

السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مكافحة الفساد الإداري

في القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مع أهم التعديلات

أ. إدريس كزو، أستاذ مؤقت، المركز الجامعي تيبازة، الجزائر.

باحث في الدكتوراه، جامعة سوسة، تونس.

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى إبراز جهود المشرع الجزائري في تدعيم التعاون الدولي لمكافحة الفساد، إثر تعديله لمجمل القوانين الجنائية والإدارية وهذا نتاج لمصادقته على جلّ الاتفاقيات ومواكبته لجميع التطورات التي تسعى للحد من هذه الظاهرة من مختلف الجوانب، سواء الاقتصادية منها، بحيث تشهد أغلب دول العالم تدهورا في اقتصادها لانتشار جرائم المال والتعاملات غير المشروعة للأموال العمومية، وسواء الإدارية كذلك بحيث تعرف غياب لروح المسؤولية وكثرة التعاملات غير الشفافة والذي أدى إلى فقدان الثقة بين المواطن والمؤسسات الإدارية التي في الأصل دورها خدمة وتلبية مطالبه، لتحوّلها إلى مؤسسات تسعى لتحقيق المصالح الخاصة الآنية على حساب المصلحة العامة بما يعرف بجرائم المحاباة وغيرها من جرائم الرشوة.

Résumé:

Cet article vise à mettre en valeur les efforts déployés par le législateur algérien pour renforcer la coopération internationale pour lutter contre la corruption, conformément à la modification des lois pénales et administratives globales, ce produit de l'approbation de la majorité des accords et l'adaptation à tous les développements qui visent à réduire ce phénomène à partir de différents aspects, à la fois les aspects économiques, de sorte que l'expérience la plupart du monde se sont détériorés à cause des transactions illégales du fonds publics, et aussi les aspects Administratifs à la fois bien qu'elle connaît l'absence d'un sens de la responsabilité et le grand nombre de transactions est transparente et qui a conduit à la perte de confiance entre le citoyen et les institutions administratives à l'origine de son service et de répondre aux demandes, la transition vers les institutions qui cherchent à obtenir des intérêts particuliers immédiats au détriment de l'intérêt public, ce qui est connu comme des crimes de favoritisme et d'autres crimes de corruption.

الجنائية، للتصدي لجميع مظاهر الفساد خاصة الفساد

الإداري.

وعليه سنحاول الإجابة في هذا المقال على

الإشكالية المتعلقة بتقييم القانون الذي استحدثه

المشرع الجزائري والمتعلق بمكافحة الفساد من حيث

مقدمة:

تتجلى جهود المشرع الجزائري وكذا التشريعات

المغربية التي صدقت على اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة

بمكافحة الفساد، بتبني قراراتها والعمل على ترسيخ

مبادئها، وكذا تدعيم الترسنة القانونية بتعديل قوانينها

بين الواقع المتمثل في انتشار التعاملات غير القانونية، وبين النصوص القانونية المسطرة لمحاربة كل أنواع هذه التعاملات، كما يعترض البعض عن فكرة سن قانون خاص يتعلق بالفساد وعدم ضرورته، وأنّ الوقت غير مساعد لإنشاء قانون مستقل بذاته لهذا الأمر، بحيث كان من المفروض تعديل قانون العقوبات بإضافة الجرائم الجديدة التي تدخل ضمن الفساد والعقوبات المقررة لها.

المبحث الأول

الآليات القانونية والإدارية للوقاية من جرائم الفساد الإداري

قام المشرع الجزائري بتعديل نصوصه القانونية وشمل جلّ القوانين المتعلقة بالإجرام خاصة منها قانون العقوبات، وما نتج عن هذه التعديلات هو سنه لقانون خاص يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 20 فيفري 2006 بحيث يشمل جميع جرائم الفساد الإداري والآليات الوقائية والردعية للتصدي لهذه الجرائم ومرتكبيها.

وقد تركزت دراستنا على هذا القانون خاصة على ما احتواه من صور جرمية حديثة، وكذا التدابير اللازمة لمكافحتها والوقاية منها، في دراسة تحليلية تقييمية.

المطلب الأول: استحداث آليات جديدة للتجريم والمتابعة

إنّ الإجراءات التقليدية المتبعة في مكافحة الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أصبحت شبه عاجزة على السيطرة على الأشكال الجديدة من

مدى نجاعة آلياته في قمع مظاهر الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة، وسنعالج السياسة الجنائية التي أتبعها المشرع الجزائري لمكافحة الفساد بشقيها، الأول في إنشاء آليات وقائية للتصدي للعوامل المساعدة على تفشي العديد من التعاملات غير الأخلاقية، كخرق لقاعدة التصريح بالملكيات ومراقبة إجراءات الصّفقات العمومية، كما تمّ استحداث عدّة آليات قانونية ومؤسّسات قضائية رقابية أبرزها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والديوان المركزي لقمع الفساد.

أمّا الشق الثاني الذي سيعالجه هذا المقال فيتعلق بالجرائم والعقوبات التي استحدثها المشرع وأنواعها، بحيث عزّز سياسته بعقوبات كفيلة لردع المجرم، كما أضفى وصف الجنحة على جرائم الفساد وهذا للإسراع بإجراءات محاكمة مرتكبيها، لتفادي حبس المتهمين مؤقتا لفترة طويلة دون محاكمتهم، نظرا للتعقيدات التي تعرفها الإجراءات المتبعة بالنسبة لمحكمة الجنايات.

وفي الأخير، سنبيّن أهم النتائج التي توصل إليها المشرع الجزائري بإتباعه سياسة جنائية يغلب عليها الطابع الدولي لمكافحة الفساد، مبرزين الدور الفعّال التي تقوم به المؤسّسات الإدارية والقضائية من رقابة ومتابعة، وهذا للكشف عن العوامل المساعدة على تفشي ظاهرة الفساد في البلاد بغية الحدّ منها وردع كل من يحاول المساس بالمقوّمات التي تقوم عليها الدولة الجزائرية، وسنحاول ذكر أهم النقاط التي يراها رجال القانون نقاطا سلبية، منتقدين بها المشرع الجزائري، منها على سبيل المثال عدم التوافق العملي

هذه الإجراءات في قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾، وبموجبه يتم العمل به لمواجهة حالات الوقوع في جريمة من جرائم الفساد، ويرجع الاختصاص بالأمر بمثل هذه الإجراءات لكل من وكيل الجمهورية وهذا في مرحلة التحقيق الابتدائي، أو في حالة الجريمة المتلبس بها، ولكل من قاضي التحقيق وهذا في حالة فتحه لتحقيق قضائي، بحيث يأذنان باعتراض المراسلات التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، ووضع الترتيبات التقنية دون موافقة المعنيين وهذا من أجل التقاط وبث وتثبيت وتسجيل الكلام المتفوه به بصفة خاصة أو سرية في أماكن خاصة أو عمومية، والتقاط صور لشخص أو عدة أشخاص في أماكن خاصة، وتتم هذه العمليات باستعمال التقنيات التالية:

- الملاحظة والمتابعة للأشخاص والأشياء أو الوضعيات على المدى القريب والمتوسط والبعيد بواسطة وسيلة تقنية أو بدونها.
- . تحديد المكالمات الهاتفية وتسجيلها بغية الاطلاع على محتوى الأساليب الأخرى للاتصالات.
- استعمال التصوير وتسجيل الفيديو.
- التصنت المباشر بالاستعانة بالوسائل التقنية.
- الاستعانة بالوسائل التقنية في متابعة وسائل النقل.

¹ - المادة 65 مكرر 5 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري. وقد تدارك المشرع الإغفال الذي ورد في نصوص المواد 37 و 40 من قانون الإجراءات الجزائية، بعدم ذكر جرائم الفساد ضمن الجرائم التي يتسع فيها الاختصاص الإقليمي لوكيل الجمهورية وقاضي التحقيق، وهذا في المادة المذكورة أعلاه.

الجرائم خاصة التي تتعلق بجرائم الفساد، مما أثر سلبا على السياسة الجنائية، وهذا ما أدى بالمشرع إلى تعزيز الآليات القديمة بآليات جديدة عملا على بلوغ الغاية المنشودة والمتمثلة في قمع الصور الجديدة للجرائم ومكافحة الفساد.

ونظرا لخطورة جرائم الفساد الإداري على توازن المجتمع وتنميته، وعلى فعالية الوظيفة الإدارية ومكانتها في الدولة وعملا بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة، أنشأ المشرع على سبيل المثال أساليب خاصة للتحري تمثل جملة من القواعد الإجرائية لم تكن معروفة في المنظومة القانونية القديمة، تشمل التزصد الإلكتروني والاختراق والتسليم المراقب.

وهذا ما سنوضحه في الفروع الموالية.

الفرع الأول: تعزيز أساليب البحث والتحري.

تبيّن لنا أنّ قانون مكافحة الفساد نصّ على أساليب جديدة وتقنيات فعّالة في التحري وجمع الأدلة في جرائم الفساد كما سيأتي توضيحه، بالتطرّق إليها كل واحدة على حدى فيما يلي:

أولاً: اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور.

تتمّ هذه الإجراءات إمّا لضرورة يقتضيها التحقيق الجنائي هذا من جهة، وإمّا لأنّ الإجراءات الأولى ضمن التحقيق في جريمة متلبس بها أو في مرحلة التحقيق الابتدائي تعدّرت عن الوصول إلى القبض على المشتبه فيهم، من جهة أخرى، ولقد نظّم المشرع

- تحديد المعالم بالأقمار الصناعية.

أربعة (04) أشهر قابلة للتجديد ضمن نفس الشروط الشكالية والزمنية لمقتضيات التحري والتحقيق⁽³⁾.

وهكذا قد تضطرّ الشرطة القضائية لاستعمال كاميرات خفية أو أجهزة تصنت، لكن يجب أن يكون ذلك في إطار احترام الشرعية الإجرائية، حفاظا على كرامة الحياة الخاصة للإنسان كما يمكن لضابط الشرطة القضائية تصوير جسم ومكان الجريمة بشكلها العام في إطار ممارسة مهامه، لكنّه يمنع من الاطلاع أو تسجيل المكالمات أو الأحاديث الخاصة إلاّ بإذن مسبق من طرف السلطات القضائية⁽¹⁾.

ويسمح الإذن المشار إليه، لرجال الضبطية القضائية بتسخير كل عون مؤهل لدى مصلحة أو وحدة أو هيئة عمومية أو خاصة مكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية، للتكفل بالجوانب التقنية للعمليات⁽⁴⁾، وكذا الاستعانة بمترجم، لترجمة المكالمات التي تتم باللغات الأجنبية ولكن دون أن تمسّ العمليات المذكورة أعلاه السر المهني⁽⁵⁾، ولضمان سلامة الإجراءات من العيوب التي قد تعثر بها، بسبب اكتشاف جرائم أخرى غير تلك الواردة في إذن القاضي، فقد أقرّ المشرع أنّ ذلك لا يكون سببا لبطلانها.

ويلاحظ أنّ قانون الإجراءات الجزائية قد خصّ العمل بهذه الإجراءات، فقط من أجل التحريّ في الجريمة المتلبس بها حسب القواعد العامة، أو في مرحلة التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد وخروجا عن القواعد العامة، يخوّل هذا الإذن المسلّم من طرف وكيل الجمهورية لغرض وضع الترتيبات التقنية، لرجال الضبطية القضائية الدخول إلى المحلّات السكنية أو غيرها دون اشتراط رضا أو علم الأشخاص الذين لهم الحق على تلك الأماكن، وذلك تحت المراقبة المباشرة لوكيل الجمهورية المختص، وفي حالة فتح تحقيق قضائي يتمّ بناء على إذن من قاضي التحقيق وتحت مراقبته المباشرة، دون تقيّد بالمواعيد المحدّدة في قانون الإجراءات الجزائية⁽²⁾، وتكون المدّة القصوى للإذن،

وبالمقابل، يلزم ضابط الشرطة القضائية المأذون له بإجراء هذه العمليات، بتحرير محضر عن كلّ عملية اعتراض وتسجيل المراسلات، وكذا عن عمليات وضع الترتيبات التقنية والالتقاط والتثبيت والتسجيل الصوتي أو السمعي البصري، كما يجب عليه، وصف أو نسخ المراسلات أو الصور أو المحادثات المسجّلة والمفيدة في إظهار الحقيقة⁽⁶⁾، وذلك على محضر يودع بملف القضية، وفي حالة وجود عراقيل أو اعتراضات تحول

³ - المادة 65 مكرر 7، المرجع نفسه.

⁴ - انظر مقني بن عمار وبوراس عبد القادر، التصنت على المكالمات الهاتفية واعتراض المراسلات كآلية للوقاية من جرائم الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، ورقلة الجزائر، 2008، ص من 20 الى 40.

⁵ - المادة 65 مكرر 6 و المادة 45، من قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

⁶ - المادة 65 مكرر 10، المرجع نفسه.

¹ - المادة 39 من دستور الجزائر لسنة 1996.

² - المادة 74 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.

دون أداء مهامه على أكمل وجه يمكنه أن يقوم بتحرير محضر آخر ينوّه فيه لجميع النقاط التي أعاقته.

ثانيا : التسرّب.

خول المشرّع من خلال قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾، ضباط وأعاون الشرطة القضائية في مرحلة التحقيق الابتدائي، حق اللجوء إلى إجراء مهم يساعد على الكشف عن جرائم الفساد والمتمثل في التسرّب، ويقصد به حسب تعريف المشرّع، أنّه نظام من أنظمة التحري والتحقيق الخاصة التي تبيح لأصحاب الاختصاص الذي سبق ذكرهم، اختراق التجمّعات الإجرامية والتوغّل في وسطها تحت مسؤولية ضابط شرطة قضائية آخر مكلف بتنسيق عملية التسرّب وتحت مراقبة مصدر الإذن (إمّا من وكيل الجمهورية وإمّا من قاضي التحقيق) بهدف مراقبة الأشخاص المشتبه فيهم وكشف أنشطتهم الإجرامية، وذلك بإخفاء المتسرّب لهويته وصفته بغية التأقلم مع أفراد العصابة والتعاون معهم على أساس اعتباره فرد من العصابة، إما فاعلا أو شريكا⁽²⁾.

ويقتضي إجراء التسرّب، السّماح لضابط أو عون الشرطة القضائية القيام باستعارة هوية غير هويته الحقيقية⁽³⁾، والقيام بالأعمال المحدّدة في قانون

¹ - المواد من 65 مكرر 1 إلى 65 مكرر 18، من قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

² - انظر أ. علاوة هوم، التسرّب كآلية للكشف عن الجرائم في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد الثاني، باتنة، 2012، ص 02.

³ - المادة 65 مكرر 16، التي تمنح الحصانة القانونية لمنفذ عملية التسرّب، وتعاقبه في حلة عدم التمسك بنص هذه المادة، مرجع سابق.

الإجراءات الجزائية⁽⁴⁾، وهذا دون قيام المسؤولية الجزائية في حقّه، وأهمّ هذه الأعمال، قيامه باقتناء أو حيازة أو نقل أو تسليم مواد أو أموال أو منتجات أو معلومات متحصّل عليها من ارتكاب الجرائم، والغاية هنا، الإحاطة بكل مجريات العمليات الإجرامية.

ومن بين الأعمال أيضا، يمكنه استعمال أو وضع تحت تصرف مرتكبي الجرائم الوسائل التي تساهم في إتمام العملية الإجرامية، من أموال أو وسائل نقل أو تخزين أو إيداع أو حفظ أو اتصال، وهذه المساعدات لا يجوز أن تشكّل تحريضا على ارتكاب الجريمة.

إنّ عملية التسرّب تخضع تحت طائلة البطلان - نظرا لخطورة الإجراء - لإذن كتابي من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق حسب الحالة، تذكر فيه الجريمة التي تبرّر اللجوء إلى هذا الإجراء، وهويّة ضابط الشرطة القضائية التي تتمّ العملية تحت مسؤوليته ويحرّر بهذا الإذن مدة عملية التسرّب والتي لا تتجاوز أربعة (04) أشهر ويمكن تجديدها حسب مقتضيات التحري والتحقيق، كما يجوز للقاضي الذي رخص بها أن يأمر في أي وقت بوقفها قبل انقضاء المدة المحددة وتودع الرخصة في ملف الإجراءات بعد الانتهاء من عملية التسرّب وهناك حالة أيضا لا تتمّ فيها عملية التمديد مما يلزم على العون مواصلة المهمة في بعض الأحيان للوقت الضروري الذي يساعده على الانسحاب مراعيًا سلامته، دون تجاوز أربعة أشهر أخرى على الأكثر.

⁴ - المادة 65 مكرر 14، التي حددت الأعمال التي يسمح بها أثناء عملية التسرّب، المرجع نفسه.

التامة حتى إتمام العمليات الإجرامية، هذا بهدف الوصول إلى القبض على أكبر قدر ممكن من المجرمين.

يتعلق هذا الإجراء في معظم الأحيان بالجرائم الجمركية والعمليات التهريبية، لهذا يعتبر التشريع الجمركي⁽²⁾ هو مصدر هذا الإجراء ومنه توصل المشرع إلى وضع تعريف يشمل عملية تطبيق هذا الإجراء كما توصل كذلك إلى أنّ هذا الإجراء يسمح بمواصلة بعض العمليات المشبوهة بإتمام مسيرتها نحو أو إلى أو مروراً بالإقليم الجزائري تحت رقابة مصالح الأمن بغية الوصول إلى مصدر هذه العمليات والكشف عن الجماعات المتورطة فيها.

رابعا: الترصد الإلكتروني.

أخذ المشرع الجزائري هذه الفكرة عن المشرع الفرنسي الذي أدرج هذا الأسلوب في قانون الإجراءات الجزائرية⁽³⁾، بحيث قرن تطبيقه باللجوء إلى جهاز للإرسال يكون غالبا سوارا إلكترونيا يسمح بترصد حركات المعنى والأماكن التي يتردّد عليها، أو بعبارة أخرى يتمّ بإرسال إلكتروني مربوط بجهاز مركزي ترسل بإرساليات تظهر مكان وجوده.

إذا يعتبر هذا الإجراء نظاما خاصا بتطبيق العقوبة، بموجبه يجوز للقاضي أن يضع تحت هذا النظام الشخص المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية لمدة أقل من سنة، حيث يلزمه بالبقاء في مكان محدّد، وعلى

² - المادة 40 من قانون مكافحة التهريب : الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 23-08-2005.

³ - المادة 723 في الفقرات من 7 إلى 14 من قانون الإجراءات الجزائرية الفرنسي المؤرخ في 19 ديسمبر 1997.

ولإشارة فقط، فإنّه يجوز سماع ضابط الشرطة القضائية الذي تجري العملية تحت مسؤوليته دون سواه، كشاهد في القضية عن العملية، ويقوم الضابط بتحرير تقرير مفصّل يتضمّن العناصر الضرورية لمعابنة الجرائم، دون ذكر التفاصيل التي قد تعرّض أمنه وسلامته وكذلك سلامة العون المتسرّب أو الأشخاص المعرّضين للخطر.

ومن الخطورة الإجرائية لعملية التسرّب، لجأ ضباط الشرطة القضائية إلى الاعتماد على مصدر آخر اقتضته الضرورة وهو تسخير بما يسمّى بالمرشدين، الذين قد تتوفر لديهم معلومات عن المجموعات الإجرامية وربما أكثر من الهيئات الأمنية، فبالرغم من تباين الآراء بين التأييد والرفض لاستخدام المحقّق للمرشدين بصفتهم مصدرا من مصادر التحريات وجمع المعلومات، ولكن الواقع الإجرائي في الآونة الأخيرة أصبح بأمرّ الحاجة إلى الاعتماد على هؤلاء الأشخاص، والذين رغم عدم انتمائهم إلى السلك الأمني إلاّ أنّه ازداد اللجوء إليهم.

ثالثا: التسليم المراقب.

تفطن المشرع الجزائري لبعض الإجراءات ساعدت على مرونة عمليات المداهمة التي تقوم بها مصالح الأمن، وأضافها في قانون مكافحة الفساد⁽¹⁾ وأهم هذه الإجراءات هي السّماح في بعض القضايا وفي بعض الظروف من مواصلة عمليات التسليم من ممنوعات ومخدرات وكل ما يشمل جرم التهريب، لكن مع متابعة عمليات التسليم عن كثب وتسيط الرقابة

¹ - المادة 2 فقرة ك من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

لتحريك الدعوى العمومية، وتعزيز القواعد الإجرائية وتحديد المسرح الواسع للجريمة.

هذا يمكن القول بأنّ هذا النظام هو من بدائل العقوبة.

أ : تشجيع التقصي والمساواة في المتابعة.

وتجدر الإشارة بأنّ القانون رقم 06-22

المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية لم ينص على هذا الإجراء، وإنما اكتفى قانون مكافحة الفساد بالإشارة إليه تحت تسمية الترصّد الإلكتروني.

1 - تشجيع التقصي.

عمل المشرّع على تشجيع التقصي على الجرائم والأعمال التي تلحق الإدارة أضرارا مادية كانت أو معنوية، ولهذا اقتضى به الأمر تنظيم العلاقات بين أجهزة التحري والاستدلال من جهة، والمؤسسات ذات الصلة بجرائم الفساد وموظفي هيئات القطاع العام من جهة أخرى حيث لا بدّ من إيجاد نوع من الصلة لتشجيع التعاون فيما بينها، وتذليل العقبات التي قد تواجه لا محالة عمليات البحث والتحري.

الفرع الثاني: توسيع نطاق القواعد العامة للمتابعة

أخذ المشرّع على عاتقه إعادة النظر في القواعد العامة للمتابعة، من أجل إضفاء المرونة على إجراءات التحري والتحقيق والحكم، وذلك من خلال تقوية رقابة النيابة العامة على أعمال الضبطية القضائية، وكذلك تقوية ضمانات المتهم أثناء مرحلة التحريات الأولية والتحقيق بالإضافة إلى إعفاء إجراءات التحري والتحقيق في الجرائم المستحدثة في هذه الفترة، من العديد من القيود والشروط بغرض تسهيل المتابعة والقمع في مواجهة هذه الجرائم.

وعلى سبيل المثال، السرية المصرفية التي كانت من المبادئ المستقر عليها في أسلوب العمل على مستوى البنوك والمؤسسات المالية، بل أنّها كانت واجبا قانونيا لا يجوز الخروج عنه تحت طائلة العقاب، ولكن سرعان ما اكتشف المشرّع أنّه لا يمكن تصوّر عقبة أمام تقصي جرائم الفساد بصفة عامة، أكبر من عقبة عدم التقصي عن معلومات مالية تخصّ المتهم، ومع ذلك لم يقرّ المشرّع إمكانية رفع السرية المصرفية، إلا نتيجة أسباب معيّنة وذلك بموجب قانون الوقاية من

وهذا الموضوع يشمل جانبين، الجانب الأول يتعلّق بتوسيع النقاط القانونية التي كانت تعرقل مسألة المتابعة (الفرع الأول)، والجانب الثاني يشمل تدعيم وتفعيل الجانب الوقائي والمؤسسي الرسمي (الفرع الثاني).

تبييض الأموال رقم 05-01.

أولا: القضاء على العراقيل القانونية للمتابعة.

2 - المساواة في المتابعة.

المقصود بالمساواة في المتابعة، تقرير الشمولية لإجراءات المتابعة القضائية وإزالة كلّ العقبات التي تقف عائقا أمام الهيئات المختصة بحيث تمنعها من الوصول إلى

يشمل هذا الفرع التكلّم عن بعض المسائل التي كانت عالقة قبل صدور قانون مكافحة الفساد كمسألة تشجيع التقصي والمساواة في المتابعة ومسألة الشكوى

العمومي عمليا تعرف سلسلة من الإجراءات الطويلة والمعقدة.

ب: مسألة الشكوى لتحريك الدعوى العمومية.

عرفت إجراءات المتابعة عائقا كبيرا، تمثل في وجوب رفع أو إيداع شكوى من طرف المعني بالأمر، وهذا الوجوب يحول بين تحريك الدعوى العمومية أو عدم تحريكها⁽¹⁾، حيث كانت النيابة العامة مقيدة، لارتباط إجراءات المتابعة بالزامية تقديم الشكوى أو الإذن في بعض الحالات.

وعلى العكس من ذلك، لم يشترط قانون مكافحة الفساد أمر إلزامية الإذن لتحريك ومباشرة إجراءات التحري والتحقيق، فإنّ متابعة الموظف العمومي عمليا، تتمّ بمجرد إخطار يوجه من طرف النيابة العامة إلى الإدارة التي توظف لديها، ويمكن لهذه الأخيرة أن تقرّر وقفه عن العمل في انتظار ما تسفر عنه الملاحظات الجزائية، وكذلك يمكن أن تتمّ المتابعة بناء على التقارير التي توجهها خلية معالجة الاستعلام المالي باعتبارها جهة متخصصة في التحقيق حول العمليات المالية المشبوهة، إلى وكيل الجمهورية، غير أنّه بالنسبة لجرائم تبييض الأموال، أورد المشرع في القانون المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال شرطا للمتابعة، والمتمثل في وجوب اكتسائ الجرائم المرتكبة في الخارج الطابع الإجرامي بالنسبة لكل الأطراف⁽²⁾.

طبقة معينة من الموظّفين، لأنّه كما يعرف أن كلّ التشريعات العربية تعترف بالحصانة الإجرائية لطبقة معينة من الموظّفين مثل الدبلوماسيين ويصل الأمر إلى الحدّ من ملاحقتهم، وإن اختلف نطاقها بين تشريع وآخر، فنجد أنّ تحريك دعوى الحق العام في لبنان مثلا ضد الموظّفين فيما يخصّ جرائمهم الوظيفية مرتبط بموافقة الإدارة التي ينتمي إليها الموظّف من جهة، وبرغبة النيابة العامة بتحريك الدعوى من جهة أخرى، ذلك لأنّ القانون اللبناني يمنع تحريك الدعوى بواسطة الادّعاء الشّخصي، أمّا في مصر فالقانون أكثر ليونة بحيث يتيح ملاحقة الموظّفين عن جرائم الفساد الوظيفية دوّما حاجة إلى موافقة السّلطة الإدارية، لكنّه كالقانون اللبناني يصرّح حق تحريك الدعوى العامة بالنائب العام ورئيس النيابة العامة باستثناء بعض جرائم الموظّفين التي يحقّ للأفراد الادّعاء المباشر بها.

وعليه تواجه عملية المتابعة الجزائية للموظّف العمومي، عقبة على قدر كبير من الأهمية تتعلق بالحصانة التي يتمتّع بها رجال الإدارة، خصوصا وأنّ الفساد ظاهرة تزدهر أكثر ما تزدهر في القطاعات العامة المعنية بهذه الحصانة بالدرجة الأولى، ومن ثمّة يوفّر النشاط الوظيفي للموظف العمومي، الجوّ الملائم لارتكاب من الأفعال ما يضرّ بالوظيفة الإدارية، ذلك أنّها تتمّ بسبب العمل الوظيفي أو بمناسبته كما توفّر الحصانات التي يتمتّعون بها غطاءً يحدّ من ملاحقتهم عنها، بل ويصعّب معها وصول سلطات المتابعة إليهم إلّا بإتباع إجراءات خاصّة ممّا يحول دون الحصول على الأدلّة ويطغى من عمليات التحقيق كما يتيح المجال لطمس آثار الجريمة، وبالنسبة للمشرع الجزائري، فإنّ متابعة الموظّف

1 - المادة 119 الملغاة من قانون العقوبات، مرجع سابق

2 - المادة 5 من القانون المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال، مرجع سابق.

والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية الذي أضاف قواعد جديدة لمجال اختصاصهم⁽²⁾.

غير أنّ الملفت للانتباه، هو إغفال المشرع إدراج جرائم الفساد في قانون الإجراءات الجزائية وهذا ضمن الجرائم التي من أجلها يمتد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية إلى كامل الإقليم الوطني⁽³⁾، رغم أنّ التعديل الذي مسّ هذه المسألة جاء بعد صدور قانون مكافحة الفساد، لذلك يطرح التساؤل عما إذا حصل ذلك سهوا من المشرع؟ أم أنه يعتبر جرائم الفساد من قبيل الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية فتندرج تحت حكمها ضمنا؟

الحقيقة أنّ غموض موقف المشرع الجزائري بقي قائما، خصوصا أنّ هذا الإغفال تكرر في أكثر من نص قانوني واحد، كالنص المتعلق بتمديد الاختصاص الإقليمي لضباط الشرطة القضائية وتحت سلطتهم أعوان الشرطة القضائية عبر كامل التراب الوطني بعد إخطار وموافقة وكيل الجمهورية المختص بشأن عمليات مراقبة الأشخاص الذين يكون ضدهم مبرر مقبول أو أكثر يحمل على الاشتباه فيهم، أو مراقبة وجهة أو نقل أشياء أو أموال أو متحصلات من ارتكاب هذه الجرائم أو قد تستعمل في ارتكابها، لكن الأرجح هو وقوع المشرع في مجرّد سهو، فكان على المشرع الإلمام بنتائج جرائم الفساد أيضا والتي تمتد عبر الدّول، ناهيك عن تميّزها بالحدّات العالمية.

ولكن السؤال الذي نطرحه بخصوص المتابعة القضائية من أجل جريمة تعارض المصالح، بما أن قانون مكافحة الفساد لا يلزم السلطة الرئاسية للموظف العمومي بتقديم شكوى بشأن هذه الجريمة من أجل تحريك الدعوى العمومية، فكيف يتسوّى لسلطة المتابعة مباشرة الإجراءات الضرورية في أحسن الأحوال؟

ج : تعزيز القواعد الإجرائية وتحديد مسرح الجريمة.

في النقاط الموالية سنوضّح كل من مسألة تعزيز القواعد الإجرائية وكل من تحديد مجال مسرح الجريمة باعتبار أنّ جرائم الفساد وجب تحديد نطاقها القانوني.

1- تعزيز القواعد الإجرائية.

اعتمد المشرع لتعزيز القواعد الإجرائية على سنّ أوامر جديدة تكمل قانون الإجراءات الجزائية باعتباره المنظم لكلّ الإجراءات المتخذة في مكافحة الجرائم، وأهمّ هذه الأوامر، الأمر المتعلق بتمديد الاختصاص المحلي لبعض وكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق تطبيقا لما جاء به قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾، وهذا من أجل تعزيز الأحكام الردعية بقواعد إجرائية فعّالة والهدف من هذا الأمر، ضمان الفعالية والسّعة لنشاط النيابة العامة وقضاة التحقيق، والأمر المتعلق باختصاصات ضباط الشرطة القضائية المعدّل

¹ - انظر المرسوم التنفيذي رقم 06-348 المؤرخ في 05-10-2006 الذي تضمن تمديد اختصاص المحلي لبعض وكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق وهذا تطبيقا للمواد 37، 40، و 329 من قانون الإجراءات الجزائية.

² - الأمر رقم 06-22 المؤرخ في 20-12-2006، المعدل و المتمم لقانون الإجراءات الجزائية.

³ - المادة 16 من قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

المتابعة الجزائرية إلا في مواجهة الهيئات المحددة في قانون العقوبات وهي : الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص ومن أمثلتها : المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمة عمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية، أما الدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام فلا يمكن خضوعها للمساءلة الجزائرية (4).

المطلب الثاني: الآليات المؤسسية والبشرية للرقابة والمتابعة.

أهم البنود التي جاءت بها اتفاقية الأمم المتحدة هي إلزام الدول الأطراف بضرورة إنشاء هيئات تضطلع بمكافحة الفساد في البلاد، وباعتبار أنّ الجزائر عضو فعال في الاتفاقية، التزمت كباقي الدول بتنفيذ هذا الأمر، ويتجلى في إنشاء هيكل تتولى مهمة متابعة جرائم الفساد (5)، والهدف منها هو تعزيز المحاكم بآليات تخدم القضاء وتساعد على الكشف عن الجناة، ولعلّ الهيئات المستحدثة حاليا هي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والديوان المركزي لمكافحة الفساد، ولكن ارتأى المشرع الجزائري تعزيز هذه الهيئات بتشجيع المجتمع المدني وتفعيل دوره في مكافحة الفساد.

وسأنتزق في النقاط الموالية لكل من الهيئتين، وسأبرز دور المشرع في تشجيع المجتمع المدني وهذا

ونفس الملاحظة يمكن إبدائها فيما يخص ضرورة تعديل بعض مواد قانون الإجراءات الجزائرية⁽¹⁾، بإدراج جرائم الفساد في محتواها.

كما يلاحظ إضفاء المرونة على قاعدة سرية إجراءات البحث والتحري⁽²⁾، فعندما يخشى انتشار معلومات غير كاملة، أو غير صحيحة، أو لوضع حد للإخلال بالنظام العام، أجاز المشرع لممثل النيابة العامة دون سواه، إطلاع الرأي العام بعناصر موضوعية مستخلصة من الإجراءات على ألا تتضمن أي تقييم للاتهامات المتمسك بها ضد الأشخاص المتورطين.

2- تحديد مسرح الجريمة.

إذا سلمنا أنّ المشرع الجزائري يعتبر جرائم الإضرار بالوظيفة الإدارية جرائم دولية فذلك يقودنا إلى القول أنّه لكي يختص القضاء الجزائري بمباشرة إجراءات المتابعة وتوقيع العقاب على الجاني متى كان شخصا أجنبيا، يشترط أن يكون الفعل المجرّم معاقبا عليه في كلا القانونين الجزائري والأجنبي ولا فرق بعد ذلك أن تقع الجريمة داخل الوطن أو خارجها، وأهم مثال على ذلك ما يخصّ جريمة تبييض الأموال باعتبارها جريمة دولية ومجرّمة عبر العديد من البلدان⁽³⁾.

أما بالنسبة للشخص المعنوي لم يأت قانون مكافحة الفساد بأحكام مميّزة فيما يخصّ مساءلته الجزائرية ومن ثمّة، فبالرجوع للقواعد العامة، لا تباشر إجراءات

¹ - المادتان 37، 40 من قانون الإجراءات الجزائرية، مرجع سابق.

² - المادة 11 المرجع نفسه.

³ - المادة 4 من القانون المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال، مرجع سابق.

⁴ - المادة 18 مكرر من قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁵ - انظر حاحة عبد العالي وأمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، ورقلة، الجزائر، 2008، ص من 207 الى 212.

للقاوية من الفساد وتجسيد عمل الدولة والجهود المبذولة في تقرير الشفافية والنزاهة للوظيفة العمومية، وأن تحصر على جمع كل المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد ولها في ذلك الحق في الاستعانة بالنيابة العامة⁽⁴⁾.

لعل أهم النقاط السلبية التي تسجل على المشرع الجزائري، تكمن أولا أنه جعل هيئة مكافحة الفساد في نطاق رئاسة الجمهورية وأن التبرير القائل بأن هذا الأمر سيمنح الهيئة القوة من ملاحقة الأسماء الكبيرة وتواجه كل الخصوم، مردود عليه لأن هيمنة السلطة التنفيذية على الهيئة تحد من استقلاليتها باعتبار أنها تفرض رقابتها على السلطة التي هي أصلا خاضعة لها فهذا غير مقبول منطقيا، فكيف لها أن تكون خصما وحكما في آن واحد؟ وكيف يمكن ضمان حيادها ونزاهتها حال رقابتها على السلطة التنفيذية التي هي من قامت بتعيين أعضائها⁽⁵⁾؟

والشيء الملاحظ أيضا، أن الهيئة تفتقر لوسائل الردع، فالشيء الذي تستطيع فعله إذا رأت أن الوقائع تشكل جريمة معاقب عليها، تقوم بإرسال ملف المعلومات إلى وكيل الجمهورية باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في تحريك الدعوى العمومية، ويحق له عدم تحريكها لأنه غير مجبر قانونا، كما يجب عليها أن تقدم تقريرا سنويا للنتائج التي توصلت إليها،

لتحقيق الهدف من قانون مكافحة الفساد والمتمثل في الحد من ظاهرة الفساد والقضاء عليه، ولن نفصل في هذه النقاط لأن هدفنا هو تبيان السياسة الوقائية للمشرع من جرائم الفساد بذكر النقاط الإيجابية وانتقاد النقاط السلبية فيها، ولأنها نقاط قد تكون في مواضيع مستقلة ودراسات معمقة⁽¹⁾.

الفرع الأول: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

أنشأ المشرع هذه الهيئة لتفعيل وتجسيد ما جاء به قانون مكافحة الفساد⁽²⁾، وجعلها سلطة إدارية معنوية لها ميزانية مالية خاصة بها، ووضعها لدى رئيس الجمهورية، ولعل أبرز خصائصها هي الاستقلالية والحياد ضد جميع المؤسسات أو الأشخاص المتورطة، وهذه الاستقلالية تفسر أيضا العضو البشري الذي يعمل لديها، بحيث اتخذ المشرع العديد من الإجراءات للتكفل بسرية الإجراءات التي يقوم بها الأعضاء من بينها تأدية اليمين، وعزلهم عن كل العوامل التي قد تؤدي بهم إلى الانحراف أو القيام بأعمال لا تخدم الوظيفة العمومية مما يضعف هبة كيان الهيئة وعدم بلوغ نتائجها⁽³⁾، والهدف من كل هذا، تمكين الهيئة من مزاولة المهام المسطرة لها على أحسن وجه دون أي معوقات قد تفسد بنزاهتها، وأهم الاختصاصات التي تتمتع بها، اقتراح سياسة شاملة

¹ - انظر مزوالي محمد، مكافحة الفساد في القانون الجزائري وأساليب معالجته، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، ورقلة، الجزائر، 2008، ص من 224 إلى 228.

² - المادة 17 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

³ - المادتين 18 و 19 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

⁴ - المادة 20 المرجع نفسه.

⁵ - انظر رمزي بن صديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون القاوية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2012، ص 71.

لمكافحة الفساد، فدورها في الأصل وقائي، بعيد عن الردع للأسباب التي ذكرناها⁽⁴⁾.

قام المشرع بإصدار تعديلات مسّت قانون مكافحة الفساد، الجديد فيها أنّها أضافت هيئة أخرى تضطلع على بعض المهام الردعية ألا وهي الديوان المركزي لقمع الفساد، وهذا ما سنوضّحه في النقطة الموالية.

الفرع الثاني: الديوان المركزي لمكافحة الفساد.

تدعيما للوظيفة الوقائية التي تتمتع بها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، أنشأ المشرع الديوان المركزي لقمع الفساد، الذي يتمتع بالصفة الضبطية، باعتبار أنّ الضبطية القضائية هي صاحبة الاختصاص في مباشرة مهام البحث والتقصي عن الجرائم، وهذا للسلطات والصلاحيات التي تتمتع بها، وقد خصصّ المشرع مقرّ المركز لدى الوزير المكلف بالمالية وهذا بالجزائر العاصمة، ويتمتع بكامل الاستقلالية لأداء مهامه على أكمل وجه، وأوكلت له مهام عديدة أهمّها جمع كل المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد، وهو ملزم أيضا بجمع الأدلة والقيام بالتحقيقات وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة⁽⁵⁾.

وعليه من كل ما سبق، يبرز دور المشرع في تغطية النقص التي كانت تعرفه الهيئة الوطنية لمكافحة

ويشمل التقرير أيضا وضع تفاصيل جديدة حول تعزيز السياسة الجنائية التي تطبقها البلاد في مكافحة الفساد، ولكن الواقع لا يبرز هذا الدور الفعّال، بحيث لا توجد لا تقارير ولا تدابير جنائية جدّية، كل ما في الأمر أنّها تقدّم حصيلة القضايا المتعلقة بالفساد⁽¹⁾، الأمر الذي يدفعنا إلى القول أنّها تحوّلت إلى هيئة إحصاء، والجدير بالقول أيضا أنّ من خلال التقرير التي نشرت أهم عناوينه جريدة البلاد والمتعلّق ب 78 ملفا متعلقا بسير وزارة الشباب والرياضة، فلم يتمّ الالتزام بمخاض التقرير التي أتى بها قانون مكافحة الفساد⁽²⁾، فلم يتم إدراج أية تقييمات لنشاط الوزارة ولا ذكر النقائص التي تعيقها، وللإشارة فقط أنّه تمّ تقديم هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية والسؤال الذي نطرحه هو ما هي السلطة المختصة بمباشرة الإجراءات في حق المتهمين حسب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد⁽³⁾.

ومن التباين القائم بين ما هو مسطر له في قانون مكافحة الفساد، وما هو مطبّق في الواقع الإجرائي، يمكن القول أنّ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تشهد عدم الاستقلالية من جميع النواحي، فضلا عن كونها هيئة استشارية لا تملك أي أداة

⁴ - انظر رمزي بن صديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 74.

⁵ - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم 1433 الموافق ل 8 ديسمبر 2011 الذي حدد تشكيلة الديوان الوطني لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره.

¹ - انظر حاحة عبد العالي وأمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ص من 213 إلى 215.

² - المادة 24 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

³ - انظر الملحق المتعلق بقائمة الجرائم المذكورة في قانون مكافحة الفساد.

الإعلام في تسليط الرقابة سواء كانت رقابة مباشرة تنصّب على الموظف العمومي مباشرة، أو رقابة غير مباشرة تنصّب على الوضعية العامة التي يعيشها المجتمع⁽³⁾ ولعلّ هذه المراقبة بنوعيتها تتركز على عدة نقاط أهمّها حسن انتقاء الموظف العمومي باعتباره ركيزة من ركائز الدولة ويتجلى هذا الدول في حسن اختيار الموظف المناسب للوظيفة نظرا لمستواه العلمي وكفاءته بعيدا عن الاختيار العشوائي أو الاختيارات المبنية على القرابة مما يقلّل من نزاهة الوظيفة العمومية والقوانين المنظمة لها، وينعكس سلبا أيضا على مردود العمال بصفة خاصة ونوعية الخدمات بصفة عامة، ويقابل هذه الرقابة الاهتمام الكبير المخصص من طرف المشرّع للموظف من تحسين للمستوى المعيشي بتحسين الراتب الشهري وتوفير التعليم الملائم له بغية قيمه بعمله في أحسن الظروف.

وترتكز هذه الرقابة أيضا على تقرير مدونات أخلاقيات العمل التي تشمل الجانب الديني والتربوي بغية الارتقاء بمستوى الوظيفة العمومية.

المبحث الثاني

الآليات العقابية لمكافحة جرائم الفساد الإداري

إنّ تبعة نقل محتوى القوانين المتعلقة بجرائم الوظيفة العمومية بعدما كانت مجرّمة في قانون العقوبات إلى قانون جديد ومستقل وتنظيمها بشكل يتوافق مع الاتفاقيات الدولية، هذا الأمر أعطى مصداقية أكثر للسياسة الجنائية التي أتبعها المشرّع للقضاء على كل مظاهر الفساد الإداري، وقد تباينت

³ - انظر رمزي بن صديق، مرجع سابق، ص 63.

الفساد، والمتمثّل في غياب الصفة الضبطية عنها، بحيث أعاقها على القيام بعمليات التحري، إذا وبعد التعديل الأخير الذي نقل تبعية المركز من وزارة المالية إلى وزارة العدل، مما أعطى الصفة القضائية لأعضائه. فمن المفروض أن يكتسب القوة لمجاهة ضغوطات الأسماء الفاعلة⁽¹⁾.

ولكن السؤال الذي نطرحه هو لماذا لم يقوم المشرّع بإضفاء الصفة الضبطية على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؟ فهل كان من الوجوب إنشاء هيئة أخرى بنفس الأهداف مع الهيئة الوطنية؟.

الفرع الثالث: تعزيز مشاركة المجتمع المدني.

أقرّ المشرّع سلطة الشعب في المشاركة في تعزيز السياسة الوطنية لمكافحة الفساد⁽²⁾ وهذا بغية تفعيل دور المجتمع في تسليط رقابته على سير أمور الدولة، باعتباره ركن من أركانها، ولأنّ السّلطة في الأخير ترجع لرغبة الشعب وليس لرغبة المسير لأنّ الدولة الحديثة تسير على منهج سيادة المؤسسات وليس الفرد، والهدف من كل هذا هو الارتقاء بالدولة وتعزيز التعاون الجماعي، وينطبق هذا أولا على الترفع بالوظيفة العمومية بتسليط كل أنواع الرقابة من رقابة في اختيار الموظفين إلى رقابة الحساب.

عزّز المشرّع من خلال قانون مكافحة الفساد دور المجتمع المدني، من أشخاص وجمعيات وخاصة

¹ - انظر رمزي بن صديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 99.

² - المادة 15 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

والشيء المميز في قانون مكافحة الفساد، هو مدة العقوبة السالبة للحرية والتي أصبحت تتراوح في الحالات العادية بين سنتين إلى عشر سنوات حسباً، وبغرامة من ألف إلى مليون دينار جزائري، هذا بالنسبة لبعض الجرائم منها الرشوة السلبية واليجابية للموظف العمومي الوطني والأجنبي والاستغلال السلبي والايجابي للنفوذ والغدر واختلاس الموظف العمومي للأموال العمومية العامة⁽¹⁾، كما تكون العقوبة حسب القانون الحبس من ستة أشهر إلى سنتين بالإضافة إلى غرامة من خمسين ألف إلى مائتي ألف دينار جزائري بالنسبة لجريمة تعارض المصالح وتلقي الموظف العمومي للهدايا وتقديمها له.

وجاء قانون مكافحة الفساد كذلك بعقوبات مختلفة كما هو الحال بالنسبة لجريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب للممتلكات، فعقوبتها تتمثل في الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات بالإضافة إلى غرامة يتراوح قدرها من خمسين ألف إلى خمسمائة ألف دينار جزائري وفي بعض الحالات اكتفى المشرع بالإحالة إلى مواد قانون العقوبات⁽²⁾ كما هو الحال بالنسبة لجريمة تبييض العائدات المتأتية من جرائم الفساد⁽³⁾.

والشيء الملاحظ في تنوع العقوبات أيضا هو تخصيص عقوبات مشددة لجرائم الفساد، ولعل سبب التشديد راجع لمسألتين، المسألة الأولى تتعلق بخطورة

سياسته جذريا عما كانت عليه في قانون العقوبات، وقد تراوحت في حدها الأدنى إلى إعادة صياغة جرائم الفساد الإداري الكلاسيكية وفي حدها المتوسط إلى توسيع نطاق بعض أفعال الفساد الإداري التقليدية، أما في حدها الأقصى وصلت إلى حد استحداث جرائم فساد إداري جديدة لم تكن مجرمة من قبل على غرار جريمة تلقي الهدايا والإثراء غير المشروع وجريمة تعارض المصالح....

ومن خلال هذا المبحث سأعرض أهم العقوبات التي قررها المشرع الجزائري لمرتكبي جرائم الفساد الإداري، وهذا فيما يلي:

المطلب الأول: إعادة صياغة الأحكام الجزائية التقليدية

ألغى المشرع الجزائري العديد من المواد المتعلقة بجرائم الفساد التي تضمنتها قانون العقوبات، وقام بإحالتها إلى المواد المستحدثة في قانون مكافحة الفساد، ومضمون هذه النصوص الجديدة هي تعزيز مسألة الجزاء القانوني للمتهم.

وعليه ما يتوجب علينا دراسته في النقاط الموالية، هو شرح النصوص القانونية والجزاءات المقررة لجرائم الفساد بصفة عامة.

الفرع الأول: العقوبات الأصلية لجرائم الفساد.

لعل أبرز ما قام به المشرع الجزائري، هو إضفاء صفة الجنحة على جرائم الفساد بعدما كانت تحمل صفة الجنائية وهذا في قانون العقوبات، وما يلاحظ كذلك هو توحيد المشرع العقوبة لأغلب الجرائم،

1 - انظر الملحق المتعلق بقائمة الجرائم المذكورة في قانون مكافحة الفساد.

2 - المواد من 389 مكرر إلى 389 مكرر 7 من قانون العقوبات الجزائري، مرجع سابق.

3 - المادة 42 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

بعقوبة سالبة للحزبة على الجناة على خلفية ارتكابهم إحدى جرائم الفساد، وحب عليه أن يقضي أيضا بمصادرة الأموال والعائدا غير المشروعة الناتجة والمتحصّل عليها من خلال هذه الجرائم، ولالإشارة فقط في هذه المسألة أنه يراعى الغير حسن النية، وهذا في حالة إثباته ملكيته الشرعية لهذه العائدا أو الأموال.

ومّا سبق، قمنا بتبيان العقوبات الأصلية للشخص الطبيعي، ولكن هذا لا يعني عدم توقّر عقوبات بالنسبة للشخص المعنوي أو الاعتباري، فقانون مكافحة الفساد تطرّق لهذا الأمر باعتبار أنّ العمليات الكبرى للفساد ترتكب بالسلطة التي يتمتع بها الشخص المعنوي، ولأنّ صاحب الوظيفة العمومية يجوز على منصب ثقة يعطيه سلطة التحرك باسم مؤسسة ما، وسواء كانت عمومية أو خاصّة، ولكن ما يلاحظ هنا أيضا هو قيام المشرّع بالإحالة إلى قانون العقوبات، الذي تضمّن الأحكام الخاصّة لمسؤوليته الجزائية والعقوبات المقررة له⁽⁴⁾.

وهناك مسألتين جوهريتين كذلك تطرّق إليهما المشرّع في قانون مكافحة الفساد، المسألة الأولى تتمثل في المشاركة⁽⁵⁾ في القيام بجرائم الفساد، بحيث سلّط نفس العقوبات المقررة لها في قانون العقوبات، وهذا بتفعيل القاعدة العامة لأحكام المشاركة بين القانونين، أمّا المسألة الثانية فتتعلّق بالشروع في جريمة

الجرائم في حدّ ذاتها وبخطورة النتائج المترتبة عنها، وأيضا بخطورة وسائل الجريمة، ويتعلّق هذا الأمر بجريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية مثلا بحيث قد تبلغ مدّة العقوبة السالبة للحرية إلى عشرين (20) سنة، وقد تبلغ قيمة الغرامة إلى مليون دينار جزائري، ونفس الشيء بالنسبة لجريمة تبييض العائدا المتأتية من جرائم الفساد فإنها قد تأخذ حكما مشددا لتبلغ مدة العقوبة إلى خمسة عشر (15) سنة، وتبلغ قيمة الغرامة إلى ثمانية ملايين دينار جزائري⁽¹⁾.

وتكمن المسألة الثانية في صفة الجاني، بحيث ذكر قانون مكافحة الفساد بعض الفئات من الموظّفين العموميين التي ينطبق عليها التشديد تلقائيا وذلك للصفة التي يتمتعون بها⁽²⁾، ولعلّ الفئة الحساسة التي تكسب مكانة كبيرة في سلك الموظّفين هي فئة القضاة المسند إليهم مسؤولية عظيمة خاصة في تطبيق النصوص القانونية وتحقيق العدل، وهناك فئة أخرى، تتمثل في فئة الأعضاء في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنوط إليهم مسؤوليات كبيرة في إخراج البلاد من أزمتها الناتجة من جرائم الفساد.

وما يلاحظ أيضا بالنسبة للعقوبات الأصلية، هو جعل المشرّع أمر مصادرة الأموال والعائدا غير المشروعة ملازم لهذه العقوبات⁽³⁾، فإذا حكم القاضي

¹ - انظر بدون اسم الناشر، الصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في ظل قانون مكافحة الفساد، منتديات الحقوق والعلوم القانونية، تم تصفح الموقع يوم 25-05-2013:

<http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=6436>

² - المادة 48 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

³ - المادة 51 ف 2، المرجع نفسه.

⁴ - المادة 53 من قانون الفساد وما يقابلها من المواد من 18 مكرر إلى 18 مكرر3 من قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁵ - المادة 52، قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

ولقد برزت نتائج ودور العقوبات التكميلية في الواقع، وهذا لاعتماد القضاة وتقريرها على الجنابة بغية الإمام بأمور تابعة لمحريات الجريمة بحيث إن لم يتم الفصل فيها يمكن لمراحل للجريمة أن تتواصل مما يؤدي إلى إتمامها خاصة في الجرائم المتعددة الأطراف كجريمة تبييض الأموال والتهريب.

يكمن هدف المشرع بتقنينه لعقوبات تكميلية، في تضيق النطاق الإجرامي، ولكن ما يمكن الإشارة إليه، هو عدم قيامه باستحداث عقوبات تكميلية جديدة كما فعل عند تقنينه لجرائم فساد جديدة، بل اكتفى في قانون مكافحة الفساد⁽³⁾ بالإحالة إلى مواد قانون العقوبات، بحيث لم يأت بأية نقطة جديدة في هذه المسألة، ويعتبر هذا الاكتفاء، نقطة سلبية له، باعتبار أن الواقع الإجرامي وما خلفته جرائم الفساد يقتضي تعزيز العقوبات الأصلية بعقوبات تهم بالنقاط التي لها علاقة مباشرة بالجريمة.

وما يمكن ملاحظته هو بقاء فئة القضاة في حيرة في حالة ما إذا لم تكن هناك عقوبات عن بعض التصرفات المتعلقة بجرائم الفساد، مما أدى بنا إلى القول هو وجود شعور قانوني فيما يتعلق ببعض الآليات التي تعزز العقوبات الأصلية لجرائم الفساد.

ومن الأهمية البالغة التي تتميز بها العقوبات التكميلية، يمكن القول أن تقريرها يعتبر من الضروريات في بلوغ الهدف المسطر إليه من طرف المشرع والمتمثل في القضاء على جرائم الفساد ولكن دون نسيان مسائل

معينة من جرائم الفساد⁽¹⁾، بحيث جعل المشرع الشروع بجاليته إما شروعا موقوفا أو شروعا خائبا في مرتبة الجريمة التامة، وسلط عليه نفس العقوبة ومثال على الشروع الموقوف، الشروع في ارتكاب جريمة تبييض الأموال بأن يتخذ الجاني الإجراءات اللازمة لإيداع المال المتحصّل من الجريمة بأحد البنوك إلا أنه يضبط أثناء قيامه بذلك، ومثال الشروع الخائب قيام شخص بشراء عقارات بأموال ناتجة من نشاط إجرامي معتقدا أنّ ملكية تلك العقارات قد آلت إليه بمجرد التعاقد على الشراء وتحرير عقود البيع، دون أن يقوم بإجراءات الشتر العقاري ثم يضبط في هذه المرحلة.

وعليه، نرى أنّ المشرع قد اهتم كثيرا بمسألة العقوبة وألم بجميع جوانبها، فكما أنّه قام بتسليط عقوبات أصلية لجرائم الفساد، فإنّه كذلك قام بتعزيز هذه العقوبات بعقوبات تكميلية الهدف منها ردع الجنابة والسيطرة على الظروف المساعدة على قيام الجريمة، وهذا ما سنتطرق إليه في الفرع التالي.

الفرع الثاني: العقوبات التكميلية.

يعتمد المشرع على وسيلة لها دور بارز في تدعيم العقوبة الأصلية، والمتمثلة في العقوبات التكميلية، وهذا في الحالات التي تكون فيها العقوبات الأصلية بحاجة إلى عقوبات تكملها كحجز الأموال وحرمان مرتكبي الجرائم على بعض الحقوق الوطنية، وهذه العقوبات نصّ عليها قانون العقوبات في الفصل الثالث بعنوان العقوبات التكميلية⁽²⁾.

¹ - المادة 52 ف 2، المرجع نفسه.

² - المادة 09 من قانون العقوبات الجزائري، مرجع سابق.

³ - المادة 50 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

التصرف فيها أو تحريكها أو وضع اليد عليها بصورة مؤقتة، والتحفّظ بهذا المعنى يختلف عن التعقّب، الذي يقصد به متابعة الأموال أو المتحصّلات المرتبطة بالجريمة لمعرفة مالكيها أو حائزها، ومن تنتقل إليه تلك الملكية أو الحيازة ومكان تواجدها تمهيدا لتجميدها أو حجزها.

هذا ما يتعلّق بما تعرفه الإجراءات المطبّقة على جرائم الفساد في الأراضي الوطنية وفيما يلي سنتحدّث عن الإجراءات المطبّقة في حالة ما تعلّق الأمر بجرائم الفساد التي تمتد إلى العديد من الدول.

الفرع الثاني: حجز وتجميد عائدات الجرائم الدولية.

نظّم قانون مكافحة الفساد علاقات التعاون الدولي فيما يخصّ تنفيذ طلبات الحجز والتجميد، وهذا نتاج الطلبات الواردة من الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لسدّ الفراغات في القوانين الوضعية والوصول إلى إجراءات عامّة يمكن تطبيقها على جميع جرائم الفساد في صورها التي تمتدّ إلى العديد من الدول، إذ يحقّ لكل دول الأعضاء في الاتفاقية رفع طلب لوزارة العدل بالحجز أو التجميد للممتلكات الناتجة عن جرائم الفساد والوسائل المستعملة فيها، وتنظّم هذه العلاقات ضوابط معيّنة فإذا كانت إحدى جرائم الفساد مرتكبة خارج الوطن وكانت العائدات الإجرامية الناجمة عنها موجودة في الجزائر، فإنّه يجوز للسلطات القضائية الجزائرية أو

جوهريّة كمسألة انقضاء العقوبة وتقدمها فكلا المسألتين ملازمتين للعقوبة.

المطلب الثاني: آليات الحجز و تجميد عائدات الجريمة.

تضمّن قانون مكافحة الفساد إجراءات أخرى الهدف منها معالجة متحصّلات الجرائم المذكورة في هذا القانون، بإقرار بعض الإجراءات التحفظية المؤقتة، ويتعلّق الأمر بجواز تجميد أو حجز عائدات جرائم الفساد، سواء الوطنية أو الدولية.

الفرع الأول: حجز وتجميد عائدات الجرائم الوطنية.

يتمّ تطبيق هذه الإجراءات بصدور قرار قضائي، أو بمجرد أمر ولائي صادر عن رئيس المحكمة المختصة، ويجوز كذلك أن تأمر بها بعض السلطات المختصة كمصالح الشرطة القضائية أو خلية معالجة المعلومات المالية في حالات ارتباط جرائم الفساد بجريمة تبييض الأموال، أو اقتراها بها أو تحقّق الأفعال المجرّمة، هذا ما تضمّنه القانون المتعلّق بالنقد والقرض⁽¹⁾، لما تتمتع به من سلطات هامة في مجال مكافحة تبييض الأموال غير المشروعة وخاصة منها عائدات جرائم الفساد.

وتعتبر إجراءات حجز وتجميد عائدات الجريمة بصفة عامة، من الإجراءات التحفظية المؤقتة، لأنّها تعني الحظر المؤقت على نقلها أو تحويلها أو تبديلها أو

¹ - المادتان 132 و 133 من الأمر 11-03 المؤرخ في 26-08-2003 المتعلق بالنقد والقرض.

ذات الصلة وفي هذا الإطار على الدول أن تأخذ بعين الاعتبار المعلومات التي تصلها في إطار التعامل مع السلطات الأجنبية، لاسيما التي تساعد على مراقبة حسابات كل من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين وتحديد هويتهم الأصلية⁽⁴⁾.

وأبرز آليات التعاون في هذا المجال تتمثل في سلسلة من الإجراءات والتدابير الوقائية وأهمها:

- إلزام البنوك والمؤسسات المالية باتخاذ تدابير وقائية بشأن فتح الحسابات ومسكها وتسجيل العمليات المالية ومسك الكشوف الخاصة بها مع إلزامها بتقديم المعلومات المالية.

- لا يسمح أن تنشأ بالإقليم الجزائري مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة⁽⁵⁾.

- التزام الموظفين العموميين الذين لهم مصلحة في حساب مالي ببلد أجنبي أو حق أو سلطة توقيع أو أي سلطة أخرى على ذلك الحساب، بتبليغ السلطات المعنية بتلك العلاقة وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة تتعلق بهذه الحسابات كل ذلك تحت طائلة الجزاءات التأديبية والجزائية⁽⁶⁾.

- عدم الاحتجاج في مواجهة السلطات العامة بسرّية المعاملات والحسابات المفتوحة في البنوك الأجنبية.

⁴ - الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الأردن، تم تصفح الموقع بتاريخ 22-05-2013:

<http://www.jacc.gov.jo>

⁵ - المادة 57 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

⁶ - المادة 61 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

(السلطات المختصة)⁽¹⁾، أن تأمر بناء على طلب جهة قضائية أو سلطة مختصة بدولة أخرى تربطها بالجزائر اتفاقية سارية المفعول، أو تبعا لمبدأ المعاملة بالمثل، بالتحقق على الأموال أو المتحصّلات الإجرامية.

الفرع الثالث: التعاون الدولي في مكافحة الجريمة.

في النقاط الموالية، سنبرز دور المشرّع الجزائري في تعزيز التعاون الدولي في مكافحة الجريمة، وهذا بتسخير آليات دولية وتنظيم علاقات دولية بغية بلوغ الهدف المسطر من طرف الأمم المتحدة.

أولا : آليات التعاون الدولي من أجل منع وكشف وتحويل العائدات الإجرامية.

كرّس قانون مكافحة الفساد في مضمونه⁽²⁾، ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة في مجال منع وكشف وتحويل العائدات الإجرامية⁽³⁾ الى مصاريف ومؤسسات مالية، وذلك بإقامة علاقات تعاون في مجال التحرّيات والمتابعات والإجراءات القضائية في مجال جرائم الفساد مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل وفي حدود ما تسمح به المعاهدات والاتفاقيات الدولية

¹ - المادة 64 فقرة 1 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

² - المادة 57 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

³ - المادة 37 من اتفاقية الأمم المتحدة، مرجع سابق، وانظر كذلك صابر راشدي، المجالات الاستراتيجية للتعاون الدولي في مكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، ورقلة الجزائر، 2008، ص من 127 الى 133.

الإجراءات الجزائية⁽³⁾، وجاء قانون مكافحة الفساد مكتملاً لأحكامه مؤكداً في إحدى موادّه⁽⁴⁾، على أهمية القيام بعلاقات تعاون قضائي على أوسع نطاق ممكن في مجال التحريات والمتابعات والإجراءات القضائية المتعلقة بجرائم الفساد، كما يجسد القانون أيضاً، ما يعرف بالتعاون القضائي الدولي عن طريق المساعدة القانونية والقضائية المتبادلة في إطار اتفاقية ثنائية أو أكثر، الذي من صورته تبادل المعلومات والخبرات وإنشاء فرق مشتركة للبحث في إطار اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف، وكذلك التعاون القضائي الدولي في مجال التدابير التحفظية، فبالنسبة لتبادل المعلومات، فضبط أحكامها قانون مكافحة الفساد⁽⁵⁾ وكذلك القانون المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال⁽⁶⁾، وأهم القواعد الواجب العمل بها، أن يكون التبادل مع دولة أخرى تربطها بالجزائر اتفاقية سارية المفعول، وتجزئ ذلك بالشكل وبالقدر الذي تحدده الاتفاقية، ويكون ذلك وفقاً للإجراءات المتبعة، أو أن يكون تبادل المعلومات بين الجزائر والدولة الأخرى وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل أي دون توقيع أي اتفاقية،

ما تجب ملاحظته أنّ هذه التدابير جد هامة، وكفيلة بالحدّ من تحويل الأموال بطرق غير مشروعة والتسترّ عليها في البنوك أو المؤسسات المالية الأجنبية ذات الأنظمة المصرفية المتساهمة، وهو الأمر الذي يسهّل على الهيئات المكلفة بالمراقبة والمكافحة من تتبّع نشاطات هؤلاء الأشخاص، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي⁽¹⁾.

ثانياً : تنظيم علاقات التعاون القضائي.

اقتضت ضرورة تقنين قوانين مكافحة الفساد في الدول، تكثيف الجهود في الجانب القضائي والتعاون دولياً على الحدّ من انتشار جرائم الفساد العابرة للدول، سيما وأنّ تطوّر وانتشار مخلفاتها جعل الوضع الأمني للدول في حالة اضطراب وعدم استقرار، مثل جريمة تبييض الأموال، فرغم تكثّل هذه الدول في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولكن أوجب التفكير في آليات التعاون القضائي الدولي وتطويره، وبالتالي جعل الفساد الدولي جريمة تعاقب عليها القوانين الوطنية⁽²⁾.

لقد نظمت القوانين الداخلية الجزائرية آليات التعاون الدولي في المجال الجزائي بصفة عامة بموجب قانون

³ - إذ نص في الكتاب السابع منه في باب تسليم المجرمين على شروط وإجراءات تسليمهم و ذلك بالمواد 694 إلى 718 منه ، كما نظّم قواعد العبور وأحكام ضبط الأشياء والإنايات القضائية وإرسال الأوراق والمستندات وذلك بالمواد 719 إلى 725 منه.

⁴ - المادة 57 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

⁵ - المادتان 57 و 60 من قانون مكافحة الفساد، مرجع سابق.

⁶ - المواد من 25 إلى 28 من 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال، مرجع سابق.

¹ - انظر بن قو أمال، التعاون الدولي لمكافحة جرائم الفساد (جريمة تبييض الأموال كنموذج)، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، ورقلة الجزائر، 2008، ص 42 إلى 68.

² - انظر د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، مصر، طبعة 2008، ص 178.

وكإضافة فقط، فان الولايات المتحدة الأمريكية أصدرت قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة عام 1977.

قدر ممكن من الحماية للوظيفة الإدارية من جرائم الفساد .

وأخيراً، فإن الغاية من كل هذه الآليات المسطرة في كل من قانون الإجراءات الجزائية ومدعمة بقانون مكافحة الفساد والذي بدوره عزز تطبيق ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هو تطبيق الجزاء المناسب لكل من يمسّ بالوظيفة الإدارية بفساد أعماله.

خاتمة:

في ختام مقالنا هذا، يمكن القول أنّ الهدف الأساسي الذي يسعى إليه المشرع الجزائري من خلال تعزيز آلياته القانونية والقضائية والإدارية، هو التصدي لمظاهر جرائم الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة⁴ وانعكاساتها على مختلف الميادين خاصة الاقتصادية، وكذا تفعيل دور العقوبة في إعادة إدماج مرتكبي تلك الجرائم في المجتمع.

ولكن في الأخير يبقى أمر تفعيل دور المشرع الجزائري بإرادة سياسية واجتماعية للعمل على القضاء والتصدي لمختلف أشكال نهب المال العام، أمر لا بد منه، وكذا تعزيز دور المجتمع المدني في المشاركة في السياسة العامة لتسيير الدولة، فالنصوص القانونية الوقائية والردعية لوحدها غير كافية لتحقيق الهدف المنشود وهو محاربة الفساد.

والآيتمسّ التبليغ بالسيادة الجزائرية والأمن والنظام العام والمصالح الجزائرية⁽¹⁾.

وهناك أيضاً صورة من صور التعاون القضائي الدولي لا تقل أهمية عما سبق ذكره فيما يخصّ محاربة جرائم الفساد وقمعها، فقد تضمّنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكاماً مفصلة ومرنة للغاية تتعلق بنظام تسليم المجرمين⁽²⁾، إذ يجب أن يخضع التسليم للشروط التي ينصّ عليها القانون الداخلي للدولة متلقية الطلب أو لمعاهدات التسليم السارية، واعترفت بسلطة الدولة المطلوب فيها التسليم بحيث لم تعد تقتصر على تغليب أحكام تشريعها الوطني.

وعليه، فإنّ التعاون القضائي الجزائري يعتبر من أهمّ الميكانيزمات والوسائل التي نصّت عليها اتفاقية الأمم المتحدة، لاسيما في المجال القضائي والمصري، لأنّ الواقع أثبت فعاليته في كشف شبكات الفساد الدولية، حيث يدخل محترفي الفساد في ميكانيزمات معقدة يصعب كشفها⁽³⁾.

وما يمكن استخلاصه من تكريس قانون مكافحة الفساد لمبدأ التعاون القضائي الدولي، هو ضمان أكبر

1 - انظر ميهوب يزيد وبوجلال صلاح الدين، الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، ورقلة الجزائر، 2008، ص من 69 الى 75.

2 - المادة 42 من اتفاقية الأمم المتحدة، مرجع سابق.

3 - انظر استراتيجيات مكافحة الفساد، بدون اسم الناشر، موقع فلسطين لمكافحة الفساد، تمّ تصفح الموقع يوم 22-05-2013 ص20.