامية الى الوقاية من الفساد ومكافحته أنشأ المشرع الجزائري هيئة في غاية الأهمية اسندت لها مهمة التصدي لظاهرة الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا وهذا بموجب قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم والتي تنص المادة 17 منه على ما يلي "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"

إن الوقوف على مدى دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته يقتضي منا التعرف أولا لنظامها القانوني من حيث طبيعتها وتشكيلتها وتنظيمها ومهامها وصلاحياتها واخيرا تقييم دورها في مكافحة الفساد³

أولا :النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

خصص المشرع الجزائري الباب الثالث من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هذا بالإضافة الى المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم والذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴.

وعلى غرار التشريعات المقارنة أنشأ المشرع الجزائري هيئة متخصصة في مكافحة الفساد وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهذا بموجب القانون 01/06 المعدل والمتمم والذي نص في الفقرة الأولى من المادة 18 على طبيعة الهيئة كما يلي " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئاسة الجمهورية "

اما عن تشكيلتها فلم يحدد المشرع الجزائري تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وانما أحال ذلك على التنظيم وعليه صدر المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12⁵ والذي نص في مادته 05 على ما يلي " تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة اعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها "

وفيما يلي تفصيل تشكيلة الهيئة :

-أ/ رئيس الهيئة :

إن تعديل نص المادة 05 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم اصبح يثير التساؤل حول المركز القانوني لرئيس الهيئة خاصة ان المشرع لم يشير إليه في الصياغة الجديدة غير انه بالرجوع الى المادة 10 من المرسوم المذكور اعلاه نجد ان رئيس الهيئة هو نفسه رئيس مجلس اليقظة والتقييم .

ويعين وفقا للمادة 05 من المرسوم السابق بموجب مرسوم رئاسي اي ان رئيس الجمهورية هو الذي يستأثر بسلطة تعيين الرئيس.

ويتولى المهام الأتية وفقا للمادة 09 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم :

- إعداد برنامج عمل الهيئة
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم
- تمثيل الهيئة لدي السلطات والهيئات الوطنية والدولية
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها ان تشكل مخالفة جزائية الى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء
- وبالإضافة الى هذه المهام يتولى ايضا رئيس الهيئة وفقا للمادة 21 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم، مهام مالية حيث يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي رئيس مجلس اليقظة والتقييم وهو الأمر بالصرف.

ب/ مجلس اليقظة والتقييم (أعضاء الهيئة):

تضم الهيئة وفقا للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم مجلس اليقظة والتقييم يتكون من رئيس وستة أعضاء وقد حددت هذه المادة طريقة تعيينهم ،حيث يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي أسوة بالرئيس هذا ويمكن تجديد عهدة الأعضاء والرئيس لمرة واحدة كما يمكن إنهاء مهامهم بنفس الطريقة. اما عن مهام مجلس اليقظة والتقييم فتتمثل وفقا للمادة 11 من المرسوم رقم 413/ 06 المعدل والمتمم في إبداء الرأي في المسائل التالية:

- __ برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه
- __ مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد
- __ تقارير وأراء وتوصيات الهيئة
- __ المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة
- __ تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها ان تشكل مخالفة جزائية الى وزير العدل حافظ الأختام
- __ الحصيلة السنوية للهيئة

اما عن كيفية سير مجلس اليقظة فقد بينت المادة 15 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم ذلك كما يلي: حيث يجتمع مجلس اليقظة والتقييم مرة كل ثلاثة اشهر بناء على استدعاء من رئيسه، ويمكن ان يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه

يعد الرئيس جدول اعمال كل اجتماع ويرسله الى كل عضو قبل خمسة عشر يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع وتقلص هذه المدة بالنسبة للاجتماعات غير العادية دون ان تقل عن ثمانية ايام ويجزر محضر عن اشغال الهيئة.

-ج/ تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

وضحت المادة 06 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم تنظيم الهيئة كما يلي " تزود الهيئة لأداء مهامها بالهيكل الآتية:

1 الأمانة العامة:

ويرأسها أمين عام والذي يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة على الخصوص بما يأتي: تنشيط عمل هيكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها والسهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة وتنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة⁶.

قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس:

نصت المادتان 06 و12 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم قبل التعديل على تسميتها "مديرية الوقاية والتحسيس" غير ان المرسوم رقم 64/12 وفي اطار اعادة هيكلة الهيئة نص على هذا الجهاز تحت تسمية "قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس"

2 قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات:

لم يخصص المشرع في ظل المرسوم 413/06 المحدد لتشكيلة وتنظيم الهيئة قسما مخصصا لمسألة تلقي ومعالجة التصريح بالامتلاكات و انما اسند لمديرية التحليل والتحقيقات مهمة القيام بذلك غير ان المرسوم 64/12 رأى أنه من المناسب تخصيص قسما او جهازا مستقلا لمعالجة مسألة تلقي التصريحات بالامتلاكات وذلك لأهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد، ولم يحدد تشكيلة هذا القسم ولا كيفية عمله.

3 قسم التنسيق و التعاون الدولي:

استحدث المشرع هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم ولم يحدد تشكيلة هذا القسم وكيفية سيره وعمله .

-ثانيا : اختصاصات الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد ومكافحته ومدى فعاليته :

ستنطلق إلى الاختصاص قم مدى فعاليته كما هو أت :

-أ/ اختصاصات الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد و مكافحته:

اعادت تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد تنظيم هذه الهيئة وقصرها على الجانب الوقائي على المستوى الوطني والتعاون الدولي في هذا المجال اما المكافحة والمواجهة فقد استحدث لها جهاز ثاني هو الديوان المركزي لقمع الفساد⁷ وتمثل هذه المهام فيمايلي⁸:

— القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من اجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته.

— تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته وضمان حفظه واستعماله

— اعداد تقارير دورية لنشاطاته هذا ويجب الإشارة الى انه من اجل اداء الهيئة لمهامها على احسن وجه سمح لها المشرع بطلب مساعدة أي إدارة او مؤسسة او هيئة عمومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته كما يمكنها الاستعانة بأي خبير او مستشار او هيئة دراسات يمكن ان تفيدها في اعمالها طبقا للتنظيم المعمول به⁹.

— تلقي التصريحات بالامتلاكات رؤساء و اعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بصورة مباشرة دون باقي الموظفين السامين او القياديين كرئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء و اعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري و اعضاءه ورئيس مجلس المحاسبة والقضاة والذين يصرحون بممتلكاتهم امام الرئيس الأول للمحكمة العليا اما الموظفين العاديين الذين تحدد قائمتهم بقرار من مديرية الوظيفة العامة وكذا الموظفين الذين يشغلون مناصب ووظائف عليا في الدولة بصورة غير مباشرة.

— جمع واستغلال العناصر التي يمكن ان تؤدي الى المتابعات القضائية والسهر على اعطائها الوجهة المناسبة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها

ب/ فعالية الهيئة في اطار مكافحة الفساد :

منح المشرع الكثير من الصلاحيات للهيئة قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة والتي يغلب عليها الطابع الوقائي و التحسيسي وهذا بالإضافة الى محدودية الدور الرقابي لها كما ان سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية في حالة معارضة احدى جرائم الفساد مقيدة الى حد بعيد:¹⁰

1-/ غلبة الطابع الاستشاري و التحسيسي على مهام الهيئة:

إن الشيء الملاحظ على اختصاصات الهيئة ان معظمها ذات طابع استشاري فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلا ان دورها ينحصر اساسا في الوقاية وليس المكافحة ويظهر ذلك من خلال الطبيعة الاستشارية لمهام الهيئة من خلال اصدار التقارير وابداء الآراء والتوصيات¹¹ وكذا اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد في مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والاموال العامة.

2-/ محدودية الدور الرقابي للهيئة:

ان صلاحية الاتصال بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد يثير تساؤل وجدل حول طبيعة وعمل الهيئة، فتزويدها بسلطات البحث والتحري في جرائم الفساد يجعل منها جهاز قمعي لكن مع ذلك فإن صلاحية البحث والتحري تتعارض مع الطابع الإداري للهيئة وعدم تزويدها صراحة بصلاحيات الضبط القضائي.¹²

3-/ تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية:

توصل الهيئة الى وقائع ذات علاقة بأفعال الفساد يمكن ان يتم عن طريق: — بمناسبة القيام بالمهام الرقابية العادية: من خلال جمع المعلومات واستغلالها وتحليلها والتحري فالهيئة رغم تمتعها بالشخصية المعنوية واهلية التقاضي إلا انها ليست مخولة بتحريك الدعوى العمومية مباشرة عن طريق احالة الملف

الى النائب العام المختص اقليميا وانما قيد المشرع سلطتها في تحريك الدعوى العمومية بضرورة إخطار وزير العدل ولا تملك الهيئة حق الاحتجاج على رفض وزير العدل تحريك الدعوى العمومية او حفظ الملف¹³.

— بمناسبة تلقي التصريح بالامتلاكات:الهيئة المختصة بتلقي التصريحات بالامتلاكات المنتخبين المحليين وكذا الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب ووظائف عليا وكذا الموظفين الذي تحدد قائمتهم عن طريق مقرر من مدير الوظيفة العامة فالهيئة الحق في دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريح فإذا اكتشفت ان هناك وقائع ذات وصف جزائي كان يكون إثراء غير مشروع او عدم التصريح بالامتلاكات او التصريح الخاطئ بالامتلاكات فليس من حقها تحريك الدعوى العمومية وانما ملزمة بإخطار وزير العدل الذي يعود له حق تحريك الدعوى العمومية.

المحور الثاني : الديوان المركزي لقمع الفساد.

تنفيذا لتعليمه رئيس الجمهورية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي اكدت على وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها وهذا على الصعيدين المؤسساتي والعملياتي واهم ما نص عليه في المجال المؤسساتي هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونيا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها¹⁴ وهذا تأكد بصدر الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتمم للقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي أضاف في الباب الثالث مكرر والذي بموجبه تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد غير انه أحال الى التنظيم فيما يخص تحديد تشكيلته وتنظيمه وكيفيات سيره.

وقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره.

أولا :الطبيعة القانونية للديوان:

لم يحدد الأمر رقم 05/10 المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 الطبيعة القانونية للديوان وانما أحال ذلك على التنظيم حيث خصص المرسوم الرئاسي 426/11 المحدد لتشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره في الفصل الأول منه لتبيان طبيعة الديوان وخصائصه وبالرجوع الى المواد 02 و03 و04 من هذا المرسوم ان الديوان هو آلية مؤسسية انشئت خصيصا لقمع الفساد تتميز بجملة من الخصائص تميزها عن الهئية وتساهم في بلورة طبيعتها القانونية وتحديد دورها في مكافحة الفساد وتمثل في :

أ- **الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية:** وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم 426/11 بصريح العبارة " الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في اطار مكافحة الفساد" وبهذا لا يختلف عن باقي اجهزة الضبطية القضائية فهو جهاز غالبية تشكيلته ضباط واعوان الشرطة القضائية الذين ينتمون الى وزارتي الدفاع والداخلية.

ب- **تبعية الديوان لوزير المالية:** وفقا للمادة 03 من المرسوم السابق ذكره فإن الدوان يوضع لدى وزير المالية والملاحظ ان تبعية الديوان لوزير المالية يفقده استقلالته ويقلص دوره في مكافحة الفساد ويجعل منه

جهازا تابعا للسلطة التنفيذية اسوة بمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية لان استقلالية الديوان هي الضامن الوحيد لتحقيق اهدافه في مواجهة الفساد بعيدا عن اي تأثير.

- ج/ عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي:

لم يمنح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للديوان وهذا رغم المهام الخطيرة التي يقوم بها والمتمثلة في البحث والتحري عن جرائم الفساد فالمدير العام يعد ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير المالية¹⁵ هذا الاخير هو الذي يملك سلطة الأمر بالصرف في هذا المجال اما المدير العام فهو أمر ثانوي بالصرف لميزانية الديوان ،ان عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية يعتبر عدم اعتراف من السلطة التنفيذية باستقلالية هذا الجهاز فهو جزء لا يتجزأ منها وبالتالي فهو خاضع لأوامرها وتعليماتها وبالتالي عدم ضمان المشرع الاستقلالية لهذا الديوان يتنافى وسياسته في مكافحة الفساد ويجعل منه جهاز ولد ميتا¹⁶.

ثانيا: تشكيلة ومهام الديوان:

نستعرض في هذا الصدد البناء البشري والتشكيلي ثم المهام في كل نقطة على حدة :

-أ/ تشكيلة الديوان : حدد المشرع تشكيلة الديوان في الفصل الثاني من المرسوم الرئاسي رقم 426/11

وهذا في المواد من 06 الى 09 وحسب المادة 06 منه يتشكل الديوان من :

__ ضباط واعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني

__ ضباط واعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية

__ اعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد

هذا بالإضافة الى تدعيم الديوان بمستخدمين للدعم التقني والإداري كما نصت المادة 09 من المرسوم السالف ذكره انه يمكن للديوان ان يستعين بكل خبير او مكتب استشاري او مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

-ب/ مهام الديوان :

منح المشرع الديوان العديد من الاختصاصات والمهام ذات الطابع القمعي ينهض بها ضباط الشرطة القضائية التابعين له ولضمان ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في القيام بمهامهم في مكافحة الفساد قام المشرع بتعزيز القواعد الإجرائية للمتابعة القضائية لهذه الجرائم بالنص على تعديلين في غاية الأهمية:

__ تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني

__ إحالة مهمة النظر في جرائم الفساد الى المحاكم ذات الاختصاص الموسع(الأقطاب المتخصصة).

ثالثا: دور الديوان في مكافحة الفساد:

أنشأ المشرع الديوان بموجب الأمر رقم 05/10 ومنحه سلطة البحث والتحري عن جرائم الفساد بما فيها مختلف صور ومظاهر الفساد وهذا ماكدته المادة 24 مكرر منه ولقد فصلت المادة 05 من المرسوم رقم 426/11 في صلاحيات الديوان بدقة وحددتها كما يلي:

— جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن افعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله

— جمع الأدلة والقيام بالتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول امام الجهة القضائية المختصة وهذه النقطة من أهم عناصر الاختلاف بين الهيئة والديوان، فالمشرع لم يمنح الهيئة سلطة تحريك الدعوى العمومية مباشرة وانما الزمها بإخطار وزير العدل الذي يعود له سلطة تحريك الدعوى العمومية من عدمها في حين ان الديوان دعمه المشرع بآلية تحريك الدعوى العمومية مباشرة

— تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية

— اقتراح كل اجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة

المحور الثالث: المفتشية العامة للمالية:

تم إحداث المفتشية العامة للمالية الهيئة الرقابية الدائمة بمقتضى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 وهي تحت السلطة المباشرة لوزير المالية وقد حدد اختصاصها في بداية الأمر المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22¹⁷ وقد اعاد تنظيمها المشرع الجزائري في سنة 2009 و 2010.

أولا: صلاحيات المفتشية العامة للمالية في مجال مكافحة الفساد :

تقوم المفتشية العامة للمالية بدور هام في مكافحة الفساد بواسطة مهامها الرقابية المذكورة في المواد 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 ويمكن إجمال الصلاحيات الرقابية فيمايلي :

— أ/ الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي: لقد بينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي السابق الذكر مجال الرقابة والهيئات المعنية كما يلي:

تمارس رقابة المفتشية العامة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتمارس الرقابة ايضا على:

— المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

— هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري

— وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة او الهيئات العمومية.

— كل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني

والملاحظ ان المشرع وفقا للمادة 02 لم يخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة وهذا رغم انها تشهد انتشارا وتفشيا واسعا للفساد.

غير ان المشرع استدرك الوضع واخضع هذه المؤسسات لرقابة المفتشية العامة للمالية وهذا بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009/02/22 والذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية¹⁸.

ب- / الرقابة على استعمال الموارد:

وهو ما وضحته المادة 03 من المرسوم رقم 272/08 حيث تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات او الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية و التي تطلب الهيئة العمومية خصوصا من اجل دعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية . ويمكن ان تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة او جماعة محلية او هيئة عمومية بصفة تساهمية او في شكل إعانة او قرض او تسبيق او ضمان. والرقابة على التسيير المالي والمحاسبي وكذا على استعمال الموارد يتم من خلال قيام المفتشية العامة بالتأكد من العناصر الآتية:

— سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التحقيق الداخلي

— التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك

— إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها

— دقة المحاسبات وصدقها و انتظامها

— مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف

— شروط تعبئة الموارد المالية

— تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل التسيير.

وفي سبيل قيام المفتشية العامة للمالية بمهامها الرقابية دعمها الجزائري بعدة آليات تستطيع بواسطتها أداء دورها على أكمل وجه ،وتطبيقا لهذا تقوم المفتشية بما يلي:

— رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يجوزها المديرون او المحاسبون.

— التحصل على كل سند او وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعدها هيئة رقابية او اية خبرة خارجية .

تقديم أي طلب معلومات شفاهي او كتابي

— القيام في الأماكن بأي بحث او إجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات او العمليات المسجلة في المحاسبات

— الإطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها

— التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.

— القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام القيد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

وبهذه الصفة تمارس المفتشية العامة حق مراجعة العمليات التي اجراها المحاسبون العموميون .

-ثانيا : قواعد سير الرقابة التي تجربها المفتشية العامة للمالية:

أنشأ المشرع بموجب المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية ثلاث هيئات انيط لها مهمة الرقابة وهي :

1_ الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم : ويديرها مراقبون عامون للمالية (المادة 04 من المرسوم 273/08)

2_ بعثة تفتيش : وهي وحدات عملية يديرها مديرو بعثات

3_ فرق تفتيش: فرق الرقابة ويديرها مكلفون بالتفتيش وعددهم 30 وهذا يكون المفتشون ملزمون بما يلي أثناء اداء مهامهم¹⁹ :

_ تجنب كل تدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها

_ المحافظة في كل الظروف على السر المهني

_ القيام بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة

_ تقديم تقرير كتابي عن معابنتهم مع الإشارة الى النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته.

وبالرغم من كون ان المفتشية هيئة رقابية خارجية ولاحقة إلا انها مجردة من اي وسيلة او آلية التأثير او الضغط او احالة الملف الى العدالة في حالة اكتشاف وقائع ذلت وصف جزائي كما في حالة جرائم الفساد لأن نتائج مراقبتها لا تتجاوز إصدار التقارير التي تتضمن إقتراح التدابير والتوجيهات غير الملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة.

المحور الرابع: مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة من اهم المؤسسات الرقابية التي اولها المشرع اهمية وذلك بالنص عليها في الدساتير السابقة وكذا الدستور الحالي لسنة 2016 بموجب المادة 190 والتي اناطت له مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

استجابة لتعليمه رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد و التي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد تدخل المشرع سنة 2010 وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 02/10²⁰ وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث اصبح من اهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.

-أولا: صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية :

نشير بداية ان مجلس المحاسبة هو مؤسسة تتمتع باختصاص مزدوج إداري وقضائي وهو يتمتع بالإستقلال في التسيير وهذا ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في اعماله²¹.

ولقد حدد المشرع حدود صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية في المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة والتي لها علاقة مباشرة بمكافحة الفساد:

أ- / رقابة التدقيق:

التدقيق في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه حيث نصت المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة على انه يكلف مجلس المحاسبة في اطار صلاحياته الادارية والرقابية بالتأكد من حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية.

اما عن الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابته في هذا المجال فقد حددتها المادة 07 من قانون مجلس المحاسبة وهي مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف انواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العامة .

كما تخضع لرقابته المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا او تجاريا او ماليا والتي تكون اموالها او مواردها او رؤوس اموالها كلها ذات طبيعة عمومية هذا ولا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة.

هذا وتدخل المشرع سنة 2010 بموجب الأمر رقم 02/10 ووسع من مجال تدخل مجلس المحاسبة لتشمل رقابته تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهم ايكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة او الجماعات الإقليمية او المؤسسات او الشركات او الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة او فردية مساهمة بأغلبية في راس المال او سلطة قرار مهيمنة²².

ب- / رقابة نوعية التسيير:

اشار اليها المشرع بموجب المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته من حيث الفعالية والأداء و الاقتصاد ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من اجل تحسين ذلك حيث خصص فصلا كاملا لرقابة نوعية التسيير وهو الفصل الثاني من الباب الثالث وهذا في المواد 69 الى 73 ويتأكد مجلس المحاسبة خلال تحرياته من وجود وملائمة وفعالية آليات واجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية.

ج- / رقابة الانضباط:

وتجد هذه الرقابة سندها القانوني في المادة 02 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم حيث ينص المشرع في هذا المجال على ما يلي " وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والاموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقتها عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها وقد خصص فصلا كاملا وهو الفصل الرابع من الباب الثالث وهذا في المواد من 87 الى 101 من نفس الأمر وهذا وتعتبر مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الأخطاء والمخالفات الأتي ذكرها: _ خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات.

__ استعمال الاعتمادات او المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات او الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من اجلها صراحة.

__ التسيير الخفي للأموال او القيم او الوسائل او الأملاك العامة

__ تقديم وثائق مزيفة او خاطئة الى مجلس المحاسبة او اخفاء مستندات عنه

ثانيا : مدى فعالية دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد:

وإذا لاحظ مجلس المحاسبة اثناء ممارسة رقابته نقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال الاعتمادات المالية والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته وتسييرها ومحاسبتها ومراقبتها يطلع فوراً السلطات المعنية بمعيناته وملاحظاته مصحوبة بالتوصيات التي يعتقد انه من واجبه تقديمها ومن اجل تفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بمختلف اشكاله تم المشرع سنة 2010 المادة 26 بفقرة ثانية محتواها كما يلي " تهدف توصيات مجلس المحاسبة زيادة على ذلك الى تدعيم آليات حماية الأموال والأملاك العمومية ومكافحة كل اشكال الغش والضرر بالخزينة العمومية او بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته"

وإذا لاحظ مجلس المحاسبة اثناء ممارسته رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يرسل الملف الى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك(المادة 27 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

المحور الخامس : خلية الاستعلام المالي

نستعرض في هذا المحور ما هو آت :

-أولا: استحداث الخلية والغرض منها :

جاء المرسوم التنفيذي رقم 127.02 المؤرخ في 07 أفريل سنة 2002 المعدل والمتمم بالمراسيم التنفيذية رقم 08-275 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008 والمرسوم التنفيذي رقم 10-237 المؤرخ في 10 أكتوبر سنة 2010 والمرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 15 أفريل سنة 2013 ، لاستحداث وانشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيم عملها تنشأ لدي الوزير المكلف بالمالية وهي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المال مقرها الجزائر العاصمة .

تكلف الخلية بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال حسب المادة الثانية من المرسوم السالف ذكره وتتولى المهام الآتية :

- تستلم تصريحات الاشتباه المتعلقة بكل عمليات تمويل الإرهاب او تبييض الأموال التي ترسلها إليها الهيئات والأشخاص الذي يعينهم القانون.

-تعالج تصريحات الاشتباه بكل الوسائل او الطرق المناسبة.

-ترسل ،عند الاقتضاء الملف المتعلق بذلك الى وكيل الجمهورية المختص إقليميا ،كلما كانت الوقائع المعينة قابلة للمتابعة الجزائية.

تقترح كل نص تشريعي او تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تمويل الارهاب وتبييض الاموال.

-تضع الاجراءات الضرورية للوقاية من كل اشكال تمويل الارهاب وتبييض الاموال وكشفها.
كما تؤهل الخلية لطلب كل وثيقة او معلومة ضرورية لإنجاز المهام المسندة إليها من الهيئات و الاشخاص الذي يعينهم القانون ، ويمكنها في إطار عملها ان تستعين بأي شخص تراه مؤهل لمساعدتها في إنجاز مهامها.

ثانيا : إدارة الخلية وتسييرها:

يدير الخلية رئيس وتسييرها أمانة عامة حيث تتكون الخلية من مجلس وامانة عامة ومصالح ،يتكون مجلس الخلية من سبعة اعضاء وفقا للمادة 10 من المرسوم السالف ذكره منهم:
-رئيس.

-اربعة اعضاء يتم اختيارهم نظرا لكفاءاتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية.
-قاضيين اثنين يعينهما حافظ الأختام ،بعد رأي المجلس الأعلى للقضاء.

-يعين رئيس واعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .
يتداول مجلس الخلية فيما يلي :

-تنظيم جمع كل المعطيات والمستندات والمواد المتعلقة بمجال اختصاصه.
-إعداد برامج سنوية ومتعددة السنوات عن نشاط الخلية.

-الإجراءات المخصصة لاستغلال ومعالجة تصريحات الاشتباه وتقارير التحقيقات والتحريات .
-تنفيذ كل برنامج يهدف الى تحفيز ودعم عمل المجلس في الميادين المرتبطة باختصاصه.
-مشروع ميزانية الخلية .

يتخذ قراراته بأغلبية اصوات الأعضاء وفقا لأحكام المادة 10 من نفس المرسوم.
تساعد مجلس الخلية كل من :

-مصلحة التحقيقات والتحليل المكلفة بجمع المعلومات والعلاقات مع المراسلين وتحليل تصريحات الاشتباه وتسيير التحقيقات .

-المصلحة القانونية المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة و المتابعة القانونية والتحليل القانونية.

-مصلحة التعاون المكلفة بالعلاقات الشائبة والمتعددة الاطراف مع الهيئات او المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية .

الخاتمة:

الجزائر كغيرها من العديد من الدول عرفت انتشارا واستفحالا واسعا لأفة الفساد في جميع المجالات والقطاعات مآثر سلبا على تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة فبالرغم من تشريعها للعديد من القوانين واستحداثها وانشائها للعديد من الأليات والمؤسسات لمكافحة هذه الظاهرة والحد منها إلا انها فشلت في تحقيق ذلك ويرجع سبب ذلك لعدة أسباب نلخصها في :

-اساسا لعدم توفير الظروف المناسبة لمؤسسات واجهزة مكافحة الفساد

- عدم منحها الصلاحيات الكاملة والتمويل اللازم والاستقلالية من اجل تمكينها من اداء عملها بكل حرية واستقلالية هذا

- عدم توفر الإرادة السياسية القوية والجدادة لمكافحة الفساد حيث كشف مؤشر مدركات الفساد لعام 2018 الذي يصدر عن منظمة الشفافية الدولية عن ان الفشل لا يزال متواصلا لمعظم الدول في الحد من الفساد على نحو فعال يساهم في مفاخرة هذه الظاهرة حيث جاءت الجزائر في المرتبة 105 من اصل 180 دولة بمعدل 35 نقطة من اصل 100 لازالت توصف الجزائر انها تلميذ غير مجتهد في مكافحة الفساد.

الهوامش المرجعية :

- 1- سامية بن يحيى ، الجزائر : جهود حثيثة لمكافحة الفساد ،مقال منشور في شبكة الأنترنت موقع KTEHON 2017 .
- 2- سامية بن يحيى ، نفس المرجع .
- 3- حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،السنة الجامعية 2012/2013 ، ص 483 .
- 4- حاحة عبد العال ، نفس المرجع ، ص 484.
- 5- المرسوم الرئاسي 64/12 المؤرخ في 2012/02/07 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 413/06 ج ر عدد 08 ، 2012.
- 6- المادة 07 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم .
- 7- تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 .
- 8- المادة 12 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم .
- 9- المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 64/12 .
- 10- حاحة عبد العال ، نفس المرجع ، ص 496 .
- 11- المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 64/12 .
- 12 هلال مراد ، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي ، نشرة القضاة ، وزارة العدل العدد 60 ، 2006 ، ص 96 .
- 13- أعراب أحمد ، في استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، الملتقى الوطني حول الفساد الإداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أم البواقي ، 2010 ، ص 11 .
- 14- تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 .
- 15- المادة 23 من المرسوم 426/11 .
- 16- حاحة عبد العال ، نفس المرجع ، ص 505 .
- 17- عالق عبد الوهاب ، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة بسكرة ، 2005 ، ص 100 .
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009//02/22 ج ر رقم 14 المؤرخة في 2009 .
- 19- المادة 09 من المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية .
- 20- الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 2010/08/26 المعدل والمتمم للقانون 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة ج ر رقم 56 لسنة 2010 .
- 21- المادة 03 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم .
- 22- المادة 08 مكرر من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم .
- 23- حاحة عبد العال ، مرجع سابق ص 570 .