

آليات الوقاية من الفساد في التعديل الدستوري 2020

Mechanisms to Prevent Corruption in the Constitutional Amendment 2020

خلف الله شمس الدين^{1*}، سعدي حيدرة²

¹ جامعة العربي التبسي، تبسة، chemseddine.khalfallah@univ-tebessa.dz

² جامعة العربي التبسي، تبسة، heidra.saadi@univ-tebessa.dz

تاريخ النشر: 2022/01/15

تاريخ القبول: 2021/11/28

تاريخ الاستلام: 2021/04/30

ملخص:

نظرا لأهمية المصالح التي أصبحت تهددها جرائم الفساد، فإن الوقاية منها ومنع ارتكابها أصبح محل اهتمام كل النصوص القانونية، حتى وصل هذا الاهتمام لأن يكون دستوريا، أين نص الدستور الجزائري على العديد من الآليات التي من شأنها منع وقوع هذه الجرائم، والتي نهدف إلى بيانها في هذه الدراسة، وقد خلصنا إلى أنه وعلى الرغم من أنه أصبح بالجزائر ما يمكن تسميته إستراتيجية دستورية للوقاية من جرائم الفساد إلا أن هذه الإستراتيجية قد جاءت مبتورة في عديد من إجراءاتها ما يرهن فعاليتها في منع وقوع هذه الجرائم.

كلمات مفتاحية: الفساد، الوقاية، الدستور الجزائري، الآليات.

Abstract:

Given the importance of interests that have become threatened by corruption and crimes. This has become the focus of legal texts. The Algerian constitution has many mechanisms that would prevent these crimes, which we aim to highlight in this study. We concluded that Algeria has a constitution prevents corruption crimes, but this strategy has been deficient in many of its rules.

Keywords: corruption; prevention; Algerian constitution; mechanisms.

* المؤلف المرسل

1. مقدمة:

على الرغم من أن ظاهرة الفساد بصفة عامة وجرائم الفساد بصفة خاصة تعد أحد الممارسات القديمة والمعروفة في كل الأنظمة السياسية والمجتمعات الإنسانية، وعلى الرغم مما عرفته آليات مواجهته من تطور وتحسين في المنظومة القانونية التشريعية والتنظيمية الجزائرية، إلا أن موضوع الفساد عموماً ومسألة التصدي له على وجه الخصوص، لم يحظا بأي اهتمام في النصوص ذات الدرجة الأعلى لوقت ليس بالبعيد ولم تربطه أية علاقة تذكر بتلك النصوص، فحتى الموقف الواضح الذي عبر عنه من طرف كل من السلطة السياسية والمشرع في الجزائر من جرائم الفساد وما أبدي من رغبة كبيرة في التصدي لهذا النوع من الجرائم كانت نتيجته المصادفة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الدولة الجزائرية وتشريع القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل المشرع الجزائري.

غير أنه وفي الآونة الأخيرة عرفت الجزائر توجهها جديداً، أين إنتقل فيها مجال الاهتمام بالفساد وآليات الوقاية منه ومكافحته بالتبعية من النصوص القانونية العادية إلى أسمى النصوص القانونية في الدولة ألا وهو الدستور، هذه الوثيقة ذي الطبيعة القانونية المتفق عليها منذ زمن قديم على أنها الوثيقة الرسمية التي تحتوي على القانون الأساسي الأعلى للدولة والذي يتولى بشكل رئيسي تحديد شكل تلك الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها، أي أن مجالات الدستور محصورة في تنظيم السلطة السياسية والمؤسسات التي تجسد الحكم فيها، إلى جانب بعض المسائل المهمة ذات العلاقة بالحكم والسلطة، ومع ذلك فإن هذا المفهوم المسلم به قد ظهر ما يخالفه في العصر الحاضر، فظهرت في الدستور نصوص تتناول موضوع آليات الوقاية من الفساد، وأخذت حيزاً لا بأس به ضمن طياته خاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي جاء فيه العديد من المواد التي تخص إستراتيجية الوقاية من جرائم الفساد سواء بطريقة صريحة أو بطريقة ضمنية.

فكانت إثارة الفساد إهتماماً الدستور ودخوله مجالاته تحمل في ثناياها العديد من القراءات، خاصة فيما يخص التغيير الواضح والجدري لنظرة السلطة السياسية بمختلف مكوناتها والشعب بمختلف أطيافه إلى إشكالية الفساد وجرائمه، الأمر الذي يعكس اتفاقهما غير المعلن على ضرورة تجاوز النظرة التقليدية التي لطالما اعتبرت الفساد جريمة يجب التصدي لها ولكن كجريمة لا يطبعها أي تميز أو

خصوصية، والتحول بها إلى مسألة دستورية يجب أن تضم إلى الوظائف الدستورية للدولة، وأن تتحمل سلطتها ومؤسساتها خاصة السيادية منها عبئ الإلتزام بالتصدي لها. لذلك فإن إشكالتنا تتمحور حول ماهية الآليات التي تبناها الدستور الجزائري للوقاية من الفساد؟.

وهذا لتسليط الضوء على الآليات التي قررها الدستور لتكون أساس إستراتيجيته الوقائية من الفساد، ومنحها قوة دستورية لتفعيل دورها في أداء العمل الوقائي. وفي سبيل الإجابة على هذه الإشكالية إرتأينا إستخدام المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على الوصف الدقيق والتحليل العميق للنصوص القانونية متبعين في ذلك التقسيم التالي: أين سنتعرض أولاً لتدابير الوقاية من الفساد في الدستور الجزائري، فيما سنتطرق إلى مؤسسات الوقاية من الفساد في الدستور الجزائري.

أولاً: تدابير الوقاية من الفساد في الدستور الجزائري

نص الدستور الجزائري على مجموعة من الإلتزامات التي تبناها كتدابير للوقاية من الفساد والتي هدف من خلالها إلى تجسيد مبدئين مهمين بالنسبة لأي إستراتيجية وقائية منه وهما مبدأ الشفافية ومبدأ النزاهة، وذلك لاعتبارهما أحد الركائز المتفق عليها لمنع وقوع جرائم الفساد متى تم تكريسهما فعلاً على أرض الواقع وفقاً للتناسق والتكامل المطلوب بينهما.

1- التدابير المكرسة لمبدأ الشفافية

تعد الشفافية¹ أحد أهم المبادئ التي يعتمد عليها في الوقاية من الفساد ومكافحته، نظراً لما يترتب عليه من تكريسها الجدي في كل أعمال الدولة من تغييب للسرية والتي لطالما أعتبرت أحد المقومات المهمة لقيام الفساد، بل وأهم ما يغذيه ويدعم انتشاره، لذا أقر الدستور الجزائري العديد من الإجراءات أو الإلتزامات التي من شأنها تجسيد هذا المبدأ في كل ما يخص مكونات الدولة وشؤونها سواء تلك التي تخضع لإجراءات قانونية معينة أو التي تخضع للسلطة التقديرية للموظف العمومي، وتتمثل هذه الإلتزامات في الآتي:

أ- وجوبية تحقيق المؤسسات الشفافية في تسيير الشؤون العمومية

فرضت المادة 09 من الدستور الجزائري² أن تكون المؤسسات التي يختارها الشعب هدفها ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وهو ما يعني وجوب إلتزام المؤسسات بإتخاذ كل إجراء من شأنه تجسيد الشفافية في كل ما يتعلق بتسيير الشؤون العامة وذلك للوصول إلى علنية كل تصرفاتها وقراراتها، الأمر الذي يجعل منها محل رقابة دائمة من محيطها ويمنعها هي وموظفيها من تسيير الشؤون العامة وتوجيهها وفقا لما يخدم مصالحهم الشخصية لا المصلحة العامة.

وعلى الرغم من أهمية هذا الإلتزام الذي فرض دستوريا وصراحة على المؤسسات، إلا أنه يعاب على الدستور قصره هذا الإلتزام على المؤسسات التي يختارها الشعب لنفسه، أي التي يكون للشعب تدخل في تشكيلتها والمتمثلة أساسا في مؤسسة الرئاسة أو رئيس الجمهورية، البرلمان الجماعات المحلية سواء المجلس الشعبي الولائي أو البلدي، وغاية الدستور في قصر هذا الإلتزام على المؤسسات التي سبق ذكرها نابع بالأساس من نوعية الوظيفة التي تمارسها داخل جهاز الدولة، فهي إما مؤسسات قرار أو مؤسسات رقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي ينعقد لها إختصاص فرض تجسيد الشفافية، أو رقابة مدى تجسيدها.

إلا أنه ومع ذلك كان يجدر بالدستور أن يلزم كل مؤسسات الدولة بضرورة السعي لتجسيد مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وذلك بغض النظر عن كيفية تكوينها وعن من يملك سلطة تشكيلها، طالما كان تسيير الشؤون العمومية مهمة مشتركة بين كل مؤسسات الدولة سواء المركزية منها أو اللامركزية وسواء الوطنية أو المحلية فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن نحصر القيام بوظيفة التسيير في مؤسسة دون الأخرى.

ب- إلتزام الموظف العمومي بشفافية ذمته المالية

إنطلاقا من أن الموظف العمومي هو المخول قانونا لتطبيق قوانين الدولة والقيام بوظائفها المختلفة وتسيير مصالحها، ونظرا لما يمنح له من سلطة في إتخاذ القرارات وتقديرها تسهيلا لأدائه المهام المكلف بها، ونظرا لإمكانية إستعمال الموظف العمومي ما يملكه من سلطات وصلاحيات لتحقيق مآرب شخصية غايتها الحصول على أرباح غير شرعية بممارسات فاسدة ألزمت المادة 24 من الدستور الجزائري الموظف العمومي بالقيام بإجراء التصريح بالتملكات عند بداية وظيفته أو عهده، وعند نهايتها، وذلك لتكريس الشفافية حتى في الذمة المالية للموظف الأمر الذي يمنعه من إستغلال

سلطته وإتخاذ طريق التريح من وظيفته، طالما كان متأكدا من أن كل ما يدخل ذمته المالية تحت رقابة الجهات المختصة، ولا يمكن له أبدا الادعاء بأن ممتلكاته المحصلة من إرتكابه جرائم فساد هي ممتلكات لا علاقة لها بوظيفته وبعيدة عنها³.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى قصر المادة 24 من الدستور الإلتزام بإجراء التصريح بالممتلكات على المعينين في وظيفة عليا في الدولة، المنتخبين أو المعينين في البرلمان أو في هيئة وطنية أو المنتخبين في مجلس محلي، في حين كان من الواجب أن تحيل للقانون صلاحية تحديد فئات أخرى من الموظفين العموميين ملزمين بإجراء التصريح بالممتلكات، ذلك أن نوع الوظيفة التي يتولاها الموظف العمومي ليست المسؤولة عن إمكانية ارتكابه جرائم الفساد، بل أن السلطات والصلاحيات المرتبطة بها هي ما تسهل له إرتكاب هذه الجرائم، فقد تكون وظيفة عليا من الصعب على متوليها القيام بأي ممارسات فاسدة، وفي المقابل قد تكون وظيفة عادية إلا أن متوليها يمكن له إرتكاب كل جرائم الفساد بسهولة كبيرة.

ج- إلتزام الإدارة بتعليل قراراتها

لطالما كانت العلاقة التي تربط الإدارة بمتعاملليها، من أكثر العلاقات المعقدة نظرا لما يعترف به القانون من سلطة وامتيازات للإدارة في مقابل ضعف المتعاملين معها، الأمر الذي نتج عنه غياب أي توازن بين طرفي هذه العلاقة، وهو ما أدى في كثير من الأحيان إلى ممارسة الإدارة سلطاتها ضد المتعامل معها بصفة تسلطية ولأغراض غير قانونية، تحمل في طياتها ممارسات فاسدة وتنبئ بإمكانية وقوع جرائم فساد من قبل موظفيها المالكين للسلطة الفعلية، خاصة وأن القانون منحها سلطة تقديرية واسعة لاستعمالها في الأصل لتحقيق المصلحة العامة ولمنح حقوق وإشباع حاجيات حيوية مختلفة لمرتفقيها، إلا أن الواقع أن الإدارة نتيجة لذلك أصبحت المتهم الأول بارتكاب الفساد، بل والمتسبب في انتشاره، لذا تدخل الدستور من خلال المادة 26 منه وألزمها بضرورة تكريس مبدأ الشفافية في التعامل مع الطلبات ذات المواضيع المختلفة التي تقدم لها وتصلها من كل المستفيدين من خدماتها، عبر تسبب ردودها على تلك الطلبات كلما اقتضى الأمر ذلك، للسماح لصاحب الطلب برقابة عمل الإدارة ومدى التزامها بتطبيق القانون في المسألة محل طلبه، وبالتالي تصبح مقيدة بالقانون في قراراتها وتعدم حرية موظفيها في إصدار قرارات دون تعليل قد يستهدف بها دفع الطالب إلى أداء مقابل لأجل

التمتع بحقه الذي خوله إياه القانون، أو فتح باب الاستفادة من الامتياز لمن يدفع بغض النظر عن حقه في هذا الامتياز من عدمه وفقا لنص القانون الذي ينظم تلك المسألة⁴.
إلا أنه وبالمقابل فإن النص الدستوري الذي ألزم الإدارة بإصدار قرارات معللة بالنسبة للطلبات التي تقتضي ذلك، أعاد إليها السلطة التقديرية في تقدير مدى لزوم الرد على طلب ما بقرار إداري معلل من عدمه، وهذا ما يمحي أي أثر لهذا الإلتزام في تحقيق الشفافية المطلوبة للوقاية من الفساد في تصرفات وأعمال الإدارة. إلى جانب ذلك تعرضت المادة 77 من الدستور لأهم مسألة معقدة في علاقة الإدارة بالمواطن وأهم موطن للإنفراد بتطبيق سلطاتها في كنف السرية، فمنحت المواطن حق تقديم ملمات للإدارة لرفع إنشغالات تخص المصلحة العامة أو المصلحة الخاصة، وألتمت الإدارة بالرد على هذه الالتماسات في أجل معقول⁵.

د- الإلتزام بتكريس حرية تدفق المعلومات

يعد حق المواطن في الحصول على المعلومات والذي يقابله إلتزام الدولة بكل أجهزتها ومؤسساتها بالعمل على تسهيل حرية تدفق المعلومات أحد التدابير البالغة الأهمية في مجال الوقاية من جرائم الفساد نظرا لما يحققه تجسيد هذا الإلتزام واقعا من نفي للسرية عن كل أعمال أجهزة الدولة ومن ثم تكريس مبدأ الشفافية في كل أعمالها، طالما كان هذا النوع من الشفافية إلزام لأجهزة الدولة بالحرص الدائم على أن تكون كل أعمالها وتصرفاتها مطابقة للقانون، طالما كانت متأكدة بأنها محل رقابة دائمة من المواطن.

لهذا ورد النص في المادة 03 من ميثاق الاتحاد الإفريقي حول مكافحة الفساد، والذي تبناه الاتحاد في 2003، على أن كل دولة تتبنى تشريعات وإجراءات لضمان حق الوصول إلى المعلومات المطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والأفعال ذات العلاقة به، وهو الأمر الذي أكد عليه الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا في 31 جانفي 2011⁶، ونص الدستور الجزائري في المادة 55 منه⁷.

2- التدابير المكرسة لمبدأ النزاهة

نظرا لأهمية اتصاف كل من مؤسسات الدولة وموظفيها بالنزاهة بالنسبة لعملية الوقاية من الفساد ومنع وقوعه، جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 على مواد متفرقة تضمنت على العديد من

الالتزامات التي تستهدف أساسا الوصول إلى تجسيد مبدأ النزاهة ومن ثم التجسيد الحقيقي لمعادلة مهمة في الوقاية من الفساد ألا وهي إدارة نزيهة موظف عمومي نزيه.

أ- الالتزام بالنزاهة في تسيير الشؤون العمومية

سعى الدستور الجزائري إلى تجسيد مبدأ النزاهة فيما يخص الشؤون العمومية، حيث ألزم الإدارة صراحة من خلال نص المادة 24 منه بالتصرف النزيه في أعمالها ذات الأثر المالي على الأموال العمومية، أين حظر عليها صراحة استحداث أي منصب عمومي (عملية التوظيف) أو طلب عمومي (الصفقات العمومية) لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة.

أما عن علاقة هذا الإلتزام المفروض على الإدارة بهدف تجسيد النزاهة فإن الأمر بسيط جدا، طالما كان من المسلم به أنه إذا كان فتح أي منصب للتوظيف أو القيام بأي طلب عمومي لا يهدف من وراءه تحقيق المصلحة العامة، فهو تلقائيا يهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية خاصة سواء لمن اتخذ إجراء فتح المنصب أو القيام بالطلب، أو من سيستفيد من أحد الإثنين، وبالتالي فإن كلا التصرفين إنطلاقا من ممارسات فاسدة وسيحكم الفساد كل إجراءاتهم من بدايتها إلى نهايتها، بل أن حتى نتائجهم هي نتائج ملوثة بالفساد لا إستفادة للمصلحة العامة منها في شيء.

ب- الإلتزام بالنزاهة في التعامل مع الجمهور

نظرا لما تقدمه الإدارة من خدمات حصرية لا يوجد أي بديل لها، ونظرا لما ينعقد لها من سلطة واسعة في تقرير إفادة أحد متعاملها أو مجموع منهم بخدمة ما أو الإمتناع عن ذلك، فقد ألزمها الدستور بإتخاذ النزاهة منهاج لأعمالها مع الجمهور وجعل ذلك قيما عليها، من خلال ما جاء به في المادة 11 من الدستور الجزائري والتي أفرت صراحة وجوبية إمتناع المؤسسات عن ممارسة الجهوية والمحسوبية في التعامل مع الجمهور بأي شكل من الأشكال، وهذا إنطلاقا مما تعبر عنه هذه التصرفات من ممارسات فاسدة ستؤدي حتما إلى وقوع كل جرائم الفساد.

إضافة إلى ذلك وتعزيزا لمبدأ النزاهة في أعمال الإدارة مع مرتفقيها فقد نصت المادة 26 من الدستور⁸ على إلتزام آخر يجب على الدولة مراعاته حين تعاملها مع الجمهور ألا وهو الحياد⁹ وذلك من خلال عدم التحيز لطرف ما على طرف آخر، وعدم تفصيل طرف على طرف آخر، وذلك لكي لا يقع

موظفيها في جرائم الفساد، ولكي لا ينظر للإدارة على أنها مجرد هيكل يقبل المتاجرة بموقفه أو بسلطته لمن يصل إلى صاحب قراره.

ج- الإخطار بتعارض المصالح

طالما كان من المسلم به أن الموظف العمومي هو مواطن بالدرجة الأولى وعنصر من المجتمع الذي يمارس وظيفته فيه بالدرجة الثانية، فإنه ليس من المستبعد أن يقع يوماً في ما يعرف بتعارض المصالح¹⁰، أين يجد نفسه قاضياً بين مصلحة شخصية أو مصلحة تهمة وبين المصلحة العامة، ما من شأنه أن يضع الموظف العمومي في موقف يغلب عليه الذاتية وبالتالي يرجح عدم قدرته على إقامة حكم أو إتخاذ قرار موضوعي وفقاً للقانون ولما يخدم المصلحة العامة.

وعلى الرغم من أن هذا التعارض هو أمر عادي جداً في ظل تميز الإنسان بفطرته بحبه الذات وأنانيته لصالح نفسه، إلا أن توليه الفصل في المسألة محل التعارض من شأنه أن يشكل مساساً بنزاهته ومن ثم نزاهة المؤسسة أو الإدارة التي يتبعها، كما من شأنه أيضاً أن يكون أحد أبواب وقوعه في فخ إرتكاب أحد جرائم الفساد تغليبا لمصلحته، لذا كان الحل الأمثل لهذه الإشكالية أن ينسحب الموظف العمومي من المسألة التي له فيها مصلحة معينة رغم انعقاد الإختصاص القانوني له في الفصل فيه، وذلك تجسيدا لمبدأ النزاهة وابتعاداً عن الشبهات التي قد تطل شخصه ومؤسسته، حتى ولو كان قراره موضوعياً لا غبار عليه من الناحية القانونية أو المصلحية، وذلك تطبيقاً لنص المادة 24 من الدستور على ضرورة تفادي الموظف العمومي أي حالة من حالات من تعارض المصالح في إطار ممارسة مهامه وذلك في إطار تجسيد مبدأ النزاهة وتدعيم إستراتيجية الوقاية من جرائم الفساد.

د- الإلتزام بعدم التريح من الوظيفة العمومية

على الرغم من أن ما يتمتع به الموظف العمومي من سلطات واختصاصات ممنوحة له لتسهيل أداء مهامه في سبيل الخدمة العامة، إلا أنه وبالمقابل لا يمكن إنكار إمكانية إستغلال الموظف العمومي وظيفته وما يرتبط بها من صلاحيات في خدمة مصالحه الشخصية بصفة عامة والتريح من ورائها بصفة خاصة، عن طريق إرتكاب جريمة أو بعض جرائم الفساد، هذا ما من شأنه أن يؤدي إلى انتشار جرائم الفساد بكل أنواعها ومن ثم المساس بسمعة الإدارة وسمعة موظفيها وتهديد كل نظام الدولة بالانهيار، لذا كان السبيل الوحيد لتفادي كل هذه الاحتمالات هو الركون لمبدأ النزاهة والسعي لتجسيده لكي يكون حاجزاً بين الموظف العمومي وإمكانية استخدامه السيئ للسلطات المخولة له،

وهو الأمر الذي سعى الدستور الجزائري لتجسيده فعلا من خلال نصه في المادة 24 منه على أن الوظيفة العمومية أو العهديات في مؤسسات الدولة ليست مصدرا للثراء أو لخدمة المصالح الشخصية، وبالتالي فإن الموظف العمومي ملزم باحترام هذا المنع الدستوري والابتعاد على الممارسات الفاسدة وارتكاب جرائم الفساد التي من يهدف بها الوصول إلى التربح من وظيفته¹¹.

ثانيا: مؤسسات الوقاية من الفساد في الدستور الجزائري

لم يكتفي الدستور الجزائري بالاعتماد فقط على التدابير التي هدف من خلالها لتجسيد كل من مبدأ النزاهة ومبدأ الشفافية كإجراءات للوقاية من الفساد، بل تعدى ذلك إلى إستحداث مؤسسات تختص بالعمل الوقائي، مع تفعيل دور مؤسسات أخرى لها علاقة بالعملية الوقائية خاصة عن طريق ما وفره لها من حماية في مواجهة السلطة التنفيذية تحديدا.

1- المؤسسات المتخصصة في الوقاية من الفساد

بنى الدستور الجزائري نهج الوقاية من الفساد عن طريق المؤسسات، وذلك بعد أن كان كل العمل الوقائي الموجه لمنع وقوع جرائم الفساد معتمدا على التدابير، وذلك في خطوة لدعم الإستراتيجية الوقائية المعتمدة أولا، ولتنويع آليات الوقاية ثانيا.

أ- مجلس المحاسبة

رغم قدم مجلس المحاسبة كهيئة دستورية منشأة بموجب الدستور الجزائري، إلا أن مهامه في دستور 1996 قبل التعديل كانت محصورة في الرقابة البعدية على الأموال العمومية¹²، إلا أنه وبمناسبة التعديل الدستوري في 2016، منح الدستور الجزائري لذات المجلس مهمة ممارسة الوقاية من الفساد بمناسبة عمله الرقابي على الأموال العمومية، أين نص في المادة 192 منه على أن مجلس المحاسبة وإضافة لمهمته الأصلية كجهة عليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية، يساهم أيضا في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية¹³.

أما التعديل الدستوري لسنة 2020 إضافة إلى أنه أكد على دور مجلس المحاسبة في تحقيق الشفافية، فإنه نص صراحة من خلال المادة 199 على أن المجلس مؤسسة عليا مستقلة للرقابة، كما رفع أحد أهم التحفظات على نظام التعيينات في المجلس والذي يقترن بفاعليته في الوقاية من الفساد،

وهو مدة تعيين رئيس المجلس، أين حددت عهدة تولي رئاسة مجلس المحاسبة بموجب المادة 199 بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة¹⁴.

ب- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بموجب المادة 204 من الدستور أستحدثت في الجزائر سلطة رقابية دستورية تحت تسمية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والتي كلفت دستوريا بعدة مهام في إطار العمل المؤسساتي للوقاية من جرائم الفساد، أين منح لها الدستور دور مميز جدا في هذا المجال لاسيما حينما إعتبرها مسؤولة عن وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها مع تولي متابعة تنفيذ هذه الإستراتيجية، هذا بالإضافة إلى إنعقاد الإختصاص لها أيضا بمهام أخرى لا تقل أهمية عن مهمتها السابقة حددها الدستور في الآتي:

- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية.
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- المساهمة في أخلاقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد¹⁵.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن هذه السلطة حلت محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن الدستور منحها مهام أهم بكثير من المهام التي أوكلها في السابق إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا لتفعيل وتدعيم النهج المؤسساتي الذي تبناه كأحد الآليات المتخصصة في مجال الوقاية من جرائم الفساد.

2- تفعيل مؤسسات المجتمع المدني

إن إعتبار الأحزاب والجمعيات إلى جانب مؤسسة الإعلام أحد مكونات الدولة الديمقراطية والتي لا غنى عنها، جعل من النصوص الدستورية تنص عليها وتنظم عملها وتمنح لها ضمانات في هذا الإطار فقط، إلا أنه وبعد مصادقة الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، والتي تبنت نصوصها هذه المؤسسات بوصفها مؤسسات مكلفة أيضا بالمساهمة بالوقاية من جرائم الفساد تحت تسمية المجتمع المدني¹⁶، تحرك الدستور الجزائري ليمنحها حق المشاركة في تسيير الشؤون العمومية¹⁷، إلى جانب منحها ضمانات تتلاءم ومهمتها الجديدة وتكفل لها الحماية اللازمة لأداء وظيفتها الوقائية من الفساد خاصة في مواجهة السلطة التنفيذية، وذلك إنطلاقا من خصوصية كل مؤسسة ونقاط الضعف التي تميزها ومن الممكن أن تستخدمها السلطة التنفيذية ضدها لإيقاف أو تعطيل دورها في الوقاية من الفساد.

أ- الأحزاب السياسية

إن تميز الأحزاب السياسية بالهيكلية والتنظيم والقدرة على التأطير والتأثير على المواطن بصفة عامة وعلى مجموع المناضلين في صفوفها بصفة خاصة أولا، إلى جانب تدخلها في نظام الحكم سواء بوصفها جزءا من السلطة الحاكمة في بعض الأحيان أو المعارضة لها في أحيان أخرى، جعل منها آلية فريدة للمساهمة في الوقاية من الفساد، لكن بالمقابل فإن هذا الدور قد ينجر عنه دخولها في صراعات مع السلطة والتي تعد المسؤول الأول عن الفساد سواء بوصفها المصدر الأساسي له، أو المتخاذل عن منع وقوعه، فتصبح محل مضايقات أو حتى تصفية إدارية تنتهي بحلها.

هذا ما دفع الدستور الجزائري إلى التنصيص على عديد من الضمانات التي تكفل لها ممارسة وظيفتها السياسية عموما ومهمتها المتعلقة بالوقاية من الفساد بكل حرية لاسيما من خلال نصه في المادة 57 منه على وجوبية إلتزام الإدارة بالامتناع عن المساس بالحقوق المكفولة للأحزاب السياسية خاصة حقها في التعبير والاجتماع والتظاهر، إضافة إلى تمكينها من استخدام وسائل الإعلام العمومية، والاستفادة من تمويل عمومي متى كانت في حاجة لذلك، هذا كله إلى جانب منع حلها إلا من طرف القضاء وبموجب حكم قضائي¹⁸، لتكون محصنة بالكامل من أي ممارسات قد ترتكبها السلطة التنفيذية ضدها لتعطيل مساهمتها في الوقاية من الفساد أو توقيفها نهائيا.

ب- الجمعيات

تعد الجمعيات أحد أهم مؤسسات المجتمع المدني وذلك بالنظر إلى هدفها غير الربحي أو غير المصلحي وأيضا لقربها من المواطن واحتكاكها الدائم به على أرض الواقع وبطريقة مباشرة دون أي وسيط، هذا ما أهلها لأن تكون من بين مؤسساته الأقدر على تقديم دفعة كبيرة للعمل الوقائي من الفساد، خاصة من خلال توليها توعية المواطن بمخاطر الفساد، ونشر ثقافة المواطنة والعمل على تكريس نبذه بين أفراد المجتمع وتكوين فئات لدى المواطن بواجب منع وقوعه، إلا أنها قد تجد نفسها جراء تناول هذا الموضوع والذي لازال لحد الساعة من المواضيع التي تثير غضب السلطة، في مواجهة مباشرة مع السلطة السياسية أو على الأقل في مواجهة مع أصحاب القرار والنفوذ في الدولة، لتكون في الأخير عرضة للحل بمجرد قرار إداري، وهو الأمر الذي دفع بالتعديل الدستوري لسنة 2020 إلى النص صراحة في مادته 53 على عدم جواز حل الجمعيات إلا بمقتضى حكم قضائي¹⁹ في خطوة من شأنها تشجيع الجمعيات على تناول موضوع الفساد والمساهمة في التصدي له.

ج- الإعلام

لم يعد الإعلام اليوم أحد مظاهر الديمقراطية في الدولة فقط، بل أكبر مؤثر في دواليب سلطتها وتوجهات مواطنيها، فقد تحولت هذه المؤسسة بسرعة كبيرة من مجرد ناقل للأخبار إلى متدخل واضح سمي بالسلطة الرابعة، ومنها إلى صانع الدول فلطالما تسبب الإعلام في سقوط أنظمة دول وفي صناعة أخرى، لذا كان مؤسسة مناسبة جدا للاعتماد عليها في العمل الوقائي من الفساد بأسلوب منظم وهادف ويستهدف السلطة والشعب على حد سواء، فهو المؤسسة التي تستطيع التحدث مع السلطة عن فسادها وما هو قادم من فساد آخر، كما تستطيع توعية المواطن وتعبئته لمنع كل ممارسات الفساد، خاصة من خلال طمأنته على وجود مؤسسة كبيرة مثل الإعلام تقف إلى جانبه حتى في مواجهة السلطة.

لكن ومع ذلك فإن الإعلام يبقى في حاجة دائمة إلى ضمانات تقيه الصراع الدائم مع السلطة كما تحميه من استبدادها، هذا ما دفع بالدستور الجزائري بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى الاعتراف للإعلام بمجموعة من الحقوق والتي تشكل في أصلها ضمانات لممارسة وظيفته لاسيما التي تخص الوقاية من الفساد بكل حرية ودون مضايقات أو تضيق عليه، أين نص في المادة 54 منه على

حق إنشاء الصحف والنشريات والقنوات التليفزيونية، إلى جانب حق الصحفي في التعبير وفي الإستقلالية، إضافة إلى حقه في الوصول إلى مصادر المعلومات.

أما الأهم من كل ذلك فهو ضمان الدستور صراحة الحماية لكل مؤسسات الإعلام من توقيف نشاطها إداريا، وإسناد إختصاص التوقيف عن النشاط للقضاء فقط وهذا بوصفه حامي الحريات ومجسد القانون في الدولة²⁰.

4. خاتمة:

شكل التعديل الدستوري لسنة 2020 بما جاء فيه من أحكام تخص الوقاية من الفساد تعبيرا عن قفزة نوعية واضحة بالنسبة لاهتمام الجزائر بالوقاية من هذه الظاهرة بصفة عامة، وتعبيرا عن رغبتها المتزايدة في التصدي لهذه المعضلة التي لطالما نخرت اقتصادها واستنزفت مواردها بشكل متواصل لمدة تتجاوز الستة عقود، أين قرر التعديل الدستوري لسنة 2020 تدابير لتجسيد كل من مبدأ الشفافية والنزاهة في كل ما يخص تسيير الشؤون العمومية سواء فيما يخص الإدارة أو فيما يخص الموظف العمومي، كما أقر من جهة أخرى بوظيفة مجلس المحاسبة في الوقاية من الفساد، مع تدعيمه هذا الجانب الوقائي بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بالإضافة إلى النص على أحكام مختلفة تكفل ضمانات لممارسة مؤسسات المجتمع المدني وظيفتها في الوقاية من الفساد بكل حرية وإستقلالية.

وقد توصلنا من خلال هذه الورقة البحثية إلى بعض النتائج نقتصر على ذكر أهمها فيما يلي:

- تشكيل التعديل الدستوري لسنة 2020 تغيير واضح في موقف السلطة الحاكمة ومؤسساتها من إشكالية الفساد.
- اعتماد التعديل الدستوري لسنة 2020 على كل من مبدأ الشفافية ومبدأ النزاهة للوقاية من الفساد داخل الإدارة العمومية، إلى جانب مجلس المحاسبة والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- تفعيل التعديل الدستوري لسنة 2020 لمؤسسات المجتمع المدني من إعلام وأحزاب سياسية وجمعيات لدعم العمل الوقائي المؤسسي من الفساد المتفشي في الإدارة العمومية والمجتمع على حد سواء.

- إمكانية تحقيق دسترة العديد من آليات الوقاية من الفساد نتائج طيبة بالنسبة للحد من الفساد مستقبلاً.
- ومن خلال النتائج السابقة المتوصل إليها فإننا حاولنا الاجتهاد لتقديم بعض التوصيات التي نرى أنها مناسبة للتقدم أكثر في موضوع العمل الوقائي من الفساد دستورياً نلخصها فيما يلي:
- السعي إلى ترقية الوقاية من الفساد إلى إلزام دستوري لكل مؤسسات الدولة وليس فقط للمؤسسات التي يختارها الشعب.
- الاهتمام بالتفصيل القانوني البسيط والفعال للتدابير الوقائية الوارد النص عليها في الدستور، خاصة تلك التي تمنع الإدارة من كل الممارسات الفاسدة للمحافظة على القيمة الدستورية لهذه التدابير.
- العمل على دعم أكبر للعمل الوقائي المؤسساتي من الفساد من خلال منح المؤسسات الرسمية المكلفة بذلك ضمانات واستقلالية أكبر في مواجهة السلطة التنفيذية بنص الدستور، ومنح المؤسسات غير الرسمية حلول قانونية لمشكلة تمويلها، وإمتهيازات لتشجيعها، وأخرى لإشراكها بشكل فعال وخاصة من خلال الإقرار بحقها في التأسس كطرف مدني في جرائم الفساد.

5. الهوامش:

- 1- تعرف الشفافية على أنها المبدأ الذي يتيح للمتأثرين بقرار إداري، تجاري أو خيرى معرفة ليس فقط الحقائق الأساسية، ولكن أيضاً آلياته وعملياته، فهي تعني: أن تعمل الإدارة العامة في بيت من زجاج كل ما به مكشوف للعاملين والجمهور، وتتضمن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة الوسائل اللازمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها بالإفصاح والعلانية والوضوح، وبالتالي القدرة على مساءلتها ومحاسبتها، للمزيد لطفاً أنظر فارس بن علوش بن بادي السبيعي، (2010)، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص 13 وما بعدها.
- 2- نصت المادة (09): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر، عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020، (ص 08)، على أنه "يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ما يأتي: ... ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية...".
- 3- المادة (24): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر.
- 4- المادة (26): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر.

- 5- المادة (77): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر.
- 6- حاج عزام سليمان، (2017)، تداول المعلومات كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد التاسع، (العدد الثاني)، ص 38.
- 7- المادة (55): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر.
- 8- نصت المادة (26): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر. على أنه "...تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة دون تماطل...".
- 9- لفظ الحياد من فعل حاد أي تجرد أو ابتعد أو تقيد بعدم التحيز لأي طرف من أطراف النزاع ويكون إيجابيا إذا عبر المعنى بالحياد عن موقفه من خلال اتفاق أو معاهدة يطمئن بها اتجاه أشخاص معينة، كما يمكن أن يتدخل كحاكم في منازعة أو منافسة يتميز فيها بإنعدام العاطفة والميول ويتصف بالموضوعية والصرامة تجاه الأطراف المعنية بهذا العمل، للمزيد لطفا أنظر سيدي محمد بوحفص، (2007)، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، ص 27.
- 10- يعرف تعارض المصالح بأنه الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف أثناء أدائه لوظيفته بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمة هو شخصا أو أحد أقاربه أو أصدقائه، أو عندما يتأثر أدائه لوظيفته بإعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفة بالمعلومات التي تتعلق بالقرار، للمزيد لطفا أنظر عثمان فاطمة، (2017)، تجريم عدم التبليغ عن تعارض المصالح تكريس لمكافحة الفساد في الوظائف العمومية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد السادس، (العدد الثاني)، ص 486.
- 11- نصت المادة (24): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر. على أنه "...لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة...".
- 12- نصت المادة (170): من المرسوم الرئاسي رقم: 483/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر، عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، ص (31) على أنه "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية...".
- 13- نصت المادة (192): من القانون رقم: 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2006، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، ص (33) على أن "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية...".

- 14- نصت المادة (199): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر، على أن "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.
- يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات. يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهد مدتها خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة..."
- 15- المادة (204-205): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر.
- 16- المادة (13): من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، جريدة رسمية عدد 26، الصادرة في 25 أبريل 2004، ص (12).
- 17- نصت المادة (10): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر، على أنه "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية".
- 18- المادة (57): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر.
- 19- نصت المادة (53): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر.
- 20- نصت المادة (54): من المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، سالف الذكر.