

جامعة لمين وباغين سطيف 02

كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق -

محاضرات في مقياس

قانون مكافحة الفساد



لطلبة السنة الثالثة تخصص قانون عام

الإستافة: فوزية همد

السنة الجامعية 2022/2021

الآليات المؤسسية لمكافحة جرائم الفساد على المستوى الوطني

أولاً: الديوان المركزي لمكافحة الفساد:

تنفيذا للتعليمية رقم 03-09 لرئيس الجمهورية تم انشاء المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد تم انشاء الديوان المركزي لمكافحة الفساد طبقا للأمر 10-05 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتمم لقانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- جاء هذا الديوان الوطني كتدعيم لدور الهيئة الوطنية وتطبيق السياسة الوقائية على المستوى الوطني والدولي أما الديوان المركزي فالهدف منه هو البحث والتحري عن جرائم الفساد، وحسب المواد 2، 3، 4، من المرسوم الرئاسي 11-1426، وبالتالي فطبيعته تختلف عن طبيعة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

الطبيعة القانونية للديوان المركزي لمكافحة الفساد

- يعتبر الديوان المركزي لمكافحة الفساد حسب المادة 02 من المرسوم 11-426 مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تعمل على البحث والتحري حول جرائم في اطار مكافحة الفساد، وبالتالي هو ليس هيئة إدارية بل جهاز يمارس صلاحياته تحت اشراف النيابة العامة، ويتمثل عمله في البحث والتحري عن جرائم الفساد من اجل إحالة مرتكبيها على القضاء الجزائي، وغالبية ضباط الشرطة القضائية والأعوان ينتمون لوزارة الدفاع ووزارة الداخلية.

- ينتمي الديوان المركزي لوزارة المالية وهذا ما يجعله تابع للسلطة التنفيذية وهذا يعرقل نوعا ما عمله لأنه لا يجوز على الاستقلالية التامة في أداء مهامه.

- لا يتمتع الديوان المركزي لمكافحة الفساد على الشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي وهذا ما جاء واضحا في نص المادة 23 من المرسوم 11-426 السابق ذكره، وهذا يترتب عنه انه لا يتمتع ببحث التقاضي ويجعله تابعا للسلطة التنفيذية وأوامرها، غير أنه وفي سنة 2014 ومع صدور المرسوم الرئاسي 11-209 المؤرخ في 23 يوليو 2014 السالف الذكر، الذي عدل بعض أحكام المرسوم الرئاسي 11-426 السالف الذكر أيضا، وقد خص بتعديل المواد 3-8-11-18-23 منه، وبمقتضى هذا المرسوم الجديد يصبح الديوان المركزي لقمع الفساد تحت وصاية وزارة العدل بعدما كان منذ عام 2011 يعمل تحت وصاية وزارة المالية، وهذا ما نصت عليه المادة 03 منه بقولها: "يوضع الديوان لدى وزير العدل حافظ الأختام ويتمتع باستقلالية العمل والتسيير"، أما بقية المواد فهي تعلق بتحديد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية وموظفي الديوان، وطبقا أيضا لأحكام هذا القانون الجديد فإن الديوان يقوده مدير عام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير العدل حافظ الأختام، كما تنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

¹ - المرسوم الرئاسي 11-246 المؤرخ في 8 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، الجريدة الرسمية رقم 68.

- يتشكل الديوان من - : ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع ومن ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ومن الأعاون العموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.
- يتضح مما سبق بخصوص الديوان المركزي لقمع الفساد فعدم منح الشخصية المعنوية له يتناقض والمهمة الموكلة له وهي التصدي لأفعال الفساد وردعها وهي مهمة خطيرة تتطلب قدرا من الاستقلالية للنهوض بها.
- أيضا الديوان عمله غير مفعول في كثير من قضايا الفساد بحكم طابعه المركزي، فهو لا يتحرك إلا إذا تعلق الأمر بجرائم الفساد الكبيرة مما يجعل مهمته مبتورة.
- رغم إلحاق الديوان بجهاز القضاء إلا أنه لم يكتسب استقلالية عن السلطة التنفيذية، إذ بقي وزير العدل حافظ الأختام مسيطر على الديوان خصوصا من ناحية المهام.

دور الديوان في مكافحة الفساد:

- يقوم الديوان بدور جوهري في مكافحة الفساد ويتمثل عمله في:
- جمع الأدلة والقيام بالتحقيقات في قضايا الفساد واحالة مرتكبيها للعدالة، كما يقوم بنفسه اخطار النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية عكس الهيئة الوطنية التي لم يكن لها هذه الصلاحية، ومنحت له هذه الصلاحية من طرف المشرع كدعم لمكافحة جرائم الفساد.
- جمع كل المعلومات المتعلقة بالفساد ومكافحتها.
- اقتراح كل اجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي تتولاها السلطات المختصة.
- التعاون مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات من اجل التحقيقات، حيث ان المشرع الجزائري منح للديوان المركزي مكافحة الفساد بتبادل المعلومات مع الهيئات الدولية المتخصصة في هذا المجال وخاصة مع الشرطة الجنائية الدولية (الانتربول) فيما يتعلق بالجرائم التي تم تحويل عائداتها للخارج.
- تمديد اختصاص المحلي للضبطية القضائية الى الاختصاص الوطني، كما يتم إحالة جرائم الفساد الى الاختصاص الموسع. كما يمكنهم اللجوء لأساليب التحري الخاصة (المادة 20 فقرة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426).
- يمكن لعناصر الشرطة القضائية للديوان التدخل بمفردهم أو بالتنسيق مع مصالح الشرطة القضائية الأخرى خلال العمليات والتحقيقات (المادتين 21 و 20 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426
- يتضح من اختصاص الديوان المركزي انها اختصاصات يغلب عليها الطابع الردعي القمعي وهي تجمع بين الرقابة والقمع والاقتراح في بعض الحالات.

ثانيا: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

تعريف الهيئة :

أنشأ المشرع الجزائري هيئة في بالغ الأهمية أسندت لها مهمة التصدي لظاهرة الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا، وهذا بموجب القانون 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 الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية:

نصت المادة 18 من قانون مكافحة الفساد على مايلي: " الهيئة سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية". اذن فالهيئة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري لكن المشرع لم يوضح ما إذا كانت هذه الهيئة رقابية أم استشارية، الا أنه وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 تم دسترتها، حيث نص في الباب الثالث الخاص بالرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية، وبالتحديد في الفصل الثالث منه، بعنوان المؤسسات الاستشارية، على تأسيس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. لذلك تعتبر الهيئة مؤسسة دستورية استشارية، وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 الأمر الذي يعطيها القوة والسلطة ويجعلها أكثر استقلالية في مباشرة مهامها والتصدي لظاهرة الفساد التي انتشرت كثيرا في القطاع العام وأصبحت تهدد الممتلكات والأموال العامة، وبذلك أصبحت للهيئة نفس القيمة القانونية مع باقي المؤسسات والهيئات الدستورية الأخرى، كما يظهر الطابع الاستشاري للهيئة كذلك من خلال المهام الموكلة إليها، والمتمثلة في تقديم الآراء والاقتراحات وكذا التوصيات الضرورية من أجل الوقاية من الفساد، وعليه تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هيئة استشارية كذلك.

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة مستقلة أي انها لا تخضع إلي أي سلطة رئاسية كانت أم وصائية، فهي تتمتع من الناحية القانونية، بالاستقلالية التام في ممارسة المهام المنوطة بها، واستقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيا كانت طبيعته، التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم وهذا ما نصت عليه المادة 202 من دستور 2016، يلاحظ أن المشرع اعتبر الهيئة سلطة إدارية مستقلة وهذه الأخيرة هي عبارة عن هيئات أو سلطات إدارية تختلف في بعض النواحي عن الهيئات الإدارية التقليدية وهي لا تخضع إلي رقابة رئاسية كانت أم وصائية وهي بذلك لا تخضع لرقابة البرلمان .

وطالما انها تتمتع بالاستقلال الإداري فهي مستقلة وغير تابعة للإدارات الوزارية والحكومة او اية سلطة تشريعية او قضائية، وهي تابعة مباشرة لرئيس الجمهورية مما يجعلها بعيدة كل البعد عن رقابة الحكومة والبرلمان.

مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

ان المهام الرئيسية للهيئة حسب المادة 203 من دستور 2016 ، والمادة 20 من قانون مكافحة الفساد هو:

اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وهي بذلك تركز مبادئ دولة الحق المبينة على الشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات، كما تقوم بتقديم تقرير سنوي الى رئيس الجمهورية يتضمن تقرير مفصل عن نشاطاتها المتعلقة بالسياسة الوطنية الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته.

- تعمل كذلك الهيئة على تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وذلك من خلال:
- تكريس مبادئ الشفافية ودولة القانون وتكريس النزاهة في تسيير الأموال العمومية.
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد للأشخاص والهيئات العمومية
- اعداد برامج تحسيسية وتوعوية للمواطنين بآثار الفساد ونتائجه على المجتمع والدولة معا.
- جمع كل المعلومات التي من شأنها ان تسهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها.
- تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين وذلك بطريقة دورية.
- الاستعانة بالنيابة العامة من أجل جمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات علاقة بالفساد.

ثالثا: السلطة العليا للشفافية لمكافحة الفساد في دستور 2020

لقد كرس المشرع العديد من السلطات والهيئات لمكافحة الفساد ومن بين هذه الهيئات الهيئة الوطنية التي جاء بها قانون مكافحة الفساد لسنة 2006، ونص عليها كذلك لأول مرة دستور 2016 وتم تحديد مهامها التي كانت عبارة عن دور استشاري، أما دستور 2020 فقد غير تسميتها للسلطة العليا للشفافية، ومنحها العديد من الصلاحيات، وهي مؤسسة دستورية مستقلة ليست تابعة لأي سلطة، وستتطرق لهذه الهيئة ومهامها فيما يأتي:

لقد نص المشرع الجزائري في التعديل الدستوري 2020 ضمن الباب الرابع بعنوان مؤسسات الرقابة وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد ادرج الهيئة في مكانها الصحيح لها وهو الرقابة، حيث نص في مادته 204 منه على السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وهي كبديل عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد التي تضمنها دستور 2016، ولقد نص المؤسس الدستوري على انها سلطة مستقلة ولم يحدد المؤسس الدستوري مظاهر الاستقلالية المالية والإدارية واكتفى فقط بمبدأ الاستقلالية فقط، عكس ما كان حدده في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

الأساس القانوني للسلطة العليا للشفافية:

تستمد السلطة العليا للشفافية أساها القانوني من الدستور الجزائري، إضافة الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق عليها المشرع الجزائري حيث لأول مرة تم دسترة الهيئة بموجب التعديل

الدستوري 2016 في مادته 202 وما يليها، ثم اعيد دستورها في دستور 2020 وذلك من خلال المواد 204 و 205 منه .

ولقد اطلق عليها تسمية "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وهي مؤسسة مستقلة"². تعتبر هذه السلطة هيئة مستقلة الا أن المؤسس الدستوري لم يحدد مظاهر هذه الاستقلالية كما هو الشأن في دستور 2016 الذي اعتبرها هيئة وطنية إدارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وعملها الأساسي اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتكرس مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، عليه فدورها استشاري³.

وعليه فالسلطة العليا للشفافية فهي مؤسسة دستورية رقابية مستقلة، وتمتاز بعدم التبعية لأي جهة، يتجلى عملها الأساسي في تكريس مبادئ الشفافية في الحياة العامة وهذا أجل الوقاية من الفساد ومكافحته.

اختصاصات السلطة العليا للشفافية:

من اختصاصات السلطة العليا للشفافية مايلي:

- ان هذه السلطة لها طابع السلطوي وهذا يتضح من خلال الدور الذي منحه لها المؤسس الدستوري، فدرها ليس استشاري وانما هو دور رقابي، كما تجدر الإشارة الى دعما لاستقلالية هذه السلطة فإن القانون هو الذي سيحدد تشكيل هذه السلطة وكذا تبيان باقي صلاحياتها⁴. وبالتالي ليس التنظيم هو من يحدد صلاحياتها كما كان الامر في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وحذا لو تم تشكيل برلمان حقيقي نابع من إرادة الشعب ويكون له الصلاحية التي تمكنه من تكريس استقلالية هذه السلطة ومبادئ الشفافية وقيامها بعملها المتمثل في مكافحة الفساد.

- تعتبر السلطة العليا للشفافية جهة اخطار مباشر للهيئات القضائية ولمجلس المحاسبة واتخاذ مآثره مناسبة من الإجراءات، كما يمكنها الاستعانة بالنيابة العامة من اجل جمع الأدلة والقيام بالتحريات اللازمة⁵، عكس الهيئة الوطنية التي لم تكن لها هذه الصلاحية وكان عملها يقتصر فقط على اخطار وزير العدل بالمخالفات التي رصدتها وهو من يقوم بتحريك الدعوى العمومية او حفظ الملف.

- تختص السلطة العليا للشفافية بوضع استراتيجيات وطنية للشفافية والوقاية من الفساد، وهذه الاستراتيجية تكون ملزمة لجميع الجهات المعنية بالدولة والتي يجب عليها التقيد بها، كما تسهر على تنفيذها ومراقبتها، وبالتالي هي من تقرر القواعد التي تراها مناسبة للوقاية والمكافحة أيضا، وكذلك وضع القواعد المتعلقة بالشفافية، علما ان هذا الدور لم يكن ممنوح للهيئة الوطنية للفساد وانما كان عملها هو فقط الاقتراح سياسة شاملة للفساد دون ان يكون لها دور في تنفيذها.

² - المادة 204 من المرسوم الرئاسي رقم 20-04 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استيفاء أول نوفمبر 2020، ج، ر، رقم: 82.

³ - المادة 202 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري 2016، ج، ر، رقم: 14.

⁴ - الفقرة الأخيرة من المادة 205 من التعديل الدستوري 2020، لحد كتابة هذه الاسطر لازل لم يتضح القانون او التنظيم الذي يحدد تشكيلتها او صلاحيتها الأخرى التي نص عليها المؤسس الدستوري.

⁵ - المادة 4/205 من التعديل الدستوري 2020 تنص على: "اخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية"

- تساهم السلطة العليا للشفافية في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية من الفساد ومكافحته⁶.

- تساهم السلطة العليا للشفافية على دعم دور المجتمع المدني وتعزيز دوره في مجال مكافحة الفساد، وكذا تقديم الدعم للفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد، إلا أن المؤسس الدستوري لم يوضح كيف تسهم السلطة العليا للشفافية هي هذا الدعم المقدم سواء للمجتمع المدني او الفاعلين الآخرين، تارك الامر للمشرع يحدد شكل هذه المساهمة .

- يمكن للسلطة العليا للشفافية ان تبدي رأيها في النصوص القانونية التي لها علاقتها بمجال اختصاصها وهو الوقاية والمكافحة.

هذه الاختصاصات التي منحها المؤسس الدستوري للسلطة العليا للشفافية لم تكن ممنوحة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في دستور 2016، بل كان دورها هو اقتراح سياسة للوقاية من الفساد وتكريس دولة الحق والقانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، كما كان عليها تقديم تقرير سنوي عن تقييم نشاطها المتعلقة بالوقاية من الفساد والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء⁷.

كما كانت تقوم فقط بإخطار وزير العدل بالمخالفات التي رصدتها، ووزير العدل هو من له صلاحية اخطار النائب العام او عدم إخطاره لا يمكنها ان تحرك الدعوى العمومية لأنه ليس لها صلاحية الضبط القضائي.

⁶ - المادة 9/20 من التعديل الدستوري 2020.

⁷ - 202 من التعديل الدستوري 2016.