

ردع الفساد الإداري في الوظيفة العمومية

Determination of administrative corruption in the public post

د/جبري محمد *

جامعة لونيبي علي البلدية 2 الجزائر ، djebri Mohamed77@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/01/31

تاريخ القبول: 2021/12/16

تاريخ الإرسال: 2021/11/30

ملخص:

يتناول البحث النظام التأديبي للوظيفة العمومية في مواجهة الفساد الإداري من خلال تشريح نظام التأديب جوانبه المادية والعضوية، ومدى قدرة هذه الجوانب على مواجهة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية، وقد كان ذلك في جانبين أساسيين خصص الجانب الأول لمناقشة نظام التأديب كمفتاح لمكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية وعالج الجانب الثاني نظام تأديب الموظف العام وسيلة قانونية لمواجهة الفساد الإداري في قانون الوظيفة العمومية. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج الهامة على مستوى كل عنصر من عناصر البحث وأجملت في نهاية البحث عبر خاتمة.

كلمات مفتاحية: الإدارة العمومية، النظام التأديبي، الوظيفة العمومية، الموظف، الفساد الإداري.

Abstract:

This research deals with the disciplinary function of the public function in the face of administrative corruption through anatomy of the disciplinary system in its physical and organic aspects and the extent to which the capacity of these aspects of the administrative corruption in the public function has been in essential.

Keywords: public administration, , the disciplinary system, the public function, public servant, administrative corruption.

مقدمة:

الوظيفة العمومية هي نشاط تحقيق المرافق والمصالح العمومية يقوم بها مجموعة من الموظفون وفق إطار قانوني معين تحكمه مبادئ المشروعية في ظل دولة القانون، حيث يستوي كل أطراف العلاقة الوظيفية أي العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية من إدارة عمومية وموظف عام للشرعية وحدها.

ولما كانت الإدارة العمومية هي أداة الحكومة لتنفيذ سياساتها وخططها لتحقيق المرفق العام وفق ذلك المنظور المحدد سلفا بما يتناسب مع سياساتها وخططها العامة فإن الإدارة العمومية تصبح المرآة العاكسة لتطور الدولة والمقياس الحقيقي لحالة الدولة ذاتها بما يخدم المصالح العليا للدولة والمجتمع بصفة عامة.

والإدارة العمومية وبالخصوص الوظيفة العمومية تعتبر جهاز حي إبن بيئته يؤثر ويتأثر بمختلف العوامل والمؤثرات أيا كانت طبيعتها سياسية، إجتماعية، إقتصادية، داخلية وخارجية لهذا وجب صيانتها والتعامل معها بما يحقق بقائها ودوامها والحفاظ على كيانها ووجودها لغرض تحقيق دوام المرفق العام بانتظام وإطراد دون خلل ولا زلل.

والمرافق العامة التي تسهر الوظيفة العمومية على ضمان سيرها بانتظام وإطراد كثيرة ومتنوعة إقتضتها طبيعة وجود الدولة ذاتها لرعاية المصالح العليا لها في خدمة المواطن الذي هو جوهر وجودها وغاية أهدافها وما ترجوا الوصول إليه فهي بالشعب وإلى الشعب.

لهذا فإنه من الضروري حماية الوظيفة العمومية من كل فساد قد يطالها وذلك في سبيل تحقيق المصالح العمومية بشكل منتظم ومطرود وفق مبادئ التطور والمواكبة، ومن هذا المنطلق يصبح للموضوع أهمية بالغة لتوضيح و تسليط الضوء على مكامن و مداخل الفساد الإداري إلى الوظيفة العمومية من أجل وضع تأطير قانوني واضح المعالم ومحدد الآليات، دقيق الإحكام، لكبح أي فساد إداري بصفة قبلية أو صفة بعديّة.

فالفساد الإداري ظاهرة ملازمة لكل نظام إداري يعمل على تحقيق المصالح العمومية لأن منبع الفساد هو نفس منبع الصلاح ومن هو قائم على تنفيذ وتسيير المرافق العمومية بشكل سليم ورشيد وهو الموظف العمومي هو ذاته من تتنازع بداخله مظاهر الفساد والإفساد للإخلال بالوظيفة العمومية ومن ثم حيادها عن منهجها وأصلها في تحقيق المنفعة العمومية و المصالح العامة.

لهذا فإن إحاطة الموظف العمومي بنظام قانوني محكم يعمل على كبح كل بواعث الفساد الإداري في الوظيفة العمومية بشكل استصحابي يقي الموظف والوظيفة العمومية من الفساد الإداري وبصفة عادية طبيعية، وفي نفس الوقت وضع أحكام استثنائية تعمل على مجابهة و معالجة الفساد الإداري للموظف العمومي الذي خرج عن متطلبات والتزامات وواجبات العمل الوظيفي الذي تقتضيه الوظيفة من أجل تحقيق المصالح العمومية.

من أجل ذلك وضع المشرع الجزائري إطارا قانونيا لتأديب الموظف العام المخل بالتزامات الوظيفة العمومية أو المرتكب للأخطاء الوظيفية، وعليه فهل نظام التأديب في الوظيفة العمومية كفيل بردع الفساد الإداري فيها؟ وهل العناصر المكونة له كفيلة بذلك؟

ولمعالجة هذه الإشكالية قمنا ببحثها ضمن بحثين أساسيين حيث المبحث الأول بعنوان نظام التأديب مفتاح مكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية، وقد عنون المبحث الثاني نظام تأديب الموظف العام وسيلة قانونية لمواجهة الفساد الإداري في قانون الوظيفة العمومية.

المبحث الأول- نظام التأديب مفتاح مكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية.

إن الوظيفة العمومية نشاط تحقيق المصالح العمومية بشكل منظم ومطرّد وبكفاية تامة من طرف مجموعة من الموظفين العموميين يسهرون على تحقيق ذات الهدف وفق أطر قانونية محددة سلفا وأي خروج عن مقتضيات الوظيفة العمومية وأصل غايتها ووجودها من طرف الموظف العام يعد ضربا للوظيفة العمومية ذاتها وحيادها عن منهجها وأهدافها في تحقيق المصالح العامة.

لهذا فإن تحديد مفهوم الفساد الإداري ومدى إرتباطه بالوظيفة العمومية وتأثيره عليها أمر ضروري في توصيف هذه الدراسة وتوضيح أبعادها بصورة كاملة، وذلك من خلال الوسائل القانونية المحددة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالوقوف على نظامها التأديبي من خلال التطرق لمضمونه بصفة كاملة وشاملة ومدى تأثير ذلك في مكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية.

المطلب الأول- مفهوم الفساد الإداري في الوظيفة العمومية:

إن الفساد الإداري مصطلح مركب يقتضي الوقوف على المعنى اللغوي للفساد والمعنى اللغوي للإدارة لإعتبار أن مصطلح الفساد الإداري مصطلح مركب يوجب علينا الجمع بين المعنيين اللغويين للمفردتين الفساد والإدارة للحصول على المعنى اللغوي للفساد الإداري كمصطلح مركب.

فمعنى الفساد في اللغة هو عكس الصلاح من فسد، يفسد، فسادا، فسودا فهو فاسد وفسيد، يقال تفاسد القوم أي تدابروا وقطعوا الأرحام، والمفسدة خلاف المصلحة، والإستفساد خلاف الإستصلاح، يقال هذا الأمر مفسدة أي فيه فسادا¹، والفساد من الثلاثي (ف س د) وهو أصل يدل على الخروج، فالفساد خروج الشيء عن الإعتدال قليلا كان الخروج أو كثيرا وضده الصلاح ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الإستقامة².

فالفساد إجمالا هو الإختلال والخروج عن المألوف وتغير الحال إلى خلاف أصله، أما الإدارة أصلها دور ويقال أدت فلانا على أمر إذا حاولت إلزامه إياه، وأدته عن الأمر إذا طلبت منه تركه، والداري هو الملاح الذي يلي الشراع³، كما أنها من أدار، أدر، إدارة الشيء أي جعله يدور، قال تعالى "إلا أن تكون تجارة حاضرة تديرونها بينكم " أي سير شؤونها⁴.

بالجمع بين المعنيين للمصطلحين يصبح لدينا معنى الفساد الإداري كالتالي: الإختلال والخروج عن المألوف وتغير الحال إلى خلاف أصله في تسيير أمر ما.

أما في الإصطلاح فإن معنى الفساد هو العدول عن الإستقامة إلى ضدها أو هو التغيير عن المقدار الذي تدعوا إليه الحكمة⁵ هذا إجمالا، أما معنى الإدارة في الإصطلاح فهي تعني نشاط متخصص يدور بين العلم والفن ويهدف إلى توجيه الجهود البشرية وفق المعرفة العلمية والإمكانيات المادية لتحقيق أهداف معينة محددة مسبقا وتتكون من العناصر التالية: التخطيط، التنظيم، التتبع، التوجيه والرقابة⁶.

وقد عرفت الإدارة بأنها النشاط الذي يعمل على تحديد وتحقيق الأهداف بواسطة الآخرين عن طريق التخطيط الدقيق لهم، والتنظيم الجيد لأعمالهم، والتوجيه الواعي لمساراتهم، والرقابة الفعالة لأدائهم في ظل إتخاذ القرارات الرشيدة⁷.

ومنه أطلق تسرب وتسلل الفساد إلى الجهاز الإداري (الإدارة) مصطلح الفساد الإداري أي المرض والخلل والعلة في النشاط الإداري، وعليه فإن الفساد الإداري يعني خروج العملية الإدارية في كل عناصرها أو في جزء منها عما هو أصل فيها، فإذا كان أصل العملية الإدارية هي التسيير عبر عناصر التخطيط والتنسيق والتوجيه والرقابة من أجل تحقيق الأهداف والمبتغيات المنشودة من ثم فإن أي خلل أو علة أو فساد

يصيب هذه العناصر يعد فسادا إداريا في أي خطوة أو مرحلة من مراحل العملية الإدارية وعلى أي مستوى من مستويات العمل الإداري سواء على المستوى المادي أو المستوى العضوي.

فالممتنع لموضوع الفساد الإداري يصل إلى وجود مفاهيم مختلفة باختلاف مجال الدراسة وميدانها الأمر الذي جعل من تحديد مفهوم متفق عليه أمرا صعبا إن لم نقل مستحيلا، كما أن إختلاف المرجعيات القانونية والتشريعية زاد من تعقيد الإشكالية بوضع معايير متفق عليها لتمييز الصالح من الفاسد أو إيجاد قواعد ومعايير يقاس على ضوءها كل التصرفات الصالحة والفاصلة.

وفي هذا السياق يمكن أن نسوق بعض التعاريف للفساد الإداري من جهات مختلفة، فقد عرف بأنه "سلوك منحرف عن الواجبات الأساسية للعمل، ينجم عنه حصول صاحب السلطة على مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة"⁸.

كما عرف على أنه "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 أخرى⁹، وقد عرف البنك الدولي الفساد الإداري على أنه "إساءة إستعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة"¹⁰.

أما منظمة الشفافية الدولية فقد عرفت الفساد على أنه "سوء إستخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة أو أنه عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة، وقد أعادت 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 غير قانونية ومن خلال إساءة إستخدام السلطة الممنوحة لهم"¹¹.

ينتضح من التعاريف السابقة أن عناصر الفساد الإداري الأساسية التي تشكل جوهر وجوده وأركان قيامه هي السلوك الوظيفي غير المشروع والذي يناقض أصل العمل الوظيفي، وبالتالي فهو سلوك فاسد لأنه خرج عن مألوف العمل الإداري وخلاف أصله، وهذا ما نعبر عنه بالعنصر المادي للوظيفة العمومية من طرف الموظف العام الذي يعتبر حلقة من حلقات الرباعية الإدارية ثنائية -كما سنرى لاحقا- وهو عماد العملية الإدارية برمتها والذي يعبر عنها بالعنصر البشري أو العنصر العضوي في الوظيفة العمومية، ويجمع العنصر المادي المتمثل في السلوك الوظيفي والعنصر العضوي الذي يمثل الموظف العام، وبهذا نحصل على ما يدعى الوظيفة العمومية بمفهومها المادي والعضوي كمنشأ عمومي يهدف إلى تحقيق المرفق العام من طرف

موظف عام يقوم بذلك النشاط، وبالخروج عن أصل تحقيق المرفق العام والمصالح العامة بسلوك غير مألوف ومنافي للإلتزامات الوظيفية للموظف العام يحصل الفساد الإداري في الوظيفة العمومية.

في أول قانون للوظيفة العمومية في الجزائر وهو الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹² لا نجد إشارة صريحة للفساد الإداري، لكن المشرع أشار إلى مظهر الفساد الأساسي الذي قد يعتلي الوظيفة العمومية وهو الرشوة وذلك في عرض الأسباب حيث جاء فيه "... 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"

أما الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول¹³ لم يتضمن إستعمال مباشر لمصطلح الفساد الإداري وإنما خصص المشرع ضمن باب ضمانات وحقوق الموظف وواجباته مجموعة من الواجبات جاءت متضمنة لجملة من مظاهر الفساد الإداري.

وقد صادقت الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وذلك بمقتضى المرسوم الرئاسي 04-128 الذي يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁴، وتجسيدا للإلتزامات الدولية في هذا الإطار صدر أول قانون لمكافحة الفساد وهو قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹⁵ رغم أن هذا القانون جاء بعنوان الوقاية من الفساد ومكافحته إلا أنه لم يعطي تعريفا للفساد الإداري إلا أنه حدد مظاهر الفساد المختلفة التي تمس قطاعات النشاط العام والخاص وقد جاء بمفهوم واسع للموظف العام والتدابير الوقائية المنتهجة في القطاع العام ومن ضمنها التوظيف.

المطلب الثاني-الموظف العام أساس حماية الوظيفة العمومية من الفساد الإداري

إن الإدارة العمومية اليوم في سبيل تحقيق أهدافها في عالم سريع التغير كثير التأثير والتأثر على الصعيد الداخلي والخارجي ضمن بيئة أصبحت أكثر تفتحا إن لم نقل بيئة مفتوحة على كل الأصعدة، فهي أي الوظيفة العمومية أصبحت بالضرورة وبحكم الواقع جهاز متشعب مترامي الأطراف متعدد الإختصاصات والمجالات تحكمه مختلف العوامل التي ذكرناها وفق نمط واتجاه محدد من طرف الدولة أي (السلطة السياسية)، وعلى وجه التحديد السلطة التنفيذية لإعتبار أنها المسؤولة على رسم السياسة العامة لمختلف المجالات ولإعتبار أن الإدارة العمومية والوظيفة العمومية أداة هذه السلطة في تحقيق أهدافها.

وبذلك تصبح الوظيفة العمومية كمنشأ بالمنظور المادي الموضوعي نشاط للجهاز الحكومي أو للسلطة التنفيذية لتحقيق أهداف ومبتغيات السلطة السياسية في خدمة المواطن (الشعب) وبالتحصيل بالمنظور العام تحقيق الأهداف العليا للدولة.

أما بالمنظور العضوي فهي الجهاز الإداري بمختلف مستوياته العليا والقاعدية الموضوع في خدمة المواطن لتحقيق الأهداف والغايات العليا للدولة، لكن تحقيق هذه الأهداف والتي تعني ديمومة المرافق بانتظام وإطراد وتحقيق المصالح العامة وفق ثقافة المرفق العام لا تتحقق إلا وفق النظام الذي يحكم سير هذه المرافق وفق علم الإدارة العامة والذي يقتضي وجود أربعة حلقات متناغمة ومتجانسة تؤثر على بعضها البعض تأثيرا إيجابيا وسلبيا حسب حالاتها داخل النظام الكلي الذي يحكمها، أي وجود تلك الحلقات في وضعية سليمة ينتج عنها آثار إيجابية على النظام كله، وبالعكس فإن وجود أي حلقة من الحلقات في وضعية سلبية أو سيئة سيؤثر سلبا على كل النظام من حيث نتائجه، هذه الحلقات الأربع المكونة للنظام الإداري تدعى الرباعية الإدارية الثانية¹⁶ وهي العنصر البشري، الهيكل التنظيمي، الأدوات والمعدات الإدارية والقوانين والأنظمة.

إن تجمع هذه العناصر بشكل سليم وخالي من كل العيوب سوف يعطي لنا بالتأكيد نتائج سليمة وآثار طيبة على صعيد النتائج والأهداف المرجوة من الإدارة العمومية بشكل عام وفق الرباعية الأولى المتضمنة العناصر التالية: التخطيط، التنظيم، التتبع والتوجيه، لكن إذا أخذنا هاتين الرباعيتين وأمعنا النظر في مكوناتها وما قد يصفر عنها سوف نخلص إلى أربعة عناصر أساسية وهي:

1- الإستخدام أو الإستفادة أو الإستثمار؛

2- الإمكانيات أو الطاقات المتوفرة أو المتاحة لنا؛

3- الأهداف والواجبات المنبثقة عنها الموضوعة أمامنا؛

4- الكيفية التي يتم بها إستخدام الإمكانيات.

إن البحث في هذه العناصر الأربعة من حيث القواسم المشتركة نجد أن أهم قاسم يجمع بينهما هو العنصر البشري (الموظف) فهو موجود بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر وموجود بصفة مادية أو بصفة معنوية.

وبذلك فإن العنصر البشري هو صمام النجاح لأي عملية إدارية كيفما كانت وعلى أي مستوى وجدت، مما يعني أن الموظف العام هو محور دوران العملية الإدارية برمتها، فكسب رهان التطور والرقى لتحقيق مرفق عام منتظم ومطرّد بخدمة عمومية ذات جودة وفعالية عالية مرهون ومرتبّط بذات الموظف العام نفسه، وبالتالي فإن توليته الإهتمام اللائق والعناية الفائقة والمستمرة أمر أكثر من ضرورة بل هو أولوية الأولويات للوصول إلى الغايات والأهداف المنشودة.

وعليه فتسرب الزلل والفساد إلى الموظف العام باعتباره حلقة أساسية في الوظيفة العمومية يعني بالتحصيل فساد الوظيفة العمومية ذاتها ومن ثم فساد الدولة ومؤسساتها والذي يعني في مستوى ما مرض الدولة وتهاويها، لهذا فإن الفساد الإداري يعني فساد الموظف العام ذاته والذي يؤثر تحصيلاً على الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه نتيجة فساد، وهذا بالضبط ما ورد في خطاب رئيس الجمهورية "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 بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات، ونفرت أصحاب الضمان الحية والإستقامة وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة وشوهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية تشويه ما بعده تشويه"¹⁷

لقد تضمنت هذه الفقرة من خطاب رئيس الجمهورية تشريح كامل للفساد الذي أصاب الإدارة العمومية، وبالتالي دواليب الدولة بمختلف مؤسساتها وذلك عبر مختلف مظاهر الفساد الذي أصابها والأثر البالغ الذي حل بها.

إن مثل هذه الآفة وما يترتب عليها من عواقب وخيمة على الإدارة العمومية والدولة بصفة عامة ومن ثم إنعكاساتها على كل الجوانب واليادين جديرة بالتفكير ملياً في كيفية معالجتها ومحاربتها والقضاء عليها أو على الأقل الحد منها إلى أبعد ما يمكن تحقيقه، وذلك عبر تحاليل علمية دقيقة للوصول إلى نتائج ملموسة مرضية في مواجهة ومحاربة آفة الفساد الإداري الذي طال الوظيفة العمومية والإدارة العامة، بل يمكن القول أنه مس جميع القطاعات والنشاطات.

المبحث الثاني-نظام تأديب الموظف العام وسيلة قانونية لمواجهة الفساد الإداري في قانون الوظيفة العمومية

القانون الأساسي للوظيفة العمومية جاء بمجموعة من المبادئ التي تكون نظام التأديب لمواجهة الفساد الإداري بصفة وقائية أو بصفة علاجية أي ضمن الإطار الطبيعي العادي لسير الوظيفة العمومية أو في الحالات التي يمكن القول عنها أنها حالة إستثنائية غير طبيعية خارجة عن مألوف السير الحسن والمطلوب للوظيفة العمومية بشكل منتظم ومطرّد، وهذه المبادئ التي تضمنها نظام التأديب لها جناحين ، جناح مادي ، يمس الجانب المادي للوظيفة العمومية من حيث أنها نشاط يحقق المرفق العام والمصالح العمومية وكل مساس أو إخلال بذلك النشاط يعد فسادا إداريا يرتب مسؤولية الموظف العمومي عليه، ومن ثم يجب ترتيب الجزاء اللازم عليه وفق مبدأ الملائمة أو التناسب، وجناح عضوي ، يمس الجانب العضوي لنظام التأديب على وجه الخصوص السلطة الرئاسية أو الجهة الإدارية المختصة التي لها صلاحية توقيع الجزاء على الموظف العمومي المخل بالتزامات وواجبات الوظيفة العمومية.

وبتكامل الجانبين العضوي والموضوعي لنظام التأديب يشكل بذلك نظام وقائي وردعي للتأديب في مواجهة الفساد الإداري للموظف العام ضمن الوظيفة العمومية كنشاط إداري يحقق المصالح العامة وكجهاز إداري يعمل على تحقيق تلك المصالح العامة وذلك كله درءا للفساد الإداري الذي قد يطال نشاطها ويصيب كيانها بالعلل وقد يصل إل شلله التام.

المطلب الأول-تأصيل سلطة التأديب في الوظيفة العمومية:

قانون الوظيفة العمومية هو عبارة عن مجموعة من الأحكام والقواعد القانونية التي تحكم العلاقة بين الموظف والإدارة والضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة، وهذه العلاقة هي علاقة قانونية أساسية وتنظيمية أي إفتراض وجود قواعد قانونية مسبقة وتنظيمية تبين مجمل الحقوق والضمانات التي يتمتع بها الموظف في مواجهة الإدارة ومختلف الواجبات التي يلتزم بها إتجاه الإدارة بشكل مسبق في إطار تنظيمي معين يحدد شكل الوظائف وتقسيماتها التقنية وفق هيكله الوظيفة العمومية تضم مجموعة من الأسلاك يتضمن كل سلك مجموعة من الرتب ضمن سلم إداري معين.

فقانون الوظيفة العمومية يعتبر قانون تحكمه فكرة الضمان والتي مفادها ضمان حقوق الموظفين إتجاه الدولة حيث إجمعت الأهداف حول هدف واحد هو القضاء على المبادئ السياسية المضادة لتمثيل المصالح،

وداخل الوظيفة العامة يتجسد الغرض من الاعتراف ببعض الضمانات داخل القانون الذي لا يكون له ويعزى سبب ظهوره إلى وجود أسباب ملائمة لتمثيل المصالح ومن بين هذه الأسباب تحول دور الدولة إذ تغيرت الاختصاصات وتعددت وأصبحت هذه الاختصاصات فنية ولم تعد تتطلب امتيازات خاصة مثلما كان الحال في عهد الدولة الحارسة، كما أن الحركة الداعية إلى فكرة الضمان التي قليلا ما تكون في صالح الدولة قد إعترض سبيلها مبدأ التسلسل أو التدرج الإداري، فلعب هذا المبدأ نفس الدور الذي لعبته المبادئ الأساسية المعارضة للمصالح¹⁸.

إن إكتشاف أو الوقوف على هذه الفكرة أي فكرة الضمان تظهر من الوهلة الأولى في المادة الأولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سابق الذكر والتي تنص "يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة".

إن هدف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هو تحقيق التوازن بين المراكز القانونية التي يحكمها في إطار العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية، أي تحقيق فكرة المرفق العام وثقافته كإطار عام أصيل هدفه دوام المرافق العمومية وسيرها بانتظام وإطراد وهو الأصل والذي عبر عنه المشرع بمصطلح تأدية المهام في خدمة الدولة، أي بشكل عام مؤسسات الدولة بكل مستوياتها وميادينها المحددة ضمن السياسات العامة للتوجهات الحديثة للدولة في إطار الديمقراطية والتعددية وما إلى ذلك، ومن ثم ضرورة العمل على فرض فكرة أولوية الدولة بمؤسساتها بتحقيق مبدأ الولاء لها دون غيرها في الوظيفة العمومية مع تجسيد مبدأ حياد الإدارة العمومية.

هذا هو أصل وجود نشاط الوظيفة العمومية والذي يحكمه من حيث الهيكل الوظيفية مبدأ التدرج أو ما يدعى فكرة السلطة الرئاسية أي أنه يوجد هرم إداري مقسم إلى مجموعة من الرتب الإدارية المتسلسلة من الأعلى إلى الأسفل أو العكس والتي من مظاهرها سلطة التعيين، سلطة الترقية، سلطة التأديب، سلطة الرقابة، سلطة الإشراف والتوجيه.

إن الوظيفة العمومية بقدر ما هي نشاط تحقيق المرفق وبالتالي تحقيق المصلحة العامة فإنها هيكل نظامي يحكمه مبدأ التدرج أو فكرة السلطة الرئاسية والتي من مقتضياتها سلطة التأديب والتي تضمن تحقيق عمليات التوجيه والتتبع والرقابة التي تبنى عليها العملية الإدارية من أجل تحقيق دوام المرفق العام وحفظه من كل فساد إداري قد يطاله.

لكن تقاطع فكرة السلطة الرئاسية بإستثنائها بسلطة التأديب ومن ثم مقاومة أي فساد أو زلل قد يصيب المرفق العام مع فكرة ضمان حقوق الموظفين إتجاه الإدارة جعل من المشرع يأخذ منحى معين في محاربة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية بإفراد باب خاص لتأديب الموظف العام ضمن أحكام معينة في عملية توفيقية بين مختلف الأفكار ومبادئ العمل الإداري الحديثة.

فكما أن الوظيفة العمومية هي مجموعة من الأحكام والقواعد التي تحكم الموظفين في خدمة الدولة فإن النظام التأديبي هو جزء من تلك الأحكام والقواعد التي تحكم الموظفين في تأدية مهامهم، إلا أننا يمكن أن نعتبر هذه الأحكام التأديبية أحكام موازية، أي بعبارة أخرى قانون الوظيفة العمومية يحمل نوعين من الأحكام والقواعد التي تحكم الوظيفة العمومية، أحكام لتحقيق نشاط الوظيفة العمومية في الشكل الأصلي الذي جاءت من أجله، وأحكام لحمل الموظف الذي خرج عن أصل نشاط الوظيفة العمومية لإعادته إلى الطبيعة العادية لنشاط الوظيفة العمومية أي هي أحكام وقواعد تكميلية وإستثنائية، فنظام التأديب في الوظيفة العمومية هو مجموعة المبادئ والأحكام والقواعد السياسية والفنية والقانونية والإجرائية المتعلقة بعمليات ممارسة سلطة التأديب بهدف ضمان تحقيق وإقامة الإنضباط في الوظيفة العمومية بالقدر الضروري واللازم لتحقيق الفاعلية والكفاية بالوظيفة وضمن دوام حسن سير الوظيفة العمومية الإدارية بانتظام وإطراد وبرشادة من أجل تحقيق المصلحة العامة¹⁹، ونظام التأديب في الوظيفة العمومية يتكون من جملة من العناصر والمقومات حسب هذا التعريف:

- تحديد السياسة العامة للتأديب؛
- تحديد مجموعة القواعد والأحكام والمبادئ القانونية التي تنظم عملية التأديب في الوظيفة العمومية عضويا وموضوعيا وإجرائيا؛
- تحديد المخالفات والأخطاء التأديبية لنظام الوظيفة العمومية بصفة عامة؛
- تحديد الجزاءات أو العقوبات التأديبية المقررة على تلك المخالفات والأخطاء التأديبية.

المطلب الثاني-طبيعة نظام التأديب في الوظيفة العمومية

إن نظام التأديب في الوظيفة العمومية هو نظام وقائي وعلاجي للفساد الإداري في الوظيفة العمومية، فهو نظام وقائي من الفساد الإداري في الوظيفة العمومية لإعتبار أن قواعده محددة مسبقا كقواعد تكميلية لنظام الوظيفة العمومية يطلع عليه الموظف ويعرفه مسبقا إذا ما أراد الإلتحاق بالوظيفة العمومية، فقيام العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة يفترض العلم المسبق للموظف بأحكام الوظيفة العمومية وقواعدها ومن ضمنها قواعد وأحكام التأديب، وبذلك فإن الموظف يعمل على تقادي كل سلوك أو فعل مغل وفساد يلحق بالوظيفة العمومية يؤدي إلى متابعته تأديبيا.

وكون أن نظام التأديب في الوظيفة العمومية هو نظام علاجي فإنها تعمل على تقويم سلوك وعمل الموظف الذي أخل بالالتزامات وواجبات الوظيفة العمومية المحددة قانونا، بعد فشل وإخفاق الوسائل والأساليب الوقائية والأصلية لتحقيق إنضباط والتزام الموظف بالنظام القانوني للوظيفة العمومية.

وقد جاء الباب السابع من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي حاول إعطاء بناء قانوني محكم لنظام التأديب في الوظيفة العمومية لوقاية ومكافحة الفساد الإداري بكل أشكاله في الوظيفة العمومية وقد تضمن ثلاث فصول على التوالي فصل حدد فيه المبادئ العامة للنظام التأديبي، فصل للعقوبات التأديبية وفصل للأخطاء المهنية.

إن هذا البناء يمكن إعتباره بناء منطقي، إذا أنه حدد المبادئ العامة لنظام التأديب وهذه المبادئ هي أساس أي نظام، يعني أن المبادئ العامة هي عبارة عن قواعد وأركان البناء القانوني وأن كل الأحكام والقواعد القانونية الخاصة يجب أن تأتي في إطار ما قرره المبادئ العامة وإلا كان النظام برمته غير متجانس وبالتالي غير سليم، وقد تضمنت المبادئ العامة للنظام التأديبي في الوظيفة العمومية ما يلي:

1- كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهني يعرض الموظف للعقوبة التأديبية دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية؛

2- تحديد العقوبة التأديبية يتوقف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي إرتكبها فيها ومسؤولية الموظف والنتائج المترتبة على سير المصلحة والضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق؛

3- تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين.

هذه المبادئ الثلاث وردت في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كمبادئ عامة للنظام التأديبي²⁰ كون عملية تأديب الموظف عملية دقيقة وحساسة وإستثنائية تكميلية كامنة في طبيعة النظام القانوني للوظيفة العمومية بل في النظام الإجتماعي برمته، فههدف التأديب هدف نبيل لا يقوم على مجرد العقاب بقدر ما يقوم على إصلاح سلوك الموظف ووقايته وعلاجه من كل فساد قد يصبه وبالتحصيل الحفاظ على المرافق العامة في تأدية مهامها ونشاطها وتحقيق المصالح العامة في أبهى صورها، في النهاية نظام التأديب وجه من أوجه تكريس ثقافة المرفق العام، لهذا فإن رسالة الإدارة العمومية هي المحافظة على المرافق العمومية بكل الطرق والوسائل المتاحة لديها ومن ثم فإن من واجب الإدارة ضمن هذا المنحى أن تعاقب كل من خالف أو قصر في واجبه نحو تلك الرسالة وذلك عبر سلطتها في توقيع الجزاءات والعقوبات وفق الإجراءات والضوابط المحددة قانوناً.

إن تحديد نظام للتأديب في الوظيفة العمومية وفقاً لهذا الشكل أي وفق نظام مجموعة من المبادئ والأحكام إنما هو نظام غايته تكريس مبدأ الشرعية وسمو القاعدة القانونية، فلا عقوبة إلا بما يقرره القانون ووفق ما يقرره القانون، من قاعدة دستورية وتشريعية وقضائية وأعراف إدارية ومجموعة القواعد والمبادئ اللائحية والتنظيمية المتصلة بالوظيفة العمومية والتنظيم الداخلي.

وعليه فإن النظام التأديبي هو مجموعة القواعد والأحكام والمبادئ القانونية والتنظيمية والعرفية والقضائية المتعلقة بتنظيم الوظيفة العامة بصفة عامة والمتعلقة بالتزامات العاملين والتي يعتبر الإخلال بها جريمة تأديبية وكذا مجموعة القواعد والأحكام والمبادئ القانونية المتعلقة بتنظيم العقوبات التأديبية، كما أنه مجموعة من القواعد والمبادئ والإجراءات القانونية المتعلقة بتنظيم عملية الرقابة والتحقيق التأديبي²¹ وعملية المحاكمة التأديبية من حيث تحديد السلطات التأديبية المختصة ووسائل وأساليب ومراحل الرقابة الإدارية والتحقيق التأديبي وشروط وإجراءات المحاكمة التأديبية والحدود والقيود والضمانات المقررة التي يجب على السلطة التأديبية المختصة التقيد والإلتزام بها وإلا كانت قراراتها التأديبية باطلة وغير مشروعة.

وعليه فإن نظام التأديب يعد وسيلة قانونية إقتضتها ضرورة العمل الإداري ضمن الإطار الوظيفي أي نتيجة التفاعلات الوظيفية الناتجة عن العلاقات الوظيفية بمختلف أنواعها وعلى مختلف مستوياتها لتحقيق الردع العام والخاص ضمن إطار الوظيفة العمومية إجمالاً²².

في النهاية نظام التأديب وسيلة قانونية في يد السلطة الإدارية لفرض جزاءات وعقوبات على الموظف المخل بالالتزامات والواجبات الوظيفية قصد تحقيق الردع الخاص والعام من أجل مكافحة ووقاية الوظيفة العمومية من كل فساد إداري.

الخاتمة:

الوظيفة العمومية نشاط تحقيق المرافق العامة بانتظام وإطراد وهي كيان عضوي يؤثر ويتأثر مع البيئة التي ينتمي إليها، والفساد الإداري ظاهرة عويصة ومعقدة وشديدة التأثير على سير المرافق العامة وبسلامة الكيان العضوي للوظيفة العمومية، لهذا فإن العمل الدءوب على مواجهة الفساد الإداري للوظيفة العمومية بإعتبار أنها أداة الحكومة لتحقيق المنافع والمصالح العمومية وإعتبار أنها أصبحت كيان واسع النطاق متشعب الإختصاص، بل يمكن القول أن الوظيفة العمومية كجهاز أصبح يمس كل القطاعات دون إستثناء نظرا لطبيعة الدولة وسياساتها إلى بلوغ رضا المواطنين وتحقيق آمالهم ومبتغياتهم، لهذا فإن صيانة الوظيفة العمومية من كل فساد يمس أصل وجودها ويعمل على ضرب غايتها أمر غاية في الأهمية.

وقد خلصنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- الوظيفة العمومية عبارة عن كائن حي يتأثر ويؤثر داخليا وخارجيا، فهو يؤثر على المتعاملين والمنتمين له، ويتأثر ببيئته الداخلية والخارجية من خلال مختلف المؤثرات التي قد تطاله، ولذلك فإن الفساد الإداري يعتبر مؤثر داخلي مصدره الموظف ذاته ويتأثر خارجيا بمختلف المؤثرات والعوامل الإقتصادية والإجتماعية وحتى السياسية التي تمس هذا الكيان كتنظيم إداري ذاتي؛

- النظام التأديبي وسيلة لمجابهة الفساد الإداري الذي قد يصيب الوظيفة العمومية من خلال السلوكات والأفعال والتصرفات غير السليمة والفاصلة للموظف العمومي والتي تأثر مباشرة على صورة الوظيفة العمومية ككيان أو تنظيم إداري يمثل بكل أبعاده صورة الدولة ومصداقيتها وأساس وجودها، وبذلك فإن أي خلل أو فساد يطال الوظيفة العمومية كجهاز ينعكس مباشرة على صورة وكيان الدولة وبصفة كاملة، ويؤثر كذلك على الوظيفة العمومية كنشاط لتحقيق المرفق العام والمصالح العامة بشكل منتظم ومطرود لبلوغ الكفاية والرشادة ونوع الخدمة بما يتناسب مع طموح المرتفقين وغاياتهم؛

- الفساد الإداري داء ملازم مصاحب للوظيفة العمومية من مصدرها والذي هو الموظف العام الذي يقوم على سير تلك المرافق وتحقيقها بشكل سليم إن سلمت سلوكاته وأفعاله وبشكل فاسد إن فسد سلوكه وأفعاله؛

- الفساد الإداري هو المرض والعلّة في النشاط الإداري الذي يصيب الإدارة بصفة عامة فهو في أصله خروج العملية الإدارية في كل عناصرها أو في جزء منها عما هو أصل فيه، ولما كانت الوظيفة العمومية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فإن أي سلوك أو فعل يأتي ضد هذه الغاية فهو فساد إداري في الوظيفة العمومية؛

- الفساد الإداري في الوظيفة العمومية يعني الخروج عن مألوف العملية الإدارية وأصلها المحدد بصفة قانونية أو تنظيمية أو لائحية أو عرفية، فإن ذلك يعني أن الفساد الإداري أعم وأشمل من الخطأ التأديبي والذي ربطه المشرع بالعقوبة التأديبية ذات الطابع الإداري فقط.

بناء على ما سبق نقترح ما يلي:

- وقاية الوظيفة العمومية من أي فساد إداري قد يطالها إبتداء من المنبع أي من ذات الموظف العام وذلك بالتكفل به من جميع النواحي المادية، النفسية والتكوينية لأنه محور الوظيفة العمومية وفرس رهانها؛
- العمل على دعم الجانب الأخلاقي للموظف العام بدورات تكوينية وإعلامية تمس كل الجوانب الوظيفية المتعلقة وبالخصوص بدعم مبدأ الولاء الوظيفي والقيام بكل متطلبات الوظيفة العمومية من واجبات والتزامات متعلقة بالموظف العام؛
- العمل على صياغة ميثاق لأخلاق الوظيفة العمومية تتعلق إذا أمكن بكل سلك من الأسلاك الوظيفية مع إبتبارها وثيقة أساسية في عملية التوظيف وإسناد متابعتها إلى هيئة إدارية أو هيئة مختلطة تسهر على حسن التكفل التام بالجوانب الأخلاقية للموظف وحسن تطبيق مبادئ الميثاق الأخلاقي؛
- نظام التأديب في الوظيفة العمومية وإن كان يستند إلى عناصر عضوية ومادية متكاملة إلا أن ضرورة تقوية العناصر العضوية بما يتناسب مع المبادئ التي تبنى عليها علميا وفنيا وواقعا أمر ضروري لبناء منظومة أكثر تكامل وأكثر قوة في مواجهة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية.

الهوامش:

- 1- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار المعارف القاهرة، مجلد 5، ص 3412.
- 2- الراغب الإصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ط2، سنة 2001، ص 381.
- 3- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، مرجع سابق، كتاب 4، ص 295.
- 4- علي بن هادية وأصحابه، القاموس الجديد، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط7، سنة 1991، ص 23.
- 5- محمد بن أحمد القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق هشام سمير البخاري، دار عالم الكتب، الرياض، سنة 2003، ص 202.
- 6- إبراهيم بدر شهاب، معجم مصطلحات الإدارة العامة، دار البشير الأردن ومؤسسة الرسالة، بيروت، ط1، 1998، ص 31.
- 7- جميل جودت، أصول الإدارة في القرآن والسنة، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ط1، سنة 2001، ص 49.
- 8- هشام الشمري وإيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الإقتصادية والإجتماعية، دار البازوري، الأردن، عمان، ط1، سنة 2011، ص 24.
- 9- السيد علي شتا، الفساد الإداري والمجتمع المستقل، المطبعة المصرية، القاهرة، سنة 2003، ص 44.
- 10- Sam Vahuin, Crim and corruption, united press international, Skopje, Macedonia, 2003,P 18.
- 11- نقلا عن عبد الخالق فاروق، الفساد في مصر، دراسة إقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، سنة 2006، ص 10.
- 12- الأمر 66- 133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.
- 13- الأمر 06- 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.
- 14- المرسوم الرئاسي 04- 128 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، جريدة رسمية رقم 26.
- 15- قانون 06- 01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالرقابة من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية رقم 14.
- 16- أحمد عبد السلام الدباس، آراء ونظريات في الإدارة، مطبعة طلاس، دون طبعة، ودون سنة النشر.

- 17- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، خطاب رئيس الجمهورية عند أدائه اليمين الدستورية سنة 1999.
- 18- أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، سنة 1989، ص 171.
- 19- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، سنة 1984، ص 327.
- 20- أنظر المواد 160، 161، 162 من الأمر 06-03 سالف الذكر.
- 21 - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 330.
- 22- بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية مقارنة على ضوء أحكام المحكمة العليا، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2015، ص 369.

قائمة المصادر والمراجع

- النصوص القانونية:

- 1- الأمر 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.
- 2- المرسوم الرئاسي 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، جريدة رسمية رقم 26.
- 3- قانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالرقابة من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية رقم 14.
- 4- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.

- الكتب:

- 1- أحمد عبد السلام الدباس، آراء ونظريات في الإدارة، مطبعة طلاس، دون طبعة، ودون سنة النشر.
- 2- إبراهيم بدر شهاب، معجم مصطلحات الإدارة العامة، دار البشير الأردن ومؤسسة الرسالة، بيروت، ط1، سنة 1998.
- 3- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار المعارف القاهرة، مجلد 5.

- 4- أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، سنة 1989، ص 171.
- 5- الراغب الإصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ط2، سنة 2001.
- 6- السيد علي شتا، الفساد الإداري والمجتمع المستقل، المطبعة المصرية، القاهرة، سنة 2003.
- 7- بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي الإسكندري، سنة 2015.
- 8- جميل جودت، أصول الإدارة في القرآن والسنة، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ط1، سنة 2001.
- 9- عبد الخالق فاروق، الفساد في مصر، دراسة إقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، سنة 2006.
- 10- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، سنة 1984.
- 11- علي بن هادية وأصحابه، القاموس الجديد، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط7، سنة 1991.
- 12- محمد بن أحمد القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق هشام سمير البخاري، دار عالم الكتب، الرياض، سنة 2003.
- 13- هشام الشمري وإيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الإقتصادية والإجتماعية، دار البازوري، الأردن، عمان، ط1، سنة 2011.
- 14-Sam Vahuin, Crim and corruption, united press international, Skopje, Macedonia, 2003.