



جامعة أحمد دراية- أدرار  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## دور السلطات الثلاث في محاربة الفساد

رسالة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في الحقوق

فرع القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور:

لعلى بوكميش

إعداد الطالب:

موسى بودهان

أعضاء لجنة المناقشة:

- أ.د. بومدين محمد (جامعة أدرار).....رئيسا  
أ.د. لعلى بوكميش ( جامعة أدرار ) .....مشرفا ومقررا  
أ.د. بلعربي عبد الكريم (المركز الجامعي بالبيض) .....عضوا مناقشا  
د.سعداوي محمد الصغير ( جامعة بشار ) .....عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2019 - 2020

## شكر وعرفان

الحمد لله فاطر السماوات والأرض، الحمد لله الذي لا إله إلا هو الحي القيوم لا تأخذه سنة ولا نوم، الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه على توفيقه لي دوما وأبدا أي سواء في هذا البحث أو في غيره من الأعمال والنشاطات العامة والخاصة.

ولأن من لا يشكر الناس لا يشكر الله

فإنني أوجه شكري الخالص إلى هيئة التسيير والإدارة والتدريس بكلية الحقوق/ جامعة أدرار، العميد ونوابه، والعمال والموظفون والأساتذة الكرام وكذا إلى السادة الأفاضل رئيس وأعضاء لجنة المناقشة وإلى السيد المشرف المحترم/ الأستاذ الدكتور لعلى بوكميش، لاسيما نظير تشريفه لي بقبول الإشراف على هذا البحث وكذا نصحه وإرشاده وتوجيهه لي، بلا قيود أو حدود، رغم ضيق وقته وكثافة نشاطاته العامة الإدارية والبيداغوجية، الدراسية والعلمية... وكل ذلك إلى جانب التزاماته وواجباته الخاصة العائلية والأسرية والشخصية.

## ملخص الاطروحة باللغة العربية:

يعتبر الفساد ظاهرة جرمية محلية ووطنية قبل أن تكون جريمة عالمية ومنظمة عابرة للأقاليم والأوطان والقارات. لقد عرفت كافة الدول والمجتمعات البشرية، الغنية والفقيرة، المتطورة والمتخلفة، الديمقراطية والديكتاتورية ولو بدرجات متفاوتة، منذ قدم التاريخ، والفساد داء عضال وفتاك ما إن يصيب اقتصاد أو مجتمعا إلا دمره.

وللفساد مفاهيم واسعة وأخرى ضيقة كما له تعريف كثيرة ومتنوعة مؤسسية (صندوق النقد الدولي، البنك العالمي، منظمة الشفافية الدولية...)، وأخرى لغوية، اصطلاحية، فقهية وقانونية (دولية ووطنية)، كما له أسباب وعوامل أخلاقية، دينية، اجتماعية، اقتصادية، ثقافية وسياسية عديدة ومختلفة... وله أيضا أنواع وأصناف ومظاهر وصور كثيرة ومتنوعة مست كل القطاعات والمجالات الأخلاقية والاقتصادية والمالية والجبائية والرياضية والتجارية والضريبية والجمركية والفلاحية والصناعية والدينية والتربوية، وله نتائج سلبية بل وآثار خطيرة اقتصادية وسياسية واجتماعية وأخلاقية وإدارية وأمنية كثيرة ومختلفة عامة وخاصة، ولقد حدد المشرع الجزائري إثنان وعشرين 22 صنفا من أصناف جرائم الفساد تتابع وتعاقب وفقا للباب الرابع، لاسيما المواد 25 إلى 48 من القانون رقم 01/06 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل سنة 2010 والأمر رقم 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم.

ولقد حاولت الدول ومنها الجزائر مكافحة ظاهرة الفساد والحد منها سواء عن طريق آليات قانونية ومؤسسية دولية من خلال اتفاقيات إطارية أو جماعية مثل: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، اتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد، اتفاقية مكافحة تبييض الأموال، اتفاقية الشراكة الجزائرية الأوروبية وكذا اتفاقيات ثنائية عديدة مبرمة بين الجزائر وعدة دول مثل إيطاليا، إسبانيا، فرنسا وغيرها، إلى جانب المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، المنظمة العالمية للجمارك، اللجنة الدولية لمكافحة المخدرات وغيرها. أو سواء عن طريق آليات قانونية ومؤسسية وطنية مثل: الدستور الحالي لاسيما المادة 9 فقرة 8 والمادتان 202 و 203 منه، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الأمر رقم 06/05 المتضمن مكافحة التهريب، قانون الإجراءات الجزائية، القانون رقم 01/05 الخاص بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن قانون الصفقات وتقويضات المرفق العام وغيرها، هذا إلى جانب المؤسسات

الوطنية التقليدية مثل: البرلمان، مجلس المحاسبة، الأمن العسكري، الدرك، الشرطة، الجمارك، المفتشية العامة للمالية، الضرائب، البنك الوطني وغيرها، أو تلك المؤسسات المستحدثة مثل: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لقمع الفساد، خلية معالجة الاستعلام المالي وغيرها.

وبما أن دراستنا تتمحور حول السلطات الثلاث ودورها في مكافحة الفساد في الجزائر، فإن الإشكالية المطروحة في هذا الصدد هي: ما المقصود بالفساد؟ وما دور السلطات الثلاث في محاربته على ضوء التشريع الجزائري؟

ويتفرع عن هذا التساؤل الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

- 1- ما المقصود بالفساد؟ وما خصائصه وأنواعه؟
- 2- ما هي أسباب الفساد؟ وما هي مؤشرات قياسه؟ وما هي آثاره؟
- 3- ما هي جرائم الفساد؟ ما هي إجراءات معابنتها؟ وما هي العقوبات المقررة لها؟
- 4- ما هي استراتيجيات وأساليب مكافحة الفساد؟
- 5- ما هي الآليات القانونية والمؤسسية المسخرة للسلطات الثلاث في محاربة الفساد؟
- 6- ما دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد؟
- 7- ما دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد؟
- 8- ما دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد؟

وللإجابة على هذه الأسئلة تم الاعتماد بشكل أساسي في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لكونه الأنسب لمعالجة الموضوع، وذلك بتحليل مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية، الدولية والوطنية، المتعلقة بمكافحة الفساد في العالم بوجه شامل وفي الجزائر بوجه خاص، لاسيما ما تعلق منها بتنظيم ودور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد.

وقد تم معالجة الموضوع من خلال تقسيمه إلى بابين وكل باب تم تقسيمه إلى أربعة فصول، تم التطرق في الباب الأول إلى مفهوم الفساد وكيفية مكافحته، حيث تم في الفصل الأول تعريف الفساد وتوضيح مظاهره وأشكاله، أما الفصل الثاني فتم من خلاله تحديد أسباب الفساد وعوامله وكذا مؤشرات قياسه، في حين تم تخصيص الفصل الثالث لعرض مختلف جرائم الفساد والعقوبات المقررة لها في التشريع الجزائري، أما الفصل الرابع والأخير فتم فيه عرض استراتيجيات وآليات مكافحة الفساد.

وفي الباب الثاني تم التطرق إلى الآليات القانونية والمؤسسية التي تستخدمها السلطات الثلاث في مكافحة الفساد، حيث تناول الفصل الأول مفهوم الدولة والسلطة وأنواعها وخصائصها والفصل بين

السلطات وتطبيقاته، أما الفصل الثاني فتم التعرض فيه لمفهوم السلطة التنفيذية وعلاقتها بباقي السلطات والؤسسات الدستورية الأخرى ودورها في مكافحة الفساد، بينما تم تخصيص الفصل الثالث لمفهوم السلطة التشريعية وعلاقتها بباقي السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى ودورها في مكافحة الفساد، أما الفصل الرابع والأخير فتم تسخيره لمفهوم السلطة القضائية وعلاقتها بباقي السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى ودورها في مكافحة الفساد.

وبعد جمع وتحليل ومعالجة البيانات حول الموضوع توصلت الدراسة إلى أهم النتائج التالية:

#### أولاً - النتائج العامة:

- يرجع الفساد بشكل أساسي يرجع الفساد بشكل أساسي إلى انهيار القيم الأخلاقية وضعف الوازع الديني وتلاشي الضمير المهني لدى بعض المسؤولين خصوصاً ومعظم أفراد الشعب عموماً، والأخلاق هي الأساس في كل شيء وكما قال الشاعر: "إنما الأمم الأخلاق ما بقيت فإن هم ذهبت أخلاقهم ذهبوا".

- التمايز الطبقي وقلة بل انعدام المساواة، والعدالة الاجتماعية والإنصاف بين المواطنين في الحقوق والواجبات والعدل أساس القضاء وفقاً للمادة 158 من الدستور، بل أساس الملك برمته.

- قصور النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمكافحة الفساد وعدم جدوى العقوبات المقررة في هذا الشأن، حيث أن أقصى عقوبة لأخطر جريمة من جرائم الفساد هي عشرين سنة حبس مع غرامة لا تفوق مليوني دينار هذا إن توافرت فيها ظروف التشديد.

- غياب وانعدام الشفافية في التسيير الاقتصادي والمالي والجبائي "الضريبي والجمركي" والإداري والتجاري وإبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي بصفة خاصة وفي تسيير الشؤون العمومية إجمالاً.

- تهميش المؤسسات الرقابية "مجلس المحاسبة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لجمع الفساد، المفتشية العامة للمالية، خلية معالجة الاستعلام المالي، المديرية العامة للجمارك والضرائب..."، وتحييد دورها فضلاً عن انعدام أي تنسيق أو تعاون أو تكامل سواء فيما بينها أو بين السلطات الثلاث ذاتها.

- ضعف آليات ونظم الرقابة والمساءلة القبلية والبعديّة وضحالة دورها

- هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات بل وعلى طاقة المؤسسات والهيئات الرقابية وغير

الرقابية الدستورية وغير الدستورية وضحالة دورها

- غياب أي دور للنخبة والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين في مكافحة الفساد سواء في التبليغ عنه أو المساهمة في التقليل من حدته لاسيما وأن النصوص القانونية الدولية والوطنية تنص على ذلك.

هذه هي النتائج بصفة عامة أما النتائج المتعلقة بدور السلطات الثلاث بصفة خاصة فهي كالتالي:

#### ثانيا - النتائج بالنسبة للسلطة التنفيذية

وجدناها محتكرة من طرف رئيس الجمهورية الذي قيد مختلف المؤسسات والجهزة المعنية بمكافحة الفساد التابعة لهذه السلطة عن طرق احتكاره لسلطة التعيين وإنهاء المهام فيها، فضلا عن كونه هو من يرخص او يمنع أي تدخل لها في مكافحة الفساد سواء عبر التقارير الدورية التي ترفعها اليه، أو من خلال تقديره المطلق لإحالة أو عدم احالة الملفات ذات الطابع الجزائي على النيابة بواسطة وزير العدل الذي هو عضو ضمن السلطة التنفيذية.

#### ثالثا - النتائج بالنسبة للسلطة التشريعية

اكتشفنا أن دورها جد هزيل او يكان يكون منعما في مجال مكافحة الفساد، فلا هي قامت بدورها التشريعي كما يجب ولا هي قامت بدورها الرقابي كما ينبغي.

فالتشريع كله - بما في ذلك قوانين مكافحة الفساد، التهريب، النقد والقرض، حركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام- كان من انتاج السلطة التنفيذية سواء عن طريق الاوامر (بموجب المادة 142 من الدستور أو عن طريق مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الاول بمقتضى م 136 من د، أو عن طريق المراسيم الرئاسية بموجب م 91 من د).

أما الرقابة فذاك إشكال آخر إذ أن كل آليات الرقابة البرلمانية التي منحها الدستور لهذه السلطة لا يترتب عنها أي أثر سياسي أو نحوه مثل استقالة وزير أو الحكومة برمتها "باستثناء ملتصق الرقابة المتعلق ببيان السياسة العامة(م 98 من د) وكذا منح الثقة المتعلق بمخطط عمل الحكومة (م 95 من د). علما أن هذين الاستثنائين يبقيان مجرد طرح دستوري نظري لا أكثر والواقع يؤكد ذلك".

هذا فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الوطني، أما مجلس الامة فلا يكاد يذكر له أثر حتى في ممارسة بعض الصلاحيات المسندة له على خلاف "م. ش. و" الذي بادر بإنشاء ثلاث لجان تحقيق برلمانية (الاولى خاصة بقضية 26 مليار، والثانية متعلقة بالغرفة الوطنية للصناعة والتجارة، والثالثة خاصة بالانتخابات المحلية) وإن لم تفضي الى أي نتيجة.

#### رابعا - النتائج بالنسبة للسلطة القضائية

- تقييد أعضاء النيابة العامة ورجال الشرطة القضائية ومن في حكمهم بقيود وأغلال "قانونية" واستبعاد آخرين "الأمن العسكري تحديدا" لاسيما في شأن معاينة جرائم الفساد وتحريك وممارسة الدعوى العمومية، حيث لا يمكنهم ذلك إلا برفع شكوى رسمية من طرف مجلس إدارة المؤسسة بحجة رفع التجريم عن فعل التسيير وتحريك المبادرات إلخ.

- كثرة الحصانات البرلمانية (م 126 إلى م 128د)، والامتيازات الدبلوماسية والقضائية (م 185د) والقانونية (م 573 من ق. إ. ج) فضلا عن الحصانة الرئاسية والحكومية (م 177د) التي تمس بمبدأ المساواة أمام القضاء (م 158د) وتعيق السير الحسن للعدالة.

- هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة القضائية لاسيما ترؤسه المجلس الأعلى للقضاء وتحديد المسار المهني والسلم الوظيفي للقضاة من حيث تعيينهم، ترقيةهم، نقلهم وإنهاء مهامهم (د 173 و 174) وضمانه استقلال القضاء (د 156) وكذا ممارسته حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها (د 175، 91 فقرة 7)

- اسناد مهمة محاربة الفساد فقط للأقطاب القضائية الأربع وبشكل خاص للقطب الجزائي بمحكمة سيدي امحمد، ومن شأن ذلك تهميش محاكم الجنايات بل محاكم الجنح.

هذا فيما يتعلق بالقضاء العادي عموما والأقطاب القضائية الأربع خصوصا والقطب الجزائي بمحكمة سيدي امحمد بشكل أخص في متابعة رموز الفساد بفضل مرافقة الجيش الوطني الشعبي واسترجاع هذا الأخير مصالح الشرطة القضائية للأمن العسكري التي تم إلحاقها برئاسة الجمهورية في وقت سابق، أما القضاء الإداري "مجلس الدولة والمحاكم الإدارية" فلا يكاد يذكر له أثر حتى في ممارسة بعض الصلاحيات المسندة له على خلاف "القطب القضائي بسيدي امحمد" الذي بادر بملاحقة وإدانة العديد من كبار الدولة "وزيرين أوليين، وزراء، ولاة، العشرات من الإطارات السامية، مديرين عامين مديرين مركزيين" والعديد من البرلمانيين وأصحاب الأموال ورجال الأعمال القابعيين حاليا في سجن الحراش وهناك من مثل هؤلاء وهؤلاء إما في الحبس المؤقت أو في انتظار رفع الحصانة عنه قصد المتابعة والمحاكمة".

على ضوء النتائج السابقة تم تقديم جملة من التوصيات أبرزها:

أولا- التوصيات العامة:

- ايلاء العناية اللازمة للقيم الأخلاقية وإحياء الوازع الديني وإيقاظ الضمير المهني لدى كافة أفراد الشعب عموماً والمسؤولين خصوصاً.

- ازالة كل مظاهر التمييز وتحقيق المساواة، والعدالة الاجتماعية والإنصاف بين المواطنين في الحقوق والواجبات.

- مراجعة كافة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمكافحة الفساد وتشديد العقوبات المقررة في هذا الشأن.

- تكريس الشفافية في التسيير الاقتصادي والمالي والجبائي "الضريبي والجمركي" والإداري والتجاري وإبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي بصفة خاصة وفي تسيير الشؤون العمومية إجمالاً.

- تفعيل المؤسسات الرقابية "مجلس المحاسبة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لقمع الفساد، المفتشية العامة للمالية، خلية معالجة الاستعلام المالي، المديرية العامة للجمارك والضرائب..."، وتعزيز دورها فضلاً عن أعمال التنسيق والتعاون والتكامل سواء فيما بينها أو بين السلطات الثلاث ذاتها.

- تكريس مبدأ الفصل المرن والمتوازن في المهام والصلاحيات بين السلطات الثلاث، والقضاء على هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات، بل وعلى كافة المؤسسات والهيئات الرقابية وغير الرقابية الدستورية وغير الدستورية.

- اعادة الاعتبار للنخب والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين وتفعيل دورهم في مكافحة الفساد سواء بالتبليغ عنه أو المساهمة في التقليل من حدته.

هذه هي التوصيات بصفة عامة أما التوصيات المتعلقة بدور السلطات الثلاث بصفة خاصة فهي كالتالي:

#### ثانياً - التوصيات بالنسبة للسلطة التنفيذية:

- ضرورة ازالة الاحتكار الذي يمارسه رئيس الجمهورية على مختلف المؤسسات والاجهزة المعنية بمكافحة الفساد من حيث التعيين وإنهاء المهام فيها،

- رفع الوصاية التي يمارسها رئيس الجمهورية والوزراء فيما يتعلق بالتدخل في مهام وصلاحيات الاجهزة المعنية بمكافحة الفساد،



- منع وزير العدل من استخدام سلطته في تقدير إحالة أو عدم إحالة الملفات ذات الطابع الجزائي على النيابة، ورفع هيئته على هذه الأخيرة بنحو يمكنها من ممارسة مهامها بكل حرية واستقلالية.

### ثالثا- التوصيات بالنسبة للسلطة التشريعية:

- تفعيل الدور الاصلي والطبيعي للسلطة التشريعية لاسيما في مجالي التشريع والرقابة
- وضع شروط ومعايير للمتشحين لهذه السلطة
- اعادة النظر في المنظومة القانونية التي تنظم العملية الانتخابية بشكل يضمن شفائيتها ونزاهتها ويعيد الهيبة والاعتبار لهذه السلطة
- هذا فيما يتعلق بالبرلمان عموما أما مجلس الأمة فلا بد أن تعطى له نفس الصلاحيات التشريعية والرقابية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني تكريسا لمبدأ الثنائية البرلمانية المنصوص عليها في م112 د أو الاستغناء عنه كلية.

### رابعا- التوصيات بالنسبة للسلطة القضائية:

- رفع كافة القيود المفروضة على أعضاء النيابة العامة ورجال الشرطة القضائية ومن في حكمهم لاسيما في شأن معاينة جرائم الفساد وتحريك وممارسة الدعوى العمومية وفقا للقانون،
- حصر الامتيازات والحصانات البرلمانية والديبلوماسية والقضائية والقانونية في أضيق الحدود بما ييسر متابعة كافة المتورطين في جرائم الفساد دون تمييز تحقيقا لمبدأ المساواة أمام القضاء،
- إسناد مهمة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لقاض منتخب من طرف نظرائه،
- إسناد مهمة تحديد المسار المهني والسلم الوظيفي للقضاة، من حيث تعيينهم، ترقيةهم، نقلهم وإنهاء مهامهم، للمجلس الاعلى للقضاء بدلا عن رئيس الجمهورية،
- جعل ممارسة حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها من مهام المجلس الأعلى للقضاء،
- تمكين كل الجهات القضائية، على اختلاف درجاتها، من النظر في جرائم الفساد وعدم حصرها فقط في الأقطاب القضائية، تكريسا لمبدأ الازدواجية القضائية المنصوص عليه في م171 من د وتقريبا لمرفق القضاء للمتناقضين.

ملخص الاطروحة باللغة الفرنسية:

**Tthèse de doctorat intitulée:**

**"Le rôle des trois pouvoirs dans la lutte contre la corruption**

**Préparée par : Moussa BOUDEHANE**

**Directeur de thèse : Pr. Laala BOUKMICHE**

## **Le Résumé:**

La corruption est un phénomène criminel local et national, avant d'être un crime mondial et organisé qui traverse des régions, des pays et des continents. Tous les pays et toutes les sociétés humaines, riches et pauvres, développés et sous-développés, démocratiques et dictatoriaux, même à des degrés divers, les connaissent depuis les temps anciens, La corruption est une maladie mortelle qui afflige autrefois une économie ou une société et la détruit.

Etant un crime organisé transnational, le combattre n'est pas seulement une campagne circonstancielle ou des slogans menés par des groupes, des entités, des institutions ou des autorités sans autres, mais plutôt un processus de coordination continu, permanent, complet et intégré dans lequel tous les secteurs, départements, organes de l'État et ses institutions publiques et privées ainsi que les associations Organisations de la société civile, partis politiques, élites et tous les patriotes libres, avec, bien sûr, les trois autorités ...

La corruption a des concepts larges et autres étroits car elle a de nombreuses définitions institutionnelles diverses (Fonds monétaire international, Banque mondiale, Transparency International ...), et d'autres langues, idiomatiques, jurisprudentielles et juridiques (internationales et nationales), et a également des raisons et des facteurs moraux, Religieux, socio-économique, culturel et politique, nombreux et différents ...

Elle a également de nombreux types et formes variés, touchant tous les secteurs moraux, économiques, financiers, fiscaux, sportifs, commerciaux, douaniers, industriels, religieux, éducatifs et universitaires ... et il a des résultats négatifs et même des effets économiques et politiques dangereux. Sociaux, moraux, administratifs et sécuritaires sont nombreux et différents, publics et privés ...

Ainsi, le législateur algérien a identifié vingt-deux (22) catégories de délits de corruption qui sont poursuivis et sanctionnés selon le chapitre 4, « notamment les articles 25 à 48 de la loi n ° 06/01 portant la prévention et la lutte contre la corruption amendée en 2010 et l'ordonnance n ° 66/155 portant Code de procédure pénale modifié et complété. »

Des pays, dont l'Algérie, ont tenté de lutter contre le phénomène de la corruption et de le réduire aussi bien par des mécanismes juridiques et institutionnels internationaux." Cadre ou accords collectifs tels que : -

- La Convention des Nations Unies contre la corruption,
- La Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée,
- L'accord Les Nations Unies pour le contrôle des drogues,
- La Convention de l'Union africaine pour prévenir et combattre la corruption,
- L'Accord anti-corruption des pays arabes, l'Accord sur le blanchiment d'argent,

- l'Accord de partenariat algéro-européen, ainsi que de nombreux accords bilatéraux conclus entre l'Algérie et plusieurs pays comme l'Italie, l'Espagne, la France et autres ... l'Organisation internationale de police criminelle, Organisation mondiale des douanes, Commission internationale contre les stupéfiants et autres.." ou à travers les mécanismes juridiques et institutionnels nationaux" comme la constitution actuelle, en particulier l'article 9, paragraphe 8, et ses articles 202 et 203 - Loi sur la prévention et la lutte contre la corruption, - Ordonnance n ° 05 / 06 avec inclus Loi sur la contrebande et les procédures pénales, - Loi n ° 01/01 sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la lutte contre celui-ci, - Décret présidentiel 15/247 portant règlementations des marchés publics et la délégation du service public et autres... en plus des institutions nationales traditionnelles dont "Parlement, cours des comptes Sécurité Militaire, gendarmerie, police, douanes, Inspection générale des finances, fiscalité, Banque nationale et autres ... "et même celles nouvellement créés (L'Organe National de Prévention et de Lutte Contre la Corruption, l'Office central pour la répression de la corruption, la Cellule de traitement des enquêtes financières et autres...) ...

Étant donné que notre étude se focalise sur les trois pouvoirs et leur rôle dans la lutte contre la corruption en Algérie, la problématique à cet égard est la suivante : qu'entend-on par corruption ? Quel est le rôle des trois pouvoirs dans leur lutte contre la corruption à la lumière de la législation algérienne ?

Cette question principale est divisée en un ensemble de sous-questions suivantes:

- 1- Qu'entend-on par corruption ? Quelles sont ses caractéristiques et ses types ?
- 2- Quelles sont les causes de la corruption ? Quels sont ses indicateurs de mesure ? Quels sont ses effets ?
- 3- Quels sont les délits de corruption ? Quelles sont les procédures de prévisualisation ? Quelles sont les sanctions prévues pour cela ?
- 4- Quelles sont les stratégies, mécanismes et bases anti-corruption ?
- 5- Quels sont les mécanismes juridiques et institutionnels utilisés par les trois pouvoirs pour lutter contre la corruption ?
- 5- 6- Quel est le rôle du pouvoir exécutif dans la lutte contre la corruption ?
- 7- Quel est le rôle du pouvoir législateur dans la lutte contre la corruption ?
- 8- Quel est le rôle du pouvoir judiciaire dans la lutte contre la corruption ?

Pour répondre à ces questions, il a été décidé de recourir dans cette étude sur la méthode analytique descriptive en analysant les différents textes législatifs et réglementaires, internationaux et nationaux, liés à la lutte contre la corruption dans le monde de manière globale et en Algérie en particulier, notamment ceux liés à l'organisation et au rôle des trois pouvoirs dans la lutte contre la corruption.

#### **Plan de recherche:**

Le sujet a été traité à travers deux (2) sections, chaque section est divisée en quatre

(4)

chapitres.

dans le premier chapitre, il a été évoqué le concept de corruption, son développement et son aggravation, aussi sa définition linguistique, juridiquement, de la jurisprudence et de la juridiction, et ses types et formes, sur ses causes et facteurs, sur ses effets négatifs et risques, et sur la qualification et la description de ses crimes avec ses éléments et piliers, et sur les sanctions prévues pour ceux qui y sont impliqués, Et sur les barrières et les obstacles qui l'empêchent d'être combattu. Dans la deuxième section, il a été exposé les trois pouvoirs et leur rôle dans la lutte contre la corruption, ainsi cette section a été divisée en quatre chapitres. Le premier chapitre portait sur le concept de l'État et de l'autorité, ses types et caractéristiques, et la séparation des pouvoirs et ses applications, tandis que le deuxième chapitre traitait du concept du pouvoir exécutif et de ses relations avec les autres pouvoirs et autres institutions constitutionnelles, et son rôle dans la lutte contre la corruption, tandis que le troisième chapitre était consacré au concept du pouvoir législatif et de ses relations avec les autres pouvoirs et institutions constitutionnelles, et son rôle dans la lutte contre la corruption, comme pour le quatrième et dernier chapitre, il est lié au concept du pouvoir judiciaire et à ses relations avec les autres pouvoirs et autres institutions constitutionnelles, et à son rôle dans la lutte contre la corruption.

A l'issue de la collecte et traitement des données sur ce thème, cette étude a fait ressortir les résultats suivants :

#### **Premièrement : Résultats généraux**

- la corruption est due officiellement l'effondrement des valeurs morales, l'affaiblissement de la foi religieuse, la disparition de la conscience professionnelle de certains fonctionnaires en particulier, et de la plupart des gens en général, La différenciation des classes, le manque, voire l'absence de la justice sociale et l'équité entre les citoyens en matière de droits et de devoirs, étant donné que la justice est la base de la pouvoir judiciaire conformément à l'article 158 Const, elle est même mais la base de tout règne

- Des textes législatifs et réglementaires insuffisants relatifs à la lutte contre la corruption et le manque de faisabilité des sanctions prévues à cet égard, la peine maximale pour le délit de corruption le plus grave étant de vingt ans d'emprisonnement avec une amende ne dépassant pas deux millions de dinars, si ces conditions sont disponibles.

- L'absence et le manque de transparence dans l'administration économique, financière et fiscale, "fiscale et douanière", administrative et commerciale, la conclusion des marchés publics et les délégations publiques en particulier, et dans la conduite des affaires publiques en général.

- Marginaliser les institutions de contrôle ", la cour des comptes, la Commission nationale anti-corruption, le Bureau central pour la répression de la corruption, l'Inspection générale des finances, la Cellule de traitement des enquêtes financières,

les Directions générales des douanes et des impôts ...", et neutraliser son rôle ainsi que l'absence de toute coordination, coopération ou complémentarité entre eux ou entre les trois pouvoirs.

- Faibles mécanismes et systèmes de surveillance et de responsabilité de toutes sortes et leurs rôle superficiel

La domination du pouvoir exécutif sur le reste des pouvoirs.

- L'absence de tout rôle pour l'élite, les partis, les organisations de la société civile et les citoyens dans la lutte contre la corruption, que ce soit en la signalant ou en contribuant à en réduire la gravité, d'autant plus que les textes juridiques internationaux et nationaux le stipulent.

Ce sont les résultats en général, tandis que les résultats liés au rôle des trois pouvoirs en particulier sont les suivants:

### **Deuxièmement – en ce qui concerne le pouvoir exécutif**

Nous l'avons trouvé monopolisé par le président de la République, qui a enclavé les différentes institutions et agences concernées par la lutte contre la corruption affiliées à cette autorité en monopolisant l'autorité de nomination et en y mettant fin, ainsi qu'en étant celle qui autorise ou empêche toute ingérence dans la lutte contre la corruption, que ce soit par le biais de rapports périodiques qui lui sont soumis, ou par Au cours de son pouvoir discrétionnaire absolu de renvoyer ou de ne pas transférer des dossiers à caractère pénal à l'accusation par le ministre de la Justice qui est membre du pouvoir exécutif.

### **Troisièmement - Concernant le pouvoir législatif**

Nous avons découvert que son rôle était très faible ou inexistant dans le domaine de la lutte contre la corruption, elle n'a donc pas rempli correctement son rôle législatif et n'a pas joué comme il se doit son rôle de supervision.

Toutes les lois - y compris les lois anti-corruption, la contrebande, l'argent liquide et les prêts, les mouvements de capitaux à destination et en provenance de l'étranger, les marchés publics et les délégations publiques - ont été élaborées par l'exécutif, que ce soit par des ordonnances (en vertu de l'article 142 de la Constitution ou par des projets de loi qui initient Par le Premier ministre en vertu de l'article 136 de la constitution, ou par décret présidentiel conformément à l'article 91 de la constitution ).

Quant à la censure, c'est un autre problème, car tous les mécanismes de contrôle parlementaire que la constitution a conférés à ce pouvoir n'ont pas d'impact politique ou autre, comme la démission d'un ministre ou de l'ensemble du gouvernement. "À l'exception du dépôt d'une motion de censure (article 98 de Const), ainsi que la confiance accordée à un plan d'action du gouvernement (article 95 const), sachant que ces deux exceptions ne restent qu'une proposition constitutionnelle théorique, et rien de plus, et la réalité le confirme.

Il s'agit de l'Assemblée populaire nationale. Quant à l'Assemblée nationale, elle a

peu d'effet même dans l'exercice de certains des pouvoirs qui lui sont attribués, contrairement à (l'APN) qui a initié trois commissions d'enquête parlementaire (la première portant sur la question des 26 milliards, et la seconde relative à la Chambre nationale de l'industrie et du commerce, et le troisième concerne les élections locales) même si cela n'a donné aucun résultat.

**Quatrièmement - En ce qui concerne le pouvoir judiciaire :** nous avons constaté que ce pouvoir est contraint et dépendant et ce dans plusieurs cas comme:

- Restreindre les membres du ministère public, de la police judiciaire et des personnes assimilées avec des restrictions et des entraves «légales», et exclure les autres «spécifiquement la sécurité militaire», en particulier en ce qui concerne l'examen des délits de corruption et le déplacement et l'exercice de l'action publique, car ils ne peuvent le faire qu'en déposant une plainte officielle auprès du conseil d'administration de l'entreprise sous prétexte de la dépenalisation de l'acte de gestion et d'éditer des initiatives, etc.

- Le grand nombre d'immunités parlementaires (articles 126 à 128 Const), privilèges diplomatiques et judiciaires (article 185Const) et juridiques (article 573 du code de procédure pénale) ainsi que l'immunité présidentielle et gouvernementale (article 177Const) qui empiètent sur le principe de l'égalité devant le pouvoir judiciaire (article 158Const) et entravent La bonne marche de la justice.

- La domination du président de la république sur le pouvoir judiciaire, notamment sa présidence du Conseil supérieur de la magistrature

- Cheminement de carrière et échelle de carrière des juges en termes de nomination, de promotion, de transfert et de cessation de fonctions (Const. 173 et 174) et garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire (Const. 156) ainsi que l'exercice du droit de grâce et du droit de réduire ou de remplacer les sanctions (Const 175, 91, paragraphe 7)

- Ne confier la tâche de lutte contre la corruption qu'aux quatre pôles judiciaires, et en particulier au pôle pénal du tribunal de Sidi M'hamed, ce qui marginaliserait les juridictions pénales et même les cours correctionnelles

Cela concerne le pouvoir judiciaire ordinaire en général, les quatre pôles judiciaires en particulier, et le pôle pénal du tribunal de Sidi M'hamed en particulier dans le suivi des symboles de la corruption grâce à l'accompagnement de l'Armée nationale populaire et cette dernière récupération des intérêts de la police judiciaire pour la sécurité militaire qui était rattachée à la présidence de la République plus tôt, tandis que le pouvoir judiciaire administratif, le Conseil d'État et les tribunaux Administratif "Il est à peine mentionné qu'il a un effet même dans l'exercice de certains des pouvoirs qui lui sont attribués, contrairement au" pôle judiciaire de Sidi Mohamed "qui a initié la poursuite et la condamnation de nombreux hauts fonctionnaires de l'Etat", deux premiers ministres, ministres, gouverneurs, des dizaines de pnes sublimes, administrateurs centraux, gestionnaires centraux ", et

Pour un grand nombre des parlementaires et les propriétaires de l'argent et des hommes d'affaires sont actuellement croupissent en prison d'El Harrach, et il y a ces gens, et ils sont soit en détention provisoire ou en attente de lever son immunité afin d'assurer le suivi et le procès ».

À la lumière des résultats précédents, un certain nombre de recommandations peuvent être présentées, notamment

### **Premièrement : Les recommandations générales**

1- Accorder l'attention voulue aux valeurs morales, raviver la foi religieuse et éveiller la conscience de tous en général et des fonctionnaires en particulier.

2-Éliminer toutes les manifestations de discrimination et réaliser l'égalité, la justice sociale et l'équité entre les citoyens dans les droits et les devoirs.

3-Revoir tous les textes législatifs et réglementaires relatifs à la lutte contre la corruption et au durcissement des sanctions prévues à cet égard.

4- Consacrer la transparence dans la gestion économique, financière et fiscale, "fiscale et douanière", administrative et commerciale, et la conclusion des marchés publics et des délégations publiques en particulier, et dans la conduite des affaires publiques en général.

5- Activer les institutions de contrôle "la cour des comptes, L'Organe National de Prévention et de Lutte Contre la Corruption, l'Office central pour la répression de la corruption, l'Inspection générale des finances, la Cellule de traitement des enquêtes financières, les Directions générales des douanes et des impôts ...", et renforcer leurs rôles ainsi que la mise en œuvre de la coordination, de la coopération et de l'intégration, entre elles et/ou entre les trois pouvoirs eux-mêmes.

6- Consacrer les principes d'une séparation flexible et équilibrée des fonctions et des pouvoirs entre les trois pouvoirs, et éliminer la domination du pouvoir exécutif sur le reste des pouvoirs, et en fait tous les contrôles constitutionnels et non réglementaires et les institutions et organes non constitutionnels.

7-Réhabilitation des élites, des partis, des organisations de la société civile et des citoyens et activation de leur rôle dans la lutte contre la corruption, que ce soit en signalant ou en contribuant à en réduire la gravité.

Ce sont les recommandations en général. Quant aux recommandations relatives au rôle des trois pouvoirs en particulier, elles sont les suivantes:

### **Deuxièmement – en ce qui concerne le pouvoir exécutif**

1- la nécessité de supprimer le monopole exercé par le président de la république sur les différentes institutions et agences concernées par la lutte contre la corruption en matière de nomination et de cessation de fonctions dans celle-ci,

2- Levée de la tutelle exercée par le Président de la république et les ministres en ce qui concerne les atteintes aux fonctions et pouvoirs des agences anti-corruption,

3- Empêcher le ministre de la Justice d'user de son pouvoir pour estimer s'il convient ou non de renvoyer des dossiers à caractère pénal au ministère public, et de

lever son hégémonie sur ce dernier d'une manière qui lui permette d'exercer ses fonctions en toute liberté et indépendance.

Troisièmement- Concernant le pouvoir législative

- 1- Activer le rôle original et naturel de l'autorité législative, notamment dans les domaines de la législation et du contrôle
- 2- Établir les conditions et les critères pour les candidats à cette autorité
- 3- Reconsidérer le système juridique qui organise le processus électoral de manière à garantir sa transparence et son intégrité et à redonner prestige et considération à cette autorité, Il s'agit du Parlement en général. Quant à l'Assemblée nationale, elle doit se voir conférer les mêmes pouvoirs législatifs et de contrôle accordés à l'Assemblée populaire nationale afin de consacrer le principe du dualisme parlementaire prévu à l'article 112Const ou de le supprimer totalement.

**Quatrièmement - En ce qui concerne le pouvoir judiciaire**

- 1- Lever toutes les restrictions imposées aux membres du ministère public, à la police judiciaire et à leurs équivalents, notamment en ce qui concerne l'examen des délits de corruption et le déplacement et l'exercice des affaires publiques conformément à la loi,
- 2- Limiter au minimum les privilèges et immunités parlementaires, diplomatiques, judiciaires et juridiques afin de faciliter le suivi de toutes les personnes impliquées dans des délits de corruption sans discrimination, afin de réaliser le principe de l'égalité devant le pouvoir judiciaire,
- 3- Confiant la présidence du Conseil supérieur de la magistrature à un juge élu par ses homologues,
- 4- confier au Conseil supérieur de la magistrature, au lieu du président de la République, la tâche de définir le parcours et l'échelle de carrière des juges, en termes de nomination, de promotion, de transfert et de cessation de leurs fonctions.  
Faire en sorte que l'exercice du droit d'accorder la grâce et de réduire ou remplacer les peines soit une tâche du Conseil suprême de la justice,
- 5- Permettre à tous les organes judiciaires, à des degrés divers, d'envisager les délits de corruption et ne pas les confiner uniquement aux pôles judiciaires, afin de consacrer le principe de duplication judiciaire prévu à l'article 171 de la constitution et rapprocher le service judiciaire aux justiciables.



## مقدمة:

تعتبر ظاهرة الفساد آفة مجتمعية فتاكة وهي قديمة ومخزومة وجدت في كل العصور، وفي كل المجتمعات، الغنية والفقيرة، المتعلمة والأمية، القوية والضعيفة، وحتى يومنا هذا. فظهورها واستمرارها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية بطرق غير مشروعة وتكون واضحة بصورة كبيرة في مجتمعات ودول العالم الثالث سواء في مؤسساتها العامة أو الخاصة، وإن كان الأمر في مؤسساتها الحكومية أكثر، حيث أنها غالبا ما كانت السبب الرئيس في مشكلاتها الاقتصادية وفي تخلفها عن مسيرة التنمية والتقدم.

وقد جاهدت الكثير من المجتمعات الحديثة للتخلص من هذه الآفة، لأنها تقف عقبة كأداء في سبيل تطورها السليم وتتميتها المستدامة الصحيحة، غير أنها أو بعضها لم تفلح في ذلك، بسبب تفشيها "هذه الآفة" في مؤسساتها وإداراتها وأجهزتها وهيئاتها العامة والخاصة فكان ذلك من أشد العقبات التي ازدادت خطورة في وجه إقلاعها الحضاري وانتعاشها الاقتصادي.

بل وزادت من ترهلها وهشاشتها. ويظهر ذلك جليا في استغلال السلطة فيها لأغراض خاصة سواء في تجارة الوظيفة أو الابتزاز أو المحاباة أو إبرام الصفقات بطرق غير شرعية أو مشبوهة أو إهدار المال العام أو التلاعب فيه وسواء أكان ذلك بصفة مباشرة أم غير مباشرة، مما يولد آثارا سيئة وأخطار الكبيرة بل وأضرارا بالغة كتحويل الموارد والإمكانات الحقيقية من مصلحة الجميع إلى مصلحة أشخاص، إذ يتم تركيز المصلحة والثروة في يد فئة قليلة من المجتمع، وهذا ليس في صالح الدولة إن على المدى القريب أو المتوسط أو البعيد.

وتجمع الكثير من النصوص القانونية الدولية<sup>(1)</sup> والوطنية<sup>(2)</sup>، كما يجمع الكثير من رجال الفقهاء القانوني والقضائي على أن الفساد ظاهرة ذات طبيعة مركبة ومعقدة، شاملة وعالمية، تتميز بآثار سلبية

1. انظر: اتفاقية دولية للوقاية من الفساد ومكافحته، اتخذتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم 4/58، وتم التوقيع عليها في المؤتمر الرفيع المستوى في ميريدا (المكسيك) بتاريخ 31 أكتوبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005، وصادقت عليها الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2004، لاسيما ديباجتها.

2. انظر: أ- القانون رقم 16-01، الصادر في ج ر رقم 14 بتاريخ 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لاسيما في مواد 202، 203، 9. (علما بأن هذا التعديل الدستوري تمت المصادقة عليه من خلال البرلمان "بغرفتيه المجتمعيتين معا" وليس بالاستفتاء الشعبي، رغم أنه تعديل جوهري مس حتى التوازن بين السلطات، مما جعل الكثير من المختصين في القانون الدستوري ينتقدون آلية المصادقة هذه لعدم دستورتها كما تقول المادة 208 من الدستور

ومخاطر مدمرة، تجتاح كافة المناحي السياسية والاجتماعية والثقافية والأمنية والاقتصادية بل والحياة العامة في الدول والمجتمعات المتطورة والمتخلفة ولو بدرجات متفاوتة، وهي تشكل آفات كبيرة وأخطار جسيمة على جميع قيم وأهداف التنمية الوطنية الشاملة من أجل العدالة الاجتماعية والاستقرار الأمني والرفي الاقتصادي والتقدم التنموي للنظم والمجتمعات. كما تشكل مظهرا من مظاهر الجريمة المنظمة، بشتى أنواعها والمشتمة- إجمالاً- على جرائم الفساد السياسي والاجتماعي والثقافي والمالي والاقتصادي والإداري والأخلاقي، إن في المؤسسات التابعة للقطاع العام أو الخاص.

وإذا كان هؤلاء الفقهاء مختلفين<sup>(1)</sup> حول بروز هذه الظاهرة إلى الوجود ولاسيما على الساحة الاقتصادية، إذ منهم من يرى بأنها قديمة جدا تعود حسبهم إلى أكثر من أربعة عشر قرنا مستدين في ذلك إلى القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة كما سنرى في حينه. ومنهم من يرى بأنها ظاهرة اجتماعية قديمة نسبيا، ظهرت حسبهم بعد الحرب الباردة وهي ذات انتشار واسع، لاسيما في الوطن العربي، إما بسبب عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية لقوانين واضحة وضوابط معلنة تمكن من ممارسة الرقابة عليها أو بسبب جهل المواطن أو خوفه أو بسبب انعدام حرية التعبير أو لأسباب أخرى<sup>(1)</sup>.

فإن أكثرهم- بالمقابل- مجمعون على أنها جريمة حديثة جدا، أي لم تظهر إلا في أواخر الثمانينيات وتحديدا في سنة 1988 وهي السنة التي صادقت فيها الأمم المتحدة على اتفاقية مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، المعروفة باسم "اتفاقية فيينا" والتي تضمنت أحكاما تتعلق بتبييض الأموال العائدة من تجارة المخدرات، وأحكاما إجرائية للتعاون الدولي في مجال تسليم المجرمين ومعاقتهم عن جرائم تبييض الأموال...

ذاته).ب-القانون رقم 06-01 الصادر في ج ر رقم 14 بتاريخ 20 فبراير 2006 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم أولا بالقانون رقم 10-05 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 26 أوت 2010 وثانيا بالقانون رقم 11-15 الصادر في ج ر رقم 44 بتاريخ 20 أوت 2011. وقوانين أخرى ذات الصلة ، مثل: قانون الإجراءات الجزائية المعدل، قانون مكافحة تبييض الأموال، قانون مكافحة التهريب...

<sup>1</sup>.المنظمة العربية لمكافحة الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية"، بيروت، 2006، ص 2-5، روبرت كلينجارد "robert klitgard"، التعاون الدولي لمكافحة الفساد، صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، التمويل والتنمية، المجلد 35، العدد 1 مارس 1998، ص 3-6، - سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2003، ص 5-7.

وفضلا عن كونهم مجمعين على وصفها بالحديثة جدا نظرا للوسائل العلمية والتقنيات العصرية والأدوات الجديدة المستعملة في ارتكابها، فإنهم ينعنونها بالجريمة المالية والاقتصادية والمنظمة والعالمية العابرة للحدود، والمعقدة والخطيرة ليس فقط على الشعوب والاقتصاديات وإنما على الدول والمجتمعات برمتها، وذلك لاعتبارات كثيرة وأسباب متنوعة منها أن الأموال القذرة التي يتم تنظيفها "تبييضها" سنويا يفوق مقدارها الـ800 مليار دولار...إلى جانب اعتبارات وأسباب أخرى سنستعرضها في حينها ومكانها المناسبين لاحقا.

فإنهم مجمعون أيضا<sup>(2)</sup> على أن هذه الظاهرة "الجريمة" قد ازدادت دائرة انتشارها وتفاقت حدة مخاطرها وتوسعت بؤر أضرارها خاصة في الآونة الأخيرة، نتيجة لعوامل كثيرة وأسباب متعددة منها انتشار العولمة والتطور المذهل لتكنولوجيات الإعلام والاتصال ونحوها من الوسائل التقنية والأدوات العصرية.

ومما لا ريب فيه أن جرائم الفساد بشتى أنواعها قد أضحت ظاهرة عالمية اجتاحت آثارها السلبية ومخاطرها المدمرة جميع الاقتصاديات والمجتمعات المتطورة والمتخلفة وإن بدرجات متفاوتة، لاسيما في السنوات الأخيرة مع انتشار وتشعب الأعمال والنشاطات الإجرامية المرتبطة بهامثل-التجارة غير الشرعية في المخدرات والمؤثرات العقلية،-تهريب الأسلحة والعملات،-الرشاوى أو العمولات غير القانونية،-ال نصب والغش التجاري،-تزييف أو تزوير النقود،-استخدام الشركات أو الصفقات الوهمية، استغلال دور السمسة، استغلال دور القمار، شراء الأصول المادية والوسائل النقدية،-اختلاس الأموال،-التهرب غير المشروع من دفع الضرائب،-استغلال المناصب والنفوذ،-تبييض الأموال... إلى غيرها، والتي تتم بمليارات الدولارات وتسبب آثارا اقتصادية واجتماعية وسياسية وأمنية وإدارية وثقافية وأخلاقية سلبية بل وخطيرة جدا سواء على المستوى الوطني أو الدولي.

وإذا كانت هذه الجرائم "الفسادية" قد تفتت في كل المجتمعات والاقتصاديات المتطورة والمتخلفة- كما تمت الإشارة إليه أعلاه- فإن مقترفيها عادة ما يتربصون بالأسواق الناشئة خاصة في

<sup>1</sup>المنظمة العربية للتنمية الإدارية ومنظمة الشفافية الدولية، "نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد"، مصر الجديدة، القاهرة، 2009، ص 12.

<sup>2</sup>-أنظر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ومنظمة الشفافية الدولية، المرجع السابق ذكره، ص 12. وكذلك:المنظمة العربية لمكافحة الفساد، المرجع السابق ذكره، ص 2-5. وأيضا: روبرت كليتجارد "robert klitgard"، المرجع السابق ذكره، ص 3-6، نقلا عن: الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، الجزئين الأول والثاني، ط1، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2016، ص7.

المجتمعات والدول النامية أو تلك التي تسعى لفتح أسواقها أمام الاستثمارات والأموال الأجنبية، الأمر الذي أضحي يستوجب من الجميع التمعن في هذه الظاهرة مع دراستها بكل جدية واتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات للحيلولة دون تغلغل أصحابها المجرمين في اقتصادياتنا ومجتمعاتنا.

ورغم المجهودات المبذولة إن على المستوى العالمي، حيث نجد أن المجتمع الدولي قد اهتم كثيرا- لاسيما في المدة الأخيرة- بهذه الجرائم فبذل مجهودات جبارة في شأنها، حيث أبرمت مجموعة من الاتفاقيات الدولية والإقليمية، إضافة إلى صدور التشريعات الوطنية ووضع الآليات العملية لتطبيقها والحد من آثارها المتعددة والمقلقة بل والمدمرة لاقتصاديات الدول خاصة المتخلفة منها بالنظر لما تطرحه من إشكاليات اقتصادية، اجتماعية، أمنية، سياسية وقانونية... إلخ وهذا سواء في مجال القوانين الجنائية الوطنية أو على صعيد القانون الجنائي الدولي.

أو على المستوى الوطني، حيث نجد أن مختلف الهيئات التقليدية (البرلمان، مجلس المحاسبة، الأمن العسكري، الدرك، الشرطة، المفتشية العامة للمالية والجمارك والضرائب وأملاك الدولة...) والمستحدثة (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لقمع الفساد، خلية معالجة الاستعلام المالي...) قد لعبت، إلى جانب السلطات الثلاث والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والمساجد والمواطنين، أدوارا هامة في مكافحة ظاهرة الفساد، إلا أن هذه المجهودات رغم أهميتها لم تكفل بالنجاح أي لم تؤدي إلى القضاء على الفساد أو إلى الحد من خطورته على الأقل كما سيجيء لاحقا. نقول هذا خاصة وأكثرنا من المختصين يقررون بأن مسؤولية مكافحة الفساد لا تقع على كاهل سلطة أو هيئة بعينها بل تتحملها العديد من الجهات. فعملية محاربة الفساد قضية كبرى، ذات أبعاد وطنية، إقليمية ودولية متشعبة بل ومعقدة جدا تحتاج إلى تعاون أكثر وتنسيق أفضل بين مختلف السلطات والأجهزة والمؤسسات والهيئات الحكومية والجمعيات أو المنظمات غير الحكومية ومنها علالتوالي<sup>(1)</sup>:

**السلطة التشريعية:** التي يتوجب عليها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها بكل جدية

بالإضافة إلى سن القوانين الصارمة لمكافحة الفساد.

<sup>1</sup>اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، المواد 6، 8، 10، 11، 13، 15، 36، 42، وغيرها. وكذلك: اتفاقية الشراكة الجزائرية مع الاتحاد الأوروبي الموقعة في "فالونسيا" يوم 22 أبريل 2002، والمصادق عليها من طرف الجزائر بموجب القانون رقم 05-05 الصادر في ج ر رقم 30 بتاريخ 27 أبريل 2005، المادتان 86، 91 وغيرهما.

**السلطة التنفيذية:** التي يتوجب عليها وضع السياسات والبرامج الواضحة والمدروسة لمكافحة الفساد والتقييد بأحكام الدستور والقوانين والنظم السارية المفعول وحظر أي خرق أو تخط لها. **السلطة القضائية:** التي يفترض فيها أن تنظر في جميع قضايا الفساد وتصدر أحكامها الموضوعية المناسبة لها بكل حياد واستقلالية.

**المؤسسات الرقابية والسلطات المختصة سواء منها التقليدية (البرلمان، مجلس المحاسبة، الأمن العسكري، الدرك، الشرطة، الجمارك، المفتشية العامة للمالية، الضرائب...)** أو **المستحدثة (الديوان المركزي لقمع الفساد، خلية معالجة الاستعلام المالي...)**، وخاصة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(1)</sup> التي تقع على كاهلها مسؤولية مراقبة أعمال الإدارات العامة والموظفين العموميين مع إحالة مخالفين أو خارقي القانون إلى الجهات القضائية المختصة لإصدار القرارات والأحكام الملزمة في حقهم.

إضافة إلى السلطات والهيئات السابقة هناك جهات واطراف أخرى لها دور في مكافحة الفساد والتي من أبرزها:

**منظمات المجتمع المدني:** التي يتعين عليها لفت نظر المجتمع ومؤسسات الدولة إلى الخطورة الفساد وتوجيه اهتماماته نحو مكافحة هذه الظاهرة بالإضافة إلى رصد ممارسات الفساد وكشفها وتحفيز مختلف الأطراف على المثابرة في مكافحة الفساد.

**وسائل الإعلام:** يجب أن تتحلى بالموضوعية وحسالمسؤولية لترصد وتكشف وتتابع أية مخالفات وممارسات فاسدة، بعيداً منالتشهير والتحيز.

**الموظفون والمواطنون:** رغم كل ما سبق ذكره عن السلطات الثلاث وعن المؤسسات والأجهزة والهيئات الأخرى للدولة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وغيرها إلا أنه يبقى الدور الأساسي والمسؤولية الكبيرة للمواطن الذي عليه أن يدرك ما هو الفساد ويعي أنه إذا لم يتخذ مبادرة فردية في التصدي لمغريات الفساد وكافة مظاهره والحد من تفاعلاته، فهو مقبل على وضع سيئ وعلى خسارة كبيرة، لعلها تنتهي بانهيار الوطن والمجتمع.

<sup>1</sup> القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، المواد 9، 202، و 203. - القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، مرجع سابق، المواد 3-8 و 12، 15 و 17-24 وغيرها. علماً بأننا سنتعرض، بالتفصيل اللازم، لهذه السلطات الثلاث ودورها في مكافحة الفساد، في الباب الثاني من هذا البحث.

لكن السؤال الآخر المطروح في هذا الصدد هو: "هل يمكن اعتبار كل ما قامت به هذه السلطات والهيئات والمؤسسات والأجهزة والجمعيات والمنظمات الحكومية وغير الرسمية من مساعي ومجهودات، دولية، إقليمية ووطنية، كاف للقضاء على الفساد أو للتحجيم من شدته على الأقل كأضعف الإيمان، أم لا؟".

فبالرغم من كل ما سبق للإشارة إليه وغيره في الفقرات السالف ذكرها، إلا أننا مازلنا -واليوم أكثر من أي وقت مضى- نقف على حقائق مرعبة للفساد، إذ نلاحظ وجوده بحجم وشكل ظاهرة عامة، منتشرة ومتجذرة في بنية مؤسسات الدولة العامة والخاصة... كما نلاحظ أن تبلوره على هذا الحجم والشكل الفضيع والخطير يجعل منه عقبة كؤود في طريق أي تطور أو تقدم أو أي عملية تنمية بأصعدتها ومستوياتها المختلفة ولو كانت بخطط وبرامج تنموية ذات أبعاد وطنية واستراتيجية مع ما يترتب عن كل ذلك من أخطار محدقة وآثار مدمرة للاقتصاد وللمجتمع بل وللدولة ككل.

إن محاربة ظاهرة الفساد في مختلف الدول والمجتمعات تكتسي أهمية بالغة، ويتجلى ذلك لاسيما من خلال الكم الهائل من الدراسات العلمية والأبحاث الأكاديمية والنصوص التشريعية والتنظيمية، الدولية والوطنية، المكرسة لها وكذا التعديلات المدخلة عليها من حين إلى آخر، ولاشك أن أسباب هذه الأهمية تعود إلى الخطورة الشديدة للفساد وإلى كونه يهدد إجراء اقتصاديا أو ماليا محليا أو داخليا بل صار أمرا متعديا - بكل أبعاده ومرامييه بل وبجميع تأثيراته السلبية ومخاطره المدمرة اجتماعيا، ثقافيا، سياسيا، أمنيا وإداريا - إلى ما وراء حدود الدولة وفقا لما توصلت إليه العديد من الدراسات والأبحاث في هذا الشأن.

ولن يتم ذلك إلا بإدراك خطورة الفساد وتوضيح الدور الذي يجب أن تقوم به السلطات الثلاث في الحد منه كظاهرة باتت تنخر ليس فقط الاقتصاد الوطني وإنما أيضا الجوانب السياسية والإدارية والمجتمعية برمتها. فالفساد، كما قلنا، ظاهرة جرمية محلية ووطنية قبل أن تكون جريمة عالمية ومنظمة عابرة للأقاليم والأوطان والقارات. عرفتها كافة الدول والمجتمعات البشرية، الغنية والفقيرة، المتطورة والمتخلفة، الديمقراطية والديكتاتورية ولو بدرجات متفاوتة، منذ قدم التاريخ وقد أشار إليها القرآن الكريم في قول الله عز وجل: "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"<sup>(1)</sup>، والفساد اخطبوط كبير، داء عضال، بل سرطان فتاك ما إن يصيب اقتصاد أو مجتمعا إلا دمره.

وكونه جرم منظم عابر للحدود فإن محاربتة لا تكون مجرد حملة ظرفية أو شعارات غوغائية تقوم بها فئات أو جهات أو مؤسسات أو سلطات دون أخرى بل يجب أن تكون عملية مستمرة، دائمة، تنسيقية شاملة ومتكاملة تساهم فيها كل قطاعات وإدارات وهيئات الدولة ومؤسساتها العامة والخاصة وكذا جمعيات ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والنخب وكل الوطنيين الأحرار إلى جانب طبعا السلطات الثلاث...

كما يجب ألا تتركز هذه العملية حصريا على الجوانب القمعية الزجرية الردعية أو العقابية وحدها فقط مع أهميتها الكبيرة، بل يجب أن تتركز أيضا على أسس أخرى مثل حملات التوعية، التحسيس، التعبئة التي تقوم بها وسائل الإعلام المختلفة العامة والخاصة، المساجد، الجامعات، المدارس، مراكز التكوين...

مع انتقاء النساء والرجال الأكفاء الأصفياء الأتقياء لتسيير الشؤون العمومية في مختلف درجات ومراتب المسؤوليات على كافة الأصعدة والمستويات ليتم التكفل الموضوعي والجاد بالانشغالات الحقيقية والمشروعة للمواطنين هنا وهناك وبالتالي تحريك عجلة النمو والإقلاع الاقتصادي الوطني طبعاً في ظل الاحترام الصارم للمبادئ والأحكام المنصوص عليها في دستور وقوانين الجمهورية مثل مبادئ العدل، الانصاف، الشرعية والمساواة التي يقوم عليها القضاء خصوصا ودولة القانون عموماً.

ومما لا شك فيه أن للفساد مفاهيم واسعة وأخرى ضيقة كما له تعاريف كثيرة مؤسسية (صندوق النقد الدولي، البنك العالمي، منظمة الشفافية الدولية...)، وأخرى لغوية، اصطلاحية، فقهية وقانونية. كما له أسباب وعوامل أخلاقية، دينية، اجتماعية، اقتصادية، ثقافية وسياسية عديدة. وله أيضا أصناف ومظاهر متنوعة مست كل القطاعات والمجالات الأخلاقية والاقتصادية والمالية والجبائية والرياضية والتجارية والضريبية والجمركية والفلاحية والصناعية والدينية والتربوية والجامعية... وله نتائج سلبية بل وآثار خطيرة اقتصادية وسياسية واجتماعية وأخلاقية وإدارية وأمنية كثيرة ومختلفة عامة وخاصة.

علما بأن المشرع الجزائري قد أحاط موضوع الوقاية من الفساد ومكافحته بمجموعة من الآليات القانونية والمؤسسية الوطنية:

أ. القانونية، تتمثل في: "الدستور، لاسيما المادة 9 فقرة 8 والمادتان 202 و 203 منه، -القانون رقم

<sup>1</sup> الآية 40 من سورة الروم.

08/04 المتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية،-القانون رقم 01/05 الخاص بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحته،-الأمر رقم 03/06 المتعلق بمكافحة التهريب، -المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن قانون الصفقات وتقويضات المرفق العام. محمدا عشرين صنفا من أصناف جرائم الفساد تتابع وتعاقب وفقا للباب الرابع، لاسيما المواد 25 إلى 48 من القانون رقم 01/06 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل، والأمر رقم 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم.

ب. المؤسساتية، التقليدية منها " -البرلمان، -مجلس المحاسبة، -الأمن العسكري، -الدرك، -الشرطة، -الجمارك، -المفتشية العامة للمالية، -الضرائب... " والمستحدثة (-الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، -الديوان المركزي لقمع الفساد، -خلية معالجة الاستعلام المالي...).

كما احاطها أيضا بمجموعة من الآليات القانونية والمؤسساتية الدولية:

أ. القانونية، تتمثل في: اتفاقيات إيطالية أو جماعية مثل: -اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، -اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات، -اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، -اتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد، اتفاقية مكافحة تبييض الأموال، -اتفاقية الشراكة الجزائرية الأوروبية وكذا اتفاقيات ثنائية عديدة مبرمة بين الجزائر وعدة دول مثل إيطاليا، إسبانيا، فرنسا...

ب. المؤسساتية، تتمثل في: -المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، -المنظمة العالمية للجمارك، -اللجنة الدولية لمكافحة المخدرات، -مجموعة قافي المالية...". كل ذلك في سياق محاولته، على غرار مشرعي دول العالم، مكافحة ظاهرة الفساد أو الحد منها على الأقل.

من خلال ما سبق، فإن إشكالية هذه الأطروحة تدور حول دراسة وبحث دور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد على ضوء التشريع الجزائري، انطلاقا من محاولة الإجابة عن التساؤل الرئيسي الذي مفاده:

ما المقصود بالفساد؟ وما دور السلطات الثلاث في محاربتة على ضوء التشريع الجزائري؟.

ويتفرع عن هذا التساؤل الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

1- ما المقصود بالفساد؟ وما خصائصه وأنواعه؟

2- ما هي أسباب الفساد؟ وما هي مؤشرات قياسه؟ وما هي آثاره؟

3- ما هي جرائم الفساد؟ ما هي إجراءات معابنتها؟ وما هي العقوبات المقررة لها؟



4- ما هي استراتيجيات وآليات وأساليب مكافحة الفساد؟

5- ما هي الآليات القانونية والمؤسسية المسخرة للسلطات الثلاث في محاربة الفساد؟

6- ما دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد؟

7- ما دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد؟

8- ما دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد؟

### الدراسات السابقة التي عالجت الموضوع:

بما أن البحوث والدراسات تنبني دائما على التراكمية، فهذه الاطروحة لم تنطلق من فراغ بلتأسست على دراسات وبحوث سابقة، وقد عثرنا- في حدود اطلاعنا- على الدراسات التالية:

\***الدراسة الأولى:** قام بها "خالد بن عبد الرحمن بن حسن آل الشيخ" سنة 2007<sup>(1)</sup>، هدفت إلى دراسة آليات وسبل مكافحة الفساد الإداري، حيث اعتمد الباحث على المنهج التحليلي. وقد توصلت الدراسة الى نتيجة عامة مفادها: أن ثمة صعوبات جمة في إيجاد تعريف موحد ومتفق عليه للفساد الإداري، لأن هناك اختلاف كبير في المناهج المتبعة في دراسة الظاهرة وما يتبع ذلك في اختلاف في القيم الثقافية، كما أن العوامل الاقتصادية أكثر العوامل المسببة للفساد الإداري، تليها الاجتماعية، الإدارية، السياسية، التنظيمية على التوالي، هذا بالإضافة إلى أن أكثر الأسباب التي تؤدي إلى الفساد الإداري عدم تطبيق نظام المساءلة بشكل دقيق على جميع أجهزة الدولة، وضعف الوازع الديني، القصور الإعلامي، ضعف أجهزة الرقابة الداخلية. كما توصلت الدراسة إلى أن من معوقات مكافحة الفساد الإداري الذكاء والتمرس الذي يتمتع به المفسدون وعدم الدقة في تطبيق الأنظمة وضعف التقنية الحديثة لأجهزة مكافحة وكذا صعوبة إثبات بعض أنواع الجرائم وكذا عدم اقتناع البعض بتجريم بعض أنماط الفساد الإداري.

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة سواء من حيث تناولنا للسلطات الثلاث التنفيذية، التشريعية والقضائية ولأدوارها في الوقاية من الفساد ومكافحته وللآليات القانونية والمؤسسية الدولية والوطنية التي تستعين بها أو تستخدمها في ذلك، دون إقصاء عوامل أخرى ذات الصلة الوثيقة بهذه الآليات القانونية والمؤسسية والتي لم تشر إليها دراسة هذا الباحث.

<sup>1</sup>- خالد بن عبد الرحمن بن حسن آل الشيخ، الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته (نحو بناء نموذج تنظيمي)، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007.

الدراسة الثانية: قام بها "الأستاذان: خليفي علي و خليل عبد القادر" سنة 2009<sup>(1)</sup>، وهدفت الى تعميق دراسة ظاهرة الفساد الإداري بتحديد مفهومها الاقتصادي وكيفية قياسها استنادا للمؤشرات الدولية مع تقديم سبل الحد منها، معتمدة في ذلك على المنهج الوصفي ومرتكزة على المصادر والأبحاث المتخصصة في هذا الموضوع. وقد توصلت "الدراسة" إلى جملة من النتائج لعل أبرزها مايلي:

- ارتباط الفساد بالشفافية والمساءلة والحوكمة عكسيا وطرديا،
  - اعتماد ميكانيزمات مكافحة الفساد على تناسق الجهود المحلية والدولية،
  - التأكيد على عدم فعالية الميكانيزمات الجزائرية في هذا الخصوص بالنظر إلى مرتبتها غير المشرفة في مؤشر الفساد...
  - إلى جانب هذه النتائج فقد أوصت الدراسة بمايلي:
  - التكريس العملي للحوكمة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد بفعالية عن طريق الصدمة،
  - ضبط الآليات وتدقيق الأنظمة وتوزيع الصلاحيات وتبينها بشكل واضح،
  - توفير نظام أفضل للحوافز وربط الأجور بالسوق،
  - توسيع نطاق تدخل القطاع الخاص ومنحه الاستقلال الكافي مع الخصوصية العقلانية،
  - تشجيع المنافسة والتخلص من المركزية وتدخلات الدولة،
  - دعم الصحافة الحرة وفرض استقلال القضاء وإشراك المجتمع المدني مع تضافر جهود الجميع...
- وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا في كونها تركز فقط على قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته بتناول اقتصادي محض يخص فقط حالة الجزائر، في حين تركز دراستنا على تناول دور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد وعلى الآليات القانونية والمؤسسية، الدولية والوطنية، المستعملة في ذلك وأيضا على مدى فعاليتها، وقبل ذلك على الفساد- مفهوما وتعريفا- أصنافا وأنواعا، أسبابا وعوامل، ثم على جرائمه بالتفصيل سواء من حيث الأعوان المؤهلين لمعاينتها أو تكييفها أو من حيث الجهات القضائية المختصة في زجرها أو من حيث مدى جدوى العقوبات المسلطة عليها.

<sup>1</sup> خليفي علي و خليل عبد القادر، قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته- دراسة اقتصادية حول الجزائر - المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، 2009، ص ص 243-265.

الدراسة الثالثة: وهي تلك الدراسة التي قام بها "خروبي بلال" للموسم الجامعي 2011/2012<sup>(1)</sup>، والتي هدفت الى بحث ودراسة دور الحوكمة المحلية في مكافحة الفساد في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر، وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي باستخدام دراسة الحالة، وتوصلت الى أهم النتائج التالية:

- أن ظاهرة الفساد قد تفتت بشكل كبير في الجزائر وفي جميع المجالات وعلى كافة المستويات الرأسيّة والافقيّة، ويعود ذلك إلى وجود بيئة ملائمة لتعشي الفساد وغياب استراتيجية متكاملة للوقاية منه.
  - الإدارة المحلية كمنظومة فرعية من النسق العام تعرف انتشارا كبيرا لمختلف مظاهر الفساد خاصة في المجالس المحلية المنتخبة التي تهدف نظريا الى تحقيق التنمية الشاملة وتقريب الدولة من المواطن.
  - ترهل نظام الإدارة المحلية بالجزائر وعدم مواكبته للتطورات الحاصلة على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعجزه عن تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية والتي تعد أداة فعالة للوقاية من الفساد ومكافحته.
- وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في كون هذه الأخيرة تتمحور حول ظاهرة الفساد في المجالس المحلية المنتخبة وكيفية التصدي لها من خلال الحوكمة المحلية، في حين أن دراستنا تدور حول دور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد.
- \*الدراسة الرابعة: وهي تلك الدراسة التي قام بها "حاحة عبد العالي" وهي عبارة عن رسالة دكتوراه بعنوان "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر" للسنة الجامعية 2012 / 2013<sup>(2)</sup>، هدفت الى بحث ودراسة مامدى فعالية الآليات القانونية التي رصدها المشرع الجزائري لمواجهة الفساد الإداري والخدمته.

---

<sup>1</sup>- خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة، 2011/2012.

<sup>2</sup>- حاحة عبد العلي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة في الحقوق تخصص: قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012 / 2013.

وقد اعتمد الباحث في معالجة موضوعه على المنهج الوصفي التحليلي بصفة أساسية، والمنهج المقارن والتاريخي بصفة ثانوية. وبعد جمع وتحليل ومعالجة البيانات حول الموضوع توصل الباحث إلى عدة نتائج من أهمها ما يلي:

انتهاج المشرع الجزائري لسياسة التوسع في تجريم مختلف صور الفساد الإداري من خلال قانون مستقل وهو القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتم، وقيامه بتبني نظام إجرائي وقمعي فعال ومتكامل لمكافحة جرائم الفساد الإداري يقوم على ملاحقة المتهمين ومحاكمتهم واسترداد عوائد نشاطهم الإجرامي، وكذا تعزيز التعاون الدولي في المجال القضائي والقانوني وكذا استرداد الأموال لمواجهة هذه الظاهرة العابرة للحدود.

- قيام المشرع أيضا بإعادة تنظيم السياسة العقابية المقررة لجرائم الفساد الإداري تميزت بإدخال تعديلات جوهرية على عقوبات الشخص الطبيعي والمعنوي على السواء.
- اختصاص المحاكم ذات الاختصاص الموسع (الأقطاب الجزائية) بنظر جرائم الفساد الإداري.
- تتمثل الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وكذا الديوان المركزي لقمع الفساد، وحسب الدراسة فهما يواجهان العديد من الصعاب للقيام بوظيفتهما، وبالإضافة إلى الأجهزة المتخصصة أسند المشرع الجزائري مهمة مكافحة الفساد الإداري إلى أجهزة أخرى غير متخصصة ذات طابع إداري ومالي، وهي تتمثل في كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا في كونها تركز فقط على الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر حيث حددت أنواع جرائم الفساد والعقوبات المقررة لها، كما تحدثت عن أجهزة مكافحة الفساد دون التطرق إلى دور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد هذا الأخير يشكل محور دراستنا، وهكذا فإن دراستنا تختلف عن هذه الدراسة في كونها تركز على بحث ودراسة دور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد.

**الدراسة الخامسة:** وهي دراسة قامت بها "تياب نادية" سنة 2013<sup>(1)</sup>، هدفت إلى بحث ودراسة آليات مواجهة الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية بالجزائر، وقد اعتمدت الدراسة بشكل أساسي على المنهج التحليلي إلى جانب المنهج التاريخي، وقد توصلت الدراسة إلى أهم النتائج التالية:

- تبنى المشرع نظاماً إجرائياً فعالاً في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد بما فيها جرائم الصفقات العمومية على الصعيدين الوطني والدولي حدده قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وضبط بعض أحكامه قانون الإجراءات الجزائية.
- أن المشرع الجزائري في سياسته الرامية إلى محاربة الفساد عمل على تكريس آليات، اجتهد في تجسيدها على أرض الواقع سواء في صورتها الوقائية أو الردعية، تتضمن في طياتها ميكانزمات وتدابير لمحاربة الفساد، إلا أن القوانين المنظمة لها تتخللها ثغرات ونقائص حالت دون تحقيق الفعالية المرجوة.

وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا في كونها تركز على دراسة آليات مواجهة الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية بالجزائر، أي أن مجالها محصور فقط في جرائم الفساد المتعلقة بالصفقات العمومية وكيفية الحد منها، بينما دراستنا مجالها أوسع فهي تبحث في كل جرائم الفساد وتبحث في دور السلطات الثلاث في مكافحة هذه الجرائم.

\***الدراسة السادسة:** وهي تلك الدراسة التي قام بها "الحاج علي بدر الدين" سنة 2016<sup>(2)</sup>، والتي هدفت إلى التأكيد على تفشي الفساد وخطورته في كل الدول عموماً، والدعوة إلى ضرورة مراجعة الاختلالات الملاحظة في القوانين المتعلقة بمكافحته واستغلال مختلف الآليات القانونية والمؤسسية المتاحة للوقاية منه ومحاربه ومن بينها الإعلام من خلال تمكين الصحفي من الوصول إلى المعلومة وتشجيع صحافة الاستقصاء، شريطة أن تكون المؤسسة الإعلامية في حد ذاتها في منأى عن الفساد... وقد حلل الباحث مختلف النصوص التشريعية المتعلقة بهذا الموضوع، معتمداً في ذلك على المنهج التحليلي، حيث توصل إلى جملة من النتائج أهمها:

<sup>1</sup>- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية بالجزائر، رسالة دكتوراه علوم غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

<sup>2</sup>- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015/2016.

- قصور وثغرات في بعض التسميات والمصطلحات،
- الاستمرار في استعمال أساليب التحري التقليدية في معابنة جرائم الفساد رغم أن الزمن قد تجاوزها فضلا عن عدم فاعليتها،
- محدودية صلاحيات أجهزة الرقابة التقليدية منها والمستحدثة نتيجة لهشاشتها وغلبة الطابع الاستشاري عليها وانعدام استقلاليتها،
- فشل الاستراتيجيات التي انتهجتها الحكومة لغاية الآن للقضاء على الفساد أو للحد من خطورته على الأقل رغم الآليات القانونية والمؤسسية الدولية والوطنية المسخرة لذلك، وهذا بالنظر إلى المرتبة غير المشرفة لهذه الحكومة في مؤشر الفساد،
- عدم جدوى العقوبات الجسدية والجزاءات المالية المنصوص عليها في النظام القانوني للوقاية من الفساد ومكافحته والتي يفترض أن تكون متناسبة مع خطورة جرائم الفساد....
- وقد قدم الباحث جملة من التوصيات منها:
- استبدال بعض المصطلحات بأخرى (المتاجرة بالنفوذ بدلا من استغلال النفوذ تماشيا مع النص الفرنسي)،
- تصحيح بعض الأخطاء والإحالات غير الموفقة (م 34 التي أحالت على م 9 عوض م 8)،
- تحديد المدة التي يجب فيها التصريح بالتملكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو المهمة الإدارية،
- تغيير تسميات بعض الجرائم واستبدالها بأخرى "جريمة تلقي الهدايا وتقديمها"، "جريمة التعسف في الجباية بدلا من جريمة الغدر"، ويتم ذلك من خلال تعديل المواد 27، 34، 35، 38، 39، و 56 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته،
- تعميم مد الاختصاص المحلي إلى كامل أنحاء التراب الوطني ليشمل جميع ضباط الشرطة القضائية في جرائم الفساد على غرار الجرائم المنصوص عليها في م 16 من ق.إ.ج.
- إعطاء الصلاحيات الواسعة والاستقلالية الكاملة لأجهزة الرقابة وتفعيل دورها في الوقاية من الفساد ومكافحته،
- ترسيخ آليات الشفافية وتكريس قواعد المحاسبة الشاملة والدورية سواء في المعاملات الاقتصادية والإدارية وإبرام العقود والصفقات العمومية... ونشر التقارير الخاصة بذلك،
- تعزيز التعاون الدولي بين الأجهزة الأمنية والقضائية لمحاصرة الفساد ومعاقبة مرتكبيه،
- تحسين ظروف الموظفين من خلال استحداث أنظمة حوافز متميزة،

- تنمية المنظومة القيمية الإسلامية لدى المواطنين والعمال والموظفين على السواء وبث روح الولاء والانتماء للوطن والحرص على المصلحة العامة.

وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا في كونها تركز فقط على جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، بينما تركز دراستنا على دور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد وذلك بالتحريج على أدوارها في الوقاية من الفساد ومكافحته وتسييل الضوء على الآليات القانونية والمؤسسية، الدولية والوطنية، التي تستعين بها أو تستخدمها مع تبيان مدى فعاليتها في ذلك، دون إقصاء عوامل أخرى ذات الصلة الوثيقة بهذه الآليات القانونية والمؤسسية، فضلا عن تناول دراستنا جرائم الفساد بالتفصيل سواء من حيث الأعوان المؤهلين لمعاينتها أو تكييفها أو من حيث الجهات القضائية المختصة في زجها أو من حيث مدى جدوى العقوبات المسلطة عليها.

**أهمية الدراسة:** تتبع أهمية هذه الدراسة من الحقائق والنقاط التالية:

أ- خطورة ظاهرة الفساد وتأثيرها المدمر للاقتصاد الوطني لمختلف مؤسسات المجتمع بل ولكافة جوانب الحياة،

ب- اتخاذ الفساد طابعا منهجيا في مختلف المؤسسات والهيئات العامة (التابعة للدولة) أو الشركات الخاصة (التابعة للخواص)،

ج- انتقال ظاهرة الفساد من النطاق الوطني إلى النطاق الدولي واتخاذها طابعا منظمًا متجاوزًا بذلك حدود الدولة الواحدة ومتحديًا لقدراتها على التصدي له بمفردها مما أصبح يفرض على المجتمع الدولي ضرورة التعاون - على الأقل - للحد منه،

د- أهمية السلطات الثلاث كمؤسسات دستورية يعول عليها في حماية المجتمع من ظاهرة الفساد ومن مختلف الظواهر الضارة به، ومن ثم فإن هذه الدراسة ستبين لنا مدى قدرة هذه السلطات على الحد من هذه الظاهرة في ضوء النصوص القانونية- التشريعية والتنظيمية- المتعلقة بتنظيمها وعملها وصلاحياتها واختصاصاتها. وهنا لا بد من إبراز مساهمة السلطات الثلاث إلى جانب المؤسسات والأجهزة والهيئات المعنية الأخرى للدولة في محاربة الفساد والمعالجة الجذرية له ومواجهته للتوصل إلى بناء اقتصاد مبني على أسس متينة يوصل الدولة إلى مراتب الدول المتقدمة.

**أسباب اختيار الموضوع:** يرجع اختيارنا لهذا الموضوع إلى عدة أسباب ومبررات ذاتية وأخرى موضوعية يمكن حصرها فيما يلي:

أ- **الأسباب الذاتية:** - الشعور بالانتماء المقلق لظاهرة الفساد واجتياحها لمختلف المجالات وطنيا

ودوليا، - الإحساس، من باب المواطنة على الأقل، بضرورة المساهمة في التحسيس بمخاطر هذه الظاهرة وفي التعبئة والتجنيد لمحاربتها أو للتقليص من حدتها كأضعف إيمان.

ب- الأسباب الموضوعية: انطلاقا مما نسمعه ونشاهده يوميا من أخبار حول ظاهرة الفساد التي بلغت حدا لا يطاق، إذ يلاحظ وجودها وانتشارها وتجزؤها في مختلف مؤسسات الدولة العامة والخاصة... كما يلاحظ أن بروزها بهذا الحجم الخطير يجعل منها عقبة كؤود في طريق أي تطور أو تقدم أو أي عملية تنموية ولو كانت بخطط وبرامج واستراتيجيات رصينة، مع ما يترتب عن كل ذلك من أخطار محدقة وآثار مدمرة للاقتصاد والمجتمع بل وللدولة ككل.

**أهداف الدراسة:** تتمثل أهداف هذه الدراسة في الآتي:

- الرغبة في الاطلاع أكثر على كنه ومفهوم تنظيم وعمل السلطات الثلاث وتبيان دور كل منها في ومحاربة هذه الظاهرة، - تعميق المدارك الذاتية وتوسيع المعارف الشخصية لدى الباحث بشكل خاص حول الموضوع، - تقييم النصوص القانونية، الدولية والوطنية، لاسيما في جانبها الخاص بتنظيم، سير وعمل هذه السلطات، على ارض الواقع والتنبه إلى ما يتم ملاحظته من اختلال أو نقص في هذا الشأن مع اقتراح الحلول الملائمة لذلك، - التعرف على مفهوم الفساد وأسبابه وآثاره السلبية لاسيما على المجتمع الجزائري وعلى الاقتصاد الوطني بل وعلى الدولة برمتها، - اقتراح الحلول المناسبة للقيام بالإصلاحات الضرورية لتنظيم ولدور السلطات الثلاث وكذا المؤسسات والأجهزة والهيئات المختصة بمكافحة الفساد لجعلها أكثر فعالية في محاربة هذه الظاهرة الفتاكة مما يؤدي الى دعم الاقتصاد الوطني والنهوض بالمجتمع الجزائري، - تزويد المكتبة الجامعية بمرجع علمي وعملي يفيد الطلبة والباحثين وكل المهتمين بالموضوع.

**منهج الدراسة:** لقد تم الاعتماد أساسا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي وذلك بتحليل مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية، الدولية والوطنية، المتعلقة بمكافحة الفساد في العالم بوجه شامل وفي الجزائر بوجه خاص، لاسيما ما تعلق منها بتنظيم ودور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد.

**تقسيم البحث:** لقد تمت معالجة الموضوع من خلال تقسيمه إلى بابين اثنين وكل باب تم تقسيمه إلى أربعة فصول.

في الباب الأول تم التعرض لمفهوم الفساد، ولتطوره واستفحاله، كما تم التعرّيج على تعريفه لغة واصطلاحا، قانونا، فقها وقضاء، وعلى أصنافه ومظاهره، وعلى أسبابه وعوامله، وعلى سلبياته



ومخاطره، وعلى تكييف ووصف جرائمه بعناصرها وأركانها، وعلى الجزاءات المقررة للمتورطين فيه، وعلى الحواجز والعوائق التي تحول دون مكافحته.

وفي الباب الثاني تم التطرق إلى السلطات الثلاث ودورها في مكافحة الفساد، انطلاقاً من مفهوم السلطة وأنواعها وخصائصها والفصل بين السلطات وتطبيقاته، ولمفهوم كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وعلاقة هذه السلطات سواء ببعضها أو بباقي الهيئات والمؤسسات الدستورية الأخرى، ودورها في مكافحة الفساد.

**الباب الأول:**  
**مفهوم الفساد وكيفية**  
**مكافحته**

# الفصل الأول: مفهوم الفساد و مظاهره

تمهيد

المبحث الأول- مفهوم الفساد

المطلب الأول-التعريف اللغوي والاصطلاحي  
للفساد

المطلب الثاني- التعريف الفقهي للفساد

المطلب الثالث: التعريف القانوني للفساد

المبحث الثاني- مظاهر الفساد انواعه

المطلب الأول- الفساد السياسي

المطلب الثاني- الفساد الإداري

المطلب الثالث: الفساد الأخلاقي

المطلب الرابع: أنواع أخرى للفساد

تمهيد

يتناول الباب الأول من هذه الدراسة الفساد عموماً سواء من حيث نشأته وتطوره واستفحاله، أو من حيث تعريفه لغة واصطلاحاً وقانوناً وفقها، أو من حيث مظاهره وأشكاله وأنواعه وصوره، أو من حيث أسبابه وعوامله، أو من حيث مؤشرات ومعايير قياسه، أو من حيث سلبياته المؤثرة ومخاطره المدمرة، أو من حيث جرائمه في العالم بصفة عامة وفي الجزائر بصفة خاصة.

لاسيما من جانب مفهومها وأركانها وخصائصها ومميزاتها بوصفها من الجرائم المخضومة "القديمة والحديثة"، المنظمة والعالمية، المركبة والمعقدة، وكذا من جانب تصنيفها وتكييفها، وأيضا من جانب كفاءات وإجراءات معاينتها وزجرها، أو من حيث استراتيجيات وأساليب مكافحة الفساد عموماً باعتباره من الظواهر الخطيرة المتوغلة في المجتمع والناخرة لكيانه... كل ذلك وغيره ما سنحاول التعرّيج عليه من خلال أربعة فصول موزعة ومفصلة بالشكل الآتي:

هناك شبه إجماع بين المختصين والكتاب والمؤلفين على أن الفساد "Corruption" مصطلح يتضمن في طياته العديد ومن المفاهيم والكثير من المعاني لاسيما وأنه موجود في كل القطاعات الحكومية منها والخاصة، فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه الشخص قوة مهيمنة أو قوة احتكار على بضاعة أو خدمة أو صاحب قرار وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى، كما أنه "مصطلح الفساد" يشتمل على محاور عديدة<sup>(1)</sup>.

وللتذكير، فإنه لا يخلو مجتمع من المجتمعات، قديمها وحديثها، من الفساد بشتى صورته ومختلف أشكاله بما فيها المجتمع الإسلامي - بالرغم من مظاهر العفة والطهر والعفاف والنقاء التي ميزت الفكر الإسلامي على مر العصور والأزمنة، فالحديث عن الفساد لا يخص قطرا بعينه أو دولة بذاتها، بل هو ظاهرة عالمية تشكو منها جميع الأوطان والشعوب والدول لما له من أخطار كبيرة ومضار محدقة إن على الأمن الاجتماعي أو التنمية الاقتصادية أو على الأداء والتنظيم الإداريين،

<sup>1</sup>المزيد من التفصيل، راجع: عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري: ماهيته - أسبابه - مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية/ مصر، 2015، ص 11 وما بعدها نقلا عن: محمد العبادي، اسماعيل البديري، الفساد الإداري والاقتصادي: أسبابه وآثاره وعلاجه، بحث قدم إلى المؤتمر القانوني في كلية الحقوق، جامعة كربلاء بتاريخ 10 ماي 2008، ص ص 4-6.

ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كافة المجتمعات والدول فتعالت الأصوات المطالبة بإدانتها ومكافحتها والحد من توغلها وانتشارها بوضع الآليات والصيغ والتدابير الملائمة لذلك<sup>(1)</sup>.

وهنا لم أجد أحسن ما استهل به هذا الفصل غير الاسترشاد بجهد باحثين أحدهما جزائري<sup>(2)</sup> والآخر أردني<sup>(3)</sup> في هذا الموضوع حينما ذهب الأول، بداية، إلى تبيان صعوبة فحص الفساد واستيعاب كنهه وأسقامه في الجزائر...، بقوله: "لم تجد ظاهرة الفساد في الجزائر حتى الآن تشريحا يسمح بفهم طبيعتها ومقوماتها على الرغم من أنها صارت منذ مدة موضوعا مهنيا رسميا وإعلاميا وشعبيا.

بل إن الحكومة، وبمناسبة وضعها تشريعا لمنع الفساد والوقاية منه سنة 2006<sup>(4)</sup> وحاولت تعديله بمشروع قانون سنة 2019<sup>(5)</sup>، سمحت بإقرار موضوع مكافحة الفساد في البرامج التربوية والجامعية. ربما يكون من مبررات نقص العناية بفهم الفساد، غياب إرادة حقيقية للتصدي له كظاهرة تشكل خطرا حقيقيا على كافة الأصعدة وفي جميع ميادين الحياة. فانعدام الإرادة السياسية لمكافحة الفساد والحد منه، يعد واحدا من المؤشرات التي تضع الدولة في سلم البلدان ذات الحكم السيء.

وإذا كان فهم مشكلة الفساد جزءا أساسيا من حلها، فإن هذا يجر إلى القول إن التصور الموجود لدى القائمين على سياسة مكافحة الفساد (الهيئات الرسمية) بأن الفساد أمر عادي، ومحاربه تستوجب تعزيز الترسانة القانونية والإجراءات الإدارية والتوجه مباشرة إلى الكوادر، وغرس ثقافة النزاهة والشفافية فيهم، هو تصور أفضى إلى تقديم حقائق بعيدة كل البعد من الواقع، وشجع على (تتفيه Banalisation) ظاهرة الفساد بدلا من شجبها. وهكذا عوض تشجيع المناقشة العلمية للموضوع،

<sup>1</sup>. أنظر: عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق ذكره، ص 11، نقلا عن:

Robert Klitgaard, **International Cooperation: Against Corruption**, Finance and Development, N°.3, March 1998, P.3.

<sup>2</sup> محمد حليم ليمام، الفساد النسقي والدولة السلطوية - حالة الجزائر منذ الاستقلال، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ط1 2016، ص 11 وما بعدها.

<sup>3</sup> سامر مؤيد، الفساد الإداري: صور شتى لخطر داهم/ مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، نشر على الرابط التالي: <https://annabaa.org/nbanews/2010/05/121.htm> تم الاطلاع عليه 2017 /5/12

<sup>4</sup> القانون 01-06 الصادر في 20 فبراير عام 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>5</sup> مشروع قانون قدمته الحكومة إلى البرلمان بغية تعديل وتنظيم القانون رقم 01-06 المرجع السابق. علما بأن هذا المشروع قد صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وأحيل إلى مجلس الأمة ليصادق عليه هو الآخر لكن بقي أدراج مكاتبه لحد الآن ولسنا ندري ما السبب في ذلك هل رغبة من الحكومة في تحميده مؤقتا أو سحبه نهائيا؟. وفي كل الأحوال ما هكذا تسن القوانين أو تعدل أو تلغى!.

والدعوة إلى فهم صريح لظاهرة الفساد، يستمر التعتيم على وعي الأفراد بحجم الفساد، وبصعوبة اجتثاثه، وإدراكهم لتواضع أداء الحكومة في مجال الحد منه. وتاليا لنا أن نتساءل: هل هذا التعتيم مقصود؟. وعندما راح الثاني (الأردني) يعدد مخاطر الفساد وآثاره... بقوله: "الفساد ذلك العدو اللدود، القديم الحديث، الذي يعيش متطفلا بيننا، يأكل أرزاقنا وقوت أطفالنا، ذلك الغول الجبان الذي لا يعمل إلا في الظلام، يُعمل معاول الهدم في نظام حياتنا، والويل لنا إن خرج إلى النور، ذلك العدو العالمي غير المستورد مع أنه يعبر الحدود أحيانا".

وأضيف إلى ما ذكره هذان الباحثان الكريمان ما ذهبت إليه دباجة اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(1)</sup>، بقولها: "إن ظاهرة الفساد بطبيعتها المركبة والمعقدة، الشاملة والعالمية، وبمخاطرها وتهديداتها على الجملة الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية والأمنية في الحياة العامة للمجتمعات والدول وإن بدرجات مختلفة، تشكل آفة كبرى وخطرا جسيما على كافة قيم وأهداف التنمية الوطنية الشاملة من أجل العدالة الاجتماعية واستقرار النظم والمجتمعات وأمنها وتقدمها". كما أضيف أيضا إلى كل ما سبق ذكره أننا أن الفساد هو ذلك الأخطبوط "البعبع"، "الغول"، "الخطر الداهم" الذي يعد من الأسباب الرئيسية لاختياره، في جزء كبير منه، كعنوان لدراستنا هذه وبالتالي بحثه من كافة جوانبه قصد الوقوف على أهم آلياته وعوامله وأسبابه وكذا سبل وطرائق علاجه بل واستراتيجيات محاربتة... كل ذلك وغيره ما سنحاول التعرّيج عليه في المبحث الأول الآتي:

<sup>1</sup> اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، لاسيما في دباقتها، مرجع سبق ذكره.

المبحث الأول - مفهوم الفساد

هناك شبه إجماع بين رجال الفقه والسياسة وعلماء الاجتماع بأن الفساد آفة عرفت كل المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ الأزل وحتى يومنا هذا لأنها مرتبطة بنزوع بشري أي منذ ظهور الإنسان على وجه البسيطة، وهو عمل غير مشروع يتمثل في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية ليست من حق الإنسان ومع ذلك يسعى إليها. بمعنى أنه (الفساد) يرتبط أصلا وأساسا بفكرة الترحيح أو الإثراء بلاسبب مشروع على حساب المصالح والخدمات والأموال العامة، إن على سبيل أخذ الأموال أو الفوائد من غير وجه حق، أو من خلال الحصول على خدمات بكيفيات غير قانونية وعلى حساب أشخاص آخرين عن طريق محاولات كسب ود المسؤولين والموظفين واستمالتهم بكافة السبل.

فحينما يصبح للقيام بواجب مهني أو وظيفي ثمن، ولإجراء معاملة إدارات ومؤسسات الدولة ثمن، ولتصريف شؤون الحكم، ولإبرام عقود وتمير صفقات ثمن، ولأصوات الناخبين في الاستحقاقات الانتخابية ثمن، وللتدخل في وسائل الإعلام ثمن، وللتشريع في حدود معينة ثمن، بل وحتى للقرارات والأحكام القضائية في بعض الحالات ثمن.... بالمختصر المفيد حينما يصير لكل شيء ثمن يقاس بالعملة الوطنية أو الأجنبية، ووفقا لقاعدة العرض والطلب، فإن الفساد يكون قد غدا ثقافة عامة "وعادية" في كافة مظاهر حياة الدول والحكومات والأفراد والمجتمعات، وتلك مصيبة عظيمة بل وطامة كبرى تستوجب منا جميعا التجند لها، كل من موقعه، بدءا بالبيت، العائلة، الأسرة، المدرسة، المسجد، الجامعة، العمل أو الوظيف، ووسائل الإعلام، المجتمع المدني، سلطات الدولة وهيئاتها أجهزتها ومؤسساتها وإداراتها....

وفي هذا الإطار يقول أحد المختصين حول مفهوم الفساد: "إن ما يشغل المجتمع العربي ليس القدر القائم من الفساد في المعاملات اليومية فحسب بل حجم الفساد، واتساع دائرته، وتشابك حلقاته، وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، مما يهدد مسيرة التنمية ومستقبل المجتمع العربي في الصميم"<sup>(1)</sup>.

طارحا رؤيته لهذه الفرضية والمتمثلة في هم أساسي هو التأكيد على أن للفساد آلياته وآثاره الانتشارية ومضاعفاته التي تؤثر في نسيج المجتمعات وسلوكيات الأفراد، وطريقة أداء الاقتصاد، وإعادة صياغة القيم. مقدما العديد من المفاهيم والتعاريف المختلفة للفساد عارضا آلياته وعوامله ومظاهره وأسبابه وآثاره وسبل وطرائق واستراتيجيات محاربه بوصفه ظاهرة عالمية شديدة الانتشار

ذات جذور عميقة تأخذ أبعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر ومن مؤسسة إلى أخرى.

ويقول آخرون<sup>(2)</sup> بشأن الفساد عموماً: -"لقد أصبحت ظاهرة الفساد التي استشرت وتفاقمت في المجتمعات من أهم القضايا المطروحة التي تحظى باهتمام كافة الحكومات، وأخذت تشغل حيزاً كبيراً من أولويات الإصلاح نظراً لانتشار الفساد في جميع نواحي الحياة"، -"والفساد ظاهرة منتشرة في بلاد المعمورة كافة، بغض النظر عن أنظمتها السياسية، فهو موجود في الجمهوريات الديمقراطية والديكتاتوريات العسكرية على السواء، وفي النظم الاقتصادية المختلفة من الاقتصادات المفتوحة إلى الاقتصادات المغلقة ذات التخطيط المركزي"، -"وغير أن مظاهر الفساد تزداد انتشاراً في المجتمعات الحديثة بشكل عام، وفي البلدان النامية بصفة خاصة لسبب خصوصية التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها، وقد بلغت هذه المظاهر درجة أصبحت فيها تشكل مصدر قلق متزايد لرجال السياسة والإدارة وعامة الناس نظراً لارتباطهم بها ارتباطاً وثيقاً ولكونها تمس مصالحهم القريبة والبعيدة على السواء" كبير.

كما يقول آخرون<sup>(3)</sup> أيضاً وبخصوص الفساد دائماً: "ومهما يكن من الصعوبات والتعقيدات في الاتفاق على تحديد مفهوم واحد لظاهرة الفساد، فإنه ليس هناك اختلاف على أن الفساد في جوهره ينطوي على أفعال تمثل انحرافاً ضمن نطاق الأعمال المتصلة بالحياة العامة، وفي محيط الأعمال الخاصة أيضاً".

والأسئلة المطروحة في هذا الصدد: ما هي هذه التعاريف المتعلقة بالفساد؟، ما هي أنواعها اللغوية والاصطلاحية، والفقهية والقانونية؟. كل تلك الأسئلة وغيرها ما سنحاول الإجابة عليها من خلال ثلاثة مطالب على الشكل التالي:

### المطلب الأول - التعريف اللغوي والاصطلاحى للفساد

<sup>1</sup>محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ط2 2006، ص ص 19-20.  
<sup>2</sup>الفيروز أبادي، القاموس المحيط، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1994، ص320. وكذلك مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، ط1، مطبعة دانية، بغداد، العراق، 2007، ص 73.  
<sup>3</sup>موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع، الروبية، 2009، ص 20.



هناك توجهات فقهية، لغوية، فلسفية، قانونية، اقتصادية، سياسية كثيرة ومتنوعة في تعريف الفساد، ولتوضيح كل ذلك قمنا بتخصيص فرعين، الأول خصص لتعريف الفساد لغة، الثاني سخر لتعريفه اصطلاحاً،...على أن يتم استعراض هذين الفرعين بالنحو التالي:

### الفرع الأول-التعريف اللغوي للفساد:

باستنتاج الدلالة اللغوية لمفردة الفساد يتضح أنها تعني البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، وقد يأتي التعبير عليه بمعانٍ عدة بحسب موقعه. فهو (الجدب أو القحط) كما في قوله تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون)<sup>(1)</sup>.

أو (الطغيان والتجبر). كما في قوله تعالى (للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً)<sup>(2)</sup>. أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى (إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً إن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم عذاب عظيم)<sup>(3)</sup>. ونرى في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

ويعرف معجم أوكسفورد الإنكليزي الفساد بأنه "انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة". وقد يعنى الفساد: التلف إذا ارتبط المعنى بسلعة ما وهو لفظ شامل لكافة النواحي السلبية في الحياة. كما يعرفه معجم ويبستر، بإعطاء الفساد معنى دفع شخص مسئول عن طريق وسائل خاطئة كالرشوة لانتهاك الواجب الملحق على عاتقه<sup>(4)</sup>.

للعلم فإن هذا التعريف قد تعرض لانتقاد شديد من طرف بعض رجال القانون في الجزائر<sup>(5)</sup> لكونه لا يشترط أن يدفع الجاني إلى ارتكاب جرم الفساد دفعا وإنما يمكن أن يقوم به بمحض إرادته

<sup>1</sup>سورة الروم الآية 41.

<sup>2</sup>سورة القصص الآية 83.

<sup>3</sup>سورة المائدة الآية 33.

<sup>4</sup>مازن زاير اللامي، المرجع السابق، ص 73.

<sup>5</sup>موسى بودهان، المرجع السابق، ص 20.

على وجه الرضا، فضلاً عن أن الفساد لا يكون من قبيل انتهاك الواجب فقط، بل قد يكون من قبيل أداء المسؤول لواجبه بصورة ماسة بالقانون مثل جريمة سوء استغلال الوظيفة العامة.

فالفساد في معجم اللغة هو في (فسد) ضد صَلَحَ (والفساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطلَ واضمحَل، ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه. التعريف العام لمفهوم الفساد عربياً بأنه اللهو واللعب وأخذ المال ظلماً من دون وجه حق، مما يجعل تلك التعبيرات المتعددة عن مفهوم الفساد، توجه المصطلح نحو إفراس معنى يناقض المدلول السلبي للفساد، فهو ضد الجد القائم على فعل الائتمان على ما هو تحت اليد (القدرة والتصرف).

### الفرع الثاني- التعريف الاصطلاحي للفساد

الفساد مصطلح يشير بشكل عام إلى حالات انتهاك مبدأ النزاهة. والدلالة الاصطلاحية للفساد اصطلاحاً تظهر على اتجاهات مختلفة يمكن تحديدها على النحو الآتي<sup>(1)</sup>:

#### 1. الاتجاه الأول: الفساد هو إساءة الوظيفة العامة، من أجل تحقيق مكاسب خاصة

يؤكد أنصار هذا الاتجاه أن الفساد هو وسيلة لاستخدام الوظيفة العامة، من أجل تحقيق منفعة ذاتية . سواء في شكل عائد مادي أو معنوي . وذلك من خلال انتهاك القواعد الرسمية والإجراءات المعمول بها. ومن هذه التعريفات على سبيل المثال، تعريف كريستوفر كلافان، الذي عرّف الفساد بأنه "استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق أهداف خاصة"، وأن تحديد هذا المفهوم ينشأ من خلال التمييز بين ما هو عام وما هو خاص.

#### 2. الاتجاه الثاني: الفساد هو انتهاك المعايير الرسمية والخروج على المصلحة العامة يركّز هذا الاتجاه

على أن السلوك المنطوي على الفساد هو ذلك السلوك الذي ينتهك القواعد القانونية الرسمية، التي يفرضها النظام السياسي القائم على مواظنيه. ويُعد جارولد مانهايم Manhiem من أهم العلماء المعبرين عن هذا الاتجاه القانوني. عرف مانهايم الفساد بأنه "سلوك منحرف عن الواجبات والقواعد الرسمية للدور العام، نتيجة للمكاسب ذات الاعتبار الخاص (سواء شخصية أو عائلية أو الجماعات الخصوصية)، والتي تتعلق بالثروة أو المكانة. أو السلوك الذي ينتهك الأحكام والقواعد المانعة لممارسة أنماط معينة من التأثير والنفوذ ذوي الطابع الشخصي الخاص".

#### 3. الاتجاه الثالث: الفساد كأوضاع بنائية هيكلية

<sup>1</sup> مازن زاير اللامي، المرجع السابق، صص 73-75.

ينظر هذا الاتجاه إلى الفساد بوصفه نتيجة مجموعة من الاختلالات الكامنة في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع. وعلى هذا الأساس فلكي يتم الكشف عن أسباب الفساد ومظاهره داخل المجتمع، يجب تحديدها داخل البناء الاجتماعي الشامل. ومن أهم التعريفات التي تمثل هذا الاتجاه:

-تعريف عبد الباسط عبد المعطي، الذي يرى أن الفساد "أسلوب من أساليب الاستغلال الاجتماعي المصاحب لحيازة القوة الرسمية داخل التنظيمات الإدارية، وهو نتاج لسياق بنائي قائم على العلاقات الاستغلالية التي تؤثر في صور هذا الفساد ومضموناته وموضوعاته وأطرافه، التي يُستغل فيها دوماً من لا يحوزون القوة والسلطة بجوانبها المختلفة، خاصة الاقتصادية والسياسية"<sup>(1)</sup>.

-تعريفات روبرت كليتجارد، حيث عرف الفساد، في موقع محدد، بأنه: "محاولة الشخص المسئول وضع مصالحه الخاصة بصورة غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل العليا وهو يتضمن سوء استخدام أدوات تفعيل السياسات العامة مثل التعريفات الجمركية وضمانات الائتمان والخدمات العامة وتنفيذ القوانين وإجراءات التعاقد وتسديد الديون والرسوم". وعرفه في موقع آخر، بأنه: "قيام شخص ما سواء كان طبيعياً أو اعتبارياً بوضع مصالحه الخاصة بصورة محرمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل الأخلاقية النبيلة"<sup>(2)</sup>.

وطبعا هناك تعاريف أخرى للفساد، منها:

أ-**تعريفه من منظور الحكم الراشد:** من هذه الزاوية<sup>(3)</sup>، يرى البعض بأن الفساد هو محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة- بصورة محرمة أو غير مشروعة- فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التي تعهد بخدمتها. وهناك نظرة أخرى تقول بأن الفساد هو ما يقرر الرأي العام أنه فساد، وذلك وفقا لمعاييره الثقافية والاجتماعية، لأن الفساد سلوك اجتماعي مركب لا يخلو مطلقاً من دلالاته الأخلاقية،

<sup>1</sup>مازن زاير اللامي، المرجع السابق، ص 76.

<sup>2</sup>عليه الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 46. نقلا عن: روبرت كليتجارد، استئصال شأفة الفساد، مجلة التمويل والتنمية/ يونيه 2000.

<sup>3</sup>للمزيد من التفصيل في هذا الشأن، أنظر: أ.مازن زاير اللامي، المرجع السابق، ص 76.

ب. خلفي علي وخليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 263 نقلا عن كل من: بشير مصيطفى، الفساد الاقتصادي:مدخل في المفهوم والتجليات، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 27/26، مصر، 2006، ص 199. -وعبد الخالق فاروق، الفساد في مصر: دراسة اقتصادية تحليلية، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006، ص 5.

مثل مفهوم "العيب"، و"النقد"، و"التقاليد". وهناك نظرة ثالثة إلى الفساد تركز على ما يحمله من انتقاص لمبدأ تكافؤ الفرص، ويقود بالتالي إلى الإضرار بالجمهور والمصلحة العامة.

ومن مراجعة أطروحات منظمة الشفافية الدولية فإن الفساد هو "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته". وهنا يكمن التناقض الأول بين الفساد والحكم الجيد أو الراشد، لأنه دالة في ضعف المساءلة accountability، بمعنى إلى أي درجة يجب على الحكومة أن تفسر وتبرر ما فعلت؟ وأن توضح ما الذي فشلت فيه أمام مواطنيها؟. كذلك على المستوى الفردي، فالمساءلة تتضمن قدرة الموظف العام ونوابه على أن يوضح إلى أي مدى يعمل لخدمة المصلحة العامة، وأن تكون هناك معايير لقياس ذلك.

كما يتقاطع الحكم الجيد مع عملية مكافحة الفساد في موضع آخر، لأنها تتطلب وجود مقاييس ومعايير في تقييم أداء المجتمع في مكافحة الفساد وأن تتميز هذه المعايير بدرجة عالية من سيادة القانون rule of law، حتى تتمتع بالمصادقية وتحوز على قبول المجتمع، وبالتالي تتجسد الدولة في إشراكه في تحمل مسئولية سيادة القانون والنظام، عندما تقوم هي بمحاسبة من لا يحترمون هذه المعايير والإجراءات. والشفافية transparency تحتاج إلى المعلومات الدقيقة والمتوفرة في الوقت المناسب، أي حينما يحتاجها المواطن لمراجعة أفعال الحكومة. وبالطبع لن تكون هناك مساءلة ما لم توجد شفافية.

كذلك فإن ضعف المشاركة يؤدي إلى الفساد، وبالعكس، حيث تزدهر المساءلة في ظل توازن السلطات وعدم هيمنة إحداها على الآخرين، وهنا تكمن نقطة التماس الثالثة بين دور البرلمان في مكافحة الفساد ومفهوم الحكم الجيد، أي احترام مبدأ المشاركة participation، وأن تكون مرجعية صانع القرار أصوات المواطنين. وبالطبع لن تكون هناك مساءلة ما لم توجد شفافية.

لذا فنحن بحاجة إلى مزيد من "تدوير المعلومات" Knowledge management، وفتح الباب أمام المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية وتطوير الحكم الجيد، من خلال تعزيز قدرة المجتمع على مكافحة الفساد ضمن منظومة سيادة القانون، والمساءلة، والشفافية، والمشاركة<sup>(1)</sup>.

ب- تعريفه من المنظور البرلماني: يرى بعض المختصين<sup>(2)</sup> أنه بجانب تعريف الفساد من الناحية التقنية تطرح الثقافة السياسية مفهومها الواقعي عن الفساد. ذلك أن "الناس" هم الذين يحددون إلى

درجة كبيرة "هل هذا يعتبر فساداً أم لا"، تماماً كما يحدث في المزاد العلني! وبالتالي فالعرف السائد في تحديد الفساد لا يمكن تجاهله.

وبوجه عام، ربما يرى البعض أن الفساد هو كل إساءة في استخدام المنصب العام أو السلطات الرسمية أو موارد المجتمع لتحقيق منافع خاصة للذات أو للغير. إذن فإن عيون الناس تنصب على المسؤولين العموميين، وإلى سياسات وتصرفات المؤسسات الرسمية، فإذا كانت هذه التصرفات منحازة إلى مصالح خاصة اعتبرها الناس مظهراً للفساد، حتى ولو كانت إجراءاتها الإدارية والشكلية مطابقة للقانون، حيث يتم تطويع هذا القانون.

ولا شك أن هذا الوضع يترك أثره السلبي على نظرة "الناس" إلى هؤلاء النواب الذين تورطوا في الانحراف بالتشريع، أو لا يقومون بما ينتظره "الناس" - وهو كثير ومستمر - لمكافحة استغلال القانون. بعبارة أخرى، فالرأي العام (العربي عموماً والجزائري خصوصاً، لأنه دائم الشكوى، ولا يرضى بسهولة) ربما يكون قاسياً مع النواب في هذه المسألة، فيحملهم مسؤولية استمرار الفساد حتى لو حاولوا وفشلوا، لأسباب أقوى منهم...، ولكن هذه هي السياسة وتلك بعض من تبعات العمل العام.

ويرتبط مستوى مكافحة الفساد بمدى قوة الحريات المدنية، خاصة حرية الصحافة وقدرة المجتمع المدني ودرجة تنظيمه، ومستوى المنافسة السياسية والحزبية الداخلية، حيث يؤثر كل هذا على قدرة المواطن على معرفة أنشطة الحكومة وتحليلها والتصرف تجاهها.

وأبرز مثال لصور الفساد في إطار هذا التعريف هو الإضرار بقيم الديمقراطية، فكما هو معلوم أن أغلب الدساتير المعاصرة أو ما يشابهها تؤكد على أمرين أساسيين: أولهما أن المواطنة حق أصيل لكل أبناء المجتمع، وثانيهما أن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات.

فالمساواة قيمة عليا في نظرية الديمقراطية والإخلال بها يعد فساداً، لأنها ترفض النظر إلى المواطنين على أنهم "رعية وأتباع" ولا تفرق بينهم وبين حاكمهم في المواطنة وأمام القانون. وحتى في حالات "التمييز الإيجابي" لبعض المواطنين مقارنة ببقية المجتمع فإنه يجب أن يتم بالرضاء ومن خلال القانون، مثل تخصيص نسبة من الوظائف العمومية لأصحاب الحالات الخاصة، أو تبني

<sup>1</sup> للمزيد من التفصيل في هذا الشأن، راجع: نفي علي وخليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 263.

<sup>2</sup> لتفاصيل أكثر في حول التعريف البرلماني للفساد، انظر: الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، الندوة الإقليمية التي عقدها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة في لاهاي بهولندا أيام 11-15 ديسمبر 1985، ص 50-51. أشار إليه خلفي علي وخليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 263.

بعض الدول اتجاهاً تمييزياً لصالح المرأة من الناحية الاجتماعية والسياسية.. فمظلة "الشرعية السياسية" هنا تجاوزت نطاق "المشروعية القانونية".

إلى جانب ذلك، لمكافحة الفساد دلالة سياسية لا يمكن للمشرعين والسياسيين تجاهلها، ومما يؤكد ذلك ما جرت عليه الأعراف السياسية من توسيع للرقابة البرلمانية على أداء المؤسسات العامة. فبعض المؤسسات البرلمانية لديها جهاز أو أكثر يعاونها في مراقبة أداء المؤسسات العامة، ومن أمثلة ذلك أجهزة المحاسبات التابعة للبرلمان في كثير من الدول. ودلالة مثل هذه الأجهزة تتمثل في كونها أجهزة منبهة تُستخدم بأمر البرلمان أو لمعاونته على رصد الفساد. وقد ترى هذه الأجهزة حالات فساد واقعي حتى وإن كانت تتم بصورة سليمة شكلاً، مثل المحسوبية favoritism وتضارب المصالح conflict of interests، وكلها صور للفساد من وجهة نظر الشارع السياسي.

وبناءً على هذا التعريف السياسي للفساد تأتي أهمية البرلمان ودوره في التعبير عن نظرة الرأي العام للفساد، لأنه الأقرب للتعبير عن الرأي العام وعليه يقع العبء الأكبر في مكافحة الفساد. ويزداد هذا الدور أهمية لاسيما في ظل ظروف التحول الاقتصادي والاجتماعي وتعثر المسيرة الديمقراطية، حيث يكون بعض المسؤولين في الدولة جزءاً من إشكالية الفساد، وحيث يصعب على المواطن وحده الولوج إلى أبواب المسؤولين للتظلم، وأن يجد من يستجيب لشكواه؟

وفى ظل تلك الأبواب المغلقة لا يكون أمام المواطن سوى نائبه أو ممثله، فهو النافذة التي يجب أن تكون الأقرب للمواطنين، فنشأة البرلمان كما هو معروف استهدفت وجود ساحة للتعبير العلني أمام كل المواطنين، فلم يكن للبرلمان أسوار أو جدران حتى بداية العصر الحديث، وأن الأصل في جلسات البرلمانات، كما هو معروف أيضاً، أن تكون مفتوحة أمام الجماهير... ومما سبق يمكن القول أن مكافحة الفساد ومنع انتشاره تبدأ من البرلمان، الأمر الذي يضاعف العبء الملقى على عاتقه، باعتباره المؤسسة الوحيدة المؤهلة لمراقبة أداء الحكومة.

وعلى ضوء كل هذه التعاريف المختلفة يُلاحظ وجود علاقة جوهرية بين الفساد البنائي والفساد السلوكي، فوجود النمط الأول يزيد من احتمالات حدوث النمط الثاني بالضرورة، حيث إن السعي إلى تغيير البناء الاجتماعي يرتبط -غالباً- بمجموعة من التوترات والاختلالات، التي تتضمن ألواناً عديدة من الفساد السلوكي داخل المجتمع.

فظاهرة الفساد أمست اليوم ظاهرة عالمية شديدة الانتشار في كافة الدول الغنية والفقيرة، المتعلمة والأمية، القوية والضعيفة. أي كل المجتمعات بعبارة أخرى إن هذه الظاهرة ليست وليدة اليوم وليست

مرتبطة بزمان أو مكان معينين. وقد جاهدت الكثير من المجتمعات الحديثة للتخلص منها وعقاب المتسبب فيها، لأنها عقبة كأداء في سبيل التطور السليم والصحيح والصحي لتلك المجتمعات.

### المطلب الثاني- التعريف الفقهي للفساد

لقد اختلف الفقهاء بشأن تعريف الفساد، كل حسب الزاوية التي ينظر إليه من خلالها، فهناك من ينظر إلى الفساد من مفهومه السياسي، وآخرون من منظوره الأخلاقي، وآخرون من منظوره الإداري، وآخرون من منظوره الاقتصادي، وآخرون من منظوره الاجتماعي، وآخرون من منظوره الدولي، وآخرون من منظوره الوطني، وآخرون من مفهومه الواسع، وآخرون من مفهومه الضيق... إلخ<sup>(1)</sup>. بل هناك من يقول بأن مسألة تعريف الفساد لا تحل إلا من خلال بيان معناه، وتحديد أسبابه، وذكر آثاره بشكل واضح، مركز ومفيد في دلالاته<sup>(2)</sup>. على أن يتم استعراض كل ذلك من خلال الفرعين الآتيين:

### الفرع الأول- تعاريف الفقهاء للفساد

إذا كان الفقهاء قد اجمعوا على أن الفساد لا يعرف حدودا سياسية أو إيديولوجية أو جغرافية أو اقتصادية أو نحوها "أي أنهم متفقون على أن الفساد لم يعد مرضا محليا أو داخليا أو وطنيا بل صار وباء متعديا بسقامه وآثاره الفتاكة والممتدة إلى ما وراء حدود الدولة، أي العابرة للقارات"، إذا كانوا كذلك فإنهم لم يفلحوا في إيجاد مفهوم أو تعريف واحد، دقيق وواضح للفساد، فتراهم ينعنون بمفاهيم مختلفة، ويعرفونه بصيغ متنوعة، منها على سبيل المثال لا الحصر<sup>(3)</sup>:

"خروج عن القانون والنظام (عدم الالتزام بهما) أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام

<sup>1</sup>سامح فوزي، الحوكمة: مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2004، ص 10. وكذلك عبد الرزاق الهجري- نائب يميني، عضو منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد، ورقة قدمها في ندوة الأخلاقيات البرلمانية وتضارب المصالح التي نظمتها ذات المنظمة، صنعاء 9-10 ماي 2007.  
<sup>2</sup>خالف عقيلة، آليات البرلمان في حماية المال العام من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 35، 2014، ص 19.

<sup>3</sup> انظر: سامر مؤيد، المرجع السابق وكذلك الدراسة الألمانية: إعلام حر فساد أقل / برلين- قدس برس- إسلام أون لاين. نت/ 5-7-2001، وكذلك: عبد الفتاح مصطفى الصيفي وآخرون، الجريمة المنظمة: التعريف والأنماط والاتجاهات، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 1999، ص 73. وكذلك ناصر عبيد ناصر، المرجع السابق. وكذلك خلفي علي وخلييل عبد القادر، قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته- دراسة اقتصادية حول الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، 2009، ص 243 وما بعدها.

تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية". -انتهاك القوانين والانحراف عن تأدية الواجبات الرسمية في القطاع العام لتحقيق مكسب مالي شخصي". -الإخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص". -"الانحراف الأخلاقي لمسؤولين في الحكومة والإدارة". -"التنازل عن أملاك الدولة من أجل مصالح شخصية". -"استخدام الوظيفة العامة لتحقيق منافع خاصة". - "الاستغلال السيئ للوظيفة العامة أي الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة". -"الخروج عن القوانين والأنظمة، أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد له مصالح شخصية معها". -"الاستخدام المغرض من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية بهدف الاغتناء الذاتي وبشكل غير مشروع، ومخالف للقوانين".

-"السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية لوظيفة عامة بسبب خاص (عائلي أو شخصي أو عصبية خاصة)، لتحقيق مكاسب مالية أو مركز مرموق أو نفوذ، وذلك بالمخالفة لقواعد القانون". -"هو إخضاع المصلحة العامة للمصالح الشخصية، وغالباً ما يكون عن طريق وسطاء ولا يكون مباشراً. في هذا الإطار هناك من يقترح معنى شاملاً للفساد، بقوله: "الفساد آفة خطيرة ومعقدة، مركبة وشاملة، وطنية وعالمية في أسبابها ومظاهرها، في نتائجها وآثارها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية والمالية والإدارية...ومن مظاهرها الرشوة، استغلال المناصب والنفوذ في الوظائف العامة، الابتزاز، الاحتيال، الاختلاس، المحسوبية، التزوير، الغش، التهريب، تبييض الأموال...".<sup>(1)</sup>

#### الفرع الثاني- التعريف المقترح للفساد

مما لا ريب فيه أن الفساد بمفهومه العام يصبح هو التغيير من الحالة المثالية إلى حالة دون الحالة المثالية. والكمال لله عز وجل. بمعنى التغيير للأسوأ والعياذ بالله سبحانه وتعالى. ويكون هنا ضد الإحسان وضد التحول أو التغيير إلى الحالة المثالية. يتضح من مجمل التعريفات السالفة الذكر، على اختلافها، أن الفساد ظاهرة تقوم على أساس منتح ويل الشأن العامل لجماعة إلى شأن خاص، حيث يتم تخصيص الموارد وتوزيع العائدات الاقتصادية وفقاً اعتبارات المصلحة الخاصة وليس وفق الصالح العام.

وعموماً يمكن القول بأن الفساد، بغض النظر عن صنفه ونوعه وعن الزوايا التي ينظر إليه من خلالها، لا يمكن أن يحويه أو يشمل تعريف فقهي أو سياسي أو قانوني أو ديني واحد لتعدد مظاهره



وكثرة أنواعه. ويكفي القول أنه يعرقل عملية البناء والتقدم في كافة المستويات الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية والثقافية والإدارية وغيرها لعموم أبناء المجتمع، فهو يهدر الأموال والثروات والوقت والطاقات ويكبح أداء المسؤوليات وإنجاز الوظائف والخدمات. بل ويؤدي إلى إلحاق الضرر الفادح بالمصالح الخاصة والعامة كلها.

### المطلب الثالث - التعريف القانوني للفساد:

كما رأينا أعلاه، فإن الفساد يعتبر من المسائل والمصطلحات العامة المتداولة كثيرا لدى العام والخاص، في الداخل والخارج لاسيما في الآونة الأخيرة، ولذلك نجده يتميز بمفاهيم مختلفة وتعريف متعددة قانونية واقتصادية، سياسية وبرلمانية واجتماعية، إدارية وثقافية، وطنية ودولية... بل وحتى في تعريفه القانوني نجد: أولا - القانون الدولي وفيه نوعان: نوع تختص به الاتفاقيات الدولية وآخر تهتم به المؤسسات والمنظمات أو الهيئات الدولية، الرسمية وغير الحكومية، ونجد ثانيا - القانون الوطني... إلى آخره مما سنستعرضه في فرعين كما يلي:

### الفرع الأول - تعريف الفساد في القانون الدولي:

ذكرنا آنفا بأن القانون الدولي لمكافحة الفساد فيه نوعين: نوع تختص به الاتفاقيات الدولية وآخر تهتم به المؤسسات والمنظمات أو الهيئات الدولية، الرسمية وغير الحكومية، وهو ما سنستعرضه في بندين على النحو التالي:

### البند الأول - تعريف الاتفاقيات الدولية للفساد

لقد بذل المجتمع المعاصر، بخصوص مكافحة الفساد، على المستوى القانوني والمؤسسي الدولي، جهودا معتبرة لردع الفساد. وذلك نظرا لكون مظاهر الفساد لا تقتصر في أضرارها وخطورتها على المصالح الاقتصادية والمالية، الإنسانية والإدارية، للدول فقط وإنما تتعداها لتشمل أيضا المصالح الاجتماعية والثقافية بل وحتى المصالح السياسية والأمنية لهذه الدول خاصة عندما يتعلق الأمر بالفساد، بتبييض الأموال، باستيراد وتصدير أو تهريب الأسلحة، الذخيرة، المتفجرات، المخدرات، والممتلكات الثقافية، وتمويل الإرهاب... وقد لعبت الأمم المتحدة دورا جوهريا في رسم الاستراتيجية العالمية لمكافحة تمويل الإرهاب حيث اتخذ مجلس الأمن القرار رقم 1373 بالإجماع حول هذه

<sup>1</sup>خالف عقيلة، المرجع السابق، ص 19

الاستراتيجية، والذي يفرض على جميع الدول الأعضاء تجميد الأموال والأصول المالية الأخرى أو الموارد الاقتصادية الخاصة بالأشخاص الذين يرتكبون أو يحاولون ارتكاب الأعمال الإرهابية.

وإدراكاً من المجتمع الدولي للآثار الخطيرة والمدمرة لجرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب على الاقتصاديات الوطنية والدولية بصفة عامة، فقد توالت جهوده الدولية للحد منها وقمع مرتكبيها. واعتباراً لذلك وغيره فإن تكريس تعاون متبادل لمكافحة هذه المظاهر كان من الانشغالات الأساسية والجهود المكثفة لجميع الدول والشعوب والحكومات والمجتمعات...

هذه الجهود تتجلى خاصة في سن العديد من النصوص القانونية الدولية التي يمكن ذكر بعضها فيما يلي: -اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، -اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، -اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، -توصيات بازل لسنة 1988 (سويسرا): التي صدرت عن "مجموعة العشرة" الممثلة لعدد من البنوك المركزية وبعض المؤسسات، وتتضمن هذه التوصيات العديد من المبادئ الملزمة للمصرفيين للسيطرة على عمليات تبييض الأموال ومكافحتها والحد من استخدام البنوك كقنوات لتسهيل إخفاء أو تنظيف الأموال المشبوهة، -توصيات مجموعة السبعة: التي أسفرت عن إنشاء لجنة عمل مالية بهدف اتخاذ خطوات فعالة لمكافحة تبييض الأموال.

وترجع أهمية التوصيات الصادرة عن هذه اللجنة إلى كونها وثيقة عمل دولي لإحداث تغيرات في مجال العمل المصرفي وتأكيد دور البنوك وتفعيلها في مواجهة عمليات تبييض الأموال ومكافحتها، -مبادئ ولفزبرج (سويسرا): التي وقع عليها أحد عشر بنكاً من كبريات البنوك العالمية في مدينة ولفزبرج، بعد حصول عدد من الفضاخ المالية في بعض البنوك الكبرى.

وتتمثل هذه المبادئ في مجموعة من الإرشادات التي يتعين على البنوك مراعاتها عند إنشاء العلاقات المصرفية مع العملاء واستمرارها، لاسيما مع كبار العملاء خاصة في الدول التي تعرف سمعة سيئة في مجال الجريمة، وهي مبادئ اختيارية مفتوحة لجميع البنوك، تستمد احترامها وأهميتها من فعاليتها في وضع ضوابط للعمل الداخلي في البنوك لمكافحة تبييض الأموال، وحماية سمعة البنوك، -توصيات اللجنة الدولية لمكافحة غسل الأموال: وهي اللجنة التي تضم الدول الأكثر تصنيعاً في العالم والتي أصدرت سنة 1990 أربعين (40) توصية تعد الأساس لمكافحة تبييض الأموال، وقد تمت مراجعتها مرتين الأولى سنة 1996 والثانية سنة 2003 لملاءمتها مع تطور ظاهرة تبييض الأموال، كما أضيفت إليها بعد سبتمبر 2001 ثمان (8) توصيات تتعلق بمكافحة تمويل الإرهاب.

وتهدف مهمة هذه اللجنة إلى صياغة وتطوير استراتيجيات مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، على المستويين الداخلي والدولي، ومراقبة الجهود المجسدة من قبل الأعضاء بالإضافة إلى تشجيع وتبني وتنفيذ الإجراءات الملائمة وتبادل التعاون بين المنظمات الدولية الملتزمة بمكافحة هذه الظاهرة،-قرار مجلس الأمن رقم 1373 الصادر في 28 سبتمبر 2001 الذي يتضمن على الخصوص: -قيام جميع الدول بتجميد الأموال أو أية أصول مالية أخرى أو موارد اقتصادية تعود بطريقة مباشرة لأشخاص أو هيئات معنية بارتكاب الأعمال الإرهابية،-منع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية، -التعاون الدولي فيما يخص التحقيقات أو الإجراءات الجبائية المتعلقة بتمويل أو دعم الأعمال الإرهابية.

-اتفاق التعاون الثنائي بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الفرنسية في مجال الأمن ومحاربة الإجرام<sup>(1)</sup>،  
-اتفاق التعاون الثنائي بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الإيطالية في مجال محاربة الإرهاب والإجرام المنظم والاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية والهجرة غير الشرعية<sup>(2)</sup>،

<sup>1</sup>الاتفاق الموقع بالجزائر في 25 أكتوبر سنة 2003 والمصادق عليه من طرف الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 07-375 الصادر في ج ر رقم 77 بتاريخ 9 ديسمبر سنة 2007.

<sup>2</sup>الاتفاق الموقع بالجزائر في 22 نوفمبر سنة 1999 والمصادق عليه من طرف الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 07-374 الصادر في ج ر رقم 77 بتاريخ 9 ديسمبر سنة 2007.

-اتفاق التعاون الثنائي بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والمملكة الإسبانية في مجال محاربة الإرهاب والإجرام المنظم<sup>(1)</sup>.

ونظرا لكثرة هذه الاتفاقيات-على النحو المنوه عنه أعلاه- سنكتفي باستعراض بعضها فقط، على سبيل المثال لا الحصر، وذلك بالشكل التالي:

### 1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

للحقيقة، لم يرد أي تعريف للفساد عموما في اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته لعام 2003<sup>(2)</sup>، والتي دخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005 بسبب الخلاف الذي ساد بين الوفود المشاركة في إعداد هذه الاتفاقية، بل تم الاكتفاء بتحديد الأفعال المجرمة لأن ذلك يتماشى أكثر وهدف الاتفاقية، وذهب بعض الكتاب إلى إيراد تعريف للفساد على أنه وارد في الاتفاقية لكنه في الحقيقة مأخوذ من مشروعها وهو التعريف التالي: (القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعا لمزية أو سعيا للحصول على مزية بوعدها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو اثر قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر). ونفس الشيء بالنسبة للرشوة التي تم تحديد مفهومها وتعريفها بصفة عامة "غير مضبوطة" في الفقرتين الأولى والثانية من المادة 2 من هذه الاتفاقية وذلك على النحو الآتي:الفقرة الأولى: "...وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص، أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

الفقرة الثانية: "...التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما، لدى أداء واجباته الرسمية".

<sup>1</sup>الاتفاق الموقع بالجزائر في 15 يونيو سنة 2008 والمصادق عليه من طرف الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 427-08 الصادر في ج ر رقم 05 بتاريخ 21 يناير سنة 2009.

<sup>2</sup>الاتفاقية المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003 والمصادق عليها من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128-04 الصادر في ج ر رقم 26 بتاريخ 19 أبريل سنة 2004.

## 2- اتفاقية "مجلس أوروبا" Conseil de l'Europe

في الواقع لا تعرف هذه الاتفاقية<sup>(1)</sup> الرشوة تعريفا صريحا وإنما تحدد مجالاتها في الآتي:-  
 الرشوة الإيجابية للموظفين العموميين الوطنيين. - الرشوة السلبية للموظفين العموميين الوطنيين. - رشوة أعضاء الجمعيات العمومية الوطنية. - رشوة أعضاء الجمعيات العمومية الأجنبية. - رشوة الموظفين العموميين الأجانب. - الرشوة الإيجابية في القطاع الخاص. - الرشوة السلبية في القطاع الخاص. - رشوة الموظفين الدوليين. - رشوة أعضاء الجمعيات البرلمانية الدولية. - رشوة القضاة والموظفين في المحاكم الدولية. - استغلال النفوذ. - تبييض عائدات جنح الرشوة. - المخالفات المتعلقة بالحسابات.  
 وكما هو واضح أعلاه فإن هذه الاتفاقية تتعرض للمجالات المتعلقة بميدان الفساد تفصيلا وهي:- الاختصاص. - مسؤولية الأشخاص المعنية. - العقوبات والتدابير المتخذة. - التعاون الدولي والمساعدة. - تسليم المجرمين.

## 3- اتفاقية الشراكة الجزائرية مع الاتحاد الأوروبي

بداية نقول أن هذه الاتفاقية<sup>(2)</sup> لم تتضمن أي تعريف للفساد رغم تنصيصها على الكثير من المسائل والقضايا في موادها 87، 86، 89 و 91 التي تقضي، على التوالي، بما يلي:- يتفق الطرفان على التعاون قصد الوقاية من الجريمة المنظمة ومحاربتها، لاسيما في ميادين الاتجار بالأشخاص والاستغلال لأغراض جنسية والاتجار غير المشروع للمنتجات الممنوعة أو المزورة أو التي تكون محل قرصنة والصفقات غير المشروعة المتعلقة خاصة بالنفائيات الصناعية أو بمواد مشعة، وكذا الرشوة وتهريب السيارات المسروقة وتهريب الأسلحة النارية والمتفجرات والجريمة المعلوماتية وتهريب الممتلكات الثقافية. يتعاون الطرفان بصفة وثيقة من أجل وضع الترتيبات والمقاييس المناسبة.

<sup>1</sup>المقصود بها اتفاقية ستراسبورغ إلى جانب اسمها الأول اتفاقية "مجلس أوروبا" Conseil de 1999.01.27 l'Europe

<sup>2</sup>المقصود منها اتفاقية الشراكة الجزائرية مع الاتحاد الأوروبي الموقعة في "فالونسيا" يوم 22 أبريل 2002 والتي وافقت عليها الجزائر سنة 2005 بمقتضى القانون رقم 05-05 الصادر في ج ر رقم 30 بتاريخ 27 أبريل 2005، لاسيما في بابها الثامن الخاص بالتعاون في ميدان العدالة والشؤون الداخلية، والذي يتناول تنقل الأشخاص، التعاون في ميدان الوقاية من الهجرة غير الشرعية ومراقبتها، إعادة القبول، التعاون في المجال القانوني والقضائي، الوقاية من الجريمة المنظمة ومكافحتها، ومكافحة تبييض الأموال والتميز العنصري، وكره الأجانب، والمخدرات والإدمان عليها، والإرهاب والرشوة ...، وكذا في موادها 86، 87، 89 و 91.

-يمكن للتعاون التقني والإداري في هذا الميدان أن يشمل التكوين وتعزيز فعالية السلطة والهيكل المكلفة بمحاربة الإجرام والوقاية منه وصياغة تدابير الوقاية من الجريمة. -يتفق الطرفان على ضرورة العمل والتعاون من أجل منع استعمال نظاميهما الماليين لتبييض رؤوس الأموال الناتجة عن نشاطات إجرامية بصفة عامة وعن الاتجار غير المشروع في المخدرات بصفة خاصة.

-يتضمن التعاون في هذا الميدان خاصة مساعدة إدارية وتقنية بغية اعتماد وتنفيذ المقاييس المناسبة لمكافحة تبييض الأموال، والمماثلة لتلك المعتمدة في هذا المجال من قبل المجموعة والهيئات الدولية العاملة في هذا الميدان، وعلى وجه الخصوص مجموعة العمل المالي الدولي (قافي).

-يهدف هذا التعاون إلى: أ) تكوين أعوان المصالح المكلفة بالوقاية من تبييض الأموال والكشف عنها ومكافحتها بالإضافة إلى أعوان السلك القضائي، ب) دعم يتلاءم مع إنشاء الهيئات المختصة في هذا المجال وتعزيز تلك الموجودة أصلاً.

-يهدف التعاون إلى: أ) تحسين فعالية سياسات وتدابير التطبيق للوقاية من المخدرات ومحاربة زراعة المخدرات والمؤثرات العقلية وإنتاجها وعرضها واستهلاكها والاتجار غير المشروع فيها، ب) القضاء على الاستهلاك غير المشروع لهذه المنتجات. -يحدد الطرفان سوياً، كل حسب تشريعه، الاستراتيجيات وطرق التعاون المناسبة لبلوغ هذه الأهداف، وفي حالة كون أعمالهم غير موحدة، يجب أن تكون محل مشاورات وتنسيق وثيق. يمكن للمؤسسات المختصة العمومية منها والخاصة والمنظمات الدولية، بالتعاون مع حكومة الجزائر والسلطات المعنية للمجموعة ودولها الأعضاء، المشاركة في المساعي.

-يتحقق التعاون بصفة خاصة من خلال المجالات التالية: أ) إنشاء أو توسيع المؤسسات الصحية الاجتماعية ومراكز الإعلام لمعالجة المدمنين وإعادة إدماجهم، ب) تنفيذ مشاريع الوقاية والإعلام والتكوين والبحث في ميدان علم الأوبئة، ج) وضع مقاييس متعلقة بالوقاية من تهريب السلائف والمواد الضرورية الأخرى المستعملة في الإنتاج غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية، تكون مماثلة لتلك المعتمدة من قبل المجموعة والهيئات الدولية المعنية، د) دعم إنشاء مصالح مختصة في مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات. -يشجع الطرفان التعاون الجهوي وكذا التعاون الإقليمي.

-يتفق الطرفان على التعاون، عملاً بالوسائل القانونية الدولية المتوفرة في هذا المجال، لمكافحة أعمال الرشوة في الصفقات التجارية الدولية، وذلك: -من خلال اتخاذ التدابير الفعالة والملموسة ضد كل أشكال الرشوة والبخاشيش، والممارسات غير المشروعة، مهما كان نوعها، التي يرتكبها الخواص أو

الأشخاص الاعتباريون في الصفقات التجارية الدولية. -تبادل التعاون في التحريات الجزائية المتعلقة بأعمال الرشوة. -يرمي التعاون أيضا إلى المساعدة التقنية في ميدان تكوين الأعوان والقضاة المكلفين بالوقاية من الرشوة ومكافحتها وإلى دعم المبادرات الرامية إلى تنظيم مكافحة هذا الشكل من الإجرام.

#### 4-اتفاقيات أخرى:

نظرا، لأهمية موضوع الفساد، وتكاليفه، وآثاره الهدامة والمباشرة على الاقتصاد الدولي، اهتمت بها عدة منظمات أخرى باتفاقيات أخرى مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (O.C.D.E)، التي شرّعت معاهدة في هذا الخصوص<sup>(1)</sup>.بالإضافة للأمم المتحدة والمجلس الأوروبي، والاتحاد الأوروبي، والاتحاد الإفريقي، وجامعة الدول العربية...كل ذلك فضلا عن اتفاقيات وكذا مشاريع اتفاقيات أخرى مثل: -اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988، والمعروفة باسم "اتفاقية فيينا":

والتي تضمنت أحكاما تتعلق بتبييض الأموال العائدة من تجارة المخدرات، وأحكاما إجرائية للتعاون الدولي في مجال تسليم المجرمين ومعاقتهم عن جرائم تبييض الأموال،

-الاتفاقية الدولية الخاصة بمكافحة الجريمة المنظمة زائد بروتوكولها الخاص بمنع وقمع الاتجار بالأشخاص خاصة النساء والأطفال، وكذا بروتوكولها الخاص بمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو،-الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لسنة 1998،

-القانون العربي النموذجي الاسترشادي لمكافحة تبييض الأموال لسنة 2003،-الاتفاقية الدولية المتعلقة بالتدابير الواجب اتخاذها لحضر الاستيراد والتصدير والنقل غير الشرعي للممتلكات الثقافية،-اتفاقية نيروبي لمكافحة التهريب وقمع الغش الجمركي،-الاتفاقية المغربية للمساعدة الإدارية المتبادلة من أجل تدارك المخالفات الجمركية والبحث عنها وزجرها،-الاتفاقية الإفريقية لمكافحة تبييض الأموال،

-البرتوكولات الثلاثة للندوات الوزارية الجهوية والدولية لترقية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإجرام الدولي المنظم،-البرتوكولات الثلاثة للندوات الوزارية الجهوية والدولية لترقية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإجرام الدولي المنظم،-مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الجريمة المنظمة،

<sup>1</sup>هي المعاهدة التي أمضيت في باريس في 1997.12.17 وأطلق عليها إسم "معاهدة مكافحة الرشوة الخاصة بالموظفين العموميين الأجانب في مجال التعاملات التجارية الدولية.

-مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد،-مشروع اتفاقية عربية لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب...إلخ. ولا شك أن هذا الاهتمام الكبير بمواجهة آفة الفساد، مردّه وعي المجتمع الدولي، بالعلاقة الوطيدة الكائنة بين هذه الجريمة والجرائم المنظّمة، وخاصة ذات الطابع المالي والاقتصادي. إن التحوّلات، والمراحل الانتقالية التي تقطعها عدّة بلدان، ومنها بالخصوص التي كانت تدور في فلك الاقتصاد الاشتراكي (أوروبا الوسطى، والشرقية) أوجدت تداخلا محيرا بين الرشوة والإجرام، مما جعل الأوروبيين بالخصوص يقيمون برامج لمكافحة الرشوة تتمثل أساسا في:

-تجريم الرشوة (في مختلف التشريعات).-المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية. -تدعيم وسائل التحقيق والتحريات. -تدعيم التعاون الدولي. -اتخاذ إجراءات ضد الإجرام الاقتصادي والمالي. - الوقاية، والتدابير الرقابية.

#### البند الثاني- تعريف المؤسسات الدولية للفساد:

في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى عدة تعريفات أحدها للبنك العالمي، والثاني لمنظمة الشفافية الدولية، والثالث لصندوق النقد الدولي...وحتى نفضل ونوضح هذه التعريفات، الكثيرة والمختلفة، للفساد ونقربها إلى الأذهان أكثر يمكن التعرض لبعضها، بشيء من المنهجية والإسناد، على النحو الآتي:

(أ)- **تعريف البنك العالمي:** حسب بعض المختصين فإن البنك العالمي هو أول من اجتهد في إيجاد تعريف للفساد وهو من استخدمه وجسده في أعماله لأول مرة، ثم اعتمد، بعد ذلك، في معظم الكتابات هنا وهناك.

هذا التعريف الذي بمقتضاه وضع الأنشطة التي تندرج تحت مفهوم الفساد، مبين على النحو التالي: "الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، أو استخدام الوظيفة العامة لتحقيق منافع خاصة، أو الاستغلال السيئ للوظيفة العامة أي الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة، أو هو "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته".

فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين



المرعية. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب وسرقة أموال الدولة مباشرة<sup>(1)</sup>.

وهذا التعريف يشير إلى آليتين رئيسيتين من آليات الفساد:

1- آلية دفع "الرشوة" و "العمولة" (المباشرة) إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة، وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات، وتسهيل الأمور لرجال الأعمال والشركات الأجنبية، وهو ما يسمى تاريخياً في المنطقة العربية بـ "البرطيل".

2- وضع اليد على "المال العام"، والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال العام والخاص.

وهذا النوع من الفساد، حسب رأي البعض، يمكن تسميته بـ "الفساد الصغير"، وهو مختلف تماماً، حسب هؤلاء<sup>(2)</sup> عما يمكن تسميته بـ "الفساد الكبير" المرتبط بالصفقات الكبرى في عالم المقولات، وتجارة السلاح، والحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى المتعددة الجنسية، وما إلى ذلك من ممارسات.

ويحدث مثل هذا "الفساد الكبير"، عادة على المستويين السياسي والبيروقراطي، مع ملاحظة أن الأول يمكن أن يكون مستقلاً، بدرجة أو بأخرى، عن الثاني، أو يمكن أن تكون بينهما درجة عالية من التداخل والتشابك. إذ عادة ما يرتبط "الفساد السياسي" بالفساد المالي حين تتحول الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدوات للإثراء الشخصي المتصاعد. ويستشهدون هنا بما تحدث عنه ابن خلدون في مقدمته الشهيرة حول "الجاه المفيد للمال" وكأنه في منظورهم يقرأ واقعنا العربي المعاصر، إذ يرى ابن خلدون أن المال تابع للجاه والسلطة، وليس العكس، كما حدث في بعض البلدان الغربية أثناء عملية التطور الرأسمالي.

وإذا كان البعض يكونون الثروات، ويحققون التراكم المالي من خلال "التجارة" بالإمارة. إذ يكتسب البعض، من خلال المنصب والنفوذ الإداري، في أعلى مراتب جهاز الدولة أوضاعاً تسمح لهم بالحصول على المغامات المالية، وتكوين الثروات السريعة، وتكون عادة بمثابة "ريع المنصب".

<sup>1</sup>خلفي علي و خليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 245-246.

<sup>2</sup>حسينة شرون، العلاقة بين الفساد والجريمة المنظمة، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 5، ص 60، مرجع أشار إليه الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، دار الأيام، عمان/الأردن - الجزء I، 2005، ص 39.

(ب)-التعريف التي جاءت بها وأكدتها مرارا وتكرارا منظمة الشفافية الدولية TRANSPARENCY INTERNATIONAL<sup>(1)</sup> منذ سنة 2004 حتى الآن، ومحتواها: "الفساد هو سوء استغلال السلطة لتحقيق مكاسب شخصية"، أو هو: "سوء استعمال الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية"، أو هو "إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة" أو هو: "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته"<sup>(2)</sup>.

وإذا كانت تعريفات هذه المنظمة ذات دلالات شمولية وعامة أي لا تتضمن فقط المكاسب المالية لكن أيضا المكاسب غير المادية، مثل تعزيز السلطة السياسية وغير ذلك.

فإن لها مدلول خاص بالنسبة للفساد في الجهاز القضائي، إذ يمثل، عندها، "أي تأثير غير سليم على العملية القضائية من أي تخصص في وضع يمكنه من القيام بذلك، ويأخذ شكلين رئيسيين هما:

أولا- التدخل السياسي من خلال تخويف القضاة، والتلاعب في التعيينات القضائية أو غيرها من الوسائل، والتي تهدد استقلال القضاء،

-وثانيا الرشوة، فقد يحصل المحامي على أجر نظير تأخير القضية، أو يقبل القاضي الرشوى للإسراع في الحكم في قضية".

في دراسة استقصائية قام بها فرع منظمة الشفافية الدولية في بنغلاديش، فإن اثنين من كل ثلاثة أشخاص استخدموا المحاكم الابتدائية في عام 2004 قاموا بدفع رشوى ويقدر متوسط مبلغ الرشوة حوالي 25% من متوسط الدخل السنوي للفرد هناك. باختصار، فإن الفساد يؤثر في استقلال السلطة القضائية في العمل دون أي تأثير من أصحاب المصالح، ويؤثر في مسؤوليتها وسائلتها، وفعالية القواعد والرقابة.

(ج)- تعريف المنظمة العربية لمكافحة الفساد:

<sup>1</sup> هي منظمة غير حكومية تأسست عام 1993، لديها فروع في أكثر من 100 دولة، يقع مركزها العام في برلين (ألمانيا)، وتعتبر من المنظمات الرائدة في مكافحة الفساد. وتقصيلا أكثر راجع موقعها: [WWW.TRANSPARENCY](http://WWW.TRANSPARENCY)

<sup>2</sup> لؤي أديب العيسى، الفساد الإداري والبطالة، ط1، دار الكندي للنشر والتوزيع، الأردن، ط1 2009، ص 28.

تعرف الفساد بأنه: "كل ما يتصل بالاكتساب غير المشروع- أي من دون وجه حق"<sup>(1)</sup>

(د)- تعريف صندوق النقد الدولي:

حسب مديرة صندوق النقد الدولي فإن الفساد يعرف بأنه: "استغلال الوظيفة العامة للحصول على

مكاسب خاصة."<sup>(2)</sup>

الفرع الثاني- تعريف الفساد في التشريع الجزائري:

في الواقع لم يعرف القانون الجزائري<sup>(3)</sup> الفساد تعريفا مباشرا وبالمعنى الدقيق لمصطلح "تعريف" لكن ومن خلال المادة 2 (الفقرة أ) من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته نجده قد تطرق للفساد، معرفا إياه ولو بكيفية غير مباشرة، على النحو التالي: "الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون".

وبالرجوع إلى الباب الرابع المذكور أعلاه نجد أن جرائم الفساد تتمثل فيما يلي: -رشوة الموظفين العموميين،-الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية،-الرشوة في مجال الصفقات العمومية،-رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية،-اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي،-الغدر،-الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم،-استغلال النفوذ،-إساءة استغلال الوظيفة،-تعارض المصالح،-أخذ فوائد بصفة غير قانونية،-عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات،-الإثراء غير المشروع،-تلقي الهدايا،-التمويل الخفي للأحزاب السياسية،-الرشوة في القطاع الخاص،-اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص،-تبييض العائدات الإجرامية،-الإخفاء،-إعاقة السير الحسن للعدالة،-البلاغ الكيدي،-عدم الإبلاغ عن الجرائم. وهذا ما حدا ببعض المختصين<sup>(4)</sup> إلى طرح التساؤل التالي: "هل استطاع المشرع الجزائري المواءمة بين صور جرائم الفساد الواردة في القانون 06-01 والصور الواردة

<sup>1</sup> عامر خياط "المدير العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد"، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بيروت، 2006، ص 47-58.

<sup>2</sup> كريستين لاغارد، مدير عام صندوق النقد الدولي، التصدي للفساد بسلاح الوضوح، متاح على الرابط: <https://www.imf.org/ar/News/Articles/2017/09/18/sp091817-addressing-corruption-with-clarity> تم الاطلاع عليه 10/10/2018

<sup>3</sup> المقصود بأكثر تحديد هو القانون رقم 06-01 الصادر في ج ر رقم 14 بتاريخ 20 فبراير سنة 2006 المعدل والمتمم.

<sup>4</sup> تعميم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد- دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة-، عالم الكتاب الحديث، الأردن، 2013، ص 8.

في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>(1)</sup>؟

وكإجابة مباشرة على هذا التساؤل، يمكن القول بأن المشرع الجزائري فشل في ذلك، مرة أخرى، لأنه لم يحاول حتى مجرد محاولة استدراك الأمر في مشروع تعديل قانون مكافحة الفساد لعام 2019<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup>الاتفاقية المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003 والمصادق عليها من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 الصادر في ج ر رقم 26 بتاريخ 19 أبريل سنة 2004.

<sup>2</sup>المقصود به هو مشروع قانون قدمته الحكومة إلى البرلمان بغية تعديل وتتميم القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الصادر في ج ر رقم 14 بتاريخ 20 فبراير سنة 2006 المعدل والمتمم. علما بأن هذا المشروع قد صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وأحيل إلى مجلس الأمة ليصادق عليه هو الآخر لكن بقي أدراج مكاتبه لحد الآن ولسنا ندري ما السبب في ذلك هل رغبة من الحكومة في تجميده مؤقتا أو سحبه نهائيا؟. وفي كل الأحوال ما هكذا تسن أو تعدل القوانين!

المبحث الثاني- مظاهر الفساد وأنواعه

إذا كانت للفساد تعاريف مختلفة ومفاهيم عديدة (لغوية، اصطلاحية، قانونية، فقهية، سياسية، برلمانية...) فإن له أيضا أشكال وأوجه ومظاهر وصور قد تتجلى أغلبيتها في مجموعة من السلوكيات والظواهر والتصرفات التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة لاسيما في الدولة وهيئاتها ومؤسساتها وأجهزتها، وقد تنطوي في محصلتها على الابتزاز بالتهديد والوعيد، كما قد تنطوي بالخصوص على عمولات والقيام بالتغاضي عن بعض الممارسات غير المشروعة، لكونها تشير إلى العديد من الصور الشريفة المرتبطة بالدنس وتدمير السلامة وخرق القانون وفساد الذمم.

وتعبر عن سلوك يخرق القانون، ينافي الأخلاق، ينحرف عن الواجبات الرسمية لمنصب عام بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصة أو مالية أو لمكانة خاصة. كما قد تبدو (هذه التعاريف) أنها كلها قد اتفقت تقريبا على الغاية التي يجنيها الفاسدون والمفسدون في الأرض عموما وهي "إساءة استعمال السلطات واستغلال الوظائف لتحقيق مكاسب شخصية، على حساب المصالح العامة بطرق غير شرعية".

كما قد تبدو أنها قد حذت حذو بعض الهيئات المختصة في منظمة الأمم المتحدة "مكتب الأمم المتحدة لمنع الجريمة والهيئة الدولية لمكافحة المخدرات" من حيث تمسكها بالمرجعية الدولية وتميزها بالإشارة إلى الأنواع المختلفة للفساد، كالفساد الكبير والفساد الصغير، وكالفساد الإداري والفساد السياسي، وكالفساد الإيجابي والفساد السلبي (على حد قول بعضهم)، وكالفساد الثقافي والفساد الاجتماعي، وكالفساد الاقتصادي والفساد المالي، وكالفساد الرياضي والفساد الأخلاقي... إلى آخره من الأشكال والأنواع أو الأوجه التي تحدث عنها كذلك هؤلاء المختصون (1).

وبالرغم من التشابه بل وحتى التداخل أحيانا فيما بين هذه الألوان والمظاهر والأشكال والصور الفسادية... لكون الفساد، كما مر معنا في الفقرات السابقة، ظاهرة معقدة ومركبة، شاملة وعالمية، متوسعة ومتداخلة. إلا أن هناك من حاول إجمال هذه الألوان والمظاهر والأشكال والصور الفسادية في خمسة أنواع وهناك من حاول إجمالها في أكثر من ذلك، وهناك من حاول إجمالها في أقل من ذلك إلهج مما سنحاول، نحن كذلك بدورنا، استعرضه من خلال خمسة مطالب، على النحو التالي:

<sup>1</sup>الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص 31-61. وكذلك خالف عقيلة، المرجع السابق، ص 19.

### المطلب الأول - الفساد السياسي

يعرف الفساد السياسي بمعناه الأوسع بأنه إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية) لأهداف غير مشروعة وعادة ما تكون سرية لتحقيق مكاسب شخصية، على غرار الأصناف والأنواع والآثار والنتائج الكثيرة للفساد عموماً فإن للفساد السياسي أيضاً أشكال وأصناف وآثار ونتائج عديدة، غير أننا سنحصر حديثنا هنا في نوعين فقط لكل من هما:

إذ سنتحدث عن الفساد السياسي بوجه عام، وعن الفساد الانتخابي كنوع من أنواع الفساد السياسي بوجه خاص في الفرع الأول من هذا المطلب، كما سنتحدث عن آثار ونتائج هذا الفساد في الفرع الثاني من هذا المطلب، على أن يتم كل ذلك وغيره بالشكل التالي:

### الفرع الأول - أنواع الفساد السياسي:

على غرار الأصناف والأنواع الكثيرة للفساد عموماً فإن للفساد السياسي أيضاً أشكال وأصناف عديدة، غير أننا سنحصر حديثنا هنا في نوعين فقط هما: -الفساد السياسي بوجه عام، - الفساد الانتخابي كنوع من أنواع الفساد السياسي بوجه خاص، وللتين سنشرحهما في البندين الآتيين:

### البند الأول - الفساد السياسي بوجه عام:

كل أنواع الأنظمة السياسية معرضة للفساد السياسي التي تتنوع أشكاله إلا أن أكثرها شيوعاً هي المحسوبية والرشوة والابتزاز وممارسة النفوذ والاحتيايل ومحاباة الأقارب. ورغم أن الفساد السياسي يسهل النشاطات الإجرامية من قبيل الاتجار بالمخدرات وغسيل الأموال والدعارة إلا أنه لا يقتصر على هذه النشاطات ولا يدعم أو يحمي بالضرورة الجرائم الأخرى.

وماهية الفساد السياسي تختلف من بلد لآخر ومن سلطة قضائية لأخرى. فإجراءات التمويل السياسي التي تعد قانونية في بلد معين قد تعتبر غير قانونية في بلد آخر. وقد تكون لقوات الشرطة والمدعون العامون في بعض البلدان صلاحيات واسعة في توجيه الاتهامات وهو ما يجعل من الصعب حينها وضع حد فاصل بين ممارسة الصلاحيات والفساد كما هو الحال في قضايا التصنيف العنصري.

وقد تتحول الممارسات التي تعد فساداً سياسياً في بعض البلدان الأخرى في البلدان إلى ممارسات مشروعة وقانونية في البلدان التي توجد فيها جماعات مصالح قوية تلبية لرغبة هذه

الجماعات الرسمية. والفساد السياسي، حسب بيتر إيجن رئيس منظمة الشفافية الدولية، "يساهم في تفويض الأمل بالرفاهية والاستقرار في الدول النامية، وإن السياسيين يتصرفون حسب أهوائهم، وبتركيز على الفساد السياسي هناك دعوة لتظافر الجهود لإدخال النزاهة والمساءلة إلى أجهزة الحكم، ولوقف الرشاوى التي تقدمها الشركات المتعددة الجنسيات ولوقف تدفق الممتلكات المسروقة إلى حسابات سرية في الغرب".

يرى البعض بأنه يتعلق بمجمل الانحرافات والمخالفات والخروقات الخاصة بالقواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية بالدولة، وعلى الرغم من وجود فارق جوهري بين أنظمة الحكم وأساليبه في المجتمعات الديمقراطية عنها في أنظمة الحكم الشمولية والدكتاتورية إلا أن انتشار الفساد في كل من النوعين رهن بنظام الحكم الفاسد، وهو نظام الحكم غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم، هذا وتمثل مظاهر الفساد السياسي في:

الحكم الشمولي، هشاشة الديمقراطية، فساد الحكم، انعدام أو قلة مشاركة السياسية للمواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وتفشي المحسوبية وشراء الذمم والزيابئية والرشوة في الأحزاب السياسية وفي بعض الإدارات والأجهزة الحكومية أو الرسمية ومنظمات المجتمع المدني، لاسيما أثناء العمليات الانتخابية...

ويرى البعض بأنه فساد يرتبط بنوع الحكم وبمدى الوضوح في توزيع السلطات وتحقيق الفصل بينها كمبدأ من أهم المبادئ الدستورية، بينما يربطه البعض الآخر بالممارسة السياسية التي يظهر من خلالها هذا الداء في صورة استغلال النفوذ أو ما يصطلح عليه بالمحسوبية السياسية (1).

أما في رأينا نحن وبكل تواضع، فالفساد السياسي يتمثل في تزوير الانتخابات وانعدام الشفافية في الممارسة السياسية والبيروقراطية الإدارية والسياسية الشديدة والتعفن السياسي مثل التمويل الخفي وغير المشروع للأحزاب السياسية، ترتيب الراغبين للترشح في القوائم لمختلف الانتخابات المحلية والوطنية وفقا لما يقدمه هؤلاء الراغبون لبعض الأحزاب السياسية من "رشاوى وعمولات ومزايا وعطايا" وكذا المتاجرة بالأخلاقية في ذمم الناخبين من حيث بيع وشراء أصواتهم، فضلا عن استغلال

<sup>1</sup> محمد حليم ليام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، الأسباب والآثار والإصلاح، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية للنشر والتوزيع، بيروت/ لبنان، 2011، ص 263.

بعض الأحزاب السياسية وسياسيها للمناصب والوظائف السياسية والإدارية من أجل خدمة مصالحهم وتحقيق أغراضهم الخاصة على حساب المنافع والمصالح العامة للشعب، للأمة والوطن بطرق غير شرعية.

وبوجه خاص، يمكن القول أن الفساد السياسي هو "الإخلال المتمعد بقواعد الحياة السياسية المنصوص عليها في النصوص الدستورية والمواثيق الداخلية للدولة وكذلك المواثيق والمعايير العالمية التي تم إقرارها بواسطة الهيئات الوطنية، ولا تخالفها".

والسبب في هذا التخصيص أن تركيزنا سينصب على دور البرلمانين في مواجهة الفساد، ولأنهم بدورهم ملتزمون بالقوانين الوطنية قبل أي شيء، سواء في تعريفهم للفساد أو في طبيعة الأدوات التي يتيحها القانون والنظام الداخلي أمامهم لمكافحة الفساد. أي أن النواب باعتبارهم المشرعين الوطنيين لا يستطيعون تجاهل المرجعية الوطنية في مواجهتهم للفساد، كما سيأتي لاحقاً (1).

#### البند الثاني - الفساد الانتخابي كنوع من أنواع الفساد السياسي:

إن الفساد الانتخابي، وعن وقع التنديد به منذ مدة، لهو بمثابة مزاولة قديمة تجسدت بالأخص عن طريق شراء أصوات الناخبين، وقد تم التنديد بهذا الأسلوب من طرف حتى السلطات الرسمية منذ عدة سنوات، وليس عبر الخطابات فقط، فقد اتخذت إجراءات حقيقية للوقاية منها على غرار الحظر المقيم من طرف وزارة الداخلية على أعوان السلطة للاستجابة خلال الحملة الانتخابية للدعوات، أو لتناول العشاء، وفي العموم مشاركتهم في أماكن التجمعات المحلية، إلى درجة منعهم من التسليم على المترشحين، لم تنس كذلك لا العقوبة، ولا إعطاء المثل في المعالجة العقابية، فتمت متابعة أعضاء من الفرقة الثانية جراء الفساد النشيط، لذا يتعذر قياس حجم تراجع الفساد، فالوضعية أكثر تعقيدا، وهذا ليس في الجزائر فحسب ولكن في العديد من الدول بما فيها بعض الدول العريقة في الديمقراطية.

وضعية تتعدى أخلقة متبوعة بالمقاومات لقراءة ساذجة، وضعية وتطورية، أو سياسة التمويه (قراءة وقحة مطبوعة بوهم إرادي)، إذ تظهر في الميدان حركة مزدوجة، فمن جهة لا يختفي شراء الأصوات وإن تعقد المسار: مثل استبدال شراء البطاقات بشراء الأصوات، فيدخل الناخبون في أعياب دقيقة، للاستحواذ على شراء الأصوات مثل تحريف بيع أصواتهم مع إضفاء الغموض على اختيارهم الانتخابي النهائي، هذا ما أسماه "ريتشارد بينيغاس - Richard Banegas" ب (دمقرطة سياسة البطن)، وهو يتحدث عن حالة البنين، فليس من النادر أن يبيع أحدهم في الجزائر صوته لثلاثة



مترشحين ليصوت في الأخير على طرف رابع، ومن جهة أخرى، فإن سياسة مكافحة الفساد تسلك تشعبات خاصة،

بمعنى أنها تترجم على الأقل باختفاء النقود في اللعبة الانتخابية وتحويل استبدال استعمالها مصحوبا بتحويل مؤشر الأخلاق السياسية، نلاحظ إذن استبدال المنفعة الآنية بمنفعة الجماعة، بمعنى الانتقال من الشراء الكلاسيكي للصوت أيما قبل الاقتراع إلى التفاوض الجماعي على الخدمات والأملك بالنسبة لمجموعة تكونت لهذه الغاية بمناسبة الانتخابات، مثل بناء الطرقات أو الأسواق، جلب الماء من منطقة معينة، تهوية حي معين، الحصول على آلة لشق المسالك، تعيين عضو من الجماعة في منصب إداري، وعموما الحصول على الشغل، وإدماج أعضاء من المجموعة في طاقم الحملة، فلم يصبح شراء الأصوات اليوم نظاما عاما مفتوحا لكل من هب ودب، ولكنه أصبح نظاما دقيقا وضئلا حيث تستهدف الأصوات ذات وزن مع الأخذ بعين الاعتبار قدرة استحواذ المنتخبين وحيلتهم،

إن "الفساد" في هذا السياق، مفهوم غامض بالنسبة لمعظم السكان الذين ينظرون إليه من زاوية الفعالية، إذ زاد الانتقال من الشراء الفردي المباشر إلى التفاوض الجماعي من فعالية النظام بكيفية لا يمكن إنكارها، ومع ذلك، فهل أصبح النظام أكثر أخلاقية؟ فالمشكل لا يمكن هنا بالنسبة المنتخبين الذين لا يستطيعون فك تطابق الشرعية ومستويات العمل، فلماذا يكون غير أخلاقي عندما يتلقى الفرد مبلغ ما من قبل حزب، وأخلاقيا عندما يتفاوض حزبان للحصول على بعض الامتيازات بالنسبة لمجموعة من الناخبين أو دائرة انتخابية؟ إذ توجد فجوة كبيرة بين التصريحات العامة والضحلة للفاعلين بمن فيهم ممثلي الدولة حول الحكم واستخدام المال في أنفسهم حيال ضرورة تبني الخطاب الملموس، يتمثل هذا الملموس كذلك في مبلغ مالي معين مساواة مع التفاوض لنيل امتياز معين.

ورغم أن البعض يرى بأن الفساد السياسي يتعلق بمجمل الانحرافات والمخالفات للقواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي (المؤسسات السياسية) في الدولة. ومع أن هناك فارق جوهري بين المجتمعات التي تنتهج أنظمتها السياسية أساليب الديمقراطية وتوسيع المشاركة، وبين الدول التي يكون فيها الحكم شمولياً ودكتاتورياً، لكن العوامل المشتركة لانتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في نسق الحكم الفاسد (غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم)،

<sup>1</sup>موسى بودهان، مرجع سابق، ص 27، 28.

ويرى أيضا بأن أشكاله وصوره ومظاهره تتمثل مظاهر الفساد السياسي في: الحكم الشمولي الفاسد، وفقدان الديمقراطية، وفقدان المشاركة، وفساد الحكام وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد ونقشي المحسوبية.

إلا أن البعض الآخر لا يعتبر عملية التفاوض لكسب مصلحة عامة فسادا حسب المفاهيم الأخلاقية، فيعتبر الناس- داخل نظام قائم على ربيع سياسة هامة- بأن أي فرد يريد الحصول على ريع واحد منها، ما عليه إلا أن يدفع، الفكرة بسيطة: وفي هذه الحال، لماذا يحصل على ذلك مجانا، على حساب الناخبين؟ أليس هذا عاديا أو بالأحرى أخلاقيا أن يكافئ المترشح أولئك الناخبين الذين يساعدونه على الصعود حسب مبدأ السلم.

ولتوضيح الفكرة أكثر، فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الاستشهاد ببعض المواقف والآراء بما فيها تلك الصادرة عن رؤساء الأحزاب السياسية عندنا مثل رئيسة حزب العمال، السيدة لويزة حنون، التي ترى أن تعديلات قانون الانتخابات لم تأت بالجديد ولم تعالج أو توقف الفساد بدليل أنها رفضت- حسب قولها- ترشيح المتجولين من أصحاب "الشكاير" سواء في تشريعات ماي 2007 أو في محليات نوفمبر من نفس السنة 2007. وقد أقرت لويزة حنون بخضوع هذه الأخيرة "انتخابات 29 نوفمبر 2007"، تحت طائل البرنسة، وقالت إن أشخاصا عرضوا على حزب العمال أموالا طائلة مقابل ترشيحهم في القوائم الانتخابية. وأوضحت أن أشخاصا "يتجولون بأكياس من الأموال في رحلات البحث عن يرشحهم للانتخابات المحلية"، وأن حزبها رفض هؤلاء، بعد أن اتصلوا بالمكاتب الولائية والبلدية، كما المقر المركزي، وأكدت أن أحزابا أخرى قبلت ترشيحهم مقابل "الشكاير"، معتبرة بأن سيطرة المال على الترشيحات يمثل "خطرا"، ودعت إلى معالجة الثغرات الموجودة في قانوني البلدية والولاية. وحسبها فإن هناك صعوبات جمة تكتنف إعداد القوائم بالنظر إلى الوثائق "التعطيلية" المطلوبة في ملفات الترشح على غرار شهادة الجنسية وشهادة السوابق العدلية، مضيفة أنه "كان يكفي اشتراط نسخة عن بطاقة التعريف الوطنية".

### الفرع الثاني-عوامل الفساد السياسي وآثاره

على غرار الأسباب والآثار الكثيرة للفساد عموما فإن للفساد السياسي أيضا أسباب وآثار عديدة، غير أننا وكما أشرنا سابقا سنتحدث فقط عن آثار ونتائج هذا الفساد في الفرع الثاني من هذا المطلب، من خلال بندين، الأول كرسناه للأسباب والثاني سخرناه للآثار، على أن يتم استعراض ذلك على النحو التالي:

### البند الأول-عوامل الفساد السياسي

للفساد السياسي عدة أسباب وعوامل يمكن إجمالها في النقاط التالية<sup>(1)</sup>:

1- عوامل سياسية: ويقصد من ذلك غياب الحريات العامة وتحجم مؤسسات المجتمع المدني وضعف الإعلام والرقابة.

2- أسباب اقتصادية: ويقصد بها ضعف الاستثمار وهروب رؤوس الأموال للخارج وقلة فرص العمل وزيادة مستويات البطالة والفقر.

3- أسباب اجتماعية: آثار الحروب ونتائجها والتدخلات الخارجية والتركيبات الطائفية والعشائرية والمحسوبيات والقلق الناجم عن عدم الاستقرار والعوز والفقر وتدني مستويات التعليم.

4- أسباب إدارية وتنظيمية تشمل الإجراءات المعقدة (البيروقراطية) وغموض التشريعات وتعددتها.

### البند الثاني- آثار ونتائج الفساد السياسي

للفساد السياسي عدة آثار يمكن إجمالها في النقاط التالية<sup>(2)</sup>:

1- التأثير على إجراءات العملية الانتخابية وعلى نزاهة نتائج الانتخابات مما يتيح الفرصة لوصول عناصر فاسدة في مجلس الأمة والمجلس البلدي والجمعيات المهنية والتعاونية لأنه يقع على عاتق هذه المؤسسات التشريعية قرارات سياسية واقتصادية واجتماعية مصيرية ومن خلال دخول الفاسدين لهذه المؤسسات تتخذ القرارات تبعاً للمصالح الشخصية.

2- يؤدي عدم نزاهة الانتخابات إلى عزوف المواطنين عن عملية الاقتراع وبالتالي غيابهم عن المشاركة في الأمور السياسية وعدم الثقة في النظام السياسي برمته.

3- الأيلولة الحتمية إلى الظلم والغبن وعدم المساواة وعدم تكافؤ الفرص بين المواطنين ويتخلل النظام الديمقراطي وبالتالي تنتشوه سمعة الدولة في الخارج.

4- زيادة الصراعات والخلافات في جهاز الدولة وبين الأحزاب المختلفة وذلك من أجل تحقيق المصلحة الخاصة بدلا من المصلحة العامة.

<sup>1</sup>فاضل عباس، الفساد السياسي الجديد، الحوار المتمدن-العدد: 1385، 21 نوفمبر 2005، ص 10.

<sup>2</sup>فاضل عباس، نفس المرجع، ص 12- 16.

5- التأثير السلبي على وسائل الإعلام وتحقيرها وجعلها بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد وعدم إعطائه لعب دورا مستقلا بعيدا عن التدخلات السياسية في شؤونه، سواء كان ذلك في مجال الحملات الانتخابية أو في المسيرة السياسية ككل.

6- الفساد ناتج عن حكومة ضعيفة وفي نفس الوقت يؤدي الفساد إلى إخفاق الحكومة في الداخل وإضعافها أيضا في الخارج، فنرى في الداخل عزوفا للشرفاء وأصحاب الكفاءات وتهافتا من الطامعين المتسلقين من أجل تحقيق المنافع وان كان ذلك التنازل على حساب مصالح والتفريط بمقدرات الأمة.

7- مع تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وانطوائها تحت مظلة العولمة برزت فئة جديدة أو نخبة من المهنيين ورجال الأعمال (وخاصة "الليبراليون الجدد") تسير في ركب الهيئات والمؤسسات الدولية وفي مجال التخصص والافتراض الخارجي والمعونة الخارجية وتحرير السوق والتجارة والسعي لدمج الاقتصاد الوطني بالاقتصاد العالمي الرأسمالي والشبكات المالية الدولية متناسين وقافزين عن الثوابت الوطنية والحاجات والمصالح الاقتصادية الوطنية وعدم إعطاءها أي اعتبار.

8- يتم إعطاء النخب السياسية عن طريق الفئات المذكورة بمنحها التسهيلات عقودا خاصة ومشاريع تموية كبيرة ويتحد ثلاثي أخطبوطي كبير يمثل المؤسسة المختصة بالدولة والشركات الدولية والمحلية المنتفذة والبيروقراطية الحكومية، ويترك الأمر للمكاتب الاستشارية بالشراكة مع النفوذ السياسي للحصول على العقود الاستثمارية الصحيحة وتسهيل مهمات رأس المال العابر.

9- تزايد عمليات النصب والاحتيال وتلاعب مستثمرين كبار بصفقات وهمية وشركات الأسهم والبورصات العالمية، وقد تهاوت شركات عملاقة وأفلست بنوك خاصة في الولايات المتحدة بما يسمى أزمة الرهن العقاري والتي طالت نتائجه معظم المؤسسات المالية الدولية في جميع أرجاء العالم.

10- المزوجة غير الشرعية بين السلطة والثورة، وأن القاسم المشترك لهذين القطبين أصبح الفساد وهو عقد قران سري فيما بين رجال الأعمال (البنس) والفئات البيروقراطية المتنفذة عن طريق الصفقات المشتركة ونهب المال العام.

للإشارة، فإن الفساد السياسي<sup>(1)</sup> يتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية في الدولة. وهناك فارق جوهري بين المجتمعات التي تنتهج أنظمتها السياسية أساليب الديمقراطية، وبين الدول التي يكون فيها الحكم دكتاتورياً، وتتمثل مظاهره في: فقدان الديمقراطية، وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد ونقشي المحسوبة وشراء الذمم وتزوير الانتخابات.

ويجدر التنكير في هذا المقام أن هناك من كتب في هذا الموضوع "الفساد السياسي" مؤلفاً بالكامل مثل: 1-فاضل عباس المؤلف العراقي سنة 2005 الذي انطلق في كتابه من العلاقة الرابطة بين المال والسياسة، قائلاً ما يلي:

علاقة المال بالسياسي علاقة قديمة ففي الإمبراطوريات والدولة القديمة الممتدة كان الحكام أو القياصرة يستخدمون المال لشراء الولاء لهم فقط حيث كانت تختلط في تلك الحقبة التاريخية الحواجز بين الدولة والحاكم ولكن اليوم تغير الوضع وأصبح المال يستخدم في السياسة بشكل واسع ودخلت أطراف أخرى غير الدولة في استخدام المال في العمل السياسي ويمكن لنا أن نلاحظ نحن في البحرين كيف استثمر بعض السياسيين العمل السياسي في الحصول على المال وهي ظاهرة جديدة وكذلك تعتبر شكلاً من أشكال الفساد الجديدة ويمكن أن نحدد العلاقة بين المال والسياسية كالآتي:

أولاً: استخدم بعض السياسيين المال بهدف شراء أصوات المواطنين في الانتخابات البلدية والنيابية. ثانياً: يسعى العديد من السياسيين وبعض الجماعات السياسية إلى تنظيم مؤتمرات أو احتفالات ليست ذات جدوى بالنسبة للمواطن ولكن الهدف منها هو الحصول على المال لمصالح خاصة أو حزبية ضيقة وهي طريقة جديدة لبعض المعارضين للحصول على الأموال من الدولة بطريق غير مباشر وبدون إحراج مع الناس (الجماهير)، فما هو الفرق بين أن يطلب سياسي من وزارة أو من الحكومة مبالغ كبيرة من اجل القيام بعمل مؤتمر أو احتفال لا يعنى المواطنين وبين وزير يبدد أموال وزارته في مشروعات ليست ذات أهمية حيوية للمواطنين فالحالتين فساد مالي وسياسي وما هو الفرق بين الوزير

الذي يحول مشروعات الوزارة إلى شركاته الخاصة وبين السياسي الذي يسخر أموال المؤتمر (من الدولة) إلى شركته الخاصة لتنظيمه؟ فالاثنتين حالات فساد مالي وسياسي والغريب أن بعض الأفراد والجماعات يتحدثون عن ضرورة المناقصات في المشاريع الحكومية بينما هم يخرجون الأموال من هذا الجيب إلى الجيب الآخر في السر وهذا يحدث في تنظيم المؤتمرات أو في إصدار نشرات إعلامية لبعض الجمعيات أو الاتحادات أو النقابات فهل هذه الشفافية التي نطالب بها؟

**ثالثاً:** لجا بعض الأفراد الذين يستثمرون العمل السياسي من أجل المال إلى تنظيم ورش وبرامج سياسية خارج البحرين والمطلوب طبعاً إن تدفع مؤسسات المجتمع المدني، المبالغ المطلوبة على ورش عمل ليست ذات جدوى للقوى السياسية أو المواطنين فما هي الجدوى من تنظيم ورش عمل حول الانتخابات البلدية أو النيابية خارج البحرين؟

إذا كنا نغنى كل يوم في جمعياتنا السياسية بمجرد الاختلاف مع الحكومة حول العمل البلدي في البحرين في الخمسينات؟ وحول أسبقية البحرين على الدول الأخرى! وهل نحن لا نستطيع إن نقيم هذه الورش في البحرين؟ أو إن المطلوب دول البحر الأبيض المتوسط حيث الهواء الطلق والعائد المادي الكبير، ولكن من الواضح إن هناك من يرغب إن يستفيد من هذه المرحلة كما استفادوا من المرحلة السابقة في عمل برامج ومشروعات تسخر العمل السياسي بهدف الحصول على المال.

فالفساد ليس مقتصرًا على الدولة والوزراء فقط فهو اليوم أصبح يشمل المعارضين وجماعات أخرى ولكن الملفت إن ما يحدث اليوم في البحرين من حالات فساد في أوساط بعض الجماعات السياسية هو حالة متقدمة جداً ففي الدول الأخرى كان المعارضون يتشدقون بالشعارات الديمقراطية وبتشكيل لجان حقوق الإنسان والمطالبة بالشفافية والمحافظة على المال العام ولكن بمجرد الوصول إلى الحكم يتجاهلون كل هذه الشعارات ويصبحون هم مركز الفساد ومصدر إهدار المال العام ولنا في تجربة الحزب الحاكم في إثيوبيا خير دليل وهو حزب معارض سابقاً وكان يطالب بالديمقراطية والشفافية واليوم يستخدم الرصاص لقتل المتظاهرين وينخر نظامه الفساد بينما غالبية الشعب الإثيوبي يعيش حالة الفقر ولكن نحن في البحرين تعجل بعض الأفراد في استثمار العمل السياسي لمصالحهم الشخصية والحزبية الضيقة وهم يدعون أنهم معارضون.

على المواطنين والقوى السياسية الانتباه جيداً لحالات الفساد السياسي والمالي الجديدة في المجتمع وعدم الانجرار وراء شعارات حزبية جوفاء لها مصالح أخرى فلقمة العيش والسكن والأمن

<sup>1</sup>فاضل عباس، المرجع السابق.

الاجتماعي هي أولا وأخيرا وكذلك علينا إن لا نفرق بين الوزير الفاسد والمعارض الفاسد فما هو الفرق بين إن يهدر وزير أموال وزارته وبين إن يهدر معارض أموال حزبه؟

لا يوجد فرق والاتنين يمثلان حالة فساد سياسي ومالي. فالمبالغ التي تصرف على مؤتمرات أو ورش بهدف الدعاية السياسية أو المناكفة لإفراد أو جماعات سياسية يجب إن تسخر لخدمة المواطنين فالمال الذي يبني سكناً لمواطن أو يشبع جائع أو يعالج مريض أو يساهم في مشروع البيوت الآيلة للسقوط وهي مسئولية المجتمع أفضل من إن يصرف على مؤتمرات لا يبقى منها إلا البيان الختامي ومن استغاد منها من خلف الكواليس.

حقيقة ما يحدث اليوم من حالات فساد جديدة هي مثيرة للإحباط العام فأصبح بعض السياسيين وبعض الجماعات السياسية تطلق التصريحات التي تزايد في الوطنية وتشكل اللجان والجمعيات الحقوقية ولكن كل ذلك بدون مصداقية وبدون فائدة حقيقة للمواطنين لأنها من جانب آخر لا يوجد في داخلها ديمقراطية بينما تطالب بالديمقراطية وتنتقد تقرير ديوان الرقابة المالية وتعتبره ناقص عن الحقيقة بينما هي ترفض الشفافية ومراقبة الديوان لمصادرهم المالية فهذه الجماعات سوف يذهب ما تبقى منها مع الزمن كما ذهبت شعارات وجماعات عديدة وبقي ذكرها في التاريخ فقط.

2- هناك أيضا من كتب في هذا الموضوع "الفساد السياسي" منطلقا من محاولة فهم ظاهرة الفساد في المجتمع الجزائري (1).

إذ رأى هذا الباحث من خلاله تقديم مقارنة من أجل فهم طبيعة ظاهرة الفساد السياسي في المجتمع الجزائري، وهذا من خلال بعدين أساسيين هما: البعد المؤسسي والبعد المجتمعي، يركز البعد الأول على المسار التاريخي، لتطور بؤر الاهتمام المتعلقة بإصلاح الدولة ونمط الحكم منذ الاستقلال، انطلاقا من البحث عن الشرعية ووصولاً إلى الحلم بالحكم الرشيد، مروراً بالمناداة بدولة القانون والديمقراطية. ويشير البعد المجتمعي إلى حصة المجتمع من المسؤولية، نتيجة تغلب بعض القيم السلبية المساعدة على انتشار الظاهرة.

3- وهناك أيضا من كتب في هذا الموضوع كذلك قائلا ما يلي (2): "شيء جميل أن تجلس الحكومة مع البطرونة والعمال لتقرير مصير الجزائر الاقتصادي.. لكن الذي ليس جميلا هو ادعاء البطرونة

<sup>1</sup> جميل بوبكر، محاولة لفهم ظاهرة الفساد في المجتمع الجزائري، الحوار المتمدن-العدد: 1385، 21 نوفمبر 2008.

<sup>2</sup> سعد بوعقبة، الفساد السياسي، جريدة الخبر ليوم 8 أوت 2015.

والنقابة بأنهما تمارسان الاقتصاد والنقابة ولا علاقة لهما بممارسة السياسة!.  
أولاً: اقتراحات البطرونة التي قدمتها إلى الحكومة كمطالب هي في العمق سياسية أكثر منها اقتصادية!. فحين ما تطالب البطرونة الحكومة بالعمو الضريبي فذاك هو السياسة وليس الاقتصاد. وعندما تطالب البطرونة الحكومة برفع الدعم عن بعض المواد فذاك سياسة وليس اقتصاد. والمطلوب من النقابة أن تمارس العمل النقابي فقط.. والمطلوب من البطرونة أن تمارس العمل الاقتصادي ولا تتدخل في السياسة أو تتدخل في السياسة وفق الأصول المتعارف عليها في التدخل في السياسة من طرف البطرونة في كل بلدان العالم. وليس كما هو حاصل عندنا. ثانياً: ما يعرفه الجزائريون عن تدخل البطرونة في السياسة بالجزائر هو أمر خرج من حالة التدخل في السياسة إلى حالة ممارسة جزء من البترونة للفساد السياسي الذي ارتقت ممارسته إلى حالة الجرائم السياسية!. وليس ممارسة الفساد السياسي فقط.

كل الناس يتذكرون كيف مارست بطرونة الجزائر قبل عام ونصف الفساد السياسي الذي ارتقى إلى حالة الجريمة السياسية من خلال اقدم هذه المنظمة على عزل رئيسها السابق وتعيين رئيس جديد لأن الرئيس السابق لم يوافق على استعمال المال الخاص في تزوير ارادة الشعب. وتم ابعاد رئيس البطرونة السابق وتعيين من يقوم بالمهمة. هذا الرئيس الحالي للبطرونة هو الذي يقول: إنه يخدم التنمية والاقتصاد ولا يتدخل في السياسة وبطلب من الرأي العام أن يصدق ذلك!. مأساة البلاد ليست في حكومة تمارس الفساد السياسي أكثر مما تمارس الاقتصاد بالسياسة. وفي نقابة تفعل كل شيء في الفساد السياسي والاقتصادي ولا تفعل أبداً العمل النقابي.

حتى الإعلام الحكومي أصبح يتناغم مع الفساد السياسي لثلاثي البطرونة، الحكومة، النقابة، فقد سمعنا أن وزير الاتصال وجه جائزة رئيس الجمهورية للصحفي المحترف إلى اقتصاد الفساد فطلب من الصحفيين الذين يترشحون للجائزة بأن ينجزوا موضوعات حول النموذج الجزائري للتنمية؟! هكذا والله.. وكأن في الجزائر نموذجا ناجحا للتنمية ويحتاج لأن يثمنه الصحفيون بمقالات شيتاوية!. يأخذون بها الجوائز. وزير الإعلام لا يعرف بأن النموذج الجزائري للتنمية هو أسوأ نموذج في إفريقيا.

### المطلب الثاني-الفساد الإداري



حسب بعض المؤلفين، يعد الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد ذلك أن الإدارة تمثل المحرك الرئيسي في حركية الدولة بسلطاتها وأجهزتها وهيئاتها ومؤسساتها. والفساد الإداري يتمثل في التصرفات غير القانونية والتعقيدات البيروقراطية وأخطاء القطاع العام المؤدية إلى عدم تحقيق أهدافه في تقديم أفضل الخدمات العامة إلى الشعب وبالأخص الخدمات الأساسية...

ويتعلق الأمر هنا بالقائمين على شؤون الإدارات وبكل ما يتصل بمظاهر الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظفين العامين أثناء تأديتهم وظائفهم في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات. فالفساد يعكس عدم أهليتهم للمسؤولية بحكم تدني أخلاقياتهم وتغليبهم للمصالح الخاصة على المصالح العامة والمحسوبية... نتيجة تقهقر الكفاءات الإدارية والفنية...

وإذا كان الفساد الإداري جزء لا يتجزأ من الفساد عموماً وفي مقدمته الفساد السياسي، والفساد الاقتصادي، والفساد الاجتماعي والمالي... فإن هذه الأنواع من الفساد مجتمعة تشكل في مضمونها السبب الرئيسي للفساد الإداري<sup>(1)</sup>.

وكل أنواع الفساد الأخرى فإن الفساد الإداري ظاهرة عالمية شديدة الانتشار تأخذ أبعاداً واسعة وتتداخل فيها اعتبارات كثيرة وتتوسم بعوامل مختلفة تصعب التفرقة بينها بل وتتباين درجة توغليها وانتشارها من مجتمع إلى آخر<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>M. Palmer, Breaking the Real Axis of Evil: How to Oust the Worlds Last Dictators by ، أشار إليه عصام عبد الفتاح . 2050 (Oxford: Roman and Littlefield Publishers, 2003) pp.8-9. مطر، الفساد الإداري "ماهيته - أسبابه - مظهره"، ط1، دار الجامعة الجديدة، /مصر، 2015، ص 7. وكذلك راجع: -كايد كريم الركيبات، الفساد الإداري والمالي "مفهومه، آثاره، قياسه وجهود مكافحته"، دار الأيام للنشر والتوزيع/عمان، سنة 2014، ص23-26. -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، استراتيجيات محاربة الفساد الإداري والمالي "مدخل تكاملي" دار الأيام، 2014، ص 11-260.

<sup>2</sup>عبد الرحمان الهيجان، مرجع سابق، ص 203-265. وكذلك: -عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 8-10. -الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، الجزئين الأول والثاني، ط1، دار الأيام للنشر والتوزيع/عمان، سنة 2016، ص7. -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 11-260.

والفساد الإداري آفة مجتمعية عرفتتها المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ ظهور الإنسان على وجه البسيطة وحتى يومنا هذا. وهي اليوم موجودة في كافة المجتمعات الغنية والفقيرة، المتعلمة والأمية، القوية والضعيفة. فظهورها واستمرارها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية يعتقد في قرارة نفسه أنه ليس له حق فيها ومع ذلك يسعى إليها. ويترتب على تقشي هذه الظاهرة أضراراً جسيمة وعلى كافة الأصعدة وتأتي آثارها السيئة على مجالات الحياة كافة الحاضرة والمستقبلية. ولذا فهو يلجأ إلى وسائل غير سوية للوصول لها، منها إقصاء من له أحقية فيها، ومنها أيضاً الحصول عليها عن طريق رشوة من بيده الأمر أو عن طريق آخر هو المحسوبية أو الوساطة عند ذوي الشأن.

هذه الآفات المجتمعية التي يطلق عليها في مجملها مسمى "الفساد الإداري" جاهد الكثير من المجتمعات الحديثة للتخلص منها وعقاب المتسبب فيها، لأنها عقبة كأداء في سبيل التطور السليم والصحيح والصحي لتلك المجتمعات. ولذا اعتبر ارتفاع مؤشر الفساد الإداري في أي مجتمع كدليل على تدني فعالية الرقابة الحكومية وضعف القانون وغياب التشريعات الفعالة، في الوقت الذي اعتبر فيه انخفاض مؤشر الفساد كدليل على قوة القانون وهيئته وفعالية التشريعات ووجود رقابة فاعلة ومؤثرة.

والفساد الإداري كظاهرة توجد نتيجة لغياب المعايير والأسس التنظيمية والقانونية وتطبيقها وسيادة مبدأ الفردية، مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة العامة وموارد الدولة من أجل تحقيق مصالح فردية أو مجموعاتية أو حزبية على حساب الدور الأساسي للجهاز الحكومي، مما يؤثر في مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص لدى المواطنين وطالبي الخدمة العامة.

وقد ظهرت العديد من الدراسات التي اتخذت من قضية الفساد عنواناً لها، قدم فيها الباحثون عرضاً لصور الفساد ومظاهره، وتحليلاً لهذه الظاهرة في محاولة جادة وصادقة من جانبهم لكشف وتعرية هذه الظاهرة والدعوة لمكافحتها والحد من انتشارها، خاصة وأن الفساد تحول من ظاهرة محلية إلى ظاهرة عالمية تستوجب التعاون الدولي (حكومات، برلمانات، منظمات غير حكومية، رجال أعمال، وسائل الإعلام المختلفة، القطاع الخاص) لمواجهتها وإبداء قدر أكبر من الاهتمام بإعادة النظر في الترتيبات الحالية لمواجهة الفساد، ووضع استراتيجيات يتم تحديثها باستمرار لضمان مواجهة

المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة ولم تقتصر هذه الجهود على الدول المتقدمة، وإنما شملت أيضا الدول النامية التي تعاني اقتصاداتها ومجتمعاتها من تفشي هذه الظاهرة بصورة أكبر مما تعانيه الدول المتقدمة، حتى أضحي موضوع الفساد يحظى بالأولوية في قائمة اهتمامات الحكومات في الدول النامية<sup>(1)</sup>.

وقد سبق أن أثرنا في هذا الشأن العديد من الأسئلة، منها: هل الفساد ظاهرة حديثة أم قديمة قدم الإنسانية لارتباطها بالاجتماع الإنساني؟ ثم هل الفساد ظاهرة وطنية أم عالمية؟ وكيف تتم مكافحتها؟ هل بالقانون؟ وإذا كان بالقانون فما هي السياسة الجنائية المثلى التي يتوجب إتباعها في مكافحتها؟ وهل اللجوء إلى التجريم وتشديد العقوبة يعد كافيا لمواجهة الفساد، أم أن هناك وسائل الضبط الاجتماعي الأخرى لها دور في مكافحة الفساد؟، إذا كان الفساد ظاهرة اجتماعية فما هو الدور الذي تقوم به العلوم الأخرى؟ ماذا عن علم الاجتماع؟ هل يقوم بدراسة هذه الظاهرة كظاهرة اجتماعية لمعرفة الأسباب المترتبة على ذلك؟،

ماذا عن العلوم الأخرى ربما حتى علم النفس خاصة علم النفس الإداري؟، ثم هل مكافحة الفساد وطنيا تعد كافية، أم أن هذه الظاهرة عالمية وتحتاج لجهود دولي؟، ما هو الدور الملقى على كاهل المجتمع الدولي؟، هل المجتمع الدولي اتخذ ما يلزم من الإجراءات وما يكفي من صياغة الاتفاقيات لمكافحة الفساد؟، ماذا عن اتفاقية مكافحة الفساد التي وضعتها الأمم المتحدة؟، خاصة وأن بلادنا وقعت عليها؟، ثم هل الفساد ظاهرة فردية تخص الفرد نفسه بانحرافه الذاتي وسلوك شخصي؟، أم إنها ظاهرة جماعية تخص مجموعة بعينها لانحرافها وسلوكها الجماعي؟، ثم هل الفساد له علاقة بالجريمة المنظمة؟،

وما هي صور هذا الفساد وكيف يتم تبييضها؟، هل الرقابة المالية والإدارية تلعب دورا في مواجهة الفساد؟، ماذا عن تعدد أجهزة الرقابة؟، ماذا عن التشدد في الرقابة؟، هل هناك دراسات قام بها مختصون لتحديد ما إذا كان التشدد في التجريم قد انعكس إيجابيا على ظاهرة الفساد؟، وما هو حجم

<sup>1</sup>لمزيد من التفصيل، راجع: -عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 8-10. -الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص 7. -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 11-260.

هذه الظاهرة؟، وماذا عن المنظمات التي أصبحت تعطي لنفسها تقييم للدول كمنظمة الشفافية العالمية؟، وما هي المعايير التي تستخدم للتقييم، وإلى أي مدى هي دقيقة؟.

وفي إطار المسعى الشامل لبحثنا سنحاول من خلال هذا الفرع إلقاء الضوء على الفساد الإداري بصفة خاصة لبيان مفهومه وتوضيح أسبابه وأنواعه ومظاهره وانعكاساته وآثاره على الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، وكذا على وسائل وآليات مكافحته إن على المستوى الدولي أو الوطني. على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره بالنحو التالي:

### الفرع الأول- تعريف الفساد الإداري:

إذا كان المفكرون والمؤلفون والكتاب والنقاد والفلاسفة ورجال القانون وعلماء الاجتماع والإدارة والاقتصاد قد اختلفوا كثيرا بشأن إيجاد تعريف دقيق وواضح للفساد بصفة عامة، كل حسب الزاوية التي ينظر من خلالها ولأسباب متعددة، فإنهم مختلفون أكثر فيما يخص تعريف الفساد الإداري وتبين مفهومه بصفة خاصة، مما يعني وجود إشكالية حقيقية لدى الباحثين في إيجاد تصور دقيق للفساد بصفة عامة والتعبير عن كنهه بطريقة متماثلة<sup>(1)</sup>.

لكن هذا لا يمنع ولا يحد من استعراض جملة من التعارف التي قيلت بخصوص الفساد الإداري، على أن يتم ذلك بالنسق التالي:

1- "الفساد الإداري هو إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهد فتحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة ومنه: -إصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية، -التريح"<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>مزيد من التفصيل راجع: -البشير على أحمد الترابي، مفهوم الفساد وأنواعه في ضوء نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة، شبكة المعلومات، آخر اطلاع 2 سبتمبر 2009. -خالد بن شديد الهماش، الفساد الإداري، جريدة الرياض، العدد 14443، لسنة 2008. -سعاد عبد الفتاح محمد، الفساد الإداري والمالي، شبكة المعلومات، آخر اطلاع 6 سبتمبر 2009. -عبد الرحمان الهيجان، مرجع سابق، ص 203-265. -حسني عايش، الفساد عوامله وسبل التصدي له، دراسات عربية، دار الطليعة، بيروت، المجلد 33، العددان 11 و 12، 1997، ص 96-111. -مخائيل جونستون (ترجمة محمد البهنسي)، البحث عن تعريفات حيوية للسياسة وقضية الفساد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، اليونيسكو، العدد 149، ص 21-59.

<sup>2</sup>راجع: -منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها. حالة دراسية من دولة عربية، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط1، 2001، ص 9. -حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، "مجلة جامعة دمشق"، جامعة دمشق، المجلد 18، العدد 1،

2- "الفساد الإداري هو السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق". كما يمكن تعريفه بأنه "عدم الالتزام المتعمد بمبدأ تنحية المصالح الشخصية جانباً في اتخاذ القرارات الإدارية"<sup>(1)</sup>.

3- "الفساد الإداري هو استغلال المنصب لتحقيق أهداف شخصية على حساب المصالح العامة وسوء استخدام الموارد العامة لتحقيق مصلحة أو منفعة شخصية دون وجه حق"<sup>(2)</sup>.

4- "الفساد الإداري هو مصطلح يشير إلى حالات انتهاك مبدأ "النزاهة إلى جانب إشارته إلى معان أخرى كالشر، المرض، وفقدان البراءة أو الطهارة"<sup>(3)</sup>. 5- "الفساد الإداري هو إقناع شخص مسؤول عن طريق وسائل خاطئة كالرشوة مثلاً بانتهاك الواجب الملحق على عاتقه"<sup>(4)</sup>.

6- وقد عرفه القانون الهندي بأنه "كل موظف يقبل أو يحصل أو يوافق على استلام أو يحاول الحصول من أي شخص لنفسه أو لأي شخص آخر، أي نوع من المكافآت غير المشروعة كدافع للقيام بأداء خدمة نفعية، أو بإجراء مضايقة لشخص ما أثناء ممارسته لنشاطاته الرسمية"<sup>(5)</sup>.

7- كما عرفه البعض بأنه "تصرف وسلوك وظيفي سيئ فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية"<sup>(6)</sup>.

2002، ص 445-469. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب سابقاً وحالياً أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1994، ص 39-40. - أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار الشعب، 1976، ص 5. - الأمانة العامة لوزراء الداخلية العرب، وثائق الدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مكافحة الفساد الإداري، تونس من 1 إلى 3 ديسمبر 1987، ص 4. - عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، منظور تطبيقي، دار النشر والتوزيع، عمان، 1995، ص 301. - عمار طارق عبد العزيز، الفساد الإداري، وطرق معالجته، المركز العراقي للأبحاث، 2006، ص 3.

<sup>1</sup>كايد كريم الركيبات، مرجع سابق، ص 23-26.

<sup>2</sup>علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 14، 24.

<sup>3</sup>صلاح الدين فهمي محمود، مرجع سابق، ص 39-40.

<sup>4</sup>عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 8-10.

<sup>5</sup>قانون أشار إليه الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص 7.

<sup>6</sup>راجع: -منقذ محمد داغر، مرجع سابق، ص 9. -حسن أبو حمود، مرجع سابق، ص 445-469. صلاح الدين فهمي محمود، مرجع سابق، ص 39-40. -أحمد رشيد، مرجع سابق، ص 5. -عاصم الأعرجي، مرجع سابق، ص 301. -عمار طارق عبد العزيز، مرجع سابق، ص 3. أشار إليهم عصام عبد الفتاح مطر، ص 12-24.

8- وعرفه البعض الآخر بأنه "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز، ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة" (1).

9- كما عرفه أيضا جانب من الفقه بأنه "كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي من جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس سلبا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي" (2).

10- وعرفه كذلك جانب آخر من الفقه بأنه "كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي من جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس سلبا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي" (3).

11- وعرفه اتجاه فقهي ثالث بأنه "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية، والمكاسب الاجتماعية، وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية" (4). وفي رأي بعض المؤلفين، يمكن التركيز، هنا، على أربعة اتجاهات من الناحية التحليلية يركز كل منها على أحد جوانب المفهوم وذلك على النحو التالي (5):

**الاتجاه الأول:** تناول هذا التعريف الخروج عن المسؤوليات الوظيفية العامة ويضم مجموعة تعريفات فيري أحد الباحثين أنه خروج موظف عن مقتضيات الوظيفة العامة والقواعد المحددة لها يتعين عليه

1 انظر: -منقذ محمد داغر، المرجع السابق، ص 9. -حسن أبو حمود، المرجع السابق، ص 445-469. -صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 39-40. -أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 5. -عاصم الأعرجي، المرجع السابق، ص 301. -عمار طارق عبد العزيز، المرجع السابق، ص 3.

2كايد كريم الركيبات، ص 23-26. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 7. -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 14، 24.

3علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 14، 24.

4كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 23-26.

5-الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 29 و 42.

الالتزام بها رغبة في تحقيق نفع له على حساب هذه الوظيفة، أما مكملان فيري أن الموظف العام يرتكب الانحراف عندما يحصل على نقود أو خدمة في مقابل قيامه بعمل يجب عليه القيام به بحكم وظيفته بدون مقابل (1).

ويلاحظ هؤلاء المؤلفون أن التعريفات المشار إليها أعلاه تركز على أن الفساد الإداري الرشوة فالموظف يهبط بالوظيفة إلى مستوى السلعة التي يتاجر بها، إذ يؤدي خدماته لمن يدفع ويحجبها أو يعوقها عن لا يدفع وهنا تتم التفرقة بين المواطنين وتسيئ إلى العلاقة بين الدولة ومواطنيها. واختلال الثقة بين الإدارة الحكومية وموضوعياتها. ونرى أن هذه التعريفات لا تؤدي إلى المفهوم المقصود إذ تؤدي إلى خلط بين الفساد والرشوة وإن الأخيرة ما هي إلا احد مظاهر الفساد(2).

**الاتجاه الثاني:**يشمل مجموعة من المفاهيم تركز على تعريف الفساد بأنه إدخال لمنطق السوق أو المشروع الاقتصادي على الوظيفة العامة فيرى جاكوب فإن كلافيرون أن الانحراف يعني تعسف الموظف بالسلطة المرتبطة بالمنصب الذي يشغله من أجل تحقيق دخل أكبر على حساب الجماهير، ويشبه هذا الموظف في تعامله مع الجماهير البائع الذي يتمتع بوضع احتكاري يمكنه من استغلال الجماهير. وهذا لا يتمثل في الحصول على المال بل الولاء والتأثير وفاء بالتزامات الأسرة والعائلة أو تجمع رسمي. فيرى لكل حالة فساد سعرا خاصا بها يدفعها الراشي للموظف المرشحي(3).

**الاتجاه الثالث:**يشمل مجموعة من التعريفات الخاصة بالفساد الإداري وربطها بالخروج عن المصلحة العامة فيرى جيمس سكوت أن الفساد الإداري هو إدراك القواعد الرسمية في سبيل تكوين أنماط معينة من النقود والتأثير لتحقيق مصلحة خاصة(4).

<sup>1</sup>راجع : -منقذ محمد داغر، المرجع السابق، ص 9. -حسن أبو حمود، المرجع السابق، ص 445-469. صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 39-40. -أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 5. -عاصم الأعرجي، المرجع السابق، ص 301. -عمار طارق عبد العزيز، المرجع السابق، ص 3.

<sup>2</sup>عبد الستار ناصر السوداني، مفهوم الفساد الإداري ومظاهره، جريدة الصباح، العدد 1766، 2009. -أحمد إبراهيم أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب "أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية"، الرياض، المجلد 11، العدد 21، 1417هـ، ص 91-107. -وكذلك عمار طارق عبد العزيز، المرجع السابق، ص 4. -صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 40-41. -عاصم الأعرجي، المرجع السابق، ص 301.

<sup>3</sup>كايد كريم الركيات، المرجع السابق، ص 23-26.

<sup>4</sup>علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 14، 24.

أما "براسز" يعرف الفساد بأنه ممارسة الموظف للسلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة.

وبالرغم من أن هذه التعريفات أكثر دقة من الناحية النظرية إلا أنها تأخذ الصيغة القانونية الواضحة حيث تجعل الفساد مرادفاً لفكرة التعسف في الحق.

**الاتجاه الرابع:** ويشمل مجموعة تعريفات ترتبط مع السلوك غير الخلقى. فيعرف أحد الباحثين الفساد الإداري بأنه الخروج عن القواعد والمعايير الأخلاقية لتحقيق مآرب خاصة غالباً ما تكون على حساب المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

وجاء في تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته". ويقرر البعض<sup>(2)</sup> أن من أهم المناهج الفكرية لدراسة الفساد الإداري ما يلي:

**أولاً: المنهج القيمي:** يعتمد هذا المنهج على النظام في تحديده لمفهوم الفساد الإداري، وعلى هذا النحو فقد عرف الفساد الإداري على أنه "القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة والتي تخدم المصلحة العامة". كما عرف على أنه "فقدان السلطة القيمي وبالتالي إضعاف فاعلية الأجهزة الحكومية"<sup>(3)</sup>.

وجاءت التعاريف السابقة مؤكدة قوة العلاقة بين النظام القيمي والانحرافات التي تحصل في إجراءات العمل وإهمال المصلحة العامة بهدف تحقيق مصالح شخصية قد تكون فردية أو جماعية. وعلى الرغم

<sup>1</sup> عبد الستار ناصر السوداني، المرجع السابق. وكذلك: -أحمد إبراهيم أبو سن، المرجع السابق، ص 91-107. -عمار طارق عبد العزيز، المرجع السابق، ص 4. -صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 40-41. -عاصم الأعرجي، المرجع السابق، ص 301.

<sup>2</sup> انظر: -ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري، مفهومه وأسبابه ومظاهره، جريدة النبا، العدد 80، 2006. -أحمد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 26-28. -ساهر الكاظم مهدي، الفساد الإداري، أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، شبكة المعلومات، آخر اطلاع 31 أوت 2009. -باسم فيصل الدليمي، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين، وسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1999، ص 1 وما بعدها. - أشار إليهم عصام عبد الفتاح مطر، ص 20.

<sup>3</sup> كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 23-26.



مما توضحه هذه التعاريف والمستندة إلى المنهج القيمي إلا أن هناك عدة مآخذ على هذا المنهج لعل من أهمها<sup>(1)</sup>:

1. لم يحدد مستوى النظام القيمي الذي قد يتم الانحراف عنه فهو عالمي مقرر ومعترف بشرعيته على نطاق واسع أم هو أي نظام قيمي مطبق في أي مجتمع فإذا كان النظام عالمياً تبرز صعوبة تحديد أسسه ومعالمه بصورة دقيقة أما إذا كان المقصود أي نظام قيمي ملتزم من قبل المجتمع فهنا تبرز مفاهيم نسبية متغيرة بسبب وجود فوارق بين المنظم القيمي الملتزمة من قبل الأجهزة الإدارية في دول العالم.

2. ومن أهم ما يؤخذ عليه أيضاً هو عدم ثبات مفهوم القيم ونسبيته وصعوبة التحقق منه. وبموجب هذا المنهج فإن الانحراف القيمي المتجسد بشكل سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي المعتمد والتي تمارس داخل الجهاز الإداري تؤدي إلى بروز ظاهرة سلبية يطلق عليها الفساد الإداري<sup>(2)</sup>.

ثانياً - **منهج المعدلين الوظيفيين**: برز هذا المنهج لتوضيح مفهوم الفساد الإداري نتيجة للانتقادات التي تعرض لها المنهج القيمي. ويؤكد أغلب المؤلفين والمنظرين في هذا المنهج على أن الفساد الإداري هو "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية"<sup>(3)</sup>.

ويتفق التعريف السابق مع تعريف بعض الباحثين لمفهوم الفساد الإداري حيث عرف على أنه "الحالة التي يدفع فيها الموظف نتيجة لمحفظات مادية أو غير مادية غير قانونية للقيام بعمل ما لصالح مقدم الحوافز وبالتالي إلحاق الضرر بالمصالح العامة. وعليه فإن هذا المنهج وضع أسس نوعاً ما قابلة للقياس وهناك سهولة كبيرة في التحقق منها أكثر من المنهج القيمي.

<sup>1</sup>علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 14، 24.

<sup>2</sup>انظر: -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 17، 24. -كايد كريم الركيات، المرجع السابق، ص 23-26. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 7. -أحمد عبد الرحمن، ص 26-28. - باسم فيصل الدليمي، المرجع السابق، ص 1 وما بعدها.

<sup>3</sup>Wernerm, simcha. **New dictator in the study of administrative corruption**, Public administration review, Vol, 43: 1983, p 15.

وهنا يبرز سبب ظهور الفساد الإداري بشكل واضح وفقا لهذا المنهج من خلال ممارسة سلوكيات منحرفة تماما عن قواعد العمل وإجراءاته المتبعة في النظام الإداري نتيجة لحصول الموظفين المسؤولين عن تنفيذ تلك القواعد والإجراءات على مغريات من قبل جهات وأطراف أخرى. وعلى الرغم من إيجابيات هذا المنهج إلا أنه لا يخلو من السلبيات ولعل من أهمها: 1. إن حدوث ظاهرة الفساد الإداري ليس بالضرورة أن يكون مرتبطا بحوافز غير مشروعة تقدم من قبل أطراف أخرى فقط بل قد يكون السبب في حدوثها اندفاعات ذاتية عند الموظفين تكون لصالحهم. 2. إن ظاهرة الفساد الإداري قد لا يعود سببها الرئيسي قصور ونواقص في قواعد العمل الملزمة في الأجهزة الإدارية وإنما قد تعزى لأسباب أخرى مثل الجوانب القيمية وعلى الرغم مما جاء به المنهج السابق إلا أنه لم يخلو من الهفوات<sup>(1)</sup>.

**ثالثا: منهج اللامعديين:** يعتبر هذا المنهج من المناهج المعاصرة لتوضيح مفهوم الفساد الإداري حيث اعتمد على المنهج القيمي أيضا في وضع بعض المفاهيم معتبرا من غير الممكن إهمال المنهج القيني إذ يرتكز مؤيدي هذا المنهج في مفاهيمهم على اعتبار "الفساد الإداري ظاهرة لا تقتصر على الممارسات الفردية بل تعتمد على أكثر من ذلك فتأخذ طابعا نظاميا يسعى لتكريس النفس والاستمرار وليس التقاني الذاتي مع حركة تقدم المجتمع"<sup>(2)</sup>.

ووفقا لهذا المنهج عرف الفساد الإداري بأنه "حصيلة الاتجاهات والأنماط السلوكية المتأصلة ليس فقط في الهياكل الإدارية بل في المجال الاجتماعي ككل وفي النمط الحضاري وفي قلوب وعقول الموظفين المدنيين والمواطنين على حد سواء".

وقد اعتمد البعض معيار الرأي العام لتحديد مفهوم الفساد الإداري ويعد هذا المعيار الحديث نسبيا، وقد قصد من اعتماده تجنب الانتقادات التي وجهت إلى المعايير الأخرى للفساد الإداري، وذلك باللجوء إلى الرأي العام ليحدد بطريقته ما يراه فاسدا من تصرفات الإداريين وما لا يراه كذلك، لتكون النتيجة بعد ذلك

<sup>1</sup>Caiden and caiden. administrative corruption, Public administration review, Vol, 37, Jan: 1977

أشار إليه عصام عبد الفتاح مطر، ص 21-23.

<sup>2</sup>Dobell, j. Patrick. The corruption of state American political science review, Vol, 72: 1978.

أشار إليه عصام عبد الفتاح مطر، ص 21-23.

أن الفساد ثلاثة أنواع لكل منها تعريفه الخاص، وهي<sup>(1)</sup>:

- الفساد الأسود: وهو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إدانته وضرورة معاقبة مرتكبيه.
- الفساد الأبيض: وهو ذلك السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبيه.
- الفساد الرمادي: المتوسط بين النوعين السابقين، ويكون هذا في الحالات التي يطالب فيها عناصر معينة من المجتمع إدانة مرتكبة، في حين يبقى الرأي مترددا في ذلك.

ومع أن السعي في اعتماد هذا العيار جاء لتجنب الانتقادات التي وجهت إلى غيره، إلا أنه انتقد هو الآخر من قبل بعض الباحثين، ومن ذلك أن الرأي العام يتذبذب في كثير من الأحيان، فعند انكشاف فضيحة من فضائح الفساد نجد الرأي العام يتشدد ويقوى، ولكنه يضعف مع مرور الوقت وربما يتسامح أخيراً، ثم إن هناك إشكالية في تحديد الأشخاص الذين يجب اعتماد رأيهم بوصفهم يشكلون عموم المجتمع، هل هم الراشدون؟ أم الناخبون المسجلون؟ أم العينة الخاضعة للاستبانة؟ أم غير هؤلاء؟

ويمكن انتقاد هذا المعيار بافتقاره إلى القدرة على التعامل مع الصور المستحدثة للفساد، فلو فرضنا ظهور شكل جديد من أشكال الفساد الإداري الذي لا معرفة لجمهور الناس به، فإن هذا يعني أنه سيبقى مشروعاً إلى أن يتم تشكيل رأي عام حوله، ومن ثم تصنيفه ضمن الأنواع الثلاثة سابقة الذكر، فإذا تبين أنه خطير فإن هذا يعني أن يتحمل الجهاز الإداري والمالي كل تبعاته في الفترة التي لم يكن ثمة رأي عام فيه، هذا إذا سلمنا أن الرأي العام لن يخضع لصور من الضغط والتأثير الذي توجهه وجهة معينة تخدم القادرين على التأثير فيه إن سلبا أو إيجابا في مثل هذه القضايا.

وهناك بعض التعاريف التي أوردتها الأدبيات الإدارية والاقتصادية منها أن الفساد يعني إساءة استعمال السلطة لتحقيق مكسب خاص. -الفساد هو تلك الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي تعود بالفائدة على الموظف العام، فيسمح لهم بالتهرب من القوانين والسياسات، سواء باستخدام قوانين جديدة أو بإلغاء قوانين قائمة، تمكنهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية.

وجاء في تعريف البنك الدولي، الذي يرى أن الفساد هو: الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقوانين والقواعد والأنظمة المرعية، من أجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين وغير الحكوميين، عن طريق الإمداد المحظور وغير الصريح للفساد بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين.

<sup>1</sup>مصطفى خواص، الفساد السياسي في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء: انعكاساته وآليات مكافحته، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019، ص 45.

وعموماً، يمكن القول بأن الفساد الإداري من أشد صور الفساد تأثيراً وخاصة في المجتمعات النامية، ومن أخطر صور الفساد الإداري أو الوظيفي الاختلاس أو الاستيلاء أو تسهيل الاستيلاء على أموال الدولة إضافة إلى قبول الرشوة لتدخل في الثروات الخاصة لموظفي الدولة بهدف تسهيل إنهاء مصالح المواطنين، كما يمكن القول بأنه ينطوي على مجموعة من العناصر تتمثل في: -سلوك غير سوى مخالف للقانون واللوائح والتعليمات والأخلاق. -الفاعل هو الموظف العام بالحكومة أو شركات قطاع الأعمال. -هدف الفساد هو تحقيق مصلحة خاصة للموظف أو لذويه على حساب المصلحة العامة كما قد تكون المصلحة الخاصة مادية أو أدبية. -خطر الفساد هو الإضرار بالمصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو الثقافية للمجتمع.

يتضح من العناصر السابق عرضها، ارتباط وقوع الفساد الإداري بالموظف العام، وقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعريفاً محدداً لمقصود الموظف العام، فنصت في المادة الثانية (أ) منها أنه "يقصد بتعبير - موظف عمومي- أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص".

#### الفرع الثاني - أنواع الفساد الإداري ومظاهره (1):

للفساد الإداري، في حد ذاته، عدة مظاهر وأنواع يمكن حصرها في الآتي:

1- الفساد العرضي: وهو الفساد الذي يحدث عند قاعدة الهرم الحكومي من قبل صغار الموظفين وغالباً ما يعبر عن سلوك شخصي أكثر منه تعبيراً عن نظام عام ومثال ذلك، حالات الاختلاس على نطاق محدود أو تلقي الرشوة الخفيفة أو سرقة أدوات مكتبية وما إلى ذلك.

2- الفساد المنتظم أو النظامي: وهو الذي يحدث حين تتحول إدارة المنظمة إلى إدارة فاسدة بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة من الفساد يستفيد ويعتمد فيها كل عنصر على الآخر مثال ذلك، شبكة الفساد التي تضم مدير الدائرة ومدراء المشاريع والمدير المالي والتجاري. وهذا هو أخطر أنواع الفساد الإداري باعتباره يدار من رأس الهرم الحكومي

3- الفساد الشامل: وهو النهب الواسع للمال العام عن طريق الصفقات الوهمية وتحويل الممتلكات العامة إلى مصالح خاصة وبحجم كبير. ويمارس هذا النوع من طرف القمة المترتبة على رأس الهرم

<sup>1</sup>راجع: -عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 307-336، -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 46، 53. -كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 41-47. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 48.

وإجمالاً فإن القاسم المشترك بين كافة هذه التقسيمات هو وحدة الهدف المتمثل في تحقيق أقصى المنافع الخاصة من الوظيفة العامة وبطرق غير مشروعة.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مفهوم الفساد، وتحديد مدى اعتبار السلوك والفعل المرتكب ممثلاً للفساد من عدمه، إنما يختلف من عصر لآخر ومن مكان إلى مكان آخر، ويرجع ذلك إلى أن مفهوم الفساد إنما هو مركب ومتشابه ومطاط، إضافة إلى ذلك يرتبط الفساد بعدة معايير تختلف من مجتمع إلى آخر والتي من أبرزها المعايير الاجتماعية والقانونية.

ويلاحظ في هذا المقام أن الفساد كظاهرة لا يقتصر على القطاع العام ذلك أنه ظاهرة يمكن أن توجد في كافة أنواع القطاعات والمجتمعات فهذه الظاهرة لا تقتصر على البيروقراطية الإدارية داخل القطاع العام، ولا على دفع واستلام الرشاوى أو التوسط فيها، فالفساد يمكن أن يوجد في ظل جميع الديمقراطيات سواء الحكومات النامية أو المتقدمة منها، الرأسمالية أو الشيوعية أو الاشتراكية، الديمقراطية أو الديكتاتورية .

إضافة إلى ذلك، لا يقتصر الفساد على القطاع الحكومي أو العام فالقطاع الخاص تقع فيه الكثير من حالات الفساد الأكثر فداحة من فساد القطاع العام، ويرتبط الفساد بوقوعه في القطاع الخاص بمدى القوى الاحتكارية الموجودة به، فكلما زادت القوة الاحتكارية وحرية التصرف، وتضاءلت قوة الرقابة والمحاسبة، كلما قويت شوكة الفساد والمفسدين في القطاع الخاص.

للعلم فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد اتفقت مع حقيقة وجود الفساد في كل من القطاعين العام والخاص، حيث تناولت في موادها العمل على مكافحة الفساد في كل من هذين القطاعين، فقد نصت المادة الثامنة والخاصة بالقطاع العام (الحكومي) على أنه:

"1-تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد".

كما نصت في مادتها الثانية عشر والخاصة بالقطاع الخاص "1- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومنتاسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير".

ومن مظاهر الفساد الإداري كذلك والتي يمكن أن يطلق عليها اصطلاح (الفساد الناعم) عدم احترام مواعيد العمل في الحضور والانصراف، تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار، الامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار الوظيفة (١).

### المطلب الثالث - الفساد الأخلاقي

يتمثل الفساد الأخلاقي في مجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوكيات الأفراد الشخصية وتصرفاتهم وعلاقاتهم في المجتمع كالقيام بإعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى خارجية دون إذن إدارته، أو أن استغلال السلطة لتحقيق مآرب شخصية على حساب المصلحة العامة أو ممارسة المحسوبية بشكلها الاجتماعي دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة.

ومع غياب الضوابط القيمية لسلوك الأفراد، تلج العلاقات بينهم في دوامة مخيفة من الفوضى والاضطراب الذي يهدد بتفكك بنى المجتمع وانهيار دعائمه المعنوية وينعكس سلبا بالنتيجة على مسيرة تطوره وبلوغ أهدافه. أي بعبارة أخرى هذا النوع من الفساد يهدد البنيان القيمي والروحي للمجتمع، وخطورته تكمن في صعوبة ضبطه وتحجيمه ناهيك عن عمق تأثيره وخطورته على المدى البعيد. ويجدر التذكير في هذا المقام أن هناك من كتب في هذا الموضوع "الفساد الأخلاقي" مؤلفا بالكامل مثل: أمل الرفاعي المؤلفة السورية سنة 2012 التي انطلقت في كتابها من الأسئلة التالية: هل توصل المرء إلى تعريف دقيق للفساد ولمسبباته؟ وما هو الأسلوب الأفضل لمعالجة الفساد بجميع أشكاله؟ قائلة ما يلي: "للفساد أوجهه المتعددة؛ فهناك الفساد السياسي الذي قد يتفشى في الأجهزة الحكومية، وهناك الفساد الإداري الذي قد يتفشى في المؤسسات والإدارات العامة، لكن مما لا شك فيه، أن أسوأ أشكال الفساد هو الفساد الأخلاقي!" (٢)

<sup>1</sup> راجع: علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 46، 53. -كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 41-47. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 48. -عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 307-336.

<sup>2</sup>: أمل الرفاعي، الفساد الأخلاقي، على الموقع التالي: <http://nashiri.net/articles/intellect-and-philosophy/5157-2012-05-26-08-39-54-v15-5157.html>، تم الاطلاع عليه يوم 18 / 12 / 2018

قد يكون بالإمكان إصلاح الفساد الذي تقشّى في الأجهزة الحكومية؛ بأن يتم إجراء التعديلات في القوانين والأنظمة والديساتير، وقد يكون بالإمكان إصلاح الفساد في الإدارات العامة؛ بإجراء التغييرات، وبمسائلة وبمعاقبة وبإبعاد عناصر الفساد، لكن ليس من السهل جدًّا إصلاح الفساد الأخلاقي، رغم أنه الفساد الأخطر الذي من شأنه أن يُقوّض المجتمعات، وهو الفساد الذي يُصيب النفوس والذي يتغلغل فيها أشبه بمرض عُضال قد يصعب على أمهر الأطباء معالجته والقضاء عليه.

كيف ومن أين يبدأ الفساد الأخلاقي؟ يبدأ مثل هذا الفساد عادة عندما يُقدم الشخص على ارتكاب كل ما يُخالف الفضائل والمبادئ الدينية، والتقاليد والأخلاقيات وحتى القوانين، مُعللاً جميع تصرفاته بعبارة "من الذي يهتم؟ المجتمع بكامله فاسد من حولي"... وبأن يكون شعاره في التعامل "الغاية تُبرر الوسيلة" وبأن يؤمن بأن "البقاء للأقوى وليس البقاء للأصلح". ولن يكون من السهل على المرء عندما يتعثر ويخطو الخطوة الأولى نحو بؤرة الفساد، التي هي أشبه بهواية شديدة الانحدار، أن يتراجع وأن يوقف انحداره السريع نحو عمق تلك الهاوية!

صحيح أن المرء حينذاك يعيش نتيجة خياراته ويدفع ثمنها، لكنه بذلك سوف يُسيء إلى المجتمع وليس فقط إلى نفسه.

وقد أثبتت التجارب الإنسانية على مرّ العصور بأن معالجة هذه المشكلة الاجتماعية تحتاج إلى تضافر جهود الفرد مع من حوله من باقي أفراد المجتمع، لأن الفرد لا يعيش منعزلاً، وبأن صلاح النفوس لا يمكن أن يتم إلا بدافع الإيمان الذي هو السبيل إلى تغلب المرء على نزواته وعلى دوافعه نحو الفساد، وبأنه طوق النجاة والوسيلة التي تساعد على السير في طريق الصلاح والهداية، والتي تقودها أيضاً إلى السكينة وإلى راحة الضمير.

ولا بدّ أن نُشير هنا بأن علينا لو أردنا معالجة هذه المشكلة الاجتماعية الخطيرة التي بدأت تتفاقم بحيث أصبحت عبئاً على مجتمعنا المعاصر؛ أن نبحث عن الدوافع وعن المُسببات التي قد تدفع المرء إلى الفساد الأخلاقي، هناك العديد من الأسباب التي قد تدفع الشخص إلى الفساد منها: - الجهل والعفلة، - الفقر والفاقة، - الظلم وغياب العدالة الاجتماعية.

وعلينا أن نعمل على إزالة مثل هذه المُسببات من مجتمعاتنا، وهو الأمر الذي يجب أن يبدأ منذ المرحلة الأولى في حياة المرء، تلك المرحلة التي تتكوّن فيها شخصيته، بحيث يَعمد الأهل إلى غرس المبادئ الأخلاقية في أولادهم منذ نعومة أظفارهم، وعلى أن يكونوا أيضاً مثُلهم الأعلى في ذلك، ثم يلي ذلك مرحلة التوجيه في المراحل التعليمية، التي يجب أن يكون دورها مُكملاً لدور التوجيه الذي يتم في المحيط العائلي، ويجب ألا تقتصر مهمة المؤسسات التعليمية على التدريس وإنما على نشر الوعي والثقافة الاجتماعية لدى الطلاب؛ بغية تأهيلهم إلى دخول المجتمع وهم يتمتعون بالإرادة، وبإمكانية التغلب على كل ما قد يتعرضون إليه من مُغريات، وبالمقدرة على تجاوز كل ما قد يعترضهم من عقبات، ومن ناحية أخرى لا بدّ لنا من السعي لتقديم العون لمن قد تجعلهم الفاقة ينحرفون عن الطريق السوي، وأن نعمل جاهدين على منع الظلم وعلى إزالة كل مُسببات عدم العدالة الاجتماعية، واستغلال الإنسان للإنسان، أليس هذا ما تأمرنا به جميع الأديان؟! قد نكون بذلك قد عملنا على إصلاح الفساد الأخلاقي، وهو الفساد الذي يؤدي إلى مختلف أشكال الفساد الأخرى، وقد نكون أيضاً قد تمكنا من التوصل إلى مجتمع فاضل، وكل منا يعلم جيّداً بأن صلاح المجتمعات لا يكون إلا بصلاح أفرادها.

ومع اتفاقنا الكامل مع هذه الأستاذة المحترمة على أن الفساد الأخلاقي يؤدي إلى كل أنواع الفساد الأخرى كما تفضلت هي، لكن من الضروري التنبيه إلى أن الفساد السياسي هو المسؤول الأول عن استمرار كافة أنواع الفساد إذا لم يكن هو المسؤول الأول عن وجودها ونموها الطفيلي البشع.

#### المطلب الرابع - أنواع أخرى للفساد

مما لا شك فيه أن للفساد أشكال وصور ومظاهر وأنواع أخرى للفساد من غير ما ذكرنا آنفاً، ولضرورة التنسيق بين مكونات بقية هذه الأشكال والصور والمظاهر والأنواع المتمثلة على الخصوص في أربعة، قسمنا المطلب الرابع هذا إلى أربعة فروع يمكن استعراضها على النحو التالي<sup>(1)</sup>:

<sup>1</sup> للاطلاع أكثر حول أنواع الفساد انظر: -عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 307-336. -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 46، 53. -كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 41-47. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 48. طبعا مع مرجعة أحكام اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، -روبرت كليتجارد "robert klitgard" عام 2003، التعاون الدولي لمكافحة الفساد، صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، التمويل والتنمية، المجلد 35، العدد 1 مارس 1998، ص 3-6، -سليمان عبد



### الفرع الأول- الفساد المالي

ويتمثل في مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحاباة وتفتيش المحسوبة في التعيينات الوظيفية.

### الفرع الثاني- الفساد الرياضي

وقد تغلغل هذا الفساد في الكثير من الأوساط والنوادي والجمعيات الرياضية، وهناك الفساد الاقتصادي، التجاري والجبائي، الذي نهش الجسم الاقتصادي في عمومه للأمة فأنهك روحها وشل حركتها، ولكن مما لاشكّ فيه أن أسوأ أشكال الفساد وأخطرها على الإطلاق هو الفساد الأخلاقي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث- الفساد التراكمي:

أهم ما تعانيه ادارات الدولة هو الفساد التراكمي نتيجة غياب الرقابة الادارية الصارمة وغياب مبدأ الثواب والعقاب، فالتجاوزات القانونية والمالية للمسؤول يشجع كل موظف في مؤسسات الدولة على ارتكاب تجاوزات مماثلة، مما يؤدي إلى تراكم الفساد، وزيادة انتشاره في ادارات الدولة. ومن انواعه الرشوة، الاختلاس، والسرقه، والمحسوبية<sup>(2)</sup>.

المنعم، ظاهرة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 5-7. وكذلك د. سامر مؤيد، الفساد الإداري: صور شتى لخطر داهم/ مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية.

<sup>1</sup> سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 5-7. وكذلك د. سامر مؤيد، المرجع السابق.

<sup>2</sup> لمزيد من التفصيل، راجع: -عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 39. -الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص 7. -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 75-139-227. -أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7-8. -صادق الأزرقى العراقي، المرجع السابق. -عبد الحفيظ عبد القادر الشبخلي، مرجع سبق ذكره، ص 10. -احمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 45.

الفرع الرابع - الفساد الخارجي:

الفساد ليس ظاهرة محلية لصيقة بالأنظمة السياسية أو الدول فقط، فقد يكون الفساد عابرا للحدود ومصدره شركات متعددة الجنسيات ومنظمات دولية حكومية وغير حكومية. وتمارس العديد من الشركات العالمية الكبرى التي تمتد عبر الحدود العديد من السلوكيات التي تشكل صورا للفساد الخارجي كاللجوء للضغط على الحكومات من أجل فتح الأسواق لمنتجاتها أو من أجل الحصول على عقود امتياز لاستغلال الموارد الطبيعية أو إقامة البنى التحتية، كما قد تلجأ إلى أساليب الرشوة للمسؤولين في المناصب العامة لضمان الحصول على هذه الامتيازات، أو لتصريف بضائع فاسدة أو غير مطابقة للمواصفات. وتبرز السلوكيات الفاسدة لبعض الشركات متعددة الجنسيات خاصة في ظل الدول التي تمر في مراحل انتقالية أو في الأقطار حديثة الاستقلال. ونظرا لما يمكن أن يلحقه الفساد من أضرار ليس على المستوى المحلي فحسب بل وأيضا على المستوى الدولي خاصة في ظل التوجه نحو حرية التجارة وحرية المنافسة، فقد لجأت العديد من الدول والمنظمات الدولية والكتل الاقتصادية الدولية إلى إبرام

ومن الاتفاقيات الدولية الأخرى اتفاقية الأمريكتين لمكافحة الفساد، واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد، كذلك بادرت بعض الدول الإفريقية لبلورة اتفاقية لمقاومة الفساد. وتساعد الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف ضد الفساد على إنجاح جهود مكافحة الفساد في مختلف الدول كما تضيفي الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي بتنفيذ مبادئ مكافحة الفساد.

وهنا نؤكد، مرة أخرى، أن أشكال وصور ومظاهر الفساد كثيرة ومتنوعة إلى درجة لا يمكن حصرها بشكل كامل ودقيق فهو يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها، فقد يمارسه فرد أو جماعة أو مؤسسة خاصة أو مؤسسة رسمية وطنية أو محلية، وقد يهدف لتحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو مكسب اجتماعي. وقد يكون الفساد فردي يمارسه الفرد بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد أو جهات أخرى، وقد تمارسه مجموعة بشكل منظم ومنسق، ويشكل ذلك أخطر أنواع الفساد فهو يتغلغل في كافة بنیان المجتمع سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا ورياضيا وصحيا وإداريا وإنسانيا وماليا وتجاريا ودينيا وأخلاقيا وتربويا وتكوينيا وعلميا....

فبينما رأى بعض المختصين أن أشكال وصور ومظاهر الفساد كثيرة ومتنوعة إلى درجة لا يمكن حصرها بشكل كامل ودقيق، يرى آخرون أنه رغم كثرة وتشعب مظاهر وأشكال الفساد إلا أن

البعض الآخر رأى تلخيص أهمها في الآتي<sup>(1)</sup>: 1- الرشوة: وهي دفع المال للموظف أو المسئول مقابل تقديم الخدمات أو تخفيض الضرائب أو الحقوق أو الرسوم الجمركية أو الحصول على التراخيص وغيرها من الامتيازات والتعاملات الغير قانونية وكذا ما يدفع للمسؤولين الحكوميون لإنجاز واجبات قانونية مناطة بهم.

2- استخدام المنصب العام للحصول على امتيازات خاصة دون وجه حق. 3- التلاعب في المناقصات العامة من حيث: \*التكليف المباشر للمقاولين دون الخضوع للتنافس عبر مناقصة عامة معلنة . \*إرساء المناقصات على مقاول بعينه وعدم إتاحة الفرصة لتنافس حقيقي مما يؤدي إلى حرمان الآخرين.

\*تنفيذ تلك الأعمال بتكلفة مالية مبالغ فيها بشكل كبير مما يؤدي إلى العبث بالمال العام. \*رداءة تنفيذ تلك الأعمال نتيجة عمليات الفساد.

4- المحاباة والمحسوبية: وانتشار الوساطة في التعيينات والترقيات الحكومية وبيع الدرجات الوظيفية بعيداً عن الكفاءة وبذلك ينعدم مبدأ تكافؤ الفرص في الحصول على الوظيفة العامة.

5- استنزاف المال العام وضياع الإيرادات العامة للدولة: من خلال منح التراخيص والإعفاءات الضريبية والجمركية لأشخاص وشركات بدون وجه حق وكذا التهرب الضريبي.

6- العبث بقطاع النفط وعدم الوضوح في المعلومات المتعلقة بكميات التصدير وكذا أسعار البيع مما يؤدي إلى تحقيق فوارق مالية كبيرة يتم التحايل عليها بالاعتماد الإضافية وكذا في عقود الامتياز وغيرها. 7- التنفيذ العشوائي للمشاريع خارج إطار الموازنة العامة والخطط التنموية. 8- استغلال المال العام لتحقيق مصالح سياسية وانتخابية.

وليس هذا فقط بل هناك من حاول إجمال أهم أنواع وأشكال وصور ومظاهر الفساد، بكيفية أخرى، على النحو التالي: أولاً- الفساد من حيث القصد، ثانياً- الفساد من حيث الحجم، ثالثاً- الفساد من حيث الانتشار، رابعاً- الفساد من حيث الطبيعة والممارسة. فهناك: 1. الفساد الصغير ( Minor Corruption) (فساد الدرجات الوظيفية الدنيا)، 2. الفساد الكبير (Gross Corruption) (فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين)، 3. الفساد المنتظم أو النظامي systematic corruption:

<sup>1</sup> أنظر: علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 46، 53. -كايد كريم الركيات، المرجع السابق، ص 41-47. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 48. طبعاً مع مراجعة أحكام اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

4. الفساد الدولي International Corruption :- (فساد صغير Minor Corruption)، 5. الفساد المحلي Domestic Corruption، :- المحاباة Favoritism، وهناك فرض المغارم (الابتزاز) Black Mailing، 6. العمولات Commission. -التهرب من الضرائب. -التهرب الجمركي. -بيع المناصب العامة مقابل مالي (1). يتضح مما سبق عرضه أن ظاهرة الفساد ظاهرة اجتماعية تتسع في مفهومها لتشمل كافة المجالات والميادين والقطاعات العامة منها والخاصة.

ويقول بعض المختصين (2) أن أخطر أنواع الفساد هو ذلك النوع المنظم والمدار من السلطة وإن كانت جميع الأنواع المتقدمة تحدث آثارا ضارة وانعكاسات سلبية بل وخطيرة على المجتمع. وإجمالاً فإن القاسم المشترك بين هذه التقسيمات هو (وحدة الهدف المتمثل في تحقيق أقصى المنافع الخاصة من الوظيفة العامة وبطرق غير مشروعة). كل ذلك إلى جانب فساد جديد هو "الفساد الاجتماعي والبيئي": وهو فساد عادة ما يحصل للبيئة وللمجتمع عامة بسبب أفعال الناس وتصرفاتهم، ومن أشكال هذا الفساد انتشار الغازات السامة في الهواء بسبب الحروب وما يستخدم فيها من أسلحة فتاكة، وكذلك انبعاثات السيارات والمصانع التي تسبب زيادة غاز ثاني أكسيد الكربون وغيره وتأثيراته السلبية على البيئة وطبقة الأوزون، وقد قال تعالى: "ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ" (3).

<sup>1</sup> حول هذه الأنواع أنظر: -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 46، 53. -كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 41-47. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 48.

<sup>2</sup> حول هؤلاء المختصين راجع: علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 14، 24. -كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 23-26. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 7.

<sup>3</sup> سورة الفرقان، الآية 41.

## الفصل الثاني:

### أسباب الفساد ومؤشرات قياسه وآثاره

#### المبحث الأول- أسباب الفساد

المطلب الأول- الأسباب العامة للفساد

المطلب الثاني- الأسباب الخاصة للفساد

#### المبحث الثاني- مؤشرات قياس الفساد

المطلب الأول- مؤشرات قياس الفساد

المطلب الثاني- كاشف الفساد

#### المبحث الثالث- آثار الفساد

المطلب الأول- الآثار على النواحي الاجتماعية

المطلب الثاني- الآثار على النواحي الاقتصادية

المطلب الثالث - الآثار على النواحي الإدارية

والتنظيمية

المطلب الرابع- الآثار على النواحي السياسية

#### المبحث الرابع - نماذج من آثار الفساد بالجزائر

المطلب الأول- قضية سوناطراك

المطلب الثاني- قضية بنك الخليفة

سنحاول معالجة مواضيع هذا الفصل انطلاقاً من تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، بحيث يتضمن المبحث الأول الأسباب والعوامل والظروف الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وانتشارها، ويتضمن المبحث الثاني مؤشرات ومعايير قياسه أما المبحث الثالث فهو مخصص لمعالجة الآثار السلبية والخطيرة المترتبة على ظاهرة الفساد بغرض مكافحته أو التقليل من حدته.

### المبحث الأول- أسباب الفساد:

يعد الفساد من الجرائم الصعبة الاكتشاف وغالباً ما يتم الفساد عن طريق وسطاء ولا يكون مباشراً، ولذلك من الطبيعي جداً أن تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وكذا ظروف تفشيها في المجتمعات بالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوك إنساني سلبي تحركه المصلحة الذاتية، ويمكن إجمال مجموعة من الأسباب والعوامل والظروف، بعضها أسباب وعوامل وظروف عامة مرتبطة بكافة أنواع الفساد وبعضها الآخر أسباب وعوامل وظروف خاصة متعلقة بصنف أو نوع محدد من الفساد كالفساد الإداري، ولمتطلبات المنهجية العلمية والبحث الأكاديمي قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، نضمن الأول الأسباب والعوامل والظروف العامة الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد، ونشحن الثاني بالأسباب والعوامل والظروف الخاصة المساهمة في انتشار هذه الظاهرة. على أن يتم كل ذلك بالنحو التالي:

### المطلب الأول- الأسباب العامة للفساد

مما لا شك فيه أن الأسباب والعوامل والظروف العامة الكامنة وراء ظهور وانتشار ظاهرة الفساد كثيرة ومتعددة وبالتالي لا يمكن حصرها أو إجمالها في نقاط معينة أو محددة، غير أن ذلك لم يمنع بعض المختصين الذين ذهبوا في تحليلاتهم ودراساتهم إلى حصرها الصنف العام المرتبط بكافة أنواع الفساد "الأسباب والعوامل والظروف العامة الكامنة وراء ظهور وانتشار ظاهرة الفساد" في خمسة أسباب، يمكن استعراضها من خلال الفرعين التاليين كما يلي<sup>(1)</sup>:

### الفرع الأول- الأسباب السياسية والقضائية للفساد

سنفصل الأسباب المنطوية تحت عنوان الفرع الأول هذا من خلال بندين على النحو التالي:

### البند الأول- الأسباب السياسية

<sup>1</sup> للاطلاع أكثر حول هذه الأسباب أنظر: -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 55، 62. -كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 35-36. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 74-103.

من الاسباب السياسية التي تؤدي الى نقشي ظاهرة الفساد هو ضعف الممارسة الديمقراطية وشيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان يسهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة وفي النظم الديمقراطية تكون هناك جهة رقابية خارج سيطرة السلطة التنفيذية تستطيع المحاسبة على أية تجاوزات مالية وإدارية، كما ان قلة الوعي السياسي وعدم معرفة الآليات والنظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة بالإضافة الى عدم وجود عامل الخبرة والكفاءة لإدارة شؤون الدولة يزيد من ظاهرة انتشار الفساد.

### البند الثاني- الأسباب القضائية:

عدم استقلالية القضاء يؤدي الى انتشار ظاهرة الفساد بمستوى عالي، حيث يلاحظ في معظم البلدان المتقدمة استقلالية القضاء عن عمل وأداء النظام السياسي وهو ما يعطي أبعاداً سليمة تتمثل بالحكم الصالح، فاستقلالية القضاء مبدأ هام يستمد أهميته من وجود سلطة قضائية مستقلة نزيهة تمارس عملها بشكل عادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على عموم المجتمع دون تمييز وإشاعة العدل بين أفراد المجتمع. وللمزيد من التفصيل في هذا الخصوص، يمكن مراجعة بعض الدراسات الأكاديمية السابقة التي تناولت الأسباب العامة والخاصة، الداخلية والخارجية، لانتشار هذا الوباء عموماً<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني - الأسباب الاجتماعية والإدارية والرقابية:

سنتناول الأسباب التي تضمنها الفرع الثاني هذا من خلال ثلاثة بنود على النحو التالي:

#### البند الأول - أسباب اجتماعية

تتمثل لأسباب الاجتماعية في التركيبة السكانية والولاء العائلي، مما يؤثر على انتشار الوساطة وهي تنتشر في مجتمعات البلاد العربية وذلك لان الحياة الاجتماعية تتقبلها ولا تعتبرها فساداً، بل يتم تقديم العون على استمرارية مثل هذا النوع من الآفات وإيجاد المبررات الشرعية لها.

#### البند الثاني - أسباب إدارية وتنظيمية:

وتتمثل في تشابك الاختصاصات التنظيمية للوحدات الإدارية وغياب الأدلة الإجرائية المنظمة للعمل وعدم وضوح الاختصاصات والمسؤوليات الوظيفية والاعتماد على الفردية والشخصية في العمل، مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة العامة، وعدم عدالة توزيع المناصب.

#### البند الثالث - الأسباب الرقابية:

<sup>1</sup>أنظر: -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 55، 62. -كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 35-36. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 74-103.

يظهر الفساد في حالة ضعف الدور الرقابي وعدم القدرة على ممارسته، وعدم تطبيق القانون بالإضافة الى عدم تفعيل صلاحيات الأجهزة الرقابية على أعمال الجهاز التنفيذي ومحاسبة المقصر على المخالفين وضعف المسؤولية الإدارية عن الأعمال الموكلة لها أو المحاسبة عليها، والقصور الحاد في استخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة في نظم الرقابة.

### المطلب الثاني- الأسباب الخاصة للفساد:

مما لا ريب فيه أن الأسباب والظروف والعوامل الخاصة المساعدة على تقشي ظاهرة الفساد هي الأخرى كثيرة ومتعددة غير أن بعض المختصين حاولوا، وبشكل عام، توزيع هذه الأسباب والظروف والعوامل إلى نوعين الأمر الذي جعلنا نخصص لهما فرعين سنستعرضهما كما يلي<sup>(1)</sup>:

### الفرع الأول- البنى الحكومية المتناحرة

لقد ركزنا هنا على البنى الحكومية المتناحرة، لكن ينبغي عدم إغفال عوامل أخرى مثل:

- تركيز السلطة بيد صناع القرار وهم عملياً غير منتخبين من طرف الشعب.
- غياب الديمقراطية أو عجزها.

العجز المعلوماتي: ويشمل:

-انعدام الشفافية في الحكومة (حرية المعلومات) في صنع القرار،

-احتقار أو إهمال ممارسات حرية الكلام أو الصحافة،

-ضعف المساءلة وانعدام الإدارة المالية الملائمة

الفرص والمحفزات وتشمل:

-عمليات استثمار كبيرة للأموال العامة،

-انخفاض رواتب الموظفين الحكوميين

الظروف الاجتماعية وتشمل:

-النخب الأنانية المنغلقة وشبكات المعارف،

-كون السكان أميين أو غير مهتمين وعدم قابلية الرأي العام على انتقاء الخيارات السياسية.

العجز القانوني ويشمل:

-ضعف سلطة القانون،

<sup>1</sup> حول هذه الأسباب أنظر: -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 55، 62. - كايدي كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 35-36. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 74-103.



-ضعف المهن القانونية،

-عدم كمال العملية الانتخابية،

-حملات انتخابية مكلفة يتجاوز الإنفاق فيها المصادر الاعتيادية للتمويل السياسي،

-غياب الرقابة الكافية للحد من الرشى أو التبرع للحملات الانتخابية.

ففي هذا الصنف الخاص المتعلق بنوع محدد من الفساد كالفساد الإداري، نجد أيضاً تعدد وتنوع أسباب انتشار هذا الفساد على المستويين الوطني والدولي، ذلك أن التقصير في تطبيق القوانين والتعليمات من خلال أجهزة الدولة المختلفة وعدم فاعلية الرقابة الداخلية، والتساهل والتغاضي عن أخطاء الموظفين العموميين وتعدد الإجراءات الحكومية واحتياجها إلى فترة زمنية طويلة لأدائها، والشعور بعدم الانتماء للمجتمع، جميعها مسببات لانتشار الفساد في المجتمعات الداخلية.

إلا أنه وباعتبار أن الفساد يعتبر ظاهرة ممتدة، فإنه قد ظهرت مجموعة من الأسباب التي ساهمت في امتداد وانتشار هذه الظاهرة على المستوى الدولي، ذلك أن ظهور التكتلات الاقتصادية الكبرى واتجاه الدول إلى تحقيق الأسواق المفتوحة في ظل الاتفاقيات الدولية وكذا مشاركة بعض المستثمرين برؤوس الأموال بحرية بين الدول، كل ذلك قد ساهم في انتشار الجريمة المنظمة التي تتعدى حدود تلك الدول، وأصبح التأثير السلبي لظهور الفساد في أي دولة يمتد أثره للدول الأخرى المتعاملة معها.

### الفرع الثاني - الاحتكارات وضعف آليات المساءلة والعقاب<sup>[1]</sup>.

استنتجا مما سبق يمكن تحديد أسباب الفساد الإداري في ما يلي: 1-سيطرة الحكومة على معظم المشروعات والمعاملات الخاصة واحتكار معظم الخدمات الأساسية. 2-بقاء القيادات لمدة طويلة في المؤسسات مما يؤدي إلى نمو شبكة المصالح والتحايل على دورات العمل. 3-ضعف المساءلة العامة. 4-طول دورات العمل وكثرة الإجراءات والمستندات المطلوبة وعدم وضوحها للمواطن. 5-تدهور مستويات الأجور وغياب مبدئي الأمانة والشرف.

6-تلاشى الحدود بين الخطأ والصواب خاصة في مراحل العمل للحصول على الخدمة بحيث أن الكثير مما يعد إثماً وليس له شريعة أصبح مباحاً: -فالرشوة أصبحت بمثابة الإكرامية أو بدل الانتقال . والسمسرة أصبحت حق مكتسب ومشروع.

7-ضعف الرقابة المجتمعية.

<sup>1</sup> انظر: -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 55، 62. -كايد كريم الركيبات، المرجع السابق، ص 35-36. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 74-103.

إجمالاً يمكن القول أن ظاهرة الفساد ترجع في انتشارها إلى نوعين من العوامل، الأولى منهما تتمثل في مجموعة العوامل الداخلية التي تحركها القوة الاجتماعية المؤثرة من كبار المسؤولين والمستثمرين ورجال الأعمال بالدولة، والثانية هي مجموعة العوامل الخارجية والمتمثلة في الشركات متعددة الجنسيات والمنظمات المالية الدولية ذات التأثير واسع النطاق على مختلف المجتمعات.

المبحث الثاني - مؤشرات قياس الفساد:

لا يوجد مقياس مباشر أو معيار واحد للفساد إلا أنه توجد عدة طرق غير مباشرة ومعايير كثيرة لكشف عن الفساد ومدى تفشيه في المجتمعات والمؤسسات وبالنظر إلى تعدد الممارسات الفاسدة تعتمد طرق الكشف عن الفساد على مصادر متعددة منها: الصحف والمجلات وشبكات الانترنت ودراسة حالات من الإدارات التي يحتمل انتشار الفساد فيها كإدارات الجمارك والشرطة، إلى جانب الاستبيانات العامة والتقارير والإحصاءات الصادرة عن المنظمات والمؤسسات الدولية والاقليمية. هذا ولمتطلبات المنهجية قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب. على أن يتم استعراضها بالنحو التالي:

المطلب الأول - مؤشرات قياس الفساد:

لقد أنشأت منظمة الشفافية الدولية Transparency International (TI) في برلين مؤشراً دولياً لقياس الفساد - وتعده كل 5 سنوات - يسمى (الرقم القياسي للشفافية الدولية) يساعد المستثمرين الأجانب على معرفة مدى تفشي الفساد في الدول المختلفة، إذ يمنح خبراء المنظمة كل دولة درجة تتراوح (1- 10)، درجات؛ بمعنى أن الدولة إذا حصلت على تقدير 10 درجات فهذا يعني أن هذه الدولة نظيفة تماماً من عمليات الفساد، أما الدولة التي تحصل على تقدير أقل من خمس درجات فهذا يعني أن جميع الأعمال والصفقات في هذه الدولة خاضعة للفساد والرشوة، وبناء على استطلاع مؤشرات الفساد الذي أجرته المنظمة في عام 2003 غطى هذا المؤشر 133 دولة، حصلت 70 دولة منها أقل من خمس درجات، وجاءت الدول النامية في المراكز الأخيرة، فعَدَّت أكثر الدول فساداً، أما على مستوى الدول العربية، فإن الوضع لم يتحسن في كثير منها منذ عام 1985، بل على العكس قد حدث تراجع في بعض الدول العربية<sup>(1)</sup>.

إن قياس الفساد بلغة الإحصاءات ليس أمراً سهلاً طالما أن المشتركين فيه ليسوا متعاونين في هذا الصدد. وتقدم المنظمة العالمية للشفافية وهي منظمة رائدة في مجال محاربة الفساد ثلاثة معايير تقوم بتحديثها سنوياً لقياس الفساد وهي: مؤشر إدراك الفساد (القائم على آراء الخبراء حول أحوال

<sup>1</sup>أنظر: -خلفي علي و خليل عبد القادر، قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته- دراسة اقتصادية حول الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 2، 2009، ص 243-260. وكذلك كايد كريم الركيات، المرجع السابق، ص 87-150. السابق، ص 35-36. -الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 74-103.

البلدان الفاسدة)، والبارومتر العالمي للفساد (القائم على استطلاعات مواقف الرأي العام وخبرتهم مع الفساد، واستطلاع دافعي الرشى الذي يبحث في استعداد الشركات الأجنبية لدفع الرشى. كما تقوم المنظمة العالمية للشفافية بنشر تقرير دولي حول الفساد على موقعها [www.globalcorruptionreport.org](http://www.globalcorruptionreport.org). كما يقوم البنك الدولي كذلك بجمع معلومات مختلفة حول الفساد وينشره على موقعه

[www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/datatools.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/datatools.htm) والذي يشتمل على مجموعة من المؤشرات الحكومية على الموقع [www.worldbank.org/wbi/governance/data.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html).

تقوم المنظمة العالمية لمراقبة الفساد بإجراء استطلاعات لإدراك وجود الفساد بين آونة وأخرى. وبحسب آخر استطلاع للمنظمة أجرته في عام 2005 فإن أقل 10 دول فساداً في العالم هي (حسب الترتيب الأبجدي باللغة الإنجليزية): أستراليا، النمسا، الدنمارك، فنلندا، آيسلندا، نيوزلندا، النرويج، سنغافورة، السويدوسويسرا. وبحسب الاستطلاع المذكور فإن أكثر 9 دول فساداً (حسب حالات النهب للثروة من قبل السلطة الحاكمة) هي: بنغلاديش، تركمانستان، تشاد، ساحل العاج، غينيا الاستوائية، نيجيريا، هايتي.

ولكن نتائج ذلك الاستطلاع قد تكون موضع جدل لأنها تقوم على الإدراك الموضوعي. فتوفر التكنولوجيا المتطورة في الدول التي يعدها جمهور الرأي العام "الأقل فساداً" قد يساعدها على إخفاء الفساد عن أعين شعبها أو على جعل ممارسات الفساد تبدو شرعية. وبحسب استطلاع الإدراك تعد ولايات مسيسيبي وداكوتا الشمالية ولويسيانا من أكثر الولايات المتحدة فساداً. بينما تعتبر ولايات هامبشاير وأوريغون ونبراسكا أقلها فساداً. وتأتي أكبر ولايتين وهما كاليفورنيا وتكساس في الوسط، إذ تأتي كاليفورنيا بالمرتبة 25 وتكساس بالمرتبة 29 في القائمة التي تصنف الولايات أكثر الولايات فساداً<sup>(1)</sup>.

1. Transparency International , Annual report 2005.

كاشف الفساد (المبلغ عن الأعمال غير القانونية أو المخبر) هو شخص يكشف سوء السلوك أو الاحتيال المزعوم أو النشاط غير القانوني الذي يقع في المؤسسة. ويمكن تصنيف سوء السلوك المزعوم بطرق عدة؛ مثلاً، انتهاك قانون أو قاعدة أو تشريع و/أو تشكيل تهديد مباشر على الصالح العام، مثل الاحتيال وانتهاكات الصحة والسلامة والفساد. وقد يقدم كاشفو الفساد ادعاءاتهم داخلياً (مثلاً، لأشخاص آخرين داخل المؤسسة المتهمة) أو خارجياً (للمراقبين أو هيئات إنفاذ القانون أو الإعلام أو المجموعات المعنية بالقضايا<sup>(1)</sup>).

كانت أولى القوانين التي عملت على حماية كاشفي الفساد قانون المزاعم الكاذبة الأمريكي لسنة 1863 (الذي تمت مراجعته في عام 1986)، والذي حاول محاربة احتيال مؤيدي الحكومة الأمريكية أثناء الحرب الأهلية. ويشجع القانون كاشفي الفساد بوعدهم بالحصول على نسبة من الأموال المستردة أو التعويضات التي تكسبها الحكومة، فضلاً عن حمايتهم من التعرض للطرد التعسفي.<sup>2</sup> كثيراً ما يتعرض كاشفو الفساد لأعمال انتقامية، وتصدر أحياناً عن المؤسسة أو المجموعة التي اتهموها، وأحياناً عن مؤسسات ذات صلة، وأحياناً أخرى بموجب القانون. تمثل التساؤلات حول مدى قانونية كشف الفساد والمسؤولية الأخلاقية للإبلاغ عن الفساد وتقييم المؤسسات للكشف عن الفساد جزءاً من مجال الأخلاقيات السياسية.

1. خلفي علي وخليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 243-260. وكذلك: -كايد كريم الركيبات، مرجع سابق، ص 87-150.

2. نائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، نفس المرجع السابق، ص 63. وكذلك: خلفي علي وخليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 243-260. -كايد كريم الركيبات، مرجع سابق، ص 87-150.

المبحث الثالث - آثار الفساد

إن الفساد بأبعاده وأشكاله وصوره وأنواعه ومظاهره الكثيرة والمتنوعة قد يعتبر ظاهرة طبيعية في مجتمعات بلدان العالم الثالث بسبب فساد بعض أجهزة وهيئات ومؤسسات الدولة وتدني مستويات الرفاه الاجتماعي، وهذا ناتج عن درجة التخلف وازدياد معدلات البطالة، حيث يتم استغلال السلطة لأغراض خاصة سواء في تجارة الوظيفة أو الابتزاز أو المحاباة أو إهدار المال العام أو التلاعب فيه وسواء أكان ذلك مباشراً أم غير مباشر، والإخلال بالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص، مما تكون له آثار واضحة في كل مفاصل حياة المجتمع.

فلا شك إذن أن للفساد آثار ونتائج مكلفة على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية والأمنية... منها ما هو عام يرتبط بكافة أنواع الفساد ومنها ما هو خاص يتعلق بنوع محدد من الفساد كالفساد الإداري، وكما قلنا آنفاً، من الطبيعي أن تكون لانتشار هذا السلوك الفاسد والمدمر آثاراً وتداعيات سلبية على مجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية لاسيما في الدول النامية، وهي آثار تتبدى على المدى المتوسط، ومعرفة هذه الآثار وانعكاساتها السلبية على اقتصادات تلك الدول يخلق وعياً لدى شعوب الدول النامية ويحفز القوى المختلفة في المجتمع، من أحزاب سياسية وتنظيمات ومؤسسات ونقابات، على محاربة هذه الظاهرة ومحاصرتها ومعاقبة رموزها.

وتتفاوت التقديرات بشأن كلفة الفساد وآثاره على التنمية، فقد قدر البنك الدولي والأمم المتحدة قيمة ما يتدفق من العائدات غير المشروعة من الفساد والجريمة والتهرب من الضرائب والتهريب الجمركي، عبر الحدود سنوياً، بما بين تريليون دولار و 1.6 تريليون دولار، وهو ما يعادل بين 3 إلى 5 % من حجم الاقتصاد العالمي.

وذكرت منظمة الشفافية الدولية المعنية بمراقبة ممارسات الفساد والحث على مكافحته وتطويره، في تقريرها عن الفساد العالمي لعام 2005، أن الفساد المنهجي في قطاع المشتريات العمومية يزيد تكاليف الدولة بقيمة 20 أو 25 % ويقلل من نوعية البضائع والخدمات المتحصل عليها<sup>1</sup>.

1. Transparency International , Annual report 2005.

وقدر الاتحاد الإفريقي في تقرير صدر عنه عام 2002، حجم خسائر الاقتصاد الإفريقي وحده بما يزيد على 148 مليار دولار أميركي سنوياً، أي ما يعادل 25 % من حجم إجمالي الناتج القومي لدول القارة الإفريقية مجتمعة<sup>(1)</sup>.

وبالنسبة للعالم العربي، حسب ما أشار إليه تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم لعام 2005، فإن نحو 300 مليار دولار تتعرض للتهب وللفساد في العالم العربي كل عام. وفي هذا الصنف العام من الآثار المرتبط بكافة أنواع الفساد، يمكن تسجيل ورصد الآثار والتداعيات على كل من النواحي الاقتصادية، والنواحي الاجتماعية والقيمية، والنواحي السياسية، والنواحي الإدارية والتنظيمية إلى آخره مما سنتناولهمن خلال مطلبين، على النحو التالي:

### المطلب الأول- الآثار على النواحي الاجتماعية

يؤدي الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانهايار القيم وعدم تكافؤ الفرص. كما يؤدي الفساد إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام. والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة وبشكل خاص النساء والأطفال والشباب<sup>(2)</sup>.

إذا ما أردنا استعراض بعض أوجه هذه الآثار السلبية للفساد الإداري على النواحي الاجتماعية والقيمية أن نشير إلى الآتي<sup>(3)</sup>:

1. هروب الكفاءات العلمية والكفاءات الفنية بمختلف مستوياتها وأنواعها بسبب آليات المحاباة والمحسوبية وغيرها مما يخلق هذا الأمر تشوهات اجتماعية كبيرة في المجتمع.
2. إفساد القيم الصحيحة المرتبطة بثقافة تدعو إلى الممارسات النزيهة والشفافية والعدالة وإبدالها بقيم فاسدة تدعو إلى عكس ذلك.

<sup>1</sup> تائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، نفس المرجع السابق، ص 63. وكذلك خلفي علي وخليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 253-254.

<sup>2</sup> أنظر: تائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، نفس المرجع السابق، ص 63. وكذلك: كايد كريم الركيبات، مرجع سابق، ص 49-67.

<sup>3</sup> علاء فرحان طالب و علي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 62-74.

3. إشاعة روح اليأس بين أبناء المجتمع إذ يتفق علماء الاجتماع على أنه كلما انخفض الأمل المبادرة وعندما تنخفض المبادرة يقل الجهد، وعندما يقل الجهد يقل الإنجاز ومن دون إنجاز يتوارث الناس الاحباط واليأس جيلا بعد جيل.
  5. ازدياد حالات الصراع الطبقي وتهرؤ النسيج الاجتماعي مما يضعف التكافل الاجتماعي وعلاقات التعاون.
  6. زيادة معدلات الفقر وتعميق بين طبقات المجتمع، حيث تستحوذ الطبقة الفاسدة من كبار السياسيين والعسكريين والموالين ومن يرتبط بهم من منتفعين على ثروات المجتمع وتسخيرها لمصالحهم الخاصة بعيدا عن الاعتبارات الانسانية والوطنية.
  7. فقدان المواطن للثقة بالحكومة وبجميع المنظمات والمؤسسات الحكومية.
  8. التشجيع على الكسب غير المشروع اخلاقيا وقانونيا بشكل كبير، فانتشار الرشوة تساعد على تمرير صفقات مخدرات أو تبييض اموال او غيرها من الاعمال.
  9. تعميق وانتشار حالات الجهل والسذاجة في المجتمع والتصديق بالادعاءات والمعلومات الكاذبة واقدام الناس على التشبث بوسائل غير شريفة وبطرق غير قانونية.
  10. تتعرض المجتمعات عند استفحال ظاهرة الفساد الاداري الى ظهور عناصر سائدة لاستمرار الفساد الاداري واعاقه اجتثاثه حيث تتشكل عصابات منظمة للجريمة (مافيا) أو جماعات ذات مصالح مشتركة متحدين على التخريب والنهب المنظم من خلال الادارات الحكومية وبالتالي فانهم لا يسمحون باي تغيير، كما في حالات الجماعات المستفيدة من التهريب او من عمولات الصفقات التجارية الحكومية.
  11. اعادة توزيع الدخول بشكل (غير مشروع) ويحدث تحولات سريعة وفجائية في التركيبة الاجتماعية، الامر الذي يكرس التفاوت الاجتماعية.
  12. يؤدي الى زعزعة القيم الاخلاقية القائمة على الصدق والامانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص.
  13. يعطي انتشار الفساد دلالات غياب اخلاقية المهنة، إذ ان العلاقة بين اخلاقيات المهنة والفساد علاقة عكسية.
- وهناك من حاول تلخيص آثار ونتائج الفساد على النواحي الاجتماعية والقيمية بالقول التالي: "يتحمل المجتمع كلفة اجتماعية كبيرة وآثارا قيمية سلبية جراء الممارسات الفاسدة في المؤسسات الحكومية ونظم الأعمال فإذا كانت البيئة الاجتماعية توفر مناخا خصبا للممارسات ادارية غير مشروعة وغير



قانونية فإن هذه الممارسات تنعكس على تعميق الفجوة بين بيئة اجتماعية صالحة بسلوكيات وقيم تحث على الأداء والكفاءة والنزاهة والمساواة وتلك البيئة التي تشيع فيها مظاهر الفساد الإداري وتتعلم" (1).

ليس هذا فقط بل هناك من يرى بأن للفساد آثار أخرى على النظام الاجتماعي، حيث يرى بعض المختصين أنه لا يمكن أن يحصر النظر إلى الفساد باعتباره مسألة لها أبعاد سياسية واقتصادية فقط، وإنما يجب أن ينظر إلى الشق الاجتماعي. فضلاً على تأثير الفساد في القضاء على هبة الدولة، فإنه يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية والثقافية، فعندما تقبل أجيال المواطنين الفساد كأسلوب في العمل والحياة، وطريقة للحصول على المزايا، يبدأ النسيج الأخلاقي للمجتمع في الانهيار (2).

ويروي هؤلاء المختصون أنه جاء على لسان أحد أمناء الخزينة في الدولة العثمانية في عهد السلطان أحمد الثالث الذي وصف الفساد بأنه "من أكثر الكلمات المؤلمة والمخزنة والمخزية في نفس الوقت، فهو المؤدي إلى اللاعدالة والظلم الاجتماعي، فالفساد السياسي مخرب ومهدم للإيمان والدولة في آن واحد" (3). وبناء على ذلك يجمعون الأضرار الاجتماعية للفساد في النقاط التالية (4):

**أولاً: يغير الفساد من سلوك الفرد الذي يمارسه، ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية، مما يجبره للتعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية، دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى ولو أدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع، فتتقلص القيم الإيجابية مثل قيم المصلحة العامة، والمشاركة، والانتماء، وتختزل جميعها في قيمة واحدة هي قيمة المال.**

<sup>1</sup> علاء فرحان طالب و علي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 62-74.

<sup>2</sup> لمزيد من التفصيل، راجع: -عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 264-306. -الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص، ص 104-119. وكذلك خلفي علي وخليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 253-254.

<sup>3</sup> لمزيد من التفصيل، راجع: -عصام عبد الفتاح مطر، ص 264-306. -الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص 104-119.

<sup>4</sup> أنظر: -عصام عبد الفتاح مطر، ص 264-306. -الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص 104-119.

هذا التغيير في السلوك نرى بأن له أثر جسيم، انطلاقاً من أن الفساد يولد الفساد، وهنا أصل الداء ومنتهاه، حيث أن اعتياد الموظف على سلوك ممارسات فاسدة، وتقبل المجتمع لها نتيجة لكثرة تداولها ومعاشتها، يهدم النسيج الأخلاقي للمجتمع، فتنتشر الجريمة كرد فعل لانهايار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

في مثل هذا الوضع الذي يتحول فيه الفساد إلى منطق سائد، ويصبر من مكونات ثقافة المجتمع، يكون الحديث عن تحقيق التطور وتجسيد الإصلاح للقضاء على الفساد من ضروب الخيال، لأن سلبية المجتمع أمام استفحال وباء الفساد تجعله إما مشلولاً، وغير قادر على المطالبة بحقوقه المسلوبة منه أو تجعله عنيفاً في المطالبة بأبسط حقوقه.

### ثانياً: زعزعة الاستقرار الاجتماعي

من خلال إسهام الفساد في زيارة التوتر الاجتماعي نتيجة تعميق الهوة بين الطبقات الاجتماعية، وزيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل، حيث ازداد الغني غنى والفقير فقراً. إن هذا التباين الاجتماعي أدى إلى تراجع الطبقة المتوسطة الدخل التي باتت تزداد فقراً وتعاني من محدودية الإمكانيات والقدرة الشرائية. هذا العجز والفقير الذي تجسد في عدم القدرة في تسديد نفقات الحاجات الغذائية اليومية. والعجز في الحصول على سكن ... إلخ. اختناق المواطن بهذه الضغوطات الاجتماعية، سيؤدي به إخراج المكبوتات، معبراً عن آلامه وآماله عن طريق الثورات والخروج للشارع، فتحدث الفوضى وتكثر الاضطرابات الاجتماعية الطبقيّة. لم يعد اليوم الحديث عن الفساد كظاهرة اجتماعية أو كصورة من صور البيروقراطية، بل أصبح يشكل سلوكاً إجرامياً قرر له المشرع عقوبات نسبية تحتاج إلى مراجعة بالنحو الذي سنقترحه لاحقاً.

### المطلب الثاني - الآثار على النواحي الاقتصادية

يرى بعض المختصين<sup>(1)</sup> بأن الفساد يساهم في تدني كفاءة الاقتصاد العام، حيث أنه يحد من الموارد المخصصة للاستثمار ويسبب توجيهها أو يزيد من كلفتها، وكذلك أضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة، ويمكن رصد بعض الآثار الاقتصادية المتعلقة بتلك الظاهرة من خلال الفروع التالية:-

#### الفرع الأول - الاستثمار الأجنبي وتوزيع الدخل وعلاقتها بالفساد والتنمية

<sup>1</sup>علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 62-74. وكذلك: -عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 264-306. -الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص، ص 104-119. -خلفي علي و خليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 253-254.

سنحاول تفصيل كل ما جاء تحت عنوان الفرع الأول هذا من خلال ثلاثة بنود على النحو

التالي:

### البند الأول-حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي:

للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه البلدان النامية إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تتطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات والتكنولوجيا، يكون الفساد قد اضعف هذه التدفقات الاستثمارية ويعطلها كما يمكن أن يسهم في تدني إنتاجية الضرائب وتراجع مؤشرات التنمية البشرية فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة.

### البند الثاني-توزيع الدخل والثروة:

يرتبط الفساد بتردي حالة توزيع الدخل والثروة، من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية.

### البند الثالث-تأثير الفساد على التنمية الاقتصادية:

الفساد يساهم بشكل فعال في عرقلة التنمية الاقتصادية والتقدم الحضاري، ويؤدي إلى انهيار المجتمع وعدم أيمان المواطن بالتالي بالدولة وحكومته، بالإضافة إلى أنه يؤدي إلى إيجاد تفاوت طبقي.

### الفرع الثاني-تأثير الفساد على المستهلك والتكاليف:

سنحاول تفصيل كل ما جاء تحت عنوان الفرع الثاني هذا من خلال ثلاثة بنود أيضا على

النحو التالي:

### البند الأول-تأثير الفساد على المستهلك والاقتصاد القومي:

تسبب آلة الفساد في الدولة برفع درجة عدم التيقن في الاقتصاد وتزيد من عدم فعاليته، حيث أنه يصيب بشكل مباشر النواحي الاقتصادية والسياسية لأي بلد، كما أن معدلات النمو الاقتصادي تتأثر بشكل كبير بدرجات الفساد، والبلدان التي يقل فيها الفساد يمكن أن يزيد دخلها القومي بنسبة 400% وكذلك يزيد الاستثمار فيما لو قورن ببلدان أخرى ينتشر فيها الفساد.

### البند الثاني-الزيادة المباشرة في التكاليف:

أهم الآثار الاقتصادية المترتبة على الفساد هي الزيادة المباشرة في التكاليف ينقل عبئها إلى طرف ثالث قد يكون المستهلك أو الاقتصاد القومي ككل أو كليهما معاً، فالمبالغ التي يدفعها رجل الأعمال إلى الموظف الحكومي مقابل الحصول على تسهيل معين، يتم نقل عبئه عن طريق رفع الاسعار لتعويض الرشوة المدفوعة، وقد تتحملها ميزانية الدولة إذا كانت الحكومة هي التي تشتري السلعة.

وقد يؤدي استيراد هذه السلعة إلى زيادة الطلب على العملة الأجنبية، وتخفيض قيمة العملة المحلية، وهذا يعني أن الاقتصاد القومي هو الذي يتحمل عبء هذه الرشوة.

### البند الثالث-آثار اقتصادية جانبية للفساد:

بالنسبة لهذه الآثار نجد أن هناك علاقة عكسية ما بين الفساد والكفاءة الاقتصادية للأجهزة الحكومية فانتشاره يقلل الكفاءة الاقتصادية ويؤثر على فاعلية وكفاءة البنية التحتية والإنتاجية للأجهزة الحكومية ويتسبب في إيقاف نموها وتطويرها والتي هي تكون الأساس في إعادة بناء المجتمع على المدى الطويل، بالإضافة إلى أن الفساد يزيد من معدلات الجريمة والفقر والتخلف لأنه يهدد الأحكام القانونية الموجودة (1). في حين يرى البعض الآخر بأن الفساد يؤثر على التنمية الاقتصادية كما يلي: يقود الفساد إلى العديد من النتائج السلبية على التنمية الاقتصادية منها:

-الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، فالفساد يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة التي تشكل شرطاً أساسياً لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية على حد سواء، وهو ما يؤدي إلى ضعف عام في توفير فرص العمل ويوسع ظاهرة البطالة والفقر. -هدر الموارد بسبب تداول المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة، والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة كنتيجة لهدر الإيرادات العامة. -الفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية، كنتيجة لسوء سمعة النظام السياسي. -هجرة الكفاءات الاقتصادية نظراً لغياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في أشغال المناصب العامة.

### المطلب الثالث - الآثار على النواحي الإدارية والتنظيمية

<sup>1</sup>علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 62-74. وكذلك: -عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 264-306. -الحاج علي بدر الدين، مرجع سابق، ص، ص 104-119. -خلفي علي و خليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 253-254.

يؤدي الفساد إلى إضاعة الكثير من الحقوق والقيم الأخلاقية إضافة إلى أنه يؤدي إلى ظهور العديد من المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، وهو ما سنستعرضه في ثلاثة فروع بالنحو التالي:

### الفرع الأول-آثار الفساد على الجوانب الإدارية:

يرتب الفساد الكثير من الآثار الوخيمة على كل من مسيرة الإصلاح والتنمية وكل ذلك نتيجة أخطار وتداعيات الفساد الإداري، التي يمكن إجمالها فيما يلي:

#### 1-إفساد السلوك الأخلاقي للموظفين:

إن انتشار الفساد يؤدي إلى اختلال ما يعرف بدليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين، ذلك أن انتشار الفساد يؤدي إلى تحويل السلوك الإنساني لمجارة الفساد، فبدلاً من أن يقاومه الضمير العام فإنه يجاربه ويتغاضى عنه. والفساد بهذه الصورة لا يقف عند حد الدائرة أو المؤسسة الحكومية الواحدة، بل سينتشر ليمتد بين جميع الجهات الحكومية مما يؤثر بشكل مباشر على النظام الاجتماعي ويعرضه للخطر .

إضافة إلى ذلك يؤدي الفساد إلى إحداث خلل في القيم الاجتماعية، ذلك أن الفساد يفرز العديد من السلوكيات التي تهدر القيم السائدة في المجتمع والأخلاق. فإجمالاً يمكن القول أن الفساد يؤدي إلى زيادة الشعور باللامبالاة والسلبية لدى أفراد المجتمع، إضافة إلى أنه يقتل الدافع والرغبة في إنجاز وأداء الواجب ويزيد من الأنانية لدى الأفراد، كما أنه يؤدي إلى انتشار الجريمة كرد فعل لانهايار منظومة القيم الأخلاقية.

#### 2-فقدان الثقة بالجهاز الإداري للدولة:

إن استمرار انتشار الفساد يؤدي إلى فقدان الثقة في الجهاز الإداري للدولة، ذلك أن المواطنين سرعان ما يفقدوا الثقة في المسؤولين وتصريحاتهم مما يعدم لديهم الأمل في الإصلاح، الأمر الذي يعرض المجتمع للتخلف والانهايار .

#### 3-عرقلة التنمية الاقتصادية:

يقوض الفساد من عملية التنمية الاقتصادية ويؤدي إلى عرقلتها، ذلك أن الفساد يؤدي إلى زيادة العجز في الموازنة العامة للدول، إضافة إلى أنه يكلف الدولة بلايين الدولارات سنوياً كما أنه يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الخدمات التي يحتاجها المواطن، هذا بالإضافة إلى أنه يقلل من فرص الاستثمار المحلي والأجنبي ويعمل على إهدار المال العام وزيادة النفقات.

مثال ذلك، ما حدث في دول الاتحاد السوفيتي سابقاً، وما حدث في دول جنوب شرق آسيا، فقد ترتب على استثناء الفساد في الجهاز المصرفي وفي بورصة الأوراق المالية عام 1997 حدوث تراجع وإنهيار اقتصادي، مما أدى إلى تحول هذه الدول من دول دائنة إلى دول مدينة للمؤسسات المالية العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

### الفرع الثاني - آثار الفساد على الجوانب التنظيمية في الاقتصاد والمجتمع

إجمالاً يمكن القول أن للفساد تأثير مباشر على العوامل الاقتصادية في المجتمع، ويتمثل ذلك في الآثار التالية :

- 1- يساهم الفساد في تدنى كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من كلفتها.
- 2- للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه البلدان النامية إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تتطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات التكنولوجية .
- 3- يرتبط الفساد بتدني حالة توزيع الدخل والثروة، من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية في المجتمع والتي يقدمها النظام بالإضافة إلى قدرتهم على مراكمة الأصول بصورة مستمرة مما يوسع الفجوة بين مختلف طبقات المجتمع.
- 4- إهدار القوانين واللوائح: باعتبار أن الفساد يقوم على أساس الخروج عن التدابير والإجراءات الرسمية التي تحددها القوانين، فإنه بذلك يؤدي إلى نشوء قواعد وأعراف جديدة وتنظيمات غير رسمية في التعامل الحكومي، كذلك يؤدي إلى تراجع واختفاء التنظيمات الرسمية الأمر الذي تقعد معه الأجهزة الإدارية ثقتها لدى المتعاملين معها سواء أكان ذلك محلياً أو خارجياً، وهو ما ينتج عنه بالضرورة عزوف الناس عن التعامل معها.

### المطلب الرابع - الآثار على النواحي السياسية:

سنحاول تفصيل كل ما جاء تحت عنوان الفرع الثالث هذا من خلال ثلاثة بنود على النحو التالي:

### الفرع الأول - الآثار العامة:

يشكل الفساد تحدياً خطيراً في وجه التنمية. فهو على الصعيد السياسي يقوض الديمقراطية والحكومة الجيدة بتعويم أو حتى تغيير مسار العملية الرسمية. أما الفساد في الانتخابات والهيئات التشريعية فيقلل من المساءلة ويشوه التمثيل النيابي في عملية صنع القرار السياسي. أما الفساد القضائي فإنه يعرض سيادة القانون للخطر والفساد في الإدارة العامة ينجم عنه التوزيع غير العادل للخدمات.

أي بمعنى أوسع ينخر الفساد في القدرة المؤسساتية للحكومة لأنه يؤدي إلى إهمال إجراءاتها واستنزاف مصادرها، فبسببه أي الفساد تباع المناصب الرسمية وتشتري. كما ويؤدي الفساد إلى تقويض شرعية الحكومة وبالتالي القيم الديمقراطية للمجتمع كالثقة والتسامح.

وإلى جانب الآثار السياسية للفساد المشار إليها أعلاه، هناك تأثيرات اقتصادية للفساد كذلك، بحيث يؤدي الفساد كذلك إلى تقويض التنمية الاقتصادية لتسببه في حدوث تشوهات وحالات عجز ضخمة. ويؤدي انتشار الفساد في القطاع الخاص إلى زيادة كلفة العمل التجاري من خلال زيادة سعر المدفوعات غير المشروعة نفسها وكذلك لزيادة النفقات الإدارية الناجمة عن التفاوض مع المسؤولين ومخاطر انتهاك الاتفاقيات أو الانكشاف. ورغم أن البعض يدّعي بان الفساد يقلل من النفقات الإدارية عن طريق تجاوز الروتين الإداري، إلا أن وجود الرشوة يمكن كذلك أن يدفع المسؤولين لاستحداث تعليمات وحالات تأخير جديدة في إنجاز المعاملات. ومع إسهامه في زيادة تضخم النفقات التجارية فإن الفساد يشوه الملعب التجاري إذ يحمي الشركات ذات المعارف في الحكومة من المنافسة ما يعني بالنتيجة استمرار وجود شركات غير كفؤة.

وعلاوة على ذلك يولد الفساد تشوهات اقتصادية في القطاع العام عن طريق تحويل استثمار المال العام إلى مشروعات رأسمالية تكثر فيها الرشوة. ويلجأ المسؤولون إلى حيلة زيادة التعقيدات الفنية لمشاريع القطاع العام لإخفاء أو لتمهيد الطريق لهذه التعاملات غير المشروعة، ما يؤدي بالنتيجة إلى زيادة تشويه استثمار المال العام. ويؤدي الفساد كذلك إلى خفض معدلات الالتزام بضوابط البناء والمحافظة على البيئة والضوابط الأخرى وإلى تردي نوعية الخدمات الحكومية وزيادة الضغوط على ميزانية الحكومة. يقول خبراء الاقتصاد بأن أحد أسباب اختلاف معدلات التنمية الاقتصادية بين أفريقيا وآسيا يعود إلى أن الفساد في أفريقيا قد اتخذ شكل اشتقاق الإجراءات الذي ينجم عنه تحريك رأس المال إلى الخارج بدلاً من استثماره في الداخل (وهو النمط التقليدي والمحبط الذي نشهده في قيام الحكام الدكتاتوريين الأفارقة بإنشاء حسابات مصرفية لهم في بنوك سويسرا).

أما الإدارات الفاسدة في آسيا من قبيل إدارة سوهارتو فغالباً ما اتخذت هيئة الحصول على حصة في كل شيء (طلب الرشى)، إلا أنها تمكنت بخلاف ذلك من توفير جميع شروط التنمية عن طريق الاستثمار في مشاريع البنية التحتية ودعم سيادة القانون وما إلى ذلك.

ويقدر الباحثون في جامعة ماساشوسيتس أن تهريب رؤوس الأموال من 30 دولة أفريقية للفترة بين 1970 و1996 قد بلغ 187 مليار دولار وهو ما يفوق مديونيات هذه الدول مجتمعة، وهو ما ينجم عنه تخلف أو تنمية منقوصة وهو ما أطره الاقتصادي مانكور اولسون في نظرية وضعها لذلك). وأحد العوامل التي تقف خلف هذا السلوك في حالة أفريقيا كان عدم الاستقرار السياسي وحقيقة أن الحكومات الجديدة عادة ما تصدر أرصدة الحكومات السابقة التي حصلت عليها عن طريق الفساد. وهذا ما شجع المسؤولين على تخزين ثروتهم خارج البلاد لكيلا تطلها قرارات المصادرة الحكومية في المستقبل.

#### الفرع الثاني-آثار الفساد على النظام السياسي:

يتترك الفساد آثاراً سلبية على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته، وذلك كما يلي: -يؤثر على مدى تمتع النظام بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الإعلام، كما يحد من شفافية النظام وانفتاحه. -يؤدي إلى حالة يتم فيها اتخاذ القرارات حتى المصيرية منها طبقاً لمصالح شخصية ودون مراعاة للمصالح العامة. -يقود إلى الصراعات الكبيرة إذا ما تعارضت المصالح بين مجموعات مختلفة. - يؤدي إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية. - يؤدي إلى ضعف المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني ويعزز دور المؤسسات التقليدية، وهو ما يحول دون وجود حياة ديمقراطية. -يسيء إلى سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن ان تقدم الدعم المادي له، وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطاً قد تمس بسيادة الدولة لمنح مساعداتها. -يضعف المشاركة السياسية نتيجة لغياب الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الرقابة والمساءلة.

#### الفرع الثالث- آثار الفساد على نزاهة الوظيفة العامة:

إن الفساد الإداري والمالي هو إساءة استخدام السلطة واستغلال المنصب الإداري في الجهات الحكومية وهو يزيد بزيادة هيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ويظهر من خلال الرشوة وتعطيل الإجراءات الإدارية لإنجاز عمل معين من أجل الاستفادة



الشخصية من ذلك النشاط، وتعيين الموظفين حسب المبدأ القبلي أو العلاقات العائلية، وان الفساد الإداري والمالي عندما يتغلغل في جسد الدولة وبين أروقة مؤسساتها وجهازها الإداري يجعل الأداء الاقتصادي شبه مشلول، ويمكن لظاهرة الفساد أن تنمو وتتزايد بفعل عوامل شخصية.

المبحث الرابع - نماذج من آثار الفساد بالجزائر

مما لا ريب فيه أن الجزائر قد أصيبت هي الأخرى بهذا الداء العضال بل بهذا المرض الفتاك "الفساد" حيث كانت لبعض القضايا الفسادية، التي عرفت لها لاسيما في الآونة الأخيرة، انعكاسات سلبية وآثار خطيرة على الاقتصاد وعلى المجتمع بل وعلى الدولة برمتها (نهب أملاك وطنية لا تقدر بثمن وذهاب الملايير من الأموال العامة، التي كان من المفترض استخدامها لأغراض تنمية الاقتصاد وتحسين أوضاع البلاد والعباد، في مهب الريح).

ولكي نوضح الفكرة هنا أكثر ونقرب صورتها إلى الأذهان بشكل أفضل، يمكن أن نذكر، عينة من هذه القضايا الفسادية، ذكرا وعلى سبيل المثال لا الحصر: قضية ما اصطلح على تسميتها ب 26 مليار دولار أمريكي والتي نرها الوزير الأول الأسبق عبد الحميد براهيم في فترة حكم الرئيس المرحوم الشاذلي بن جديد نهاية الثمانينيات كاشفا أن هذا المبلغ هو نتيجة تضخيم فواتير استيراد بعض المواد من الخارج في شكل تحويلات مالية بالعملة الصعبة لفائدة مجموعة مصلحة نافذة على حساب الاقتصاد الوطني والمجتمع بل والدولة ككل.

وملحا إلى أن المبلغ المذكور أعلاه هو أيضا نفس مبلغ كل ديون الجزائر آنذاك، - قضايا ما اصطلح على تسميتها ب (قضايا سوناطراك 1-2-3-4)، -قضايا ما اصطلح على تسميتها بقضايا البنوك الوطنية ومنها:

-قضية البنك الوطني الجزائري "البينا" التي عرفت كذلك ب "3200 مليار سنتيم" والتي كان زعيمها عبد الرحمن عاشور، -قضية البنك الصناعي والتجاري الجزائري "البيسيا"، -قضية بنك التنمية المحلية "البيديال"، -قضية بنك الفلاحة والتنمية الريفية "البادر"<sup>(1)</sup>، -وقضايا أخرى لا تقل خطورة عن القضايا السالف ذكرها.

ويتعلق الأمر ب قضايا القطاع الفلاحي مثل: -قضية الامتيازات الفلاحية، -قضيةمحافظة السهوب،قضية حمولات القمح المستوردة، وقضايا قطاع البريد والمواصلات بالعديد من مراكزه ووكالاته، وقضايا قطاع النقل والأشغال العمومية مثل:

-قضية الطريق السيار شرق-غرب،وقضايا قطاع الخدمات الجامعية بالعديد من مديرياته، وقضايا قطاع التجارةكقضايا استيراد الحجارة، الحصى بل وحتى الفضلات والنفايات، وقضايا قطاع العدل

<sup>1</sup>لحياني عثمان، الأيادي الطويلة، جريدة الخبر يوم 2008/10/11.

الذي لم ينجو هو أيضا من أفة الرشوة التي تورط فيها بعض منتسبيه من موظفين وكتاب ضبط وحتى قضاة (1). وقضايا مصانع تركيب السيارات وقضايا التمويل الخفي للأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، والحملات الانتخابية لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة خلال عهده الأربع وأثناء شروعه في الترشح للخامسة... وقبل هذه القضايا وتلك قضية الغرفة الوطنية للصناعة والتجارة ومعها فيما بعد قضايا الجمارك والضرائب وأملاك الدولة ومئات العقود المبرمة خلافا لقانون الصفقات وتقيويضات المرفق العام... التي برهنت للعام والخاص، وبما لا يدع أي مجال للشك، مدى توغل الفساد بشتى أنواعه وأوضح صورته، في الجزائر (2). هذا، ونظرا لكثرة قضايا الفساد، على النحو المشار إليه أعلاه، سنكتفي باستعراض قضيتين فقط، الأولى تتعلق بما يعرف بقضية سوناطراك- في المطلب الأول- والثانية تخص ما يعرف بقضية الخليفة- في المطلب الثاني. على أن يتم ذلك بالشكل التالي:

### المطلب الأول- قضية سوناطراك

تفجرت قضية سوناطراك عقب نشر موقع ويكيليكس لوثائق سرية للسفارة الامريكية بالجزائر تشرح بالتفصيل شبكة الفساد السياسي والمالي الذي ينخر قطاع النفط الجزائري سرعان ما اثارته هذه الوثائق ضجة كبيرة في الاعلام الأوربي خاصة لأنها تتحدث عن تورط شركات إيطالية وألمانية وفرنسية عملاقة في هذه الفضيحة لاسيما مجموعة "إينا" الإيطالية النفطية والتي أشارت تقارير تورطها عبر فرعها "سايبام" إلى جانب وزير الطاقة الجزائري السابق شكيب خليل ومساعديه المشتبه بتلقيهم رشاوى وعمولات تقدر ب 256 مليون دولار مقابل تسهيلات في منح صفقات للمجموعة الإيطالية تخص فروع سوناطراك.

علما بأن هذه القضية "قضية سوناطراك" تفرعت منها أربع قضايا تسمى في الإعلام الجزائري (قضية سوناطراك 1-2-3-4) لكنها تدور كلها حول شبكة فساد مالي وسياسي في هرم الدولة ويتهم فيها مجموعة كبيرة من السياسيين والمسؤولين الجزائريين. كما حظيت هذه القضية باهتمام ومتابعة شعبية وإعلامية واسعة من قبل الجزائريين وهذا لكونها إحدى أولى قضايا فساد الدولة التي تتفجر علنية وتخص أكثر القطاعات حيوية وتأثيرا في مستوى معيشة الشعب الجزائري، فترتيب الجزائر 175/100 في جدول منظمة الشفافية الدولية (3).

<sup>1</sup> انظر لحياني عثمان، المرجع السابق.

<sup>2</sup> انظر لحياني عثمان، المرجع السابق.

المطلب الثاني - قضية بنك الخليفة

هذه القضية صاحبها الشهير عبد المومن رفيق خليفة (1966) وهو رجل أعمال جزائري مؤسس مجموعة الخليفة، والمدير العام لبنك الخليفة، تورط في قضية فساد شهيرة في الجزائر عام 2002، وهرب إلى بريطانيا، وظلت السلطات البريطانية تماطل في تسليمه حتى تم تسليمه للسلطات الجزائرية في 25 ديسمبر 2013.

بالنسبة لمحاكمة الخليفة لقد تمت في يناير 2007 حيث عقدت في الجزائر محاكمة 104 متهمين في قضية نصب واحتيال تقدر بنحو مليار دولار أمريكي وعرفت باسم فضيحة بنك الخليفة، وهي أكبر قضية فساد تعرفها الجزائر في تاريخها الحديث ووصفت بـ"عملية القرن" في النصب والاحتيال، الذي حكم على عبد المومن رفيق خليفة بالمؤبد بتهمة الفساد<sup>(1)</sup>.

وعموما، هناك من اعتبر الجزائر من أكثر البلدان تأثرا بالفساد ليس بهتين القضيتين فقط وإنما بقضايا أخرى وهي كثيرة جدا "قضايا الغرفة الوطنية للتجارة، قضايا بعض البنوك والمؤسسات المالية الوطنية، قضية الامتيازات الفلاحية، قضية الطريق السيار شرق-غرب..."،

يتبين ذلك خاصة من تقارير بعض المؤسسات والهيئات والمنظمات الدولية "الحكومية وغير الرسمية" ومنها منظمة الشفافية الدولية التي صنفت الجزائر ضمن البلدان الأكثر فسادا وبالتالي الأكثر تضررا منه، حيث قالت في تقريرها لسنة 2012 أنها احتلت الرتبة 105 من مجموع 176 بلدا، متحصلة بذلك على 4,3 نقطة من مجموع 10 في مؤشر الفساد على مستوى القطاع العمومي. على أن هذا المؤشر يتم اعتماده ب تقديرات هيئات دولية مثل البنك العالمي ومنتدى الاقتصاد العالمي و11 هيئة مالية دولية وجهوية أخرى.

وفي المجموعة العربية تحتل الجزائر المرتبة 10 من مجموع 18 بلدا، والمرتبة 21 إفريقيا من مجموع 50 دولة. وظل ترتيب الجزائر متأخرا ما بين 2003 و2012، حيث حصلت على مؤشر 9,2 نقطة من مجموع 10 في 2011 والمرتبة 112 من مجموع 183، وحصلت الجزائر في 2008 على المرتبة 111 و8,2 نقطة على 10.

<sup>1</sup>[http://www.bbc.co.uk/arabic/business/2013/04/130402\\_khalifa\\_scandal-algeria](http://www.bbc.co.uk/arabic/business/2013/04/130402_khalifa_scandal-algeria)

وكذلك حفيظ صواليل، الحصاد الجزائري رهن البيروقراطية والرشوة والبنوك، نشر في جريدة الخبر يوم 2017/11/22.

كما يتبين ذلك أيضا من خلال بعض الإحصائيات التي قدمها أحد المختصين في الشؤون الاقتصادية والإعلامية الوطنية، في مقال له، على النحو التالي (1):

اعتبر متعاملون اقتصاديون ورجال أعمال في عملية سبر الآراء الذي تضمنه آخر تقرير للمنتدى الاقتصادي العالمي، أن البيروقراطية غير الفعالة والفساد أو الرشوة، إضافة إلى القروض البنكية أو الوصول إلى التمويل المصرفي، يشكل أبرز الكوابح التي تعترض تنافسية الاقتصاد الجزائري، في وقت صنفت الجزائر في المرتبة 86 عالميا من مجموع 137 دولة في ترتيب التنافسية لسنتي 2017-2018.

وأشار المتعاملون إلى أن من بين العوامل المعيقة أيضا لمناخ الأعمال والاستثمار والنشاط، عدم الاستقرار في السياسات المعتمدة، ثم التضخم والسياسات الجبائية وضعف القدرة على الإبداع والابتكار والقيود المفروضة على قوانين العمل وسياسات الضبط المتعلقة بالعملة وتحويلها. ووفقا لتقدير الهيئة الدولية التي تضم مجموعة كبيرة من صناعات القرار الاقتصادي والخبراء الأخصائيين، فإن مؤشرات عديدة تكشف عن ضعف الأداء لاقتصاد الجزائر ومناخ الأعمال والاستثمار، وهو ما بينته عملية سبر الآراء في الدرجة الأولى ولكن أيضا التقييم العام حسب مختلف المؤشرات المعتمدة والتي تركز على 12 مؤشرا أساسيا، منها أداء المؤسسات والمنشآت القاعدية والمحيط الاقتصادي الكلي، فضلا عن تطوير بيئة الأعمال وفعالية سوق العمل وتطور السوق المالي. ويلاحظ أن آراء المتعاملين ورجال الأعمال ركزوا في تقييمهم عن العوائق التي تعترضهم في الجزائر على مجموعة من العقبات، أولها البيروقراطية غير الفاعلة بـ18.9 نقطة من مجموع 20، تليها الرشوة والفساد بـ12.8 نقطة من مجموع 20، فصعوبة الوصول إلى القروض البنكية والتمويل المصرفي بـ11.8 نقطة من مجموع 20، فيما جاء عدم الاستقرار التشريعي والتنظيمي في الرتبة الرابعة بـ9.4 نقطة والتضخم بعدها بـ7.7 نقط.

كما يلاحظ أن تأخر الجزائر في ترتيب الكثير من المؤشرات المعتمدة، وعددها يفوق 100 مؤشر تتفرع عن المؤشرات الرئيسية الـ12، فقد جاءت الجزائر مثلا في المرتبة 101 بالنسبة لمؤشر حماية الملكية وفي المرتبة 92 في حماية الملكية الفكرية و83 في مؤشر تحويل الأموال العمومية و92 في مؤشر دفع العمولات والرشاوى، بينما احتلت الجزائر الصف 91 في استقلالية العدالة و64 في المحاباة في القرارات الرسمية والحكومية و75 في مؤشر فعالية الإنفاق العمومي.

<sup>1</sup> تحفيظ صواليل، مرجع سبق ذكره.

في نفس السياق، احتلت الجزائر المرتبة 111 في مجال القدرة على الإبداع والابتكار وجاءت أيضا في المرتبة 125 في مساهمة الجامعات والصناعة في البحث والتطوير، كما احتلت الرتبة 114 في مجال الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتحويل التكنولوجيا و126 في مجال فعالية الخدمات المالية، فيما احتلت الرتبة 111 في مؤشر سهولة الوصول إلى القروض البنكية و107 في مجال نوعية منشآت النقل الجوي و89 في مجال نوعية الطرق و70 في مؤشر مستوى مشتري الهاتف النقال. من جانب آخر، احتلت الجزائر ترتيبا متقدما إيجابيا فيما يتعلق بمؤشر المديونية، حيث جاءت في المرتبة العاشرة، كما احتلت الرتبة 18 في مؤشر إجمالي المدخرات الوطنية، كما جاءت في الرتبة 3 فيما يتعلق بتأثير المالاريا وفي انتشار فيروس نقص المناعة.

ويكشف التقرير عن تجاوز الجزائر لتونس في المؤشر العام للتنافسية، حيث احتلت الجزائر الرتبة 86، فيما احتلت تونس المرتبة 95، مقابل تصنيف المغرب في المرتبة 77، فيما جاءت مصر في المرتبة 100.

# الفصل الثالث: جرائم الفساد

## المبحث الأول- مفهوم جرائم الفساد وأركانها

المطلب الأول: تعريف جرائم الفساد وخصائصها

المطلب الثاني- أركان جرائم الفساد

## المبحث الثاني- جرائم الفساد في النظام القانوني

### الجزائري

المطلب الأول- أنواع جرائم الفساد وتكييفها

المطلب الثاني- معاينة جرائم الفساد وقمعها

سنتناول هذا الموضوع انطلاقاً من مفهوم جرائم الفساد وتعريفها وأركانها وخصائصها بصفة عامة، ومن جرائم الفساد في النظام القانوني الجزائري بصفة خاصة، من حيث أنواعها وإجراءات معابنتها والأشخاص المؤهلين للقيام بهذه المعابنة ومميزاتها وكذا العقوبات أو الجزاءات المقررة لها، وذلك طبقاً لما هو منصوص عليه سواء في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية المعدلين والمتممين أو في القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، قبل وبعد تعديله، والذي نص على أكثر من اثنين وعشرين جريمة كيفها المختصون على أنها جرائم فساد، تلكم هي المسائل وغيرها التي يمكن استعراضها من خلال العديد من المباحث، على أن يتم ذلك بالنحو التالي:



المبحث الأول- مفهوم جرائم الفساد وأركانها

الجريمة بحكم أنها أحد أهم الوقائع الاجتماعية التي صاحبت المجتمعات البشرية- كما يرى علماء الاجتماع- ولازمتها منذ ظهورها، وما انفكت تتسع وتنمو طرديا مع اتساع المجتمعات البشرية ونموها. هذا عن الجريمة عموما، أما عن جرائم الفساد فحدث ولا حرج، ذلك أنالكلام عنها سواء من حيث تعريفها ومفهومها أو أنواعها وأصنافها أو طبيعتها وتكييفها أو الأشخاص المؤهلين للبحث عنها أو كيفية معابنتها وإثباتها، أو القضاء المختص بالفصل فيها وعقوباتها...، هو في الواقع كلام طويل وعريض جدا، ليس فقط بسبب كثرة النصوص القانونية المتعلقة بهذه الجرائم ولكن أيضا بسبب تعدد تكييفاتها (أكثر من 22 تكييف)....

ونحن بهذا المبحث، نسعى للمساهمة في بلورة رؤية ولو عامة على مفهوم جرائم الفساد، أنواعها وتقسيماتها، وإجراءات معابنتها والأشخاص المؤهلين لذلك، والقضاء المختص بالفصل في هذه الجرائم والعقوبات المقررة لها. وعلى هذا الأساس، قسمنا مبحثنا الأول هذا، إلى أربعة مطالب رئيسية، حيث سنكرس المطلب الأول لمفهوم جرائم الفساد وتقسيماتها وتكييفاتها، وهذا من خلال ما قام به رجال الفقه والقانون في هذا الشأن، وسنخصص المطلب الثاني لإجراءات معابنة جرائم الفساد والأشخاص المؤهلين لذلك، وسنسخر المطلب الثالث للقضاء المختص بالفصل في هذه الجرائم، وسنكرس المطلب الرابع والأخير للعقوبات المقررة لجرائم الفساد.

وقبل الخوض، في ضبط مفهوم جرائم الفساد، تحديد أنواعها وذكر تقسيماتها، وتبيان إجراءات معابنتها والأشخاص المؤهلين لذلك، وتسليط الضوء على المسؤولية الجزائية الناشئة للفرد عن هذه الجرائم وكذا إبراز القضاء المختص بالفصل في هذه الجرائم والعقوبات المقررة لها، كان لزاما علينا أن نعرف الجريمة بوجه عام<sup>(1)</sup>، حيث يتعسر فهم جرائم الفساد في غياب فهم ومعرفة الجريمة عموما، ذلك أنه في غياب تعريف واضح ودقيق من طرف النصوص التشريعية والتنظيمية، الدولية والوطنية للجريمة، حاول الفقه تعريفها وهو في ذلك منقسم إلى اتجاهين فقهيين اثنين، ينتميان إلى مدرستين اثنتين هما<sup>(2)</sup>: المدرسة الشكلية والمدرسة الموضوعية.

1-المدرسة الشكلية، حيث عرف أصحابها الجريمة بأنها "تلك الواقعة المخالفة لقواعد القانون".

<sup>1</sup> انظر: مصطفى العوجي، دروس في العلم الجنائي، الجزء الأول، الجريمة والمجرم، مؤسسة نوفل، ص 195 وما بعدها.

2- المدرسة الموضوعية، حيث عرف أنصارها الجريمة بأنها "تلك الواقعة الضارة بمصالح المجتمع الأساسية وكيانه وأمنه".

وليس هذا فقط، بل هناك من حاول الجمع بين المدرستين السالفتي الذكر، أين ذهبوا لتعريف الجريمة بأنها "فعل أو امتناع عن فعل، يحضره القانون، ويقرر عقوبة عليه".

ومما لاشك فيه أن المركبات العديدة والمختلفة التي يتشكل منها المبحث الأول هذا تستوجب معالجة كل مركب منها في مطلب مستقل وذلك بالنحو التالي:

#### المطلب الأول: تعريف جرائم الفساد وخصائصها

سيخصص هذا المطلب لدراسة وضبط مفهوم جريمة الفساد، من خلال تعريفها وبيان أركانها.

#### الفرع الأول- تعريف جرائم الفساد

لاشك أن جريمة الفساد، التي تخضع لمبادئ وقواعد خاصة بعض الشيء<sup>(2)</sup>، تختلف عن الجريمة العادية، السالف بيانها أعلاه، حيث تعرف جريمة الفساد، بأنها "فعل غير مشروع سواء في القانون الدولي أو الوطني، صادر من شخص ذي إرادة معتبرة قانوناً، وله عقوبة توقع من أجله"<sup>(3)</sup>.

وعرفت جريمة الفساد، كذلك بأنها "كل فعل أو امتناع غير مشروع ينال بالاعتداء على حق أو مصلحة في نظر القانون، وتكون له عقوبة توقع من أجله" أي أن جريمة الفساد هي عبارة عن أفعال تتسم بالجساماة، تنال- بالاعتداء- من الحقوق التي تقرها القوانين، مما يستتبع توقيع جزاء على مخالفته<sup>(4)</sup>.

كما أنه هناك من يعرفها<sup>(5)</sup>، بأنها الجريمة التي تقع مخالفة للقانون حيث يرتكبها الشخص، طبيعياً كان أم معنوياً، بسلوك إيجابي أو سلبي عالمياً بحرمة السلوك وراغباً بارتكابه محدثاً ضرراً أن على المستوى الوطني أو الدولي".

ومن تعاريف جريمة الفساد أيضاً، أنها "تلك الاعتداءات الواقعة على القيم أو المصالح التي تهم الأفراد أو الجماعات الوطنية أو الدولية، والتي قررت حمايتها بقواعد قانونية لا غبار عليها".

<sup>1</sup>انظر: عبد الفتاح بيومي حجازي، المحكمة الجنائية الدولية، دار الفكر الجامعي، 2005، ص 11 و 12.

<sup>2</sup>لكونها محكومة أو مؤطرة بالقانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>3</sup>انظر: عبد الفتاح بيومي حجازي، المرجع سابق، ص 16.

<sup>4</sup>انظر: عبد الفتاح بيومي حجازي، المرجع سابق، ص 18.

<sup>5</sup>انظر: خالد الشمري، القانون الجنائي الدولي، الكويت، الطبعة الثانية، 2005، ص 56، 57.

وعلى هذا النحو يمكن القول أيضا بأن جريمة الفساد، تتكون من فعلقديتصل على نحو معين بالعلاقات بين الدول، كما أنه يفترض في الجريمة الدولية أنها تشكل انتهاكا للحقوق التي ينظمها ويحميها القانون الدولي.

وتكتسب هذه الاعتداءات صفة الجريمة الدولية من القانون الدولي، سواء من العرف الدولي الذي يدمغ هذه الاعتداءات بطابع الجريمة الدولية، كما هو الحال في جريمة القرصنة أو إعلان حرب عدوانية، أو من خلال الاتفاقيات الدولية التي تعطي صفة الجريمة الدولية لمنع هذه الاعتداءات، كما هو الحال في الاتفاقية الدولية لمنع وعقاب إبادة الأجناس، حسبما قررت ديباجتها والمادة الأولى منها<sup>(1)</sup>.

أما لجنة القانون الدولي في مشروعها لتقنين قواعد المسؤولية الدولية عن الأعمال غير المشروعة دولياً تطرقت إلى تعريف الجريمة الدولية على أنها "تلك التي تقع مخالفة لقواعد القانون الدولي الواردة في نصوص اتفاقية مقبولة على نطاق واسع أو الثابتة كعرف دولي أو كمبادئ عامة معترف بها من قبل الدول المتمدنة وأن تكون تلك الجريمة من الجسامه بحيث أنها تؤثر في العلاقات الدولية أو تهز الضمير الإنساني"<sup>(2)</sup>.

في حين عرف الفقه الفرنسي، ممثلاً في الأستاذ "لومبوا"، الجريمة الدولية بأنها "تلك الأفعال المخالفة للقانون الدولي العام والتي تلحق أضراراً جسيمة بالمصالح المحمية بهذا القانون مما دفع المجتمع الدولي إلى المعاقبة عليها جنائياً".<sup>(3)</sup>

كما تعرف أيضا بأنها "تلك الجريمة التي يترتب على وقوعها إلحاق ضرر بأكثر من دولة"، كما تعرف بأنها "تصرفات مضادة لقواعد القانون الدولي العام لانتهاكها المصالح التي تهم الجماعة الدولية، والتي قررت حمايتها بقواعد هذا القانون"<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> جاء في المادة الأولى منها "تؤكد الدول المتعاقدة من جديد أن الأفعال التي ترمي إلى إبادة الجنس سواء ارتكبتها في زمن السلم أو في زمن الحرب تعد من جريمة في نظر القانون الدولي وتتعد باتخاذ التدابير لمنع ارتكابها والعقاب عليها".

<sup>2</sup> المادة (19) من مشروع لجنة القانون الدولي.

<sup>3</sup> خالد الشمري، المرجع السابق، ص 68.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص 73.

بينما حصرت المحكمة الجنائية الدولية من خلال ميثاق إنشائها لاسيما المادة 5 منه، الجريمة الدولية في جرائم الإبادة الجماعية، جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وكذا جريمة العدوان (1) وهي جرائم وردت كما قلنا على سبيل الحصر، وإن تركت المجال مفتوحا للمجتمع الدولي لإضافة جرائم أخرى من خلال تعديل ميثاق روما السالف الذكر.

وعلى هذا يمكن تعريف الجريمة الدولية التي تختص بالنظر فيها المحكمة الجنائية الدولية بأنها: "فعل أو امتناع عن فعل ينطبق عليه وصف الجريمة الدولية المنصوص عليها في المواد 6 و 7 و 8 من النظام الأساسي للمحكمة سواء كانت أفعال إبادة جماعية، أو جرائم ضد الإنسانية أو جرائم حرب، على أن تصدر عن إرادة معتبرة قانونا وأن تكون في إطار دولي يتبنى الفعل ضمن سياسة دولة أو سياسة منظمة دولية" (2).

ولعله من المهم بمكان، في نهاية استعراضنا لتعاريف جرائم الفساد- وضع تمييز بين الجريمة الدولية على النحو السالف الذكر، وبين الجريمة المحلية ذات البعد الدولي، فالجرائم التي يرتكبها الأشخاص الطبيعيون باسمهم ولحسابهم الخاص وإن حملت بين جنباتها عنصرا دوليا أو أجنبيا لا تعتبر جرائم دولية وإن كانت تخضع لقواعد القانون الجنائي الدولي إنما هي جرائم داخلية ذات طابع دولي ومثال ذلك جرائم خطف الطائرات أو التهريب وكذا الجريمة السياسية، فهذه الأخيرة مثلا تختلف على الجريمة الدولية بكونها جريمة داخلية ينظمها وينص عليها القانون الجنائي الوطني. فموضوع دراستنا إذن يحتم علينا التقيد بدراسة جرائم الفساد المنصوص عليها في النصوص القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد.

### الفرع الثاني- خصائص جرائم الفساد(1)

الجرائم الفساد حزمة من الخصائص تتميز بها عن الجرائم الأخرى نذكر أهمها في ثلاثة بنود

على النحو التالي:

#### البند الأول: الخطورة والجسامة

<sup>1</sup>فيما يخص جريمة العدوان، فإن نظام روما، ترك أمر تعريفها وتحديد شروط ممارسة الاختصاص عليها لاحقا.

<sup>2</sup>أنظر: عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص 18

تتسم جريمة الفساد وخاصة منها ذات البعد الدولي باتساع وشمولية آثارها، حيث أن منها ما تستهدف إبادة شعب أو تدمير مدن أو تعذيب مجموعات وغيرها من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، فقد وصفت لجنة القانون الدولي الجريمة الدولية بقولها: "يبدو أن هناك إجماع حول معيار الخطورة فالأمر يتعلق بجرائم تمس أساسات المجتمع البشري نفسه".

#### البند الثاني: عدم الخضوع لقاعدة التقادم المسقط

التقادم هو سقوط العقوبة أو الدعوى العمومية بعد مضي مدة معينة يحددها القانون وهي قاعدة تأخذ بها معظم التشريعات الوطنية، أما الجريمة الدولية فتتميز بخاصية عدم التقادم، وعليه فإنه يمكن متابعة أي شخص ضالع أو متهم بارتكاب جريمة دولية بغض النظر عن تاريخ اقترافه لها. حيث وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة<sup>(2)</sup> على اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، كما انضمت العديد من الدول إلى هذه الاتفاقية وبدون أي تحفظ في حين تحفظت بعض الدول على تطبيق قاعدة عدم التقادم على جرائم الحرب.

والملاحظ على هذه الاتفاقية أنها لم تشر إلى عدم تقادم الجرائم ضد السلام وهو خلل يجب تداركه مستقبلا نظرا لجسامة هذه الجرائم الدولية وخطورتها وتهديدها لأمن وسلامة المجتمع الدولي.

#### البند الثالث: عدم الاعتراف بالصفة الرسمية للجاني-الحصانة-في جرائم الفساد الدولية

أي استبعاد الحصانات التي قد يتمتع بها الرؤساء والقادة في مواجهة تهم ارتكابهم للجرائم الدولية ولعل هذا المبدأ يعد الركيزة الأساسية لتحقيق العدالة الجنائية الدولية من حيث كونه رادعا جوهري في وجه أي مجرم يسعى للاختباء وراء منصبه أو زعامته، وقد شكلت محاكمة نورمبرغ سابقة هامة في محاكمة الرؤساء والقادة، وهذا ما أكدته المادة 27 من نظام المحكمة الجنائية الدولية<sup>(3)</sup>.

#### المطلب الثاني- أركان جرائم الفساد

لاشك أن جريمة الفساد، وعلى غرار الجريمة الأخرى، تقتضي توافر أركان حتى يمكن الاعتراف بها والمحاسبة عليها وهي نفسها أركان الجريمة العادية أو الداخلية أي أنها مؤسسة على كل

<sup>1</sup>انظر فايزة بن ناصر، المسؤولية الجنائية الدولية لرئيس الدولة، مذكرة ماجستير-جامعة البليدة 2006، ص 41.

<sup>2</sup>قرار رقم 2391 صادر في 26/11/1968.

<sup>3</sup>انظر: عبد الفتاح بيومي حجازي، المرجع السابق، ص 147 وما بعدها.

من الركن الشرعي والمادي والمعنوي، وقد يضاف إلى جريمة الفساد ركن خاص بها وهو الركن الدولي، وفيما يلي نستعرض كل ركن في فرع خاص به على حدى<sup>(1)</sup>:

### الفرع الأول: الركن الشرعي

يعد مبدأ شرعية (مبدأ الشرعية أو المشروعية) الجريمة والعقوبة<sup>(2)</sup> من بين أهم المبادئ القانونية التي استقر عليها القانون الجنائي بشقيه الداخلي والدولي، فهو ضماناً للمتهم من كل تعسف أو ظلم عند مرحلة المتابعة القضائية، ويقصد بمبدأ المشروعية وجوب وجود النص على الجريمة وعلى عقابها في القانون، فالقانون يتولى مهمة إيضاح السلوكيات التي تعتبر جرائم وهو الذي يحدد العقوبات التي توقع على مرتكبيها.

وقد ورد هذا المبدأ في العديد من الوثائق الدولية أهمها نص المادة 11 / 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي جاء فيه "لا يدان أي شخص من جراء أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل إلا إذا كان ذلك يعتبر جرماً وفقاً للقانون الوطني أو الدولي وقت ارتكابه".

وبالرجوع إلى النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، نجد أن المادتين 22 و23 من النظام

الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد كرستا هذا المبدأ<sup>(3)</sup>، ونتيجة لذلك يمكن التأكيد بما يلي:

**أولاً-** عندما يقام بتعريف الجريمة، وفق نظام المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، فإنه لا بد من التقيد بالتعريف الوارد لتلك الجريمة من حيث الوصف والأركان وعدم التوسع في تعريف الجريمة، وإن حدث وحصل شك بشأن مدى مطابقة فعل ما مع نص المادة المحددة لذلك الفعل، فإنه يلجأ إلى تطبيق مبدأ تفسير الشك لصالح المتهم أو المتقاضى.

**ثانياً-** أن تجريم فعل ما وفقاً لنظام المحكمة الجنائية الدولية، لا ينفى تجريم نفس الفعل مراعاة لقواعد أو نظم أخرى ينظمها القانون الدولي بعيداً عن نظام المحكمة الجنائية الدولية المذكور آنفاً.

### الفرع الثاني: الركن المادي

<sup>1</sup>انظر: محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، دار الشروق، د.ت.ن، ص 38.

<sup>2</sup>انظر: عبد الفتاح بيومي حجازي، المرجع السابق، ص 32 وما بعدها.

<sup>3</sup>حيث تنص المادة 22 على: أ- لا يسأل الشخص جنائياً بموجب هذا النظام الأساسي ما لم يشكل السلوك المعني وقت وقوعه، جريمة تدخل في اختصاص المحكمة. ب- بأول تعريف الجريمة تأويلاً دقيقاً ولا يجوز توسيع نطاقه عن طريق القياس، وفي حالة الغموض يفسر التعريف لصالح الشخص محل التحقيق أو المقاضاة أو الإدانة.

ويقصد به السلوك أو العمل أو الفعل المحظور الذي يصيب المصالح الدولية بضرر، أو يعرضها للخطر، فهو نشاط يتمثل في حركة عضوية صادرة عن إنسان لها أثرها الملموس على العالم الخارجي والمهدد لمصالح يحميها القانون الجنائي الدولي<sup>(1)</sup>.

وبهذا يختلف الركن المادي عن مجرد نوايا والتي لا عقاب عليها، فالقانون لا يعتد بالنوايا وإن كانت خبيثة قبل أن تتجسد في أفعال مادية مشكلة لجرائم دولية. ويتكون الركن المادي للجريمة الدولية من ثلاثة عناصر هي الفعل والنتيجة وعلاقة السببية بينهما.

#### أولاً - الفعل أو السلوك:

تتعدد صور السلوك المحظور إذ يتخذ صورة السلوك الإيجابي أو السلوك السلبي أو بمجرد الامتناع.

#### 1 - السلوك الإيجابي:

يتمثل هذا السلوك في القيام بعمل يحظره القانون ويؤدي إلى قيام الجريمة وينهى القانون والعرف الدولي الدول عن ارتكاب الأعمال التي تقضي إلى الجرائم الدولية، فإذا خالفت الدولة أمر القانون بالامتناع عن الفعل بأن قامت به فعلاً، فإن عملها يوصف بأنه سلوك إيجابي نجم عنه جريمة دولية.

وصورة الفعل الإيجابي المؤدي إلى الجريمة هي الغالبة في القانون، ذلك أن تجريم الأفعال يعني حتماً النهي عن الأعمال التي تؤدي إلى ارتكابها.

ج- لا تؤثر هذه المادة على تكييف أي سلوك على أنه سلوك إجرامي بموجب القانون الدولي خارج إطار هذا النظام الأساسي.

- أما المادة 23 فقد نصت على: لا يعاقب أي شخص أდანته المحكمة إلا وفقاً لهذا النظام الأساسي. ولا يقتصر النهي على الأفعال المادية التي تؤدي إلى ارتكاب الجريمة فحسب بل يمتد النهي إلى مجرد التهديد بالقيام بهذه الأفعال، فالتهديد باستخدام القوة في جريمة العدوان أمر منهي عنه وأمثلة ذلك كثيرة في المعاهدات الدولية منها.

#### 2 - السلوك السلبي:

<sup>1</sup>انظر: عبد الفتاح بيومي حجازي، المرجع السابق ص 32 وما بعدها.

وهو أن تمتنع الدولة عن تنفيذ ما أمر به القانون الدولي، فهذا السلوك هو سلوك سلبي لأنه إجماع الدولة عما كان يجب عليها القيام به. ومن بين الأمثلة عن السلوك السلبي نذكر جريمة إنكار العدالة أي تنكر الدولة لالتزاماتها الدولية وقد أشارت لذلك صراحة اتفاقية لاهاي لسنة 1907 (١).  
3- قيام الجريمة الدولية بمجرد الامتناع:

قد لا تقوم الدولة بأي عمل يقع تحت صورة السلوك الإيجابي أو السلوك السلبي ولكنها مع ذلك تمتنع عن عمل لو قامت به لحالت دون حدوث الجريمة الدولية ومثال ذلك القتل عن طريق الامتناع عن تقديم الطعام أو الدواء للجرحى من الأعداء الذين وقعوا في الأسر ففي مثل هذه الأحوال تقوم الجريمة الدولية لمجرد الامتناع.

#### ثانياً - الضرر

إن النتيجة الإجرامية هي ما يحدثه الفعل من تغيير في العالم الخارجي باعتدائه على المصالح التي يحميها القانون الدولي الجنائي وبتهديده للنظام العام الدولي ويحدث في الواقع العملي أن يجرم المشرع فعلاً معيناً بغض النظر على وقوع النتيجة الإجرامية فالمادة 2 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة (٢). على سبيل المثال تجرم مجرد التهديد باستعمال القوة في العلاقات الدولية وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار وقوع العدوان من عدمه.

#### ثالثاً - علاقة السببية

يقصد بالعلاقة السببية ذلك الرابط بين الفعل النتيجة الإجرامية بمعنى إثبات أن تلك الأخيرة ما كانت لتحدث في العالم الخارجي ما لم يتم ارتكاب عمل معين أو الامتناع عن إتيان عمل محدد.

#### الفرع الثالث - الركن المعنوي - القصد الجنائي - (٣)

لا يكفي للحكم بوجود جريمة دولية قيام شخص ما بارتكاب فعل غير مشروع يسبب إحداث نتيجة إجرامية، وإنما يجب علاوة على ذلك أن يكون هذا الفعل صادراً عن إرادة قصدت الإضرار بالمصالح التي يحميها القانون الدولي الجنائي،

<sup>1</sup>انظر فايزة بن ناصر، المرجع السابق، ص 22 وما بعدها.

<sup>2</sup>يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة.

<sup>3</sup>انظر فايزة بن ناصر، المرجع السابق، ص 25 وما بعدها.



هذا القصد الجنائي يتوافر سواء تم ارتكاب الفعل فالركن المعنوي للجريمة يتمثل في قيام- عمداً أو عن طريق الخطأ- الرابطة المعنوية أو العلاقة الأدبية التي تربط ماديات الجريمة الدولية بنفسية الفاعل بحيث يمكن أن يقال بأن الفعل المقترف هو نتيجة إرادة الفاعل. واشتراط أن تتوافر هذه الصلة النفسية لقيام الجريمة شرط هام على ضوئه يمكننا أن نميز بين الأفعال التي يجب المساءلة عنها، وبين الأفعال التي لا تكون موضع مساءلة قانونية، إذ بتوافر هذه الصلة تقوم المسؤولية وتتعدم بعدم توافرها.

فبالنسبة للقانون الدولي الجنائي لكي تترتب مسؤولية الفرد الجنائية لا بد أن يكون هذا الفرد حراً مختاراً، إذ من غير العدل أن يسأل من كان مكرهاً مسلوب الإرادة والاختيار.

#### الفرع الرابع- الركن الدولي

تتميز الجريمة الدولية بتوافرها على الركن الدولي، حيث يفترض اتصال الفعل المكون لها بعلاقة بين دولتين أو أكثر، أي أن ترتكب دولة أو أكثر جريمة ما بناء على قدراتها ووسائلها الخاصة كما قد تنفذ من أحد محاربيها أو مواطنيها أو التابعين لها باسمها وبرضاها، ضد مؤسسات أو آثار دولة الأعداء أو السكان التابعين لها، أي أنه يتعين لتوافر الركن الدولي أن يكون كل من المعتدي والمعتدى عليه منتميين لدولة ما (1).

وعلى أية حال فإن موضوع أركان الجرائم عموماً وأركان جرائم الفساد ذات البعد الدولي خصوصاً يحتاج إلى المزيد من الشرح والتفسير والتوضيح، وهو ما يمكن القيام به لاحقاً وفي بحث مستقل (2).

#### المبحث الثاني- جرائم الفساد في النظام القانوني الجزائري

لقد أصبحت جرائم الفساد، بمختلف أنواعها ودرجاتها، من الجرائم ذات التأثير السلبي المباشر والفعلي بل ذات التهديد الخطير الجدي والحقيقي في كافة ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية، الثقافية والسياسية، الإدارية والأمنية... وذلك بفعل ركوبها موجة العصر الحديث المتميز بالعولمة

<sup>1</sup> يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة.

<sup>2</sup> رشيد بودهان، أسس المسؤولية الجنائية الدولية للفرد في ظل نظام المحكمة الجنائية الدولية الدائمة (جرائم الحرب- نموذجاً-)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الدراسات العليا لما بعد التدرج المتخصصة، فرع الدبلوماسية، كلية العلوم السياسية والإعلام/ جامعة الجزائر- بن يوسف بن خدة، 2004 (غير منشورة).

والتطور التكنولوجي باتصالاته المتسارعة وتغيراته الجيوسياسية التي نتج عنها الزوال التدريجي للحدود التقليدية مع توجه عالمي حثيث نحو الاقتصاد الليبرالي الحر.

وكان من نتائج عولمة الاقتصاد، وبالخصوص عولمة الأسواق تمكين تسهيل تصدير النشاط الإجرامي لخارج الحدود الوطنية بمساعدة الشبكات الحديثة للنظم البنكية والمالية، ووسائل الاتصال والنقل السريع التي تغطي الكرة الأرضية. وهكذا أصبح المجرمون يحوزون على أدوات فعالة لتجاوز الحدود كالأشخاص أو كأموال أو منقولات أكثر من أوقات سابقة، مما جعل المنظمات الإجرامية تعمل بحرية أكبر وتمس من خلالها نشاطها كل القطاعات الشرعية واللاشرعية<sup>(1)</sup>.

كل هذه العوامل ساعات على صعيد كبير في ترعرع الفساد الذي أصبحت مخاطره وتهديداته هاجسا وطنيا ودوليا أعجز الحكومات المتعاقبة عن احتوائه ومواجهته بشهادة أعلى السلطات في الجزائر قف ممثلة في رئيس الجمهورية الذي صرح وأقر في خطاب له في 29 ماي 1999 بأن "الدولة مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف والنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا راع..."<sup>(2)</sup>.

ونظرا لعالمية ظاهرة الفساد، دفع بالدول لوضع أدوات قانونية دولية لمكافحة الفساد ولعل أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 31 أكتوبر 2003، والتي تم التوقيع عليها في المؤتمر الرفيع المستوى في ميريدا (المكسيك) في ديسمبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005.

لقد بدأت التشريعات الحديثة تدرج ضمن منظومتها التشريعية الداخلية ما يسمى بآليات إدماج القواعد والتوصيات الدولية المنصوص عليها في الاتفاقية، حتى تكسب هذه الأخيرة الصفة الإلزامية التي تنقصها، وحتى على مستوى القواعد الاتفاقية فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وحتى على مستوى القواعد الاتفاقية فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفي صدر نصوصها نجدها تحت الدول الأطراف على اتخاذ ما هو ممكن من تدابير وإجراءات، قصد تحقيق أغراض هذه الاتفاقية

<sup>1</sup> مختار شبيلي، المرجع السابق، ص14، أشار إليه الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص120.

<sup>2</sup> هذا ما ذهب إليه رئيس الجمهورية في خطابه الموجه للأمم بتاريخ 29 ماي 1999، جريدة المساء لـ 31 ماي 1999، عدد 661، ص 3، أشار إليه الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص120.

وعلى رأسها ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع، مع تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السلمية للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

والجزائر كبقية الدول، ووفاء مناهة لالتزاماتها الدولية، وإرادة منها لمكافحة أشكال وأنماط الفساد بشتى أنواعه، سنت القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل، الذي يعتبر بمثابة إطار مرجعي لمكافحة والاتجار بالوظيفة العمومية والتلاعب بالمال العام، حيث نص على تجريم وقمع كل إخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على الموظف العمومي أن يتجلى به.

كما استحدث المشرع أحكاما موضوعية وإجرائية لم تعرف من قبل في التشريع الجنائي السابق، مؤكدا على ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الفساد سواء قبل ارتكاب الجريمة (تدابير وقائية)، أو في إطار تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.

إن الإطار القانوني لظاهرة الفساد يمثل المدخل العلاجي لمكافحة هذه الظاهرة، فهو يمثل مواجهة الفساد بطريقة لاحقة على وقوعه، فلقد جرم المشرع من خلال القانون رقم 06-01 غالبية صور جرائم الفساد، حيث خصص فصلا كاملا للأحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد، أنواعها وتكييفها (المطلب الأول).

ولما كانت جرائم الفساد تتميز عموما ببجالة من الخصائص التي تجعل معابقتها وردعها شأنا صعبا للغاية، فقد خصها المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ببجالة من الأحكام الإجرائية الجديدة لمتابعة المجرمين ومحاكمتهم "أي ما اصطلح عليه بالمعينة والزجر أو العقاب" (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول - أنواع جرائم الفساد وتكييفها

يرى بعض المختصين في القانون الجزائري أن الفساد مجموعة متعددة من الجرائم المختلفة في بعض أركانها، وهي تمتاز في مجملها بكونها من جرائم ذات الصفة التي لا تقع إلا من شخص يتصف بصفة معينة، وهي صفة موظف أو من في حكمه (1).

<sup>1</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأموال، جرائم التزوير، ج2، ط7، دار هومة، الجزائر، 2007، ص5، أشار إليه الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص123.

وليس من قبيل الصدفة أن يجمع المشرع الجنائي تحت القانون رقم 06-01 ما كان متفرقا من هذه الجرائم بين المواد 119 و 134 من ق.ع (1)، وإنما يرجع ذلك إلى عمق دلالة مواكبة التطور التشريعي العالمي من خلال إدراج المعاهدات الدولية التي تصادق عليها الجزائر في التشريع الداخلي (2)، ومنها على الخصوص ما له علاقة بموضوع البحث، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

ويثير هؤلاء المختصون التساؤل عن أساس العلاقة بين القانون رقم 06-01 وقانون العقوبات؟ مجيبين بأن هذه العلاقة هي علاقة ذات أساس موضوعي، يتمثل، بالخصوص، في طبيعة الحق المعتدى عليه في كلا القانونين، وهو حق عام، فالفساد جريمة من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، والمخاطر التي تهدد الوظيفة الإدارية تجد تطبيقات عديدة لها في قانون العقوبات باعتباره يجسد الشريعة العامة في مجال التجريم والعقاب.

ولمعالجة هذا الموضوع ارتأينا تقسيمه إلى فرعين، يتناول الأول أنواع جرائم الفساد، ويتعرض الثاني لتكييف جرائم الفساد والعقوبات الواجب تسليطها قانونا في حق مرتكبي هذه الجرائم، على أن يتم ذلك بالنحو التالي:

#### الفرع الأول - أنواع جرائم الفساد

سنعالج هذا الموضوع انطلاقا أولا من أنواع جرائم الفساد التقليدية بصفة عامة، ثانيا من أنواع جرائم الفساد المستحدثة التي سيختص فيها القطب الجزائي المزمع إنشاؤه بصفة خاصة، وثالثا من خصائص ومميزات هذه الجرائم، على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره من خلال ثلاثة بنود على النحو التالي:

#### البند الأول - أنواع جرائم الفساد التقليدية بصفة عامة:

سنتناول هذا الموضوع "ماهية جرائم الفساد وتكييفها القانوني" وفقا لما هو منصوص عليه في القانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد المعدل والمتمم، قبل أن تسعى الحكومة إلى تعديله سنة

<sup>1</sup> الأمر رقم 66-156 الصادر بتاريخ 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم لاسيما بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006.

<sup>2</sup> راجع مراد هلال، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي، نشرة القضاة، وزارة العدل، ع 60، الجزائر، د.س.ن، ص 88، أشار إليه الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص 123.

2019<sup>(1)</sup>، والذي نص على عشرين جريمة كيفها المختصون على أنها جرائم فساد والتي يمكن استعراضها بالنحو التالي:

**1- رشوة الموظفين العموميين:** وينبغي التمييز هنا بين رشوة الموظف العادي والرشوة في مجال الصفقات العمومية. فرشوة الموظف العادي أخضعها لنص المادة (م) 25 والعقوبة من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات والغرامة تصل إلى 1000.000 دج. وهذه الرشوة قد يكون فاعلها الموظف الذي يطلب أو يقبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة ولو لصالح شخص آخر من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل يدخل ضمن أداء الوظيفة، بحيث يكون هذا الأداء مربوط بهذه المزية أي مبالغ مالية مهما كان نوعها أو شكلها وكذلك الشخص الذي يعد موظفا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه وهذا ليقوم بأداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل ضمن واجباته المهنية، والمشرع يتكلم عن الوعد أو العرض الذي يعتبر في حقيقة الأمر شروع، وهذه الجريمة كان يعاقب عليها بنص م126، م126 مكرر، م127، م129 من قانون العقوبات (ق.ع) وتم تعويضها بمادة واحدة وهي م25 من قانون مكافحة الفساد (ق.م.ف)، بحيث أبقى على صورتين فقط.

أما فيما يخص الرشوة في مجال الصفقات العمومية فقد خصص لها المشرع ثلاث (3) مواد هي م26، م27، م28 أي خصص لها 3 صور:

**الصورة 1-** تتعلق بالامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية وتتمثل في إبرام عقد أو التأشير عليه أو تعديله أو مراجعته بصفة مخالفة للتشريع والتنظيم الجاري به العمل، ويكون ذلك بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير فهي عقد مخالف للقانون ورتب ذلك امتيازات لأي شخص يجعل صاحبه مرتكبا لجريمة الرشوة بصورتها الأولى.

والمشرع لم يعاقب الموظف الذي يقوم بإبرام الصفقة بل عاقب كل تاجر مقاول، شخص طبيعي أو معنوي يقوم بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة ويستفيد من سلطة وتأشير أعوان الهيئة بغرض الزيادة في الأسعار أو التعديل في صالحهم لأنوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم والتمويل بصفة انفرادية وغير مبررة فيعتبر معاقب عليها بجريمة الرشوة م26.

<sup>1</sup>المقصود به مشروع قانون قدمته الحكومة إلى البرلمان بغية تعديل وتتميم القانون رقم 06-01 المرجع السابق. علما بأن هذا المشروع قد صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وأحيل إلى مجلس الأمة ليصادق عليه هو الآخر لكن بقي أدراج مكاتبه لحد الآن ولسنا ندري ما السبب في ذلك هل رغبة من الحكومة في تحميده مؤقتا أو سحبه نهائيا؟. وفي كل الأحوال ما هكذا تسن القوانين!.

**الصورة 2-** الرشوة، وتتمثل في الحصول أو محاولة الحصول على أجرة أو منفعة مهما كان شكلها سواء مبلغ مالي أو قطعة أرض أو تذكرة سفر أو غيرها، وذلك بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات سواء لتنفيذ أو إبرام الصفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية والاقتصادية، فمجرد الحصول على ما سبق ذكره يجعل الجريمة قائمة.

**الصورة 3-** استحدث المشرع ما يسمى برشوة الموظف العمومي الأجنبي وموظف المنظمات الدولية العمومية، فكل من يطلب أو يقبل من هذين الشخصين مزية غير مستحقة بطريق مباشر أو غير مباشر لنفسه أو لشخص آخر وهذا ليقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل يدخل ضمن أداء الوظيفة، وكذلك الشخص الذي يعد هؤلاء بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه وهذا ليقوم بأداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل ضمن واجباته المهنية بعقوبة الحبس من سنتين إلى 10 سنوات وغرامة مالية تصل إلى 1000.000 دج.

**2- اختلاس الممتلكات:** وقد أدمجها المشرع مع جريمة استعمال أموال الدولة لأغراض شخصية أو لغرض غير مشروع وكانت في السابق مجزأة إلى جريمتين، وقد حدد لها المشرع عقوبة الحبس من سنتين إلى 10 سنوات وغرامة تصل إلى 1.000.000 دج (م29)، هذه الجريمة تتحقق بالاختلاس والتبديد والإتلاف والحجز عمدا، كما تتحقق بالاستعمال دون وجه حق وعلى نحو غير شرعي. وعلى العموم المشرع كما سبق ذكره جعل جريمة الاختلاس واحدة وقرر لها عقوبة واحدة وتأخذ في جميع الأحوال وصف الجنحة أي تحال على محكمة الجنح وأمام قاضي الجنح. كما أن قاضي التحقيق والهيئة القضائية غير ملزمة بالخبرة، والنقادم في هذه الجريمة هو 10 سنوات، مع ملاحظة أن الشخص الاعتباري يكون مسؤولا مثله مثل الشخص الطبيعي.

**3- جريمة الغدر:** وهذه الجريمة تتمثل في قيام الموظف العمومي بطلب أو تلقي أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم مسبقا أنها غير مستحقة الأداء من جهة الإدارة أو تجاوز ما هو مستحق ولو كان ذلك لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف الذين يقومون بالتحصيل لحسابهم، والمشرع اشترط نزاهة الموظف وبالتالي يأخذ ما هو محدد فقط، ما يخالف ذلك يعتبر مرتكبا لجريمة الغدر التي تنصرف إلى كل موظف عمومي مثلها مثل جريمة الاختلاس، والموظف العمومي محدد في قانون الفساد في م2 وهو كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا إداري أو قضائي أو منصبا في المجالس الشعبية المحلية أكان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا، والمشرع استعمل عبارة "كل من يشغل" ولم يشر إلى كل

منتخب وبالتالي يشير إلى المنتخب وغير المنتخب الذي يتقاضى أجره أو لا يتقاضى وبغض النظر عن راتبه أو أقدميته، وكل شخص يقوم ولو مؤقتاً بوظيفة أو ساهم في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها بالإضافة إلى كل شخص يعتبر موظفاً بالنظر إلى ق. الوظيفة العمومي. أما العقوبة المقررة لها قانوناً فهي الحبس من سنتين إلى 10 سنوات والغرامة تصل إلى 1.000.000 دج.

**4- استغلال النفوذ:** وهي محددة في م32 بحيث تتمثل في الوعد بمزية غير مستحقة لتحريض الموظف على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من الإدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي أو لصالح أي شخص آخر، وينصرف نفس الحكم بالنسبة للموظف الذي يطلب أو يقبل مزية ليستغل نفوذه للحصول من الإدارة أو سلطة عمومية على منافع غير مستحقة، حيث يعاقب مرتكب هذه الجريمة بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة تصل إلى 1.000.000 دج.

**5- إساءة استعمال السلطة:** وهي محددة بنص م33 حيث يعاقب مرتكب هذه الجريمة بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة تصل إلى 1.000.000 دج، وبذلك فهي جنحة تتحقق بمجرد مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية من أجل الحصول على منافع غير مستحق، ويشترط أن ترتكب هذه الجريمة من الموظف.

**6- جريمة تعارض المصالح:** وهي جريمة جديدة أنشأها المشرع وتتعلق بمخالفة أحكام الم المتعلقة بكيفية إبرام الصفقات العمومية وذلك بعدم الإعلان عن إجراء الصفقات العمومية وعدم الإعلان المسبق لإجراءات المشاركة والانتقاء، وحرمان الأشخاص من الطعن في نتائجها، هذه تشكل جريمة معاقب عليها بنص م34، الحبس من 6 أشهر إلى سنتين وبغرامة تصل إلى 200.000 دج.

**7- أخذ فوائد بصفة غير قانونية:** وهي محددة بنص م35، حيث أن كل موظف يأخذ إما مباشرة وإما بعقد صوري فوائد من العقود أو المزايدات أو المنقصات أو المقاولات أو المؤسسات، وكان وقت ارتكاب الفعل مديراً أو مشرفاً عليها بصفة كلية أو جزئية، وكذلك إذا كان يصدر الإذن بالدفع وأخذ منه فوائد يعاقب بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة تصل إلى 1.000.000 دج.

**8- عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات:** وهي محددة بنص م36 وقد سبق الإشارة إليها إذ كل موظف ملزم بجرد ممتلكاته العقارية والمنقولة أو الإدلاء بها أمام الجهة المختصة وإغفال ذلك

يشكل جريمة، رغم ذلك فلا تقوم هذه الجريمة إلا بعد تذكير الموظف بالالتزام بالتصريح وبعد مضي مدة شهرين ولم يتم بذلك عمدا يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وغرامة تصل إلى 500.000 دج.

**9- الإثراء غير المشروع:** بحيث يخضع الموظف إلى رقابة دورية من طرف الهيئة الإدارية المختصة بمكافحة الفساد، وفي حلة ظهور الزيادة في ذمته المالية بصفة غير معتادة ويعجز عن تبرير هذه الزيادة، فيخضع لأحكام م 37، ويعاقب بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة تصل إلى 1.000.000 دج فكل موظف لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة في ذمته المالية وذلك بعد مقارنة مداخله الجديدة مع مداخله المشروعة، وكذلك يعاقب الموظف طبقاً لأحكام م 43 الذي يقوم بإخفاء هذه الموارد أو التستر على المصدر غير المشروع للأموال التي سوف نشير إليها لاحقاً.

**10- جريمة تلقي الهدايا:** وهي جريمة جديدة، إذ نصت عليها م 38 وعقوبتها الحبس من 6 أشهر إلى سنتين وبغرامة تصل إلى 200.000 دج، كل موظف أو شخص المتلقي الهدية، المشرع نص على عبارة الهدية أي قدمت مجاناً وبدون مقابل سواء تمثلت في مبالغ مالية أو خدمة أو أي مزية غير مستحقة، وكان في السابق الهدايا غير معاقب عليها، وحالياً الموظف يحرم عليه تلقي أي هدية من أي شخص.

**11- التمويل الخفي للأحزاب السياسية:** إذ تقضي م 39 بأنه دون الإخلال بالأحكام السارية المفعول المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية، يعاقب كل شخص يقوم بصورة خفية بتمويل الأحزاب السياسية بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة تصل إلى 1.000.000 دج. والملاحظ أن هذه الصورة جديدة ولو أنها لا تتعلق بالمال العام.

**12- جريمة الرشوة في القطاع الخاص واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص:** وقد نص على هاتين الصورتين في المادتين 40-41.

ففيما يتعلق بالرشوة يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وبغرامة تصل إلى 500.000 دج كل شخص وعد أو عرض أو منح بصفة مباشرة أو غير مباشرة مزية غير مستحقة لشخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص سواء لصالحه أو لصالح شخص آخر، كذلك يعاقب كل شخص يدير أو يعمل لدى كياناً تابعاً للقطاع الخاص يطلب أو يقبل مزية غير مستحقة مما يشكل إخلالاً بواجباته المهنية.



أما فيما يتعلق بالاختلاس يعاقب بنفس عقوبة الرشوة كل من تعمد اختلاس أية ممتلكات أو أموال أو أي أشياء ذات قيمة عهد بها لشخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص.

**13- جريمة تبييض العائدات الإجرامية وإخفائها:** وقد نص على هاتين الصورتين في المادتين 42-43.

ففيما يخص الصورة 1 تبييض العائدات الإجرامية (م42): ويعاقب عليها بنفس العقوبة المنصوص عليها في جريمة تبييض الأموال.

أما الصورة 2 إخفاء العائدات (م43): فقد حدد لها المشرع عقوبة الحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة تصل إلى 1.000.000 دج، مع العلم أن هذا النص يعتبر تضخم قانوني لأن المشرع يعاقب على الإخفاء في جريمة تبييض الأموال، ولكن وبما أن الخاص يقيد العام، وهذا النص خاص فإنه هو المطبق بالنسبة لهذه الصورة.

**14- جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة:** وهي محددة بنص م44، وقد أنشأها المشرع في 3 صور:

1/ عدم تزويد أو إعطاء معلومات أو وثائق للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (م21 تحيل لنص م44).

2/ استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو منع الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة.

3/ استخدام القوة البدنية والتهديد والترهيب لعرقلة البحث والتحري بشأن هذه الجرائم.

فهذه الصور تشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة وحدد لها المشرع عقوبة الحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وغرامة تصل إلى 500.000 دج.

**15- جريمة المساس بالشهود والمبلغين والضحايا:** وهي محددة بنص م45 إذ كل موظف يقوم بالتهديد أو الانتقام أو الترهيب من الشخص الذي بلغ بوجود جريمة أو شهد ضده أو قام بخبرة لغير صالحه أو كان ضحية من ضحاياه يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وبغرامة تصل إلى 500.000 دج.

**16- جريمة البلاغ الكيدي:** وهي محددة بالمادة 46 التي تعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وبغرامة تصل إلى 500.00 دج، كل من يقوم بإخطار الهيئة القضائية أو الإدارية بجريمة غير صحيحة، غير أنه إذا كانت الجريمة عادية غير داخلية ضمن جرائم الفساد فيعاقب مرتكبها بنص م300 من ق.ع على أساس البلاغ الكاذب.

17- جريمة عدم الإبلاغ عن الجرائم: وهي محددة في م47 إذ يعاقب كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة منصوص عليها في هذا القانون ولم يبلغ عنها السلطات المختصة في الوقت الملائم بالحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات وبغرامة تصل إلى 500.000 دج.

18- المحاباة: تقوم جريمة المحاباة على توافر ثلاثة أركان هي صفة الجاني والركن المادي والقصد الجنائي<sup>(1)</sup>، فالركن الأول يتعلق بصفة الجاني بحيث يشترط أن يكون مرتكب الجريمة موظفا بمفهوم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

وهو كل من يشغل منصبا أو يتولى وظيفة أو وكالة في الإدارات والهيئات والمؤسسات العمومية وكل شخص آخر يتولى وظيفة في مؤسسة خاصة تقدم خدمة عمومية.

أما الركن المادي فيتمثل في قيام الجاني بإبرام عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق أو تأشيرة دون مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها وذلك بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير. بينما الركن المعنوي أو ما يسمى بالقصد الجنائي فيتمثل في قيام الجاني بإعطاء امتيازات للغير مع علمه أنها غير مبررة. وقد قرر لها المشرع عقوبة الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج بالنسبة للشخص الطبيعي أما الشخص المعنوي فالغرامة تتراوح من 1.000.000 دج إلى 5.000.000 دج<sup>(2)</sup>.

19- استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة: تقوم هذه الجريمة على توافر ثلاثة أركان هي صفة الجاني والسلوك الإجرامي والقصد الجنائي<sup>(3)</sup> حيث يشترط أن يكون الجاني تاجرا أو صناعيا أو حرفيا أو مقاولا من القطاع الخاص يقوم بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها ويستفيد من سلطة أو تأثير أعوان هذه الهيئات للحصول على امتيازات غير مبررة تتمثل في الزيادة في الأسعار التي يطبقها الجاني عادة أو تعديل لصالحه في نوعية المواد أو الخدمات أو أجال التسليم أو التموين. وقد قرر لها المشرع عقوبة الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة تتراوح بين 200.000 دج و 1.000.000 دج، وتطبق على الشخص المعنوي غرامة من 1.000.000 دج إلى 5.000.000 دج.

<sup>1</sup>أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص. الجزء الثاني، دار هومة. الطبعة الرابعة، ص 111.

<sup>2</sup>المادة 1/26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المراد تعديله وتتميمه بمشروع قانون جديد، مرجع سابق.

<sup>3</sup>أحسن بوسقيعة، المرجع السابق. ص 128.

20- قبض العمولات من الصفقات العمومية: وهي الجريمة المنصوص عليها في المادة 27 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهي قيام موظف عام من المخولين بإبرام الصفقات العمومية بقبض عمولة بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات أو إبرام أو تنفيذ عقد أو صفقة أو ملحق باسم الدولة أو احد الهيئات التابعة لها. وقد قرر لها المشرع عقوبة الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وغرامة من 1.000.000 د.ج إلى 2.000.000 د.ج بالنسبة للشخص الطبيعي أما الشخص المعنوي فالغرامة تتراوح من 2.000.000 د.ج إلى 10.000.000 د.ج<sup>(1)</sup>.

#### البند الثاني - أنواع الجرائم التي سيختص فيها القطب الجزائي المالي بصفة خاصة:

مما لا شك فيه أن القطب الجزائي المالي جاء خصيصا ليعالج الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، والتي يقصد بها- في مفهوم مشروع القانون الذي سيعدل ويتم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(2)</sup>.

تلك الجرائم التي بالنظر إلى تعدد الفاعلين أو الشركاء أو المتضررين أو أماكن ارتكابها أو جسامة الأضرار المترتبة عنها أو لصبغتها المنظمة أو العابرة للحدود الوطنية أو لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في ارتكابها، تتطلب اللجوء إلى وسائل تحري خاصة أو خبرة فنية متخصصة أو تعاون قضائي دولي<sup>(3)</sup>.

ولاريب أن الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، التي يختص بها القطب الجزائي المالي الذي تعتمز الحكومة استحداثه لهذا الغرض، كثيرة ومتنوعة هي الأخرى "ما يفوق ست وعشرين جريمة منها: -عشرين جريمة منصوص عليها في قانون مكافحة الفساد والوقاية منه قبل رغبة الحكومة في تعديله سنة 2019<sup>(4)</sup>، -وست جرائم منصوص عليها في المادة 24 مكرر من مشروع القانون الجديد الذي تريد الحكومة إدخاله على القانون 06-01 المذكور آنفا<sup>(5)</sup>. وعلى أية حال يمكن استعراض هذه الجرائم الست الجديدة معرفة بالتلخيص التالي:

<sup>1</sup>المادة 27 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>2</sup>المادة 27 من مشروع قانون قدمته الحكومة إلى البرلمان بغية تعديل وتتميم القانون رقم 06-01، المرجع السابق.

<sup>3</sup>المادة 27 من مشروع قانون قدمته الحكومة إلى البرلمان بغية تعديل وتتميم القانون رقم 06-01، المرجع السابق.

<sup>4</sup>المواد من 25 إلى 47 من القانون رقم 06-01، المرجع السابق.

<sup>5</sup>المادة 27 من مشروع قانون قدمته الحكومة إلى البرلمان بغية تعديل وتتميم القانون رقم 06-01، المرجع السابق.

الجريمة المالية شديدة التعقيد، وهي - من حيث التعريف - "الجريمة التي بالنظر إلى تعدد الفاعلين أو الشركاء أو المتضررين أو أماكن ارتكابها أو جسامة الأضرار المترتبة عنها أو لصيغتها المنظمة أو العابرة للحدود الوطنية أو لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في ارتكابها، تتطلب اللجوء إلى وسائل تحري خاصة أو خبرة فنية متخصصة أو تعاون قضائي دولي" (1).

#### البند الثالث - خصائص ومميزات الجريمة المالية شديدة التعقيد:

تتميز هذه الجريمة بعدة خصائص منها: -تعدد الفاعلين أو الشركاء أو المتضررين أو أماكن ارتكابها، -جسامة الأضرار المترتبة عنها، -صيغتها المنظمة، -عبورها للحدود الوطنية، -استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في ارتكابها، -تتطلب اللجوء إلى وسائل تحري خاصة أو خبرة فنية متخصصة أو تعاون قضائي دولي (2).

واللافت للانتباه في هذا المقام هو أن جرائم الفساد، وفضلا عن عدم تحديد مفهوم بعضها أو تعريفها على النحو السالف ذكره مع كثرتها وتنوعها (20 جريمة قديمة و 6 جرائم مستحدثة)، لم يتم تصنيفها أو تكييفها على غرار مثيلاتها من الجرائم (جنايات، جنح ومخالفات)! وكل ما في الأمر أنه وقع التنصيص عليها إما كـ "مخالفات" أو كـ "جرائم" في القانون رقم 06-01 وقانون العقوبات المعدلين والمتممين.

**فالملاحظ إذن هو أن المشرع لم يتحدث عن هذه الأنواع بصراحة بل لم يشر ولو مجرد إشارة، على الأقل، إلى تصنيفها الثلاثي التقليدي المتعارف عليه دوليا "جنايات، جنح ومخالفات" وكل ما هنا لك أنه استخدم أحيانا مصطلح "المخالفات" وأحيانا أخرى مصطلح "الجرائم" في كافة الجرائم الوارد ذكرها أعلاه دون أي تمييز فيما بينها حتى ولو كانت عقوباتها عقوبات جنائيات "عشر (10) سنوات أو عشرين (20) سنة حبس" لا عقوبات مخالفات!.**

#### الفرع الثاني-تكييف جرائم الفساد

<sup>1</sup>المادة 24 مكرر من مشروع القانون الذي ترغب الحكومة في إدخاله كتعديل على القانون رقم 06-01، مرجع سابق.  
<sup>2</sup>المادتان 24 مكرر و 27 من مشروع قانون قدمته الحكومة إلى البرلمان بغية تعديل وتتميم القانون رقم 06-01، المرجع السابق.

إذا كان ما قيل عن أنواع جرائم الفساد فيه الكثير من الاستفسار والتساؤل فإن الحديث عن تكييفها فيه غموض أكثر بل وحرص أكبر إذ لم يتطرق إلى ذلك المشرع الجزائري سواء في قانون القانون رقم 06-01 أو في قانون العقوبات المعدلين والمتممين أو في غيرها من القوانين ذات الصلة مما فتح المجال واسعا ودفعنا إلى الاجتهاد مرة أخرى بالقول أن جرائم الفساد يمكن تكييفها على أنها جرائم إما عادية أو مركبة "مختلطة أو هجينة" كما يمكن تكييفها على النحو التالي: -هي جرائم منظمة إذا توافرت فيها خصائص ومميزات هذه الجرائم،-هي جرائم سيبرانية إذا توافرت فيها خصائص ومميزات هذه الجرائم،

-هي جرائم سرقة إذا توافرت فيها خصائص ومميزات هذه الجرائم،-هي جرائم تهريب إذا توافرت فيها خصائص ومميزات هذه الجرائم،-هي جرائم تصدير واستيراد بدون تصريح أو بطرق غير شرعية إذا توافرت فيها خصائص ومميزات هذه الجرائم، -بل وقد تكون جرائم حرب وتستوجب وقتنذعقوبة الإعدام إذا تعلق ببيع وشراء وتدمير الممتلكات الثقافية أو الأثرية وهذا طبقا لما توصلت إليه محكمة الجنايات الدولية مؤخرا.

للإشارة: يبدو أن المشرع الجزائري قد أراد استحداث صنف آخر من جرائم الفساد لتضاف إلى هذه الجملة الطويلة والعريضة من الجرائم، ألا وهي "الجريمة المالية شديدة التعقيد" التي عرفها بقوله: "يقصد بالجرائم المالية شديدة التعقيد، بمفهوم هذا القانون، الجريمة التي بالنظر إلى تعدد الفاعلين أو الشركاء أو المتضررين أو أماكن ارتكابها أو جسامة الأضرار المترتبة عنها أو لصبغتها المنظمة أو العابرة للحدود الوطنية أو لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في ارتكابها، تتطلب اللجوء إلى وسائل تحري خاصة أو خبرة فنية متخصصة أو تعاون قضائي دولي" (1).

وليس هذا فقط بل وأنشأ لها خصيصة جهازا قضائيا متميزا، ألا وهو "القطب الجزائري المالي" الذي عرفه بقوله: "يحدث لدى مجلس قضاء الجزائر، قطب جزائري مالي، ذو اختصاص وطني، يتولى البحث والتحري والمتابعة والتحقيق في الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، والتي تتعلق بالفساد والغش والتهرب الضريبيين والتمويل غير الشرعي للجمعيات وجرائم الصرف وتلك المتعلقة بالمؤسسات المالية والبنكية" (2).

<sup>1</sup>المادة 24 مكرر من مشروع قانون جديد تريد الحكومة إدخاله كتعديل على القانون رقم 06-01، مرجع سابق.

<sup>2</sup>المادة 24 مكرر 1 من مشروع قانون جديد تريد الحكومة إدخاله كتعديل على القانون رقم 06-01، مرجع سابق.

وهذا شيء إيجابي في كثير من أجزائه لاسيما منها تلك المتعلقة بالتكيف مع مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي انضمت إليها الجزائر وصادقت عليها منذ أربعة عشر سنة (1). لكن التساؤل المطروح في هذا الصدد هو: "هل نجح المشرع الجزائري، بتعديله الجديد هذا لقانون مكافحة الفساد، في تحديد مصطلحات الفساد وتعريف جرائمه بدقة وضبط آثاره المدمرة وفي رسم خطة مضبوطة أو استراتيجية محكمة لمحاربة الفساد أم فشل في ذلك؟".

وكإجابة أولية على هذا التساؤل، يمكن القول بأن المشرع الجزائري فشل في ذلك، مرة أخرى، رغم محاولة الحكومة استدراكه في مشروع قانون تقدمت به أمام البرلمان سنة 2019 بغية تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته(2).

فتنصيصه - في المادة 24 مكرر "الجديدة" المستحدثة بموجب هذا التعديل الأخير - على أن: "يحدث لدى مجلس قضاء الجزائر، قطبجزائي مالي، ذو اختصاص وطني، يتولى البحث والتحري والمتابعة والتحقيق في الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، والتي تتعلق بالفساد والغش والتهرب الضريبيين والتمويل غير الشرعي للجمعيات وجرائم الصرف وتلك المتعلقة بالمؤسسات المالية والبنكية".

وقوله - في ذات المادة 24 مكرر المنوه عنها آنفا -

"يقصد بالجرائم المالية شديدة التعقيد، بمفهوم هذا القانون، الجريمة التي بالنظر إلى تعدد الفاعلين أو الشركاء أو المتضررين أو أماكن ارتكابها أو جسامة الأضرار المترتبة عنها أو لصبغتها المنظمة أو العابرة للحدود الوطنية أو لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في ارتكابها، تتطلب اللجوء إلى وسائل تحري خاصة أو خبرة فنية متخصصة أو تعاون قضائي دولي". لم يعرف ولم يحدد بالضبط جرائم الفساد، وبالتالي لم يحل هذا الإشكال الذي يبقى مطروحا.

فعندما يشير إلى أن جرائم الفساد هي الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، والتي تتعلق بالفساد والغش والتهرب الضريبيين والتمويل غير الشرعي للجمعيات وجرائم الصرف وتلك المتعلقة بالمؤسسات المالية والبنكية، فهو:

<sup>1</sup>المادتان 11 و 42 وغيرهما من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

<sup>2</sup>مشروع قانون جديد تريد الحكومة إدخاله كتعديل على القانون رقم 06-01، مرجع سابق.

-أولاً: يفسر الماء "جرائم الفساد" بالماء "جرائم الفساد"، -وثانياً: يخطئ ويخطئ في الأسلوب القانوني، المنصوص عليه سواء في المواد 141/ف6 و7، 172، 176، 177 من الدستور الحالي (1) أو في المادتين 11 و42 وغيرهما من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2)، أو في القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (3) لإنشاء وتنظيم الأجهزة والهيئات القضائية (إما قانون عضوي عندما يتعلق الأمر بتنظيم قضائي ما كما هو الحال بالنسبة لتنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحمة التنازع والمجلس الأعلى للقضاء والمحكمة العليا لدولة... طبقاً للمواد 141/6، 172، 176، 177 وغيرها من الدستور الحالي (4)).

وهو ما لم يستخدمه المشرع في هذا الخصوص! أو قانون عادي حينما يتعلق الأمر بإنشاء هيئة قضائية طبقاً للمادة 141/ف6 و7 وغيرها من نفس الدستور الحالي (5) وهو ما استخدمه المشرع في هذا الخصوص رغم وضوح نص هذه المادة والمواد الأخرى!!).

-وثالثاً: يقصي جرائم الرشوة، تبييض الأموال، التهريب الجمركي، المتاجرة في المخدرات، الاتجار بالبشر، التمويل الخفي للأحزاب السياسية...

بل ويقصي حتى جرائم الفساد الأخرى المذكورة أعلاه والمنصوص عليها سواء في المواد 15-25 وغيرها من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (6) أو في المواد 2/أ، 25-47 وغيرها من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (1)!!!.

#### المطلب الثاني- معاينة جرائم الفساد وقمعها

الحديث في هذا الموضوع يفترض التطرق أولاً إلى المقصود بمعاينة جرائم الفساد مرتكبة وثانياً إلى من هم الأشخاص المؤهلين للقيام بهذه المعاينة وكيف تتم عمليات البحث والتقصي في هذا الأمر، ما هي الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في المحاضر المتعلقة بذلك

<sup>1</sup>القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06-03-2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، ج. ر رقم 14.

<sup>2</sup>المادتين 11 و42 وغيرهما من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

<sup>3</sup>قانون عضوي رقم 05-11 مؤرخ في 17-07-2005 معدل ومتمميتعلق بالتنظيم القضائي، ج. ر رقم 51.

<sup>4</sup>القانون رقم 01-16، المرجع السابق.

<sup>5</sup>القانون رقم 01-16، المرجع السابق.

<sup>6</sup>المادتين 11 و42 وغيرهما من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

وما ذا عن قيمتها القانونية "قوتها الثبوتية" وعن الآثار القانونية المترتبة في حالة عدم توافر شروطها أو الإخلال بها... إلى آخره من المسائل والقضايا ذات الصلة وهي كثيرة جدا.

غير أن الحيزين المكاني والزمني المتاحين في هذا المضمار لا يسمحان باستعراض جميع التفاصيل والجزئيات المتعلقة بها، ذلكأنتناول هذا الموضوع "معاينة جرائم الفساد وقمعها" وفقا لما هو منصوص عليه في القانون 06-01 المتعلق بالوقاية منالفساد ومكافحته المعدل والمتمم، قبل وبعد رغبة الحكومة في تعديله مجددا، إلى جانب طبعا ما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم.

وحسب بعض المختصين (1) فإن المشرع الجزائري، قد منح نوعا من الخصوصية لجرائم الفساد كما منح أيضا للشرطة القضائية وللقضاء المختص نوعا من الفعالية في متابعة أو معاينة وزجر تلك الجرائم بداية من تحريك الدعوى العمومية فيها إلى غاية العقوبة المقررة لها والأجواء المحيطة بالجاني مرورا بالخصوصية المتعلقة بعدم تقادم جرائم الفساد وكذا ظروفها....

وعليه سنكتفي بالتعريج على بعضها فقط من خلال أربعة فروع، الفروع الأول خصصناه للأشخاص المؤهلين لمعاينة جرائم الفساد، والفرع الثاني كرسناه لأجهزة الضبط القضائي العادية والمتخصصة المعنية بمواجهة الفساد، والفرع الثالث سخرناه لمدى فعالية أساليب التحري الخاصة المستحدثة في مواجهة الفساد، والفرع الرابع خصصناه للجزاءات أو العقوبات الوجب تسليطها قانونا ضد مرتكبي هذه الجرائم، على أن يتم ذلك بالشكل التالي:

#### الفرع الأول - معاينة جرائم الفساد

في هذا الفرع سوف نحاول تسليط الضوء على الأشخاص المؤهلين لمعاينة جرائم الفساد وعلى القضاء المختص في متابعة هذه الجرائم وذلك مرورا بتحريك الدعوى العمومية إلى غاية إصدار الجزاءات المقررة لتلك الجرائم وهذا من خلال طرح تساؤلين هما: أ- ما هي الخصوصيات التي جاء بها المشرع الجزائري في المتابعة الجزائية لجرائم الفساد؟، ب- وما هي العقوبات المقررة لكل جريمة؟. وسوف نحاول الإجابة على هذين التساؤلين من خلال بندين كما يلي: البند الأول - طرائق وسبل معاينة جرائم الفساد وفيها: 1- خصوصيات تحريك الدعوى العمومية في جرائم الفساد، 2- أساليب

<sup>1</sup> المادة 24 مكرر 1 من مشروع القانون الجديد المراد إدخاله كتعديل على القانون رقم 06-01، مرجع سابق.



التحري الخاصة،البندالثاني- الأشخاص المؤهلون لمعاينة جرائم الفساد والعقوبات المقررة لهذه الجرائم وفيها: 1-العقوبة الأصلية (الشخص الطبيعي والشخص المعنوي)، 2 -العقوبة التكميلية.

#### البندالأول - طرائق وسبل معاينة جرائم الفساد

لقد فصلت المادة 56 من القانون المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه المراد تعديله وتتميمه (2) في هذا الموضوع بقولها: من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بجرائم الفساد المنصوص عليها في هذا القانون وقصد مواجهتها وقمعها بكل فعالية وجدية يمكن اللجوء إلى أساليب تحر خاصة لم يسبق النص عليها في قانون الإجراءات الجزائية قبل تعديله خاصة سنة 2006،وتتمثل في:

- التسليم المراقب ويتجسد في مراقبة الأشخاص وتتبع الأموال والأشياء بطرائق وسبل متميزة (3)،
- الترصد الإلكتروني وتتضح صورته عن طريق التنصت المباشر والتنصت الغير مباشر سواء عبر المكالمات الهاتفية أو غيرها (4)،
- التسرب من خلال اختراق جماعات أو منظمات إجرامية ورصد كل تحركاتها وتصرفاتها الفسادية (5)-اعتراض المراسلات (6)،-والتقاط الصور بالشكل المشار إليه آنفا بالإضافة إلى إجراءات التعاون الدولي، واسترداد المحجوزات والتعاون القضائي.

ما يلاحظ هنا أن هذه الإجراءات المتميزة "أساليب التحريات الخاصة" لها حجيتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما وهي جوازية "ليست إجبارية" (أي يمكن استبعادها باتباع الإجراءات والأساليب التقليدية)، وحسنا ما فعل المشرع هنا.

<sup>1</sup>عماد الدين رحايمية،المتابعة الجزائية لجرائم الفساد والعقوبات المقررة لها في ظل القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 2، رقم 2، ص 351-365.

<sup>2</sup>مشروع القانون الجديد المراد إدخاله كتعديل على القانون 06-01، مرجع سابق.

<sup>3</sup>عماد الدين رحايمية،المرجع السابق، ص 351-365.

<sup>4</sup>نفس المرجع، ص 351-365.

<sup>5</sup>نفس المرجع، ص 351-365.

<sup>6</sup>أحسنوبسقيعة،قانون الإجراءات الجزائية فيضوء الممارسة القضائية، منشورات بيرتي، ط2010، 2011، ص 34-35.

نقول هذا الكلام توخيا لما قد يكون لها من تأثير سلبي مباشر وخطير على الحقوق والحريات الفردية والجماعية المكفولة بقوة الأحكام الدستورية والقانونية إذا لم تمارس في ظل الاحترام الصارم لهذه الأحكام. ولذلك تم التنصيص على أنه يجب أولا الحصول على إذن من السلطة القضائية المختصة بشأنها وثانيا الحيطة والحذر عند مزاولتها، تماشيا مع ما قضت به ذات المادة 56 المذكورة أعلاه في هذا السياق. ونتمنى أن تكون هذه الطرائق والأساليب ذات فعالية ومصداقية وقانونية في مواجهة الفساد.

#### البند الثاني - الأشخاص المؤهلون لمعاينة جرائم الفساد

باستقراء أحكام القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(1)</sup> والتي أحالتنا على أحكام قانون الإجراءات الجزائية<sup>(2)</sup>، المتعلقة بهذا المجال، نلاحظ أن قائمة الأشخاص المؤهلين لمعاينة وقمع جرائم الفساد طويلة وعريضة جدا بحيث تتسع لتشمل كل أعضاء الشرطة القضائية ضباطا وأعوانا وموظفين!.

- فإلى جانب نصها على أن جميع ضباط الشرطة القضائية (رؤساء المجالس البلدية الشعبية، ضباط الدرك الوطني، محافظو الشرطة، ضباط الشرطة، ذوو الرتب في الدرك ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك الوطني ثلاث سنوات على الأقل وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة، مفتشو الأمن الوطني الذين أمضوا في سلك الأمن الوطني بصفتهم هذه ثلاث سنوات على الأقل وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية بعد موافقة لجنة خاصة، ضباط وضباط الصف التابعين للأمن العسكري الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير الدفاع الوطني ووزير العدل... مؤهلون كلهم أيضا للقيام بذلك.

نصت أيضا على أن جميع أعوان الشرطة القضائية المحلفين من موظفي مصالح الشرطة وذوي الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك ومستخدمي الأمن العسكري الذين ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية مؤهلون كلهم أيضا لإثبات وقمع جرائم الفساد.

<sup>1</sup>القانون 06-01 المراد تعديله وتتميمه بمشروع قانون جديد، مرجع سابق.

<sup>2</sup>الأمر رقم 66-155 الصادر في 08 يونيو 1966 المعدل والمتمم .

وليس هذا فقط بل أنها نصت كذلك أيضا على أن جميع أعوان الجمارك، المحلفين بمختلف رتبهم وفتاتهم، أعوان مصالح الضرائب، أعوان المصلحة الوطنية لحراس الشواطئ، وكذا الأعوان المكلفون بالتحريات الاقتصادية ومراقبة الجودة والمنافسة والأسعار وقمع الغش وغيرهم من أعوان الدولة مؤهلون كلهم - هم كذلك - للقيام أيضا بذات الغرض المذكور أعلاه "التحري والبحث عن جرائم الفساد وإثباتها وزجها طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها".

للاستدلال على ذلك يكفي مراجعة أحكام المادة 56 من القانون المذكور أعلاه<sup>(1)</sup> وكذا أحكام المادة 14 من ق.إ. ج. ج. (2) إلى جانب أحكام المادة 241 من ق. ج. (3).

وما يمكن تسجيله - مع التأكيد عليه بكل صراحة ووضوح - في هذا الصدد هو أن مشرعنا، خلافا لغيره من المشرعين في كثير من دول العالم، بالغ وإلى حد غير معقول تماما في التوسيع كثيرا من الدائرة الخاصة بتأهيل الأعوان المكلفين بتتبع وضبط وردع جرائم الفساد بالرغم من الخصائص التي تميز هذه الأخيرة عن غيرها من الجرائم الأخرى كما أسلفنا الذكر.

وقد يبدو للوهلة الأولى أن مشرعنا محق في جانب كبير مما ذهب إليه في هذا الشأن خاصة وأن جرائم الفساد، كما يعرف الخاص والعام، لا تتعلق فقط بإلحاق أضرار فادحة بالمصالح العامة للدولة والأمن الاقتصادي، الثقافي والاجتماعي بل تتعداه إلى ما يماثل ذلك في المجتمع وأكثر فهي - جرائم الفساد - فعلا وحقيقة وباء من الأوبئة الفتاكة ومرض من الأمراض العضالة، بكل المقاييس، لاسيما في عصرنا الراهن، وأنه لمن الصعب جدا علينا أن نحاول ضبط قائمة محددة للمخاطر والأضرار المحدقة بنا شعوبا وحكومات، أفرادا وجماعات، هيئات ومؤسسات، اقتصاديات ومجتمعات، دول ومنظمات جراء هذه المعضلة الآفة... إلخ.

وهذا رغم ما ذهب إليه البعض في محاولة يائسة لحصر أضرارها في بعض الآثار السلبية فقط. ومن البديهي جدا أنه "مشرعنا" يسعى وبكل ثقله وقواه في اتجاه تضيق الخناق على مرتكبي هذه الجرائم ومحاصرتهم من جميع الجهات ومن مختلف المواقع وزجرهم بكل الوسائل الردعية والأدوات الزجرية المتعددة المصادر، حتى لا يتمكنوا من الإفلات - إلا نادرا وهو أمر مفترض فقط -

<sup>1</sup>القانون 06-01 المراد تعديله وتتميمه بمشروع قانون جديد، مرجع سابق.

<sup>2</sup>الأمر رقم 66-155 الصادر في 08 يونيو 1966 المعدل والمتمم.

<sup>3</sup>القانون رقم 79-07 الصادر في 21 جويلية 1979 المعدل والمتمم.

من سلطان القانون وصرامته ومن قبضة العدالة وضرباتها، وذلك بالالتصيص على مثل هذه التدابير والإجراءات التي من بينها- حسب نظره- توسيع دائرة الأعوان والموظفين المؤهلين لتتبع وزجر جرائم الفساد على النحو السالف ذكره، إلا أن عملية كهذه ومهما كانت دواعيها ومبرراتها وفوائدها لا يمكن لأي عاقل استساغتها أو قبولها هكذا بكل بساطة على إطلاقها لأنها قد تحجب علينا حقائق أخرى ذات أهمية أكبر وفوائد أعم الخ إذ لا ينبغي التسليم بكل مضامينها مجتمعة هكذا من غير أي تقييم أو نقد أو تقدير، وذلك من عدة أوجه وجوانب لا يسعنا إلا أن نلخص أهمها في النقاط التالية:

(أ)- أنها تشكل خرقا بينا وصارخا لمبدأ التخصص المتعارف عليه قديما وحديثا والمعمول به دوليا وعالميا في مختلف الميادين والمجالات العلمية والفنية، التشريعية والتنظيمية وغيرها، وذلك لما لهذا لمبدأ من مزايا ومحاسن لا يتسع المجال للحديث عنها في هذه العجالة.

(ب)- من الناحية العملية الميدانية، هل رأينا أو سمعنا في يوم من الأيام ضباط شرطة قضائية ذوي اختصاص متميز من أمثال رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الولاية أو بعض الموظفين من أمثال أعوان مصالح الضرائب أو الأعوان المكلفين بالتحريات الاقتصادية ومراقبة الجودة والمنافسة والأسعار وقمع الغش أو نحوهم من أعوان الدولة الذين أهلهم هذا القانون ومن قبله (ق.إ.ج) قد عاين جريمة فساد أو حرر محضر حجز أو محضر سماع أو محضر معاينة بخصوصها قصد إثباتها ومن ثم تسليط الزجر أو الردع القانوني على مرتكبها؟ والجواب حسب معلوماتنا المتواضعة لم نر ذلك ولم نسمع عنه قط، وفي اعتقادنا أن هؤلاء جميعا ومن في حكمهم لا يمكنهم ذلك لأسباب موضوعية ومبررات عملية كثيرة ومختلفة لعل من أهمها:

1- الافتقار إلى تكوين عملي أو حتى نظري على الأقل في هذا المجال (مجال تتبع جرائم الفساد).

2- إن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومن معهم من الموظفين المذكورين أعلاه لهم مهام وانشغالات أخرى تجعلهم على الدوام مسخرين لها ومرتبطين بها، وهو الأمر الذي لا يسمح لهم، بالمرّة، القيام بمثل هذه المعاينات وغيرها جنبا إلى جنب وفي ذات الوقت مع مهامهم الأساسية، هذا إذا افترضنا جدلا بأنهم مكونين في هذا المجال.

(ج)- أنها تفرغ رغبة المشرع تماما من محتواها، وتجعله في تعارض وتناقض واضح مع نفسه فمن جهة ينص على أن المعاينات الخاصة بالجرائم عامة وجرائم الفساد خاصة والتي تثبت بواسطة محاضر حجز أو معاينة أو سماع تعتبر صحيحة وذات قوة ثبوتية كبيرة إلى أن يثبت العكس بالطرق

القانونية (الطعن فيها بالتزوير) أمام الجهات القضائية المختصة، أي بمعنى آخر فإن هذه الإثباتات صحيحة وليست مجرد استدلال كما هو عليه الحال في المحاضر والإثباتات الخاصة بالجرائم الأخرى، ومن جهة أخرى يفسح المجال واسعا ويفتح الباب على مصراعيه لكل من هب ودب، مع احتراماتنا المسبقة لهؤلاء وأولئك، للقيام بمثل هذه الإجراءات القانونية والتدابير التقنية، التي أقل ما يقال عنها أنها خطيرة جدا وتمس رأسا ومباشرة حقوق وحرريات الأفراد والجماعات وتؤثر - إن سلبا أو إيجابا - على المصالح العليا للأمة وعلى الاقتصاد الوطني بل وعلى الأمن الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وغيره للدولة ككل.

وذلك بوصفها جرائم ذات طابع خاص من جهة، ولتطلبها حدا معيناً من التكوين والتخصص من جهة أخرى، وهنا نصل إلى النقطة التي أردنا إثارتها فيما يلي:

(د) - أنها تخالف فكرة المشرع (أي مشرع في العالم) المكرسة لخصوصية المسائل والقضايا المتعلقة بالفساد مع ضرورة وضع واتباع إجراءات وتدابير خاصة بها وكذا إعطاء المحاضر التي تتناولها قوة ثبوتية تختلف تماما عن القوة الثبوتية المخصصة للمحاضر المتعلقة بالجرائم الأخرى لأسباب موضوعية ومبررات عملية كثيرة لا داعي لذكرها لأن شرحها سيطول حتما.

(هـ) - من شأنها إنتاج تعارض كبير وتناقض صارخ بين نصوصنا التشريعية وأحكامنا التنظيمية وغيرها.

وبالبناء على ما سبق ذكره، نتصور أنه من المحكمة ومن المنطق أن يتحرك المثقفون وخاصة منهم رجال القانون لقول كلمتهم إزاء مثل هذه التناقضات والاختراقات التي تحدث هنا وهناك بشأن نظامنا القانوني.

ولابد من لفت انتباه مشرعنا لمثل هذه الأمور عساه يفعل شيئا مذكورا فيعيد النظر في الصياغة القانونية الخاصة ببعض نصوصه - سواء من حيث الشكل أو المضمون - حتى يسود الانسجام القانوني المطلوب وتعم، بالتالي، الفائدة المرجوة من وراء ذلك كله. وفيما يخص موضوعنا الراهن نعتقد جازمين أن هذا الأمر لا ولن يتحقق إلا بالتحديد الدقيق والمضبوط من جديد لفئات أعوان الدولة المؤهلين لإثبات جرائم الفساد وزجرها، على أننا نرى ضرورة قصر أو حصر هذه الفئات في ضباط الشرطة القضائية ومساعدتهم المحلفين الذين لهم تأهيل أو اختصاص رسمي وموثق في الموضوع لا غير والمنتمين فقط للدرك، الأمن العسكري، الشرطة، الجمارك.

وإذا كان لا بد من فسح المجال أمام فئات أخرى غير الفئات التي ذكرناها أعلاه فليكن ذلك شريطة ألا يتعدى فئة الضباط المختصين أو المؤهلين في المصلحة الوطنية لحراس السواحل إلى جانب الموظفين المختصين أو المؤهلين كذلك في مصالح الضرائب وذلك لما لهذه الفئات من علاقات تكامل وثيق وصلات كبيرة من حيث مهامها واختصاصاتها مع مهام واختصاصات الفئات المنوه عنها آنفاً.

#### الفرع الثاني: أجهزة الضبط القضائي المعنية بمواجهة الفساد

مما يلاحظ على سياسة المشرع الجزائري في مواجهة الجريمة عموماً والفساد خصوصاً أنه أنشأ وخص عدة أجهزة متنوعة لهذا الغرض فمنها ما هو تابع وظيفياً ومهنياً لوصايتي وزارة الداخلية ووزارة العدل ومنها ما هو تابع كذلك وظيفياً ومهنياً لوصايتي وزارة العدل ووزارة الدفاع، ومنها ما هو تابع أيضاً وظيفياً ومهنياً لكن لوصاية واحدة فقط "رئاسة الجمهورية" كما هو الشأن فيما يخص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، ومنها ما هو تابع أيضاً وظيفياً ومهنياً لثلاث وصايات (وزارة العدل، وزارة الدفاع ووزارة الداخلية) كما هو الحال بالنسبة للديوان المركزي لقمع الفساد" ..

علماً بأن هذا التنوع في الأصل يعكس نية المشرع الجزائري في الإحاطة بجرائم الفساد وتسخير كافة الإمكانيات والوسائل المادية والبشرية في مختلف السلطات والهيئات والمؤسسات والوزارات والقطاعات والإدارات للقضاء عليها أو للتقليل من حدتها كأضعف إيمان. وللتفصيل أكثر في هذه الأنواع من أجهزة الضبط القضائي العادية والمتخصصة المعنية بمواجهة الفساد سنستعرض ذلك في بندين كما يلي:

#### البند الأول: أجهزة الضبط القضائي العادية

هناك نوعان من هذه الأجهزة:

#### النوع الأول: الأجهزة التابعة لوصاية وزارتي الداخلية والعدل:

لقد أنط المشرع الجزائري لوزارة الداخلية ممثلة في المديرية العامة للأمن الوطني مهمة متابعة الفساد والتحري عنه وهذا بواسطة الشرطة الاقتصادية وفرق البحث والتحري وتفصيل ذلك فيما يلي:

أ- الشرطة الاقتصادية:

فرقة الشرطة الاقتصادية هي فرقة تابعة للمصلحة الولائية للشرطة القضائية بأمن الولاية، تعمل على مكافحة الجرائم الاقتصادية وهي بهذا الخصوص تعمل على ضمان حماية الأشخاص والممتلكات،

والتحري ومعاينة المخالفات الجزائية وكذا البحث وإلقاء القبض على مرتكبيها وهي تعمل على البحث عن المعلومة المتعلقة بالجريمة الاقتصادية، وكل هذا تحت إشراف ومتابعة وكيل الجمهورية. ولما كانت جرائم الفساد أغلبها ذات طابع مالي واقتصادي فإن الفرقة الاقتصادية على مستوى مديرية أمن الولاية هي المكلفة بالمتابعة والتحري عن هذه الجرائم<sup>(1)</sup>.

#### ب- فرق البحث والتحري:

وهي فرق مستحدثة تابعة للمصلحة الولائية للشرطة القضائية تساهم بشكل كبير في التصدي للجرائم الخطيرة بما فيها جرائم الفساد، وتعد الذراع الأيمن والقوة الضاربة لجهاز الشرطة ولها صلاحية التحقيق والتخطيط والتنفيذ وتتمثل مهامها انطلاقاً من اسمها حيث تعني بالبحث والتحري والتحقيق وممارسة الضبطية القضائية ويمدد الاختصاص في حالة ما إذا كانت الجريمة جريمة منظمة، وفي هذه الحالة يتعين أخذ الإذن من وكيل الجمهورية المختص حتى يسمح لهم بمتابعة التحقيقات ويعد عمل فرقة البحث والتحري عملاً متكاملًا حيث أن مرحلة العمل الأولى تكون عن طريق البحث والتحري وهي المرحلة الأولية والأهم وتحظى بسرية تامة، يتولى فيها عناصر الشرطة المنتمين لهذه الفرقة بالتكتم وهذه السرية تحتمها طبيعة عمل الفرقة.

واستحداث هذا الجهاز دعت إليه الضرورة وهذا لوضع حداً للإجرام بما فيه جرائم الفساد بمختلف صورها.

#### النوع الثاني: الأجهزة التابعة لوصاية وزارتي العدل والدفاع الوطني

لوزارة الدفاع الوطني نصيب كبير من مسألة مكافحة الفساد بما لها من وسائل وأدوات متطورة في هذا الشأن، سواء تعلق الأمر بالجانب البشري أو المادي، ومن الأجهزة المعنية بمعاينة قضايا الفساد والتابعة لوصايتي وزارة العدل ووزارة الدفاع الوطني نجد جهازي الدرك الوطني والشرطة القضائية التابعة لدائرة الاستعلام والأمن سابقاً والتي عوضت بجهاز التحقيق القضائي، وفيما يلي تفصيل ذلك.

<sup>1</sup>موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، د ط، ص 309.

### أ- جهاز الدرك الوطني

الدرك الوطني قوة عسكرية تابعة لوزارة الدفاع الوطني تخضع لقوانين وأنظمة الجمهورية تطبق النصوص التشريعية والتنظيمية، القضائية والإدارية، العسكرية والمدنية السائدة في الدولة (1)، مثل قوانين الإجراءات الجزائية، العقوبات، الجمارك، محاربة التهريب، مكافحة الفساد، محاربة تبييض الأموال...إلخ.

ومن أخطر الجرائم التي يعنى جهاز الدرك الوطني بمعاينتها والتحري عنها ورصد المرتكبين لها وإحالتهم على العدالة نجد جرائم الفساد بمختلف أنواعها كقضايا الرشوة مثلا.....وهذا بطبيعة الحال في نطاق الاختصاص الإقليمي التابع له. وقد تم إنشاؤه وتحديد تنظيمه ومهامه بعدة نصوص قانونية (2).

### ب- جهاز التحقيق القضائي التابع لدائرة الاستعلام والأمن

أنشئ جهاز الشرطة القضائية التابع لدائرة الاستعلام والأمن سنة 2008 بمرسوم رئاسي (3) في إطار الإصلاحات الجديدة التي كان الهدف منها محاصرة الجريمة بمختلف أنواعها وصورها، غير أنه يلاحظ أن أهم اختصاص أنيط بهذا الجهاز هو متابعة قضايا الفساد خاصة تلك الطابع الوطني. ويتمتع الأفراد المنتمون بهذا الجهاز بصفة الضبطية ولهم صلاحيات قد تمتد لكامل الإقليم الوطني في مجال متابعة الجرائم الخطيرة.

والملاحظ أن رئيس الجمهورية تدخل سنة 2014 بمرسوم رئاسي آخر وألغى الجهاز السابق واستبدله بجهاز آخر يتمثل في مصلحة التحقيق القضائي لمديرية الأمن الداخلي بدائرة الاستعلام والأمن (4)، واستثنى من مجالات تدخل هذه المصلحة كل ما يتعلق بجرائم الفساد!؟.

<sup>1</sup>موسى بودهان، نفس المرجع السابق، ص 309.

<sup>2</sup>من أهم هذه النصوص: المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج ر رقم 2009/26. علق عليه موسى بودهان، نفس المرجع السابق، ص 309.

<sup>3</sup>المرسوم الرئاسي رقم 08-52 الصادر بتاريخ 12/06/2008، ج.ر. رقم 32.

<sup>4</sup>المرسوم الرئاسي رقم 14-183، المؤرخ في 12/06/2014، ج. ر رقم 32/2014.



علما بأن رئيس الجمهورية المستقيل يكون بهذا المرسوم قد خرق مرة أخرى القانون لاسيما قانوني الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والإجراءات الجزائية المعدل والمتمم!<sup>(1)</sup>

### البند الثاني- أجهزة الضبط القضائي الخاصة أو المتخصصة

بعد أن تعرضنا للأجهزة الضبطية العامة المعنية بمتابعة جرائم الفساد نستعرض الآن أهم الأجهزة الخاصة أو المتخصصة في مجال مكافحة الفساد في الجزائر وهي الديوان الوطني لقمع الفساد الذي سيحل ويعوض بالقطب الجزائري المالي المراد استحداثه بموجب المادة 6 من مشروع قانون سيعدل ويتمم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إذ ستضاف فيه المادة 24 مكرر، لذلك سنتعرض لكل من الديوان والقطب على النحو التالي:

#### أولاً- الديوان المركزي لقمع الفساد

**تعريفه:** من بين أجهزة الضبط القضائي المتخصصة في مكافحة جرائم الفساد نجد الديوان المركزي لقمع الفساد والذي تتحصر مهمته في البحث والتحري عن جرائم الفساد، بالتالي فهو جهاز قمعي وردعي، وقد استحدث بناء على نظام قانوني واضح كانت بدايته تعليمة رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد، والتي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها على الصعيد المؤسساتي والعملي، وأهم مانصت عليه في المجال المؤسساتي هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونيا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها<sup>(3)</sup>.

وهذا ما تأكد بصدر الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أوت 2010<sup>(4)</sup> المتمم للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي أضاف الباب الثالث مكرر والذي بموجبه تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، غير أنه أحال إلى التنظيم فيما يخص تحديد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سير عمله، وفعلا صدر هذا التنظيم ولكن مع الأسف بموجب مرسوم رئاسي "المرسوم الرئاسي رقم

<sup>1</sup>في الحقيقة لقد اعتاد الرئيس المستقيل على عفس ورفس الدستور!، فما بالك بالقانون!! وهذه مسألة بل إشكالية دستورية وقانونية كبيرة يجب التصدي لها بقوة من طرف رجال القانون لاسيما المختصين منهم في القانون الدستوري.

<sup>2</sup>تعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر سنة 2009.

<sup>3</sup>موسى بودهان، نفس المرجع السابق، ص 311.

<sup>4</sup>الأمر 05-10 المؤرخ في 26/10/2010 المتمم للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011<sup>(1)</sup> الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سير عمله" وليس بمقتضى مرسوم تنفيذي.

فعلا، منح المشرع الجزائري الديوان المركزي لقمع الفساد العديد من المهام والاختصاصات ذات الطابع القمعي يقوم بها ضباط الشرطة القضائية التابعين له، كما قام بتعزيز القواعد الإجرائية للمتابعة القضائية لهذه الجرائم بالنص على تعديلين هما: -تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني<sup>(2)</sup>، -اقترح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة<sup>(3)</sup>.

دعم المشرع الجزائري الديوان المركزي لقمع الفساد بجملة من الصلاحيات والمهام المتعددة وهي في مجملها ذات طابع قمعي.

وما تجدر الإشارة إليه أن الأمر رقم 10-05 المتم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 لم يحدد الطبيعة القانونية للديوان، وإنما أحال ذلك على التنظيم حيث خصص المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المحدد لتشكيلة الديوان تنظيمه وكيفية سير عمله المعدل والمتمم (الفصل الأول، المواد 2-3-4) لتبيان طبيعة الديوان وخصائصه، وعليه نستنتج أن الديوان هو ألية مؤسساتية أنشئت خصيصا لقمع الفساد تتمتع بجملة من الخصائص تميزها عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

وتساهم في بلورة طبيعتها القانونية وتحديد دورها في مكافحة الفساد وتتمثل هذه الميزات فيما يلي:

1. الديوان هيئة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، 2. تبعية الديوان لوزير المالية قبلا ثم وزير العدل حاليا، 3. عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

علما بأن رئيس الجمهورية المستقل يكون أيضا، بهذا المرسوم الرئاسي قد اعتدى، مرة أخرى، على الصلاحيات الدستورية للوزير الأول صاحب الاختصاص الأصيل في هذا الشأن حيث نجده هو المعني بإحالة القانون على التنظيم الخاص بالديوان المذكور أعلاه، وبالتالي هو المؤهل وليس رئيس

<sup>1</sup>المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08/12/2011، الذي يحدد تشكيلة الديوان لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج ر رقم 68/2011، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2014، ج ر رقم 46/2014.

<sup>2</sup>حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق جامعة محمد خيذر، بسكرة 2013، ص 505.

<sup>3</sup>حاجة عبد العالي، نفس المرجع السابق، ص 505، 511 و 512.

الجمهورية رئيس الجمهورية، بإصدار هذا التنظيم "المرسوم التنفيذي" الخاص بتطبيق المواد 2-3-4 من الأمر 05-10، المرجع السابق، وهو تصرف من رئيس الجمهورية السابق أدنى ما يقال عنه أنه غير دستوري<sup>(1)</sup>.

### ثانيا- القطب الجزائي المالي

هذا القطب المراد إنشاؤه<sup>(2)</sup> رغم كونه ذي اختصاص وطني في مجال البحث والتحري والمعaine والتحقيق لاسيما في الجرائم المالية شديدة التعقيد، فإنه ونظرا للعلاقة الوطيدة التي تربطه بالسلطة القضائية فإننا آثرنا تأجيل الحديث عنها إلى حين تناول موضوع السلطة القضائية في الفصل الرابع من الباب الثاني من هذه الدراسة، إذ سيكون لنا تحليل ورأي خاص بشأنه سواء من حيث إنشائه وتعريفه أو من حيث تركيبته البشرية ومهامه أو من طبيعته القانونية وعلاقاته بالشرطة القضائية....

### الفرع الثالث- العقوبات المقررة لجرائم الفساد ومدى فعاليتها

يمكن القول بأن الكلام عن العقوبات المفروضة على جرائم الفساد هو كلام، في الواقع، طويل وعريض جدا، ليس فقط بسبب كثرة المواد القانونية المتعلقة به ولكن أيضا لضخامة أو محدودية هذه العقوبات رغم تعددها واثرائها (جزاءات وعقوبات جسدية "الحبس" ومالية "الغرامات" وتعويضات مدنية والتجميد والمصادرة واسترداد المحجوزات. وكذا مضاعفة العقوبة في حالة العود).

ولذلك سنحاول اختصاره وفقا لما هو منصوص عليه في القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، بعد رغبة الحكومة في تعديله سنة 2019 ولم تتمكن من ذلك، والذي نص على أكثر من ست وعشرين جريمة "20 جريمة قديمة وست جرائم جديدة تنوي الحكومة استحداثها كإيفاء المختصون على أنها جرائم فساد تستحق العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون والتي يمكن استعراض بعضها في ثلاثة بنود، الأول خصصناها لهذه الجرائم وعقوباتها، والبند الثاني كرسناه لمدى

<sup>1</sup> للتأكد من هذا التصرف غير الدستوري راجع المادتان 143 فقرة 2 و 91 الفقرتين 2 و 4 من الدستور. ويتيقن بأن الرئيس السابق "المستقال" قد وضعنا في إشكالية بل "ورطة" دستورية وقانونية كبيرة يجب التحري فيها والتصدي لها بقوة من طرف رجال القانون لاسيما المختصين منهم في القانون الدستوري.

<sup>2</sup> المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، لاسيما بإضافة المادة 24 مكرر "جديدة" إليه.

فعالية الجزاءات المقررة لها قانونا، والثالث كرسناه للدعوى الناشئة عن جرائم الفساد والقضاء المختص بالفصل فيها، على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره بالنحو التالي:

#### البند الأول- العقوبات المقررة لجرائم الفساد

بما أننا تعرضنا، في الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الثالث من الباب الأول من هذه الدراسة بشكل مباشر، للعقوبات المقررة على جرائم الفساد "العشرين" بموجب القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته قبل رغبة الحكومة في تعديله، وتقديرا للتكرار الممل.

نقول بأن الكلام عن العقوبات المفروضة قانونا على جرائم الفساد هو، في الواقع، كلام طويل وعريض جدا، ليس فقط بسبب كثرة النصوص القانونية المتعلقة به ولكن أيضا لضخامة أو محدودية هذه العقوبات رغم تعددها وثنائها (جزاءات وعقوبات جسدية "الحبس" ومالية "الغرامات" وتعويضات مدنية وكذا مضاعفة العقوبة في حالة العود...).

وإذا كانت الجرائم العشرين التي تنظر فيها المحاكم ذات الاختصاص الموسع، قد نص قانون مكافحة الفساد والوقاية منه قبل تعديله<sup>(1)</sup> على جزاءات تخصها "عقوبات" جسدية "الحبس" تتراوح مدته بين 6 أشهر كأدنى حد و 20 سنة كأقصى حد، وعقوبات مالية "غرامات" تتراوح بين 50.000 د.ج كأدنى حد و 2.000.000 د.ج كأقصى حد.

فإن الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها "الست" المراد استحداثها والتي يختص فيها القطب المالي الجزائري لم تجاز بأية عقوبة جسدية كانت أو مالية، أي أن قانون مكافحة الفساد والوقاية منه بعد تقديم مشروع قانون لتعديله<sup>(1)</sup> لم ينص على أية جزاءات تخصها!. لذلك ينبغي التنبيه أولا إلى هذا الفراغ القانوني الرهيب الذي سيجري عنه حتما إفلات مرتكبي مثل هذه الجرائم الفسادية من المساءلة والعقاب طبقا للمبدأ القانوني المتعارف عليه عالميا "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني"، وثانيا إلى ضخامة فعالية العقوبات المسلطة على الجرائم العشرين التي تختص فيها الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع، وهذا بالشكل السالف ذكره.

<sup>1</sup>المادة 27 من مشروع قانون جديد، مرجع سابق، تريد الحكومة أن تعدل وتتمم به قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

فالفساد لا يحارب بهكذا جزاء. ذلك أن هذه الجزاءات "العقوبات" المشار إليها أعلاه، لا يمكن أن تكون لا رادعة ردعا عاما ولا زاجرة زجرا خاصا لاسيما وأن حدودها الدنيا والقصوى، كما مر معنا، محددة وهي تتراوح فقط بين الغرامة المائتة من 50.000 د.ج إلى 2.000.000 د.ج، والحبس من عشر سنوات إلى عشرين سنة.

هذا إن توافرت الشروط والمقتضيات الشكلية والموضوعية كظروف لتشديد العقوبة (1) كأن يكون مرتكب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون قاضيا، أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة، أو ضابطا عموميا، أو عضوا في الهيئة، أو ضابطا أو عون شرطة قضائية، أو ممن يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية، أو موظف أمانة ضبط. وأخيرا نص المشرع على عقوبات تكميلية تتمثل في التجديد والحجز والمصادرة، علما بأن هذا التجديد والحجز قد يكون حتى لصالح دولة أجنبية.

كما أن استرداد الممتلكات الأجنبية لصالح دولة أجنبية يؤول الاختصاص فيه للقضاء الجزائري.

نذكر بأن كل هذا عن عقوبات الجرائم العشرين السالف ذكرها، أما عن الجريمة المالية شديدة التعقيد، فلم يقرر لها المشرع أي عقوبة تذكر! وهي كما رأينا- من حيث التعريف- "الجريمة التي بالنظر إلى تعدد الفاعلين أو الشركاء أو المتضررين أو أماكن ارتكابها أو جسامة الأضرار المترتبة عنها أو لصبغتها المنظمة أو العابرة للحدود الوطنية أو لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في ارتكابها، تتطلب اللجوء إلى وسائل تحري خاصة أو خبرة فنية متخصصة أو تعاون قضائي دولي".

#### البند الثاني- مدى فعالية العقوبات المقررة لجرائم الفساد

يمكن القول بأن الكلام عن مدى فعالية العقوبات المفروضة على الجزاءات المسلطة قانونا على جرائم الفساد هو الآخر، وفي الواقع أيض، كلام طويل وعريض جدا، ليس فقط بسبب كثرة النصوص القانونية المتعلقة به ولكن أيضا لضحالة أو محدودية هذه العقوبات رغم تعددها وثرائها (جزاءات وعقوبات جسدية "الحبس" ومالية "الغرامات" وتعويضات مدنية وكذا مضاعفة العقوبة في حالة العود...).

<sup>1</sup> المواد من 25 إلى 48 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، مرجع سابق.

وحتى لا نعيد ما ذكرناه آنفانختصر الكلام ونقول: "بغض النظر عن عدم تخصيص مشروع القانون الجديد الذي أرادت الحكومة أن تعدل وتتم به قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على أية عقوبة جسدية كانت أو مالية بالنسبة للجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها "الست" التي يختص فيها القطب المالي الجزائي المراد استحداثه(2).

فإن الجزاءات "العقوبات المقررة على جرائم الفساد العشرين التي تنظر فيها المحاكم ذات الاختصاص الموسع" على النحو المشار إليه أعلاه، غير فعالة بل وغير مجدية تماما فلا هي رادعة ردعا عاما ولا هي زاجرة زجرا خاصا، سيما وأن حدودها الدنيا والقصوى، كما مر معنا، مضبوطة وهي تتراوح فقط بين الغرامة المالية من 50.000 د.ج إلى 2.000.000 د.ج، والحبس من عشر سنوات إلى عشرين سنة. هذا إن توافرت الشروط والمقتضيات الشكلية والموضوعية كظروف عامة لتشيدها(3).

لذلك نبهنا ونؤكد هذا التنبيه مجددا أولا إلى هذا الفراغ القانوني الرهيب الذي سيترب عنه حتما إفلات مرتكبي مثل هذه الجرائم الفسادية من المساءلة والعقاب طبقا للمبدأ القانوني المتعارف عليه عالميا "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني"، وثانيا إلى ضحالة فعالية العقوبات المسلطة على الجرائم العشرين التي تختص فيها الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع، وهذا بالشكل السالف ذكره، فالفساد لا يحارب بهكذا جزاء.

#### البند الثالث - الدعاوى الخاصة بجرائم الفساد والقضاء المؤهل للفصل فيها

في الواقع ليس ثمة أية مواد في قانون مكافحة الفساد والوقاية منه، يمكن الاستناد إليها للقول بأن جرائم الفساد تنشأ عنها الدعاوى الفلانية أو أن القضاء الفلاني هو المختص للفصل فيها... لكن هناك شبه اتفاق بين رجال القانون المختصين على أن جرائم الفساد عموما تنشأ عنها دعويان: -الأولى مدنية، تمارسها إما الإدارات والمؤسسات والهيئات المختصة أو الجمعيات والمنظمات المؤسسة قانونا والناشطة سواء في ميادين حماية المال العام أو مجالات مكافحة التهريب وتبييض

<sup>1</sup>المادة 27 من مشروع قانون جديد، مرجع سابق، تريد الحكومة أن تعدل وتتم به قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

<sup>2</sup>المادة 48 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، مرجع سابق.

<sup>3</sup>المادة 27 من مشروع قانون جديد، مرجع سابق، يراد أن يعدل ويتم به قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

الأموال أو مساقيات الفساد بوجه عام من أجل المطالبة بالتعويضات المستحقة واسترداد الممتلكات التي كانت محلها.

-**الثانية عمومية**، تمارسها النيابة العامة لتطبيق العقوبات، ويجوز للنيابة العامة أن تمارس الدعوى المدنية بالتبعية للدعوى العمومية، وتكون الإدارات أو الجمعيات المشار إليها أعلاه طرفا تلقائيا في جميع الدعاوى التي تحركها النيابة العامة ولصالحها.

وإذا كانت الجهات القضائية المدنية "المحاكم المختصة هي المحكمة الواقع في دائرة اختصاصها مقر محرر المحضر الأقرب إلى مكان معاينة الجريمة عندما تنشأ الدعوى عن مخالفات تمت معاينتها بمحاضر حجز أو معاينة" هي المؤهلة للبت في الدعاوى المدنية وفي الاعتراضات المتعلقة بحجز الممتلكات أو استردادها ومعارضات الإكراه وغيرها من القضايا المدنية الأخرى التي لا تدخل في اختصاص القضاء الجزائي بدون أي إشكال يذكر. فإن الاختصاص بالنظر في الدعاوى الجزائية، والذي يؤول إلى القضاء الجزائي، لاسيما المحاكم ذات الاختصاص الموسع والقطب الجزائي المالي المراد استحداثه لدى مجلس قضاء الجزائر<sup>(1)</sup>، يثير العديد من الإشكاليات القانونية والعملية كما سيأتي لاحقا في الفصل الرابع من الباب الثاني من هذه الدراسة والمتعلق بالسلطة القضائية<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المراد تعديله وتتميمه بمشروع قانون جديد، مرجع سابق. لاسيما بإضافة المادة 24 مكرر إليه.

<sup>2</sup>نكتفي، هاهنا، بهذا القدر، لأننا سنتعرض بالتفصيل اللازم لهذا القطب الجزائي المالي المراد إنشاؤه وإلى تركيبته البشرية ومهامه، بمشروع قانون جديد، يعدل ويتمم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق. عند تناولنا السلطة القضائية في الفصل الرابع من الباب الثاني من هذه الدراسة.





# الفصل الرابع: ظاهرة الفساد واستراتيجيات وآليات واسانيد مكافحتها

## المبحث الأول-انتشار وتوغل الفساد فى الهيئات والمؤسسات

المطلب الأول- تحليل نشأة ظاهرة الفساد فى  
المؤسسات:

المطلب الثانى- متطلبات معالجة ظاهرة الفساد:

المطلب الثالث- تجارب بعض الحكومات فى مكافحة  
الفساد:

المطلب الرابع- التحديات التى تواجه محاربة الفساد:

## المبحث الثانى- استراتيجيات مكافحة الفساد

المطلب الأول- النوع الأول من الاستراتيجيات

المطلب الثانى- النوع الثانى من الاستراتيجيات

## المبحث الثالث- آليات مكافحة الفساد

المطلب الأول- النوع الأول من الاستراتيجيات

المطلب الثانى- النوع الثانى من الاستراتيجيات

## المبحث الثالث- آليات مكافحة الفساد

المطلب الأول- الإجراءات المؤسسية لمكافحة الفساد

المطلب الثانى- الإجراءات العملية الواجب اتباعها  
لمكافحة الفساد

المطلب الثالث- التعاون الدولى لمكافحة الفساد

## المبحث الرابع- أسانيد مكافحة الفساد

المطلب الأول- الأسانيد القانونية  
المطلب الثاني- الأسانيد الدينية

كما مر معنا فإن أسباب انتشار وتوغل ظاهرة الفساد في أعماق المجتمعات والدول بمؤسساتها وأجهزتها وهيئاتها الحكومية وغير الحكومية كثيرة ومتنوعة إلى درجة تتطلب - في المقابل - استراتيجيات وآليات بل وحلول كثيرة ومتنوعة أيضا. الأمر الذي يستوجب معالجة خاصة وهو ما يمكن استعراضه من خلال أربعة مباحث، الأول خصص لانتشار وتوغل الفساد في الهيئات والمؤسسات والأجهزة، الثاني كرس لاستراتيجيات مكافحة الفساد، الثالث سخر لآليات مكافحة الفساد، والرابع خصص لأساليب مكافحة الفساد، على أن يتم كل ذلك وغيره بالنحو التالي:

### المبحث الأول-انتشار وتوغل الفساد في الهيئات والمؤسسات

من خلال الأسباب والآثار المتعلقة بظاهرة الفساد والتي تحدثنا عنها آنفاً يمكن تسليط الضوء على الفساد في المؤسسات الحكومية ودور الدولة في إصلاحه، وسبل الإصلاح وكيفية المعالجة للتخلص من هذه الآفة المجتمعية، فالفساد قد ينتشر في البنى التحتية في الدولة والمجتمع، وفي هذه الحالة يتسع وينتشر في الجهاز الوظيفي لها وفي نمط العلاقات المجتمعية فيبسط من حركة تطور المجتمع ويقيد تقدم البلد.

### المطلب الأول- تحليل نشأة ظاهرة الفساد في المؤسسات:

يرى بعض المختصين في الشؤون الإعلامية والاقتصادية الوطنية<sup>(1)</sup> أن ظاهرة الفساد مستشرية في البنية المجتمعية وفي مؤسسات الدول منذ نظم الحكم المتتابعة على الجزائر وتفاقت هذه الظاهرة بشكل نوعي في السنوات الأخيرة حيث فتحت منافذ متعددة من الفساد، وانتقلت مظاهره المختلفة وبصورة واسعة إلى، تقريبا، كل مفاصل المؤسسات والأجهزة والأحزاب والمنظمات والجمعيات المدنية والهيئات الحكومية وغير الحكومية،

حيث اتسمت هذه الفترة بأوضاع اجتماعية وسياسية واقتصادية غير مستقرة وبتزايد حالات الفساد التي تمثلت بفتح أبواب الانحراف في القيم الأخلاقية التي لم يعتد عليها المجتمع وبحالات الكسب السريع من خلال وسائل الفساد والمحافطة على المراكز الوظيفية باستخدام العنف في السلوك، وقد ساعد على انتشار ظاهرة الفساد خاصة غياب المساءلة والشفافية وضعف تطبيق القوانين حيث أنه انتشر في البنى التحتية للمؤسسات والهيئات واتسع أكثر في الجهاز الوظيفي والقطاعات الاقتصادية "المالية التجارة ولاسيما التجارة الخارجية" مع اللهدف المتزايد لدى الكثير من الموظفين والعمال بغية تحقيق مزايا ومكاسب خاصة لهم ولو كانت مخالفة للقوانين والنظم السائدة في المجتمع.

وللاستدلال على تفشي آفة الفساد في الجزائر يقدم هؤلاء المختصون بعض الإحصائيات على

النحو التالي:

اعتبر متعاملون اقتصاديون ورجال أعمال في عملية سبر الآراء الذي تضمنه آخر تقرير للمنتدى الاقتصادي العالمي، أن البيروقراطية غير الفعالة والفساد أو الرشوة، إضافة إلى القروض

<sup>1</sup>-عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 39. -حفيظ صواليل، المرجع السابق.

البنكية أو الوصول إلى التمويل المصرفي، يشكل أبرز الكوابح التي تعترض تنافسية الاقتصاد الجزائري، في وقت صنفت الجزائر في المرتبة 86 عالميا من مجموع 137 دولة في ترتيب التنافسية لسنتي 2017-2018.

وأشار المتعاملون إلى أن من بين العوامل المعيقة أيضا لمناخ الأعمال والاستثمار والنشاط، عدم الاستقرار في السياسات المعتمدة، ثم التضخم والسياسات الجبائية وضعف القدرة على الإبداع والابتكار والقيود المفروضة على قوانين العمل وسياسات الضبط المتعلقة بالعملية وتحويلها.

ووفقا لتقدير الهيئة الدولية التي تضم مجموعة كبيرة من صناعات القرار الاقتصادي والخبراء الأخصائيين، فإن مؤشرات عديدة تكشف عن ضعف الأداء لاقتصاد الجزائر ومناخ الأعمال والاستثمار، وهو ما بينته عملية سبر الآراء في الدرجة الأولى ولكن أيضا التقييم العام حسب مختلف المؤشرات المعتمدة والتي تركز على 12 مؤشرا أساسيا، منها أداء المؤسسات والمنشآت القاعدية والمحيط الاقتصادي الكلي، فضلا عن تطوير بيئة الأعمال وفعالية سوق العمل وتطور السوق المالي<sup>(1)</sup>.

ويلاحظ أن آراء المتعاملين ورجال الأعمال ركزوا في تقييمهم عن العوائق التي تعترضهم في الجزائر على مجموعة من العقبات، أولها البيروقراطية غير الفاعلة بـ18.9 نقطة من مجموع 20، تليها الرشوة والفساد بـ12.8 نقطة من مجموع 20، فصعوبة الوصول إلى القروض البنكية والتمويل المصرفي بـ11.8 نقطة من مجموع 20، فيما جاء عدم الاستقرار التشريعي والتنظيمي في الرتبة الرابعة بـ9.4 نقطة والتضخم بعدها بـ7.7 نقط.

ولوحظ تأخر الجزائر في ترتيب الكثير من المؤشرات المعتمدة، وعددها يفوق 100 مؤشر تنتفع عن المؤشرات الرئيسية الـ12، فقد جاءت الجزائر مثلا في المرتبة 101 بالنسبة لمؤشر حماية الملكية وفي المرتبة 92 في حماية الملكية الفكرية و83 في مؤشر تحويل الأموال العمومية و92 في مؤشر دفع العمولات والرشاوى، بينما احتلت الجزائر الصف 91 في استقلالية العدالة و64 في المحاباة في القرارات الرسمية والحكومية و75 في مؤشر فعالية الإنفاق العمومي.

<sup>1</sup> راجع: أحمد أبودية، "الفساد، سبله وآليات مكافحته"، الطبعة الأولى 2004، ص 7،8- حفيظ صواليل، مرجع سابق.- عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 39.

في نفس السياق، احتلت الجزائر المرتبة 111 في مجال القدرة على الإبداع والابتكار وجاءت أيضا في المرتبة 125 في مساهمة الجامعات والصناعة في البحث والتطوير، كما احتلت الرتبة 114 في مجال الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتحويل التكنولوجيا و126 في مجال فعالية الخدمات المالية، فيما احتلت الرتبة 111 في مؤشر سهولة الوصول إلى القروض البنكية و107 في مجال نوعية منشآت النقل الجوي و89 في مجال نوعية الطرق و70 في مؤشر مستوى مشتري الهاتف النقال. من جانب آخر، احتلت الجزائر ترتيبا متقدما إيجابيا فيما يتعلق بمؤشر المديونية، حيث جاءت في المرتبة العاشرة، كما احتلت الرتبة 18 في مؤشر إجمالي المدخرات الوطنية، كما جاءت في الرتبة 3 فيما يتعلق بتأثير المالاريا وفي انتشار فيروس نقص المناعة.

ويكشف التقرير عن تجاوز الجزائر لتونس في المؤشر العام للتنافسية، حيث احتلت الجزائر الرتبة 86، فيما احتلت تونس المرتبة 95، مقابل تصنيف المغرب في المرتبة 77، فيما جاءت مصر في المرتبة 100<sup>(1)</sup>.

#### المطلب الثاني - متطلبات معالجة ظاهرة الفساد:

كثيرا تحرص الدولة على محاربة الفساد الموجود في العديد من المؤسسات والأجهزة والأحزاب والمنظمات والجمعيات المدنية والهيئات الحكومية وغير الحكومية والذي أصبحت له أبعادا جديدة بامتداده الى الأفراد المواطنين والعمال والموظفين العاملين سواء في القطاعات الخاصة أو الحكومية، وذلك بتكثيف جميع الجهود سواء كانت رسمية أو غير رسمية لكشف المتلاعبين بالمال العام وإيجاد بعض الحلول والمعالجات الضرورية للحد من هذه الظاهرة والخروج بنتائج إيجابية تسهم في تقدم المجتمع وبالتالي تسريع عملية التنمية بجوانبها المختلفة، وهنا يرى البعض أن عملية كهذه "الإصلاح ومحاربة الفساد" تستوجب توفير المتطلبات الأساسية التالية<sup>(2)</sup>:

<sup>1</sup> راجع: أحمد أبودية، مرجع سابق، ص 7،8- حفيظ صواليل، مرجع سابق.- عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 39.

<sup>2</sup> راجع: -أحمد أبودية، "الفساد"، مرجع سابق، ص 7،8- حفيظ صواليل، مرجع سابق.- عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 39. - مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، ص 36 وما بعدها.

أ- تفعيل دور الإعلام والقنوات الفضائية والصحافة في أمور ومعالجة الفساد والمساهمة في نشر القيم والأخلاقيات الوظيفية، وتنظيم الاتصال بين الدوائر الرسمية ذات العلاقة والعمل بمبدأ الشفافية ووضع المعلومات في متناول المواطنين.

ب- وجود شعور وطني بالإصلاح يلتزم الجميع به مع اتخاذ الخطوات اللازمة للتغيير الشامل من خلال وضع اليات ملائمة لمحاربة الفساد بكل أنواعه.

ت- إتباع الوسائل العلمية المتطورة لحفظ الوثائق في أفراس مضغوطة وتوزيعها في أكثر من جهة واستحداث شعب في المؤسسات الحكومية خاصة لحفظ جميع البيانات والمعطيات كما هو معمول به في الدول المتقدمة.

ث- المعرفة بمفهوم أخلاقيات العمل الإيجابية التي تؤثر على التنمية البشرية بشكل إيجابي وترسيخها وتعزيزها لدى المرؤوسين من قبل المديرين والتدريب على الثقافة الوظيفية.

ج- شمول عملية الإصلاح كافة المؤسسات الحكومية من خلال تطوير هيكلها وتحديث أساليب عملها.

ح- تحفيز مؤسسات الدولة نحو الإصلاح والتصدي للصعوبات التي تواجه عملية الإصلاح.

خ- تطبيق القوانين بصرامة لاسيما ما تتضمنه من عقوبات زجرية على مرتكبي جرائم الفساد سواء كانوا من موظفي الدولة أو من القطاع الخاص.

د- الارتقاء بالمرئود الإداري والمالي في المؤسسات الحكومية المختلفة من خلال وضع نظام متكامل لأداء الموظفين على أن يكون التقييم وفق معايير كفاءة وخبرة الفرد وخلفيته.

ذ- توحيد النشاط التعاقدى للدولة في دائرة متخصصة يحد بشكل كبير من ظاهرة الفساد والالتزام بالإجراءات والتدابير القانونية عند إجراء عملية التعاقد.

ر- تفعيل الاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذا المجال، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تمت الموافقة عليها من طرف الجزائر.

ز-التكريس الفعلي لاستقلالية القضاء انطلاقاً من التكوين التخصصي الجيد والإعداد اللازم كواحد للقضاة (قضاة النيابة، قضاة التحقيق وقضاة الحكم) في مختلف الجهات القضائية العادية والإدارية حتى يقوموا بالمسؤوليات ويؤدوا الأمانات الملقاة على كاهلهم.

س-الاحتكام في تعيين المسؤولين والقياديين إلى المعايير والمقاييس والأسس العلمية والموضوعية كالمصادقية المؤكدة والكفاءة العالية وليس إلى معايير ومقاييس وأسس القرابة والمحسوبية والجهوية.

إضافة لما سبق فلا شك ان لآخلاقيات العمل دور في مكافحة الفساد، ذلك أن مفهوم أخلاقيات العمل يمكن ان يحدد بأنه مجموعة القواعد والضوابط والقيم التي تحدد السلوك الذي يفترض على الموظف الالتزام بها عند ممارسته لعمله في أي وقت وأي مكان وأن يكون منهج الموظف هو ضرورة تمسكه بجملة من الأخلاقيات الوظيفية لضمان زيادة إنتاجيته، وهناك مجموعة من الواجبات المفروض اتباعها من قبل الموظف لتحقيق مفهوم أخلاقيات العمل وهي على النحو التالي<sup>(1)</sup>:

أ-تأدية الواجبات الوظيفية وإتقان العمل والإخلاص فيه وعدم إفشاء أسرار العمل.

ب-المحافظة على أوقات العمل الرسمي.

ت-تطبيق القوانين والأنظمة.

ث-المحافظة على المال العام والابتعاد عما يخل بشرف الوظيفة العامة.

ج-احترام وطاعة الرؤساء ومراعاة آداب الذوق العام وحسن المعاملة.

ح-إدراك الموظف محوريته في عملية الإصلاح.

خ-زيادة خبرته وكفاءته وإنتاجيته في العمل.

#### المطلب الثالث- تجارب بعض الحكومات في مكافحة الفساد:

سعت الحكومة العراقية إلى مرحلة البناء وإعادة الحياة إلى الشعب ومواكبة مسيرة التقدم بعد مواجهة آفة الفساد الإداري والمالي والتي تعتبر الأكثر فتكا بعد الإرهاب، وقد حققت إنجازات كثيرة

<sup>1</sup>أنظر: - أحمد أبودية، "الفساد"، مرجع سابق، ص 7،8.- حفيظ صواليل، مرجع سابق.- عصام عبد الفتاح مطر، مرجع

سابق، ص 39.- مجبور فاذية، المرجع السابق، ص 36 وما بعدها.



بهذا الشأن إبان فترة تسلم حكومة الوحدة الوطنية مهامها خلال الفترة 2006-2008، حيث أصبحت لدى الحكومة ثلاث جهات رقابية مختصة تلاحق أنواع الفساد كافة متمثلة بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودائرة المفتش العام، وبذلت الحكومة جهدا كبيرا في معالجة الفساد الإداري والمالي من خلال الآتي (1):

أ. تسهيل مهمة الهيئات الرقابية وتذليل الصعوبات التي تعترض سبيلها مع التنسيق الجيد بين هذه الهيئات. ب. تفعيل دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والديوان المركزي لقمع الفساد وكل الأجهزة والمؤسسات والهيئات الأخرى حتى تقوم بالمسؤوليات والأمانات الملقاة على كاهلها بشكل أفضل لاسيما في متابعة المفسدين وإحالتهم إلى المحاكم الجنائية أو المحاكم الأخرى لينالوا الجزاء الأوفى "العقوبات الملائمة لجرمهم فيكونوا عبرة لغيرهم".

ج. تفعيل دور الجهاز القضائي للبت في جميع قضايا الفساد بعدل وقسطاس "أي دون مواربة أو تفضيل لطرف على آخر مهما كانت وضعيته الاجتماعية والسياسية والإدارية والثقافية أو غيرها".

د. تفعيل الجانب الإعلامي الذي يفضح ممارسات الفساد بكل أشكاله وتعبئة المواطنين في التصدي للمفسد والإخبار عنها. ث. استخدام 70 % من الطاقات الرقابية في إنجاز مهام التدقيق وتوجيه 20 % من هذه الطاقات لإنجاز مهام تقييم الأداء.

هـ. استحداث لجان وطنية، قطاعية وأخرى محلية للصفقات العمومية تتولى: - تدقيق وضبط الشروط القانونية والتجارية والمالية للصفقات الكبيرة، - وتدقيق العقود التي تزيد مبالغها عن حد مالي معين وإحالتها إلى الهيئة الرقابية العاملة في نشاط الهيئة المتعاقدة.

و. الانضمام إلى المنظمات المهنية المعنية بمحاربة الفساد ومنها "الجمعية الدولية لمحاربة الفساد".

#### المطلب الرابع - التحديات التي تواجه محاربة الفساد:

لقد تم اتخاذ تدابير عديدة لمواجهة الفساد إن على صعيد إقرار بعض التشريعات والنظم أو على مستوى دعم المؤسسات والأجهزة والهيئات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد، إلا أن هناك تحديات ومخاطر تواجه عملية محاربة ظاهرة الفساد، لذا لا بد من التصدي لها ولا يمكن الاستهانة بها لأنها

<sup>1</sup> أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7، 8.

تهدد البلد وتغذي الإرهاب ويتغذى عليها، وتعرقل التنمية بكل جوانبها. ومن هذه التحديات والمخاطر يمكن ذكر<sup>(1)</sup>:

-التحديات التي تواجه المؤسسات الرقابية.

-تحديات انعدام الخبرة والمهنية المطلوبة لدى عمال وموظفي بعض أجهزة ومؤسسات الدولة.

-تحديات عدم استخدام الشفافية لاسيما في الصفقات وعدم الموافقة على الاصلاحات الهيكلية في مؤسسات الدولة.

-تحديات البنى الإدارية والعقلية التي ترى في الإصلاح تجاوزاً وفتح أبواب جديدة لمفاهيم لم تعتد عليها لذا ترفض تنفيذ أي عملية في الإصلاح ومحاربة الفساد.

#### المبحث الثاني - استراتيجيات مكافحة الفساد

إن تعقد ظاهرة الفساد وإمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة، واتصال مفهومها بمجموعة من المفاهيم الأخرى التي تشكل عناصر أساسية يجب توفيرها في استراتيجيات عامة لمكافحتها كالمحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة، استراتيجيات بعضها يقوم على الشمولية والتكامل والتنسيق والتعاون بين السلطات الثلاث والمؤسسات والهيئات والأجهزة الأخرى للدولة والمجتمع المدني والأحزاب ووسائل الإعلام لمكافحة هذه الظاهرة، وبعضها الآخر يقوم على أسس وآليات وسبل أخرى، والسؤال المطروح

<sup>1</sup> أحمد أبودية، مرجع سابق، ص 7،8.

في هذا الصدد ما هي مضامين ومحتويات بل وتفاصيل وجزئيات هذه الاستراتيجيات التي يمكن حصرها في نوعين رئيسيين هما<sup>(1)</sup>:

النوع الأول، يتم الانطلاق فيه أساساً من السبل والآليات المشار إليها آنفاً (المحاسبة، المساءلة، الشفافية والنزاهة).

النوع الثاني، يتم التركيز فيه على صحة ثقافية تبين مخاطر الفساد الأخلاقية والثقافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتنتشر الوعي بتكاليفه الباهضة. على أن يتم تفصيل مضامين هذين النوعين من خلال مطلبين بالنحو التالي:

### المطلب الأول - النوع الأول من الاستراتيجيات

ذكرنا آنفاً بأن هذا النوع يتم الانطلاق فيه أساساً من السبل والآليات المشار إليها أعلاه (المحاسبة، المساءلة، الشفافية والنزاهة) والتي سنستعرضها بشيء من التفصيل وعبر أربعة فروع كما يلي<sup>(2)</sup>:

**الفرع 1. المحاسبة:** هي خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم، أي أن يكون الموظفين الحكوميين مسؤولين أمام رؤسائهم (الذين هم في الغالب يشغلون قمة الهرم في المؤسسة أي الوزراء ومن هم في مراتبهم) الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

<sup>1</sup> أنظر: علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، استراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي: مدخل تكاملي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، الطبعة الأولى 2014، ص ص 75-227. وكذلك أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7-8. وكذلك: -مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، الطبعة الأولى، مطبعة دانية، بغداد، العراق، 2007، ص 73. وكذلك أيضاً: سامح فوزي، الحوكمة: مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2004 ص 10. -عبد الحفيظ عبد القادر الشخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص 10. -أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 65. -نادر أحمد أبو شيخة، الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1994.

<sup>2</sup> أنظر: علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص ص 75-227. وكذلك أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7-8. وكذلك: -مازن زاير اللامي، المرجع السابق، ص 73. وكذلك أيضاً: سامح فوزي، المرجع السابق، ص 10. -عبد الحفيظ عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص 10. -أحمد فتحي أبو كريم، المرجع السابق، ص 65. -عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 329-345.

**الفرع 2.المساءلة:** هي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاعتهم في تنفيذها، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة (أعمال النواب والوزراء والموظفين العموميين) حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم، وهو ما يشكل أساسا لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب.

**الفرع 3.الشفافية:** هي وضوح ما تقوم به المؤسسة ووضوح علاقتها مع المواطنين (المنفعين من الخدمة أو مموليها) وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف، وهو ما ينطبق على أعمال الحكومة كما ينطبق على أعمال المؤسسات الأخرى غير الحكومية.

**الفرع 4.النزاهة:** هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية.

### المطلب الثاني - النوع الثاني من الاستراتيجيات

ذكرنا آنفا بأن هذا النوع يتم التركيز فيه على صحة ثقافية تبين مخاطر الفساد الأخلاقية والثقافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتنتشر الوعي بتكاليفه العالية. إذ يرى أصحابه أن القضاء على الفساد يتطلب أساسا توفر الإرادة الجادة من طرف القيادة السياسية حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بان لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد مع السلطة السياسية.

فمحاربة الفساد تتطلب رأيا عاما نشطا وواعيا يتابع الأحداث، ويهتم بالكشف عن حالات الفساد ويعاقب عليها من خلال الحرمان من التأييد الشعبي للعناصر الفاسدة في النظام السياسي. على أن يسبق ذلك تحديد مفهوم الفساد وأسبابه وأشكاله ومن ثم العمل على التقليل من الفرص والمجالات التي تؤدي إلى وجوده أو تضيي عليه الشرعية والمقبولية من المجتمع. وتعزيز فرص اكتشافه عند حدوثه، ووضع العقوبات الرادعة بحق مقترفيه.

فالنوع الثاني من استراتيجيات محاربة الفساد يتطلب إذن استخدام وسائل شاملة، متواصلة ومتنوعة سياسية وقانونية وجماهيرية، والتي سنستعرضها بشيء من التفصيل وعبر أربعة فروع كما يلي<sup>(1)</sup>:

### الفرع 1. تبني نظام ديمقراطي، بناء جهاز قضائي مستقل

**البند 1.** تبني نظام ديمقراطي يقوم على مبدأ فصل السلطات، وسيادة القانون، من خلال خضوع الجميع للقانون واحترامه والمساواة أمامه وتنفيذ أحكامه من جميع الأطراف، نظام يقوم على الشفافية والمساءلة.

**البند 2.** بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه، وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله، والالتزام من قبل السلطة التنفيذية على احترام أحكامه.

### الفرع 2. تفعيل القوانين وتطوير دور الرقابة والمساءلة

**البند 1.** إعمال القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات، كقانون الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون حرية الوصول إلى المعلومات، وتشديد الأحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة في قانون العقوبات.

**البند 2.** تطوير دور الرقابة والمساءلة للهيئات التشريعية من خلال الأدوات البرلمانية المختلفة في هذا المجال مثل الأسئلة الموجهة للوزراء وطرح المواضيع للنقاش العلني، وإجراء التحقيق والاستجواب، وطرح الثقة بالحكومة.

### الفرع 3. تعزيز آليات الرقابة والتركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد

<sup>1</sup> لمزيد من التفصيل، راجع علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، المرجع السابق، ص 75-139-227. وكذلك أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7-8. وكذلك أيضا: صادق الأزرق العراقي، المرجع السابق. -مازن زاير اللامي، المرجع السابق، ص 73. -سامح فوزي، المرجع السابق، ص 10. -عبد الحفيظ عبد القادر الشخيلي، المرجع السابق، ص 10. -أحمد فتحي أبو كريم، المرجع السابق، ص 65. -نادر أحمد أبو شيخة، المرجع السابق. -نادر أحمد أبو شيخة، مرجع سبق ذكره.

البند1. تعزيز دور هيئات الرقابة العامة كمراقب الدولة أو دواوين الرقابة المالية والإدارية أو دواوين المظالم، التي تتابع حالات سوء الإدارة في مؤسسات الدولة والتعسف في استعمال السلطة، وعدم الالتزام المالي والإداري، وغياب الشفافية في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.

البند2. التركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد في قطاعات العمل العام والخاص والأهلي وذلك من خلال التركيز على دعوة كل الأديان إلى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة، وكذلك من خلال قوانين الخدمة المدنية أو الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة الوظيفة (مدونات السلوك).

#### الفرع 4. الحرية الكاملة للصحافة وتوعية الجماهير في محاربة الفساد

البند1. إعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها.

البند2. تنمية الدور الجماهيري في مكافحة الفساد من خلال برامج التوعية بهذه الآفة ومخاطرها وتكلفتها الباهضة على الوطن والمواطن، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والمعاهد التعليمية والمتقنين في محاربة الفساد والقيام بدور التوعية القطاعية والجماهيرية.

المبحث الثالث - آليات مكافحة الفساد

إن تعقد ظاهرة الفساد وإمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة، واتصال مفهومها بمجموعة من المفاهيم الأخرى التي تشكل عناصر أساسية يجب توفيرها في استراتيجيات عامة لمكافحتها كالمحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة، استراتيجيات بعضها يقوم على الشمولية والتكامل والتنسيق والتعاون بين السلطات الثلاث والمؤسسات والهيئات والأجهزة الأخرى للدولة والمجتمع المدني والأحزاب ووسائل الإعلام لمكافحة هذه الظاهرة، وبعضها الآخر يقوم على أسس وآليات وسبل أخرى، والسؤال المطروح في هذا الصدد ما هي مضامين ومحتويات بل وتفاصيل وجزئيات هذه الاستراتيجيات (1) التي يمكن حصرها في نوعين رئيسيين هما:

النوع الأول، يتم الانطلاق فيه أساساً من السبل والآليات المشار إليها آنفاً (المحاسبة، المساءلة، الشفافية والنزاهة).

النوع الثاني، يتم التركيز فيه على صحة ثقافية تبين مخاطر الفساد الأخلاقية والثقافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتنتشر الوعي بتكاليفه الباهضة. على أن يتم تفصيل مضامين هذين النوعين من خلال مطلبين بالنحو التالي(2):

<sup>1</sup>علاء فرحان طالب، د. علي الحسين حميدي العامري، استراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي - مدخل تكاملي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان/ الأردن، الطبعة الأولى 2014، ص 75-139-227. وكذلك أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7-8. وكذلك: -مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، الطبعة الأولى، مطبعة دانية، بغداد، العراق، 2007، ص 73. وكذلك أيضاً: سامح فوزي، الحوكمة: مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2004 ص 10. -عبد الحفيظ عبد القادر الشبخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص 10. -احمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 65. -نادر أحمد أبو شيخة، الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1994.

<sup>2</sup>علاء فرحان طالب، د. علي الحسين حميدي العامري، استراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي - مدخل تكاملي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان/ الأردن، الطبعة الأولى 2014، ص 75-139-227. وكذلك أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7-8. وكذلك: -مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، الطبعة الأولى، مطبعة دانية، بغداد، العراق، 2007، ص 73. وكذلك أيضاً: سامح فوزي، الحوكمة: مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2004 ص 10. -عبد الحفيظ عبد القادر الشبخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص 10. -احمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 65. -نادر أحمد أبو شيخة، الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1994.

### المطلب الأول - النوع الأول من الاستراتيجيات

ذكرنا آنفاً بأن هذا النوع يتم الانطلاق فيه أساساً من السبل والآليات المشار إليها أعلاه (المحاسبة، المساءلة، الشفافية والنزاهة) والتي سنستعرضها بشيء من التفصيل وعبر أربعة فروع كما يلي:

**الفرع 1. المحاسبة:** هي خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم، أي أن يكون الموظفين الحكوميين مسؤولين أمام رؤسائهم (الذين هم في الغالب يشغلون قمة الهرم في المؤسسة أي الوزراء ومن هم في مراتبهم) الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

**الفرع 2. المساءلة:** هي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاعتهم في تنفيذها، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة (أعمال النواب والوزراء والموظفين العموميين) حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم، وهو ما يشكل أساساً لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب.

**الفرع 3. الشفافية:** هي وضوح ما تقوم به المؤسسة ووضوح علاقتها مع المواطنين (المنتفعين من الخدمة أو مموليها) وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف، وهو ما ينطبق على أعمال الحكومة كما ينطبق على أعمال المؤسسات الأخرى غير الحكومية.

**الفرع 4. النزاهة:** هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية.

### المطلب الثاني - النوع الثاني من الاستراتيجيات

ذكرنا آنفاً بأن هذا النوع يتم التركيز فيه على صحة ثقافية تبين مخاطر الفساد الأخلاقية والثقافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتنتشر الوعي بتكاليفه العالية. إذ يرى أصحابه أن



القضاء على الفساد يتطلب أساساً توفر الإرادة الجادة من طرف القيادة السياسية حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بان لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد مع السلطة السياسية.

فمكافحة الفساد تتطلب رأياً عاماً نشطاً وواعياً يتابع الأحداث، ويهتم بالكشف عن حالات الفساد ويعاقب عليها من خلال الحرمان من التأييد الشعبي للعناصر الفاسدة في النظام السياسي. على أن يسبق ذلك تحديد مفهوم الفساد وأسبابه وأشكاله ومن ثم العمل على التقليل من الفرص والمجالات التي تؤدي إلى وجوده أو تضيي عليه الشرعية والمقبولية من المجتمع. وتعزيز فرص اكتشافه عند حدوثه، ووضع العقوبات الرادعة بحق مقترفيه.

فالنوع الثاني من استراتيجيات مكافحة الفساد يتطلب إذن استخدام وسائل شاملة، متواصلة ومتنوعة سياسية وقانونية وجماهيرية، والتي سنستعرضها بشيء من التفصيل وعبر أربعة فروع كما يلي<sup>(1)</sup>:

### الفرع 1. تبني نظام ديمقراطي، بناء جهاز قضائي مستقل

**البند 1.** تبني نظام ديمقراطي يقوم على مبدأ فصل السلطات، وسيادة القانون، من خلال خضوع الجميع للقانون واحترامه والمساواة أمامه وتنفيذ أحكامه من جميع الأطراف، نظام يقوم على الشفافية والمساءلة.

**البند 2.** بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه، وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله، والالتزام من قبل السلطة التنفيذية على احترام أحكامه.

<sup>1</sup>المزيد من التفصيل، راجع علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، المرجع السابق، ص 75-139-227. وكذلك أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7-8. وكذلك أيضاً: صادق الأزرق العراقي، المرجع السابق. -مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، الطبعة الأولى، مطبعة دانية، بغداد، العراق، 2007، ص 73. -سامح فوزي، الحوكمة: مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2004 ص 10. -عبد الحفيظ عبد القادر الشخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص 10. -أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 65. -نادر أحمد أبو شيخة، الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1994.

### الفرع 2. تفعيل القوانين وتطوير دور الرقابة والمساءلة

البند 1. إعمال القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات، كقانون الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون حرية الوصول إلى المعلومات، وتشديد الأحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة في قانون العقوبات.

البند 2. تطوير دور الرقابة والمساءلة للهيئات التشريعية من خلال الأدوات البرلمانية المختلفة في هذا المجال مثل الأسئلة الموجهة للوزراء وطرح المواضيع للنقاش العلني، وإجراء التحقيق والاستجواب، وطرح الثقة بالحكومة.

### الفرع 3. تعزيز آليات الرقابة والتركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد

البند 1. تعزيز دور هيئات الرقابة العامة كمراقب الدولة أو دواوين الرقابة المالية والإدارية أو دواوين المظالم، التي تتابع حالات سوء الإدارة في مؤسسات الدولة والتعسف في استعمال السلطة، وعدم الالتزام المالي والإداري، وغياب الشفافية في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.

البند 2. التركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد في قطاعات العمل العام والخاص والأهلي وذلك من خلال التركيز على دعوة كل الأديان إلى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة، وكذلك من خلال قوانين الخدمة المدنية أو الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة الوظيفة (مدونات السلوك).

### الفرع 4. الحرية الكاملة للصحافة وتوعية الجماهير في محاربة الفساد

البند 1. إعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها.

البند 2. تنمية الدور الجماهيري في مكافحة الفساد من خلال برامج التوعية بهذه الآفة ومخاطرها وتكلفتها الباهضة على الوطن والمواطن، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والمعاهد التعليمية والمثقفين في محاربة الفساد والقيام بدور التوعية القطاعية والجماهيرية.

المبحث الثالث - آليات مكافحة الفساد<sup>(1)</sup>

إن واقع الفساد عموماً والإداري خصوصاً مع ما يشكله من ظاهرة لها آثارها السلبية وتداعياتها على كافة قطاعات المجتمع وخاصة على عملية التنمية الاقتصادية الشاملة، وإضافة إلى ما يمثله من ضغط سياسي على الحكومات والأفراد، فرضاً لحاجة إلى اتخاذ كافة السبل للحد من انتشار هذه الظاهرة وإيجاد السبل لمعالجة ما أفرزته من سلبيات.

إن مواجهة الفساد والحد منه يعد التزاماً ليس فقط على الحكومات بل وعلى المجتمعات والمنظمات ذاتها، وللقيام بذلك لا بد وأن تبذل الجهود سواء على مستوى وضع السياسات أو تطبيقها، كما أنه يجب أن يتم استحداث الآليات الفعالة لمواجهته، لكي يعد ذلك مؤشراً على الحكومة الجيدة والشفافية في إدارة الشؤون العامة واحترام وحماية حقوق الإنسان ووجود التزام سياسي لمكافحة الفساد، يهدف إلى تطوير رؤية استراتيجية واضحة لمكافحة الفساد.

وقد تعددت في هذا الصدد الاقتراحات المطروحة لمكافحة الفساد بكافة أشكاله، حيث قامت الدول بوضع العديد من الاستراتيجيات الوطنية التي تضمنت الكثير من المقاييس الإدارية والقانونية، كما قامت دول أخرى بتقرير سياسات تركز على تعزيز الشفافية والنزاهة وتعظيم المساءلة في عدة مجالات من الإدارة العامة، وتبنت دول أخرى خططا لتطوير البنية التشريعية ومواءمتها مع المعاهدات والاتفاقات الدولية بشكل عام، خاصة ما تقرره اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>1</sup> لمزيد من التفصيل، راجع: -عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري "ماهيته- أسبابه- مظاهره"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية/ مصر، 2015، ص 39. -الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، الجزائر الأول والثاني، ط1، دار الأيام للنشر والتوزيع/عمان، سنة 2016، ص7. -علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، المرجع السابق، ص 75-139-227. -أحمد أبودية، المرجع السابق، ص 7-8. -صادق الأزرق العراقي، المرجع السابق. -مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، الطبعة الأولى، مطبعة دانية، بغداد، العراق، 2007، ص 73. -سامح فوزي، الحوكمة: مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2004 ص 10. -عبد الحفيظ عبد القادر الشبخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص 10. -احمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 65. -نادر أحمد أبو شيخة، الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1994.

إلا أنه وباعتبار أن الفساد يمثل ظاهرة متشعبة ومعقدة، فإنه ولذلك يصعب وضع سياسات محددة وعامة التطبيق لمواجهة، ذلك أن هذه السياسات ترتبط بشكل كبير بسلوكيات وليس فقط بقرار، إضافة إلى أنها تتشابه مع مؤسسات وجهات رسمية وغير رسمية عديدة، وهو ما يتطلب بالضرورة إدخال وإشراك العديد من الجهات والمؤسسات والأجهزة في التوجهات التي تعمل على وضع السياسات لمكافحته.

بالتالي، لا يمكن القول أن سياسات مكافحة الفساد هي سياسات نمطية، فحسباً لذلك لا تتبع هذه السياسات نمطاً ونموذجاً واحداً، لذا لا يعد صحيحاً اختزالها في قيام الحكومة والبرلمان بوضع التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية موضع التطبيق دون الانتباه إلى أن وضع السياسات يعتبر بمثابة طرفاً واحداً في إطار عملية كبيرة تتباين فيها المصالح والأهداف وكذلك الحلول المقدمة للحد من هذه الظاهرة. إضافة إلى ذلك فإنها ترتبط بشكل كبير بالمناخ السياسي السائد، وهو ما يؤكد ضرورة وجود توافق سياسي ووطني.

لذا سوف نعرض في هذا المطلب بعض المقترحات التي ينبغي على الحكومات والمجتمعات والمنظمات اتباعها من سياسات في سبيل الحد من ظاهرة الفساد وذلك في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما سنسلط الضوء على إحدى الجهات التي أنشئت في سبيل الحد من ظاهرة الفساد، وهي المنظمة الدولية للشفافية، والتي تصدر سنوياً تقريراً لمدرجات الفساد دولياً على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره في ثلاثة مطالب بالنحو التالي:

#### المطلب الأول - الإجراءات المؤسسية لمكافحة الفساد

ينتشر الفساد بشكل ملحوظ بسبب ضعف أجهزة الإدارة العامة، ذلك أن المشكلة لا تقف عند حد المستوى البيروقراطي بل تمتد لتصل إلى المستويات السياسية العليا في المجتمع. فلقد أصبح الفساد نظاماً وطريقة للحياة في كثير من الدول، والخطورة أنه إذا استمر وتنامى على المستوى السياسي فإنه ستصعب السيطرة عليه في المستوى البيروقراطي.

لذا وبادئ ذي بدء، يجب التأكيد على أنه توجد طريقتان أساسيتان لمكافحة الفساد: الإصلاحات الإدارية والترتيبات الوقائية، ومقاومة المخالفين، وليست أي من الطريقتين بديل للأخرى، بل هما متكاملتان ومترابطتان. لذا فإنه لا يجوز أن توكل مهمة مكافحة الفساد للأجهزة القضائية

وحدها لأنها لا تقوم بعملها بشكل فعال، الأمر الذي يجعل من التركيز على الآليات الوقائية للحد من الفساد أمراً ضرورياً .

وعلى الرغم من أن معظم الدول ترغب بشدة وبأسرع ما يمكن في الحد من انتشار الفساد الإداري إلا أنه ليس هناك حل سريع لهذه المشكلة، لذا فإنه يجب إتباع خطة تدريجية محددة المعالم للحد من هذه الظاهرة.

إن أول ما يجب البدء به، هو تفعيل وتنشيط الإجراءات المؤسسية بالمجتمع، وذلك من خلال تدعيم جانب المساءلة في الإدارات العامة. باتباع إجراءات إدارية ومؤسسية مختلفة، كأدوات سياسية لإيجاد البيئة المناسبة لدفع المسؤولين الحكوميين للاهتمام بالمصلحة العامة.

إن تحقيق التكامل والعدالة والفعالية والمساءلة في عملية صناعة القرار الإداري من خلال عملية ديمقراطية ومؤسسات سياسية تمثيلية، يشكل الأساس في إرساء دعائم حكومة جيدة، كما أنه يعتبر بمثابة أداة فعالة لمكافحة الفساد، إضافة إلى أنه يجب إعطاء المشكلات الناجمة عن آليات الرقابة البرلمانية على الإدارة اهتماماً خاصاً، إضافة لذلك، فإنه يجب أن يتوافر للهيئات التمثيلية الوقت والموارد بحيث تستطيع مراقبة الدولة الإدارية الحديثة. كما أن رقابة البرلمان لأعمال الهيئات الإدارية لا بد من تطويرها وذلك بجعل جميع رؤساء الأقسام والقائمين على صنع السياسة واتخاذ القرار مسؤولين مباشرة أمام الهيئات التمثيلية. كما أنه يجب أن يزود القانون الإداري العمل الحكومي بإطار قانوني ضروري للإدارة الحكومية الفعالة، وذلك على أساس إبقاء أنشطة الموظفين ضمن السلطة القانونية المعطاة لهم، كذلك العمل على حماية المواطنين من سوء استغلال الموظف لعمله. كما أن المحاكم الإدارية تستطيع أن تلعب دوراً أساسياً في هذا الصدد، من خلال ضمان الحيولة دون خروج الموظفين على القانون بما يضمن حماية المواطنين من أي اعتداء غير قانوني على حقوقهم الشرعية. وأن تفرض رقابة صارمة على المديرين، إضافة إلى ذلك، فإن للمحاكم الإدارية دور هام قائم على ما تكفله من استشارات بشأن ما يمكن عمله حيال الموظفين الخارجين عن اللوائح والقوانين أثناء تأدية وظائفهم. بالتالي في حال اتباع النظام بصورة سليمة فإنه سيكون بإمكان المحاكم الإدارية أن تقوم بحماية الحقوق الدستورية، وأن تعزز الإجراءات الوقائية وتوفر العلاج اللازم في حالة الإخلال بالعدالة الإدارية.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أهمية وضرورة توافر آليات للمساءلة، ذلك أنه ومع تزايد السلطات الممنوحة للمسؤولين والموظفين الرسميين في مجال اتخاذ القرارات، اتضحت الحاجة إلى ضرورة مراجعة آليات المساءلة مع ضرورة التثبيت من توافر الضمانات اللازمة للوصول إلى العدالة. كنتيجة لذلك ظهرت المؤسسات المستقلة كمكتب الادعاء والتحقيق في الشكاوى ولجان الأمن والرقابة الأهلية والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد. وقد ظهرت في هذا الصدد أهمية وجود مكتب الادعاء العام والتحقيق في الشكاوى والذي ظهر كأول مرة بشكل خاص في السويد عام 1809. إن آلية مكتب الادعاء العام والتحقيق في الشكاوى يمكن استخدامها في مكافحة الفساد، وتجدر الإشارة إلى أنه وبالرغم من أن نطاق هذا النظام يتجاوز قضايا الفساد في أهدافه فإن الحالات التي تتعلق بالفساد يجب أن تحظى بأولوية على سواها من قبل المكتب، كما أنه يجب التأكد من أن المخطئين قد نالوا عقابهم العادل. ولابد أن يرأس هذا المكتب شخص ذو نزاهة لا ترقى إليه الشكوك، كما أنه يجب أن يثبت استقلال المكتب عن التدخلات الإدارية وأن يتمتع كذلك بسلطات التحقيق مع أي شخص، وأن يكون الوصول إليه سهلاً وميسوراً للجميع.

هذا ويجب أن يكون الوصول إلى مكتب الادعاء العام والتحقيق في الشكاوى ليس فقط من خلال تلقي الشكاوى على الهاتف فحسب، ولكن يجب أيضاً أن يتم الإعلان عن الاستمرار لساعات أطول من ساعات العمل الرسمي لتلقى الشكاوى، إضافة إلى ذلك، يجب أن يقوم المسؤول عن المكتب بزيارات ميدانية من حين لآخر للمناطق التي تقع في نطاق سلطته.

إلا أنه وبالرغم من عدم وجود هيئة أو مؤسسة بعينها تختص على نحو متفرد في المجتمع بمكافحة الفساد، فإنه يفترض وجود عدة معايير وضوابط بالمؤسسات على اختلافها على النحو الذي يضمن الأداء الفعال لها، وهذه المعايير تتمثل في: -الاستقلال عن التدخلات غير المناسبة، من خلال تبني آليات تضمن تعيين أشخاص ذوي أمانة ومهارات عالية. -حرية البدء في التحقيقات والاستمرار فيها دون تأثيرات تهدف إلى تشويه النتائج. -القدرة على جمع الأدلة ودراسة الملفات والوثائق. -نشر نتائج التحقيقات والتوصيات بشكل موسع. -إمكانية إجراء مراجعة تشريعية.

**المطلب الثاني- الإجراءات العملية الواجب اتباعها لمكافحة الفساد**

باعتبار أن أعمال الفساد التي يرتكبها المسؤولون في الحكومة من شأنها أن تدمر فعالية جميع أشكال البرامج الحكومية، وأن تعرقل عملية التنمية، مما يجعل من الأفراد والجماعات ضحايا للفساد، فإنه توجد ثمة واجبات وإجراءات يجب على الأمم الالتزام بها، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- مراجعة قوانين العقوبات المعمول بها في الدول، والتأكد من توافرها على النحو الذي تستطيع فيه الاستجابة لكافة أشكال الفساد وما يرتبط به من أعمال تمت لتسهيل ودعم أنشطة الفساد، بما يضمن تحقيق رادع من سبل هذه الأعمال.

ب- تبني الإجراءات الكفيلة بالكشف والتحري والتحقيق وإدانة الموظفين الفاسدين بعيداً عن التأثيرات والتهديدات أو التخوف من النتائج والمعوقات غير الضرورية وذلك إعمالاً لما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 11 والتي قررت فيها ضرورة ضمان استقلالية القضاء واتخاذ كافة التدابير اللازمة لتدعيم النزاهة على مستوى الجهاز القضائي وكذا أجهزة النيابة العامة. إضافة إلى أن التزام الدول بهذا المبدأ يتفق مع ما يتضمنه نص المادة 30 من ذات الاتفاقية، والتي تقرر ما يجب على الدول الملتزمين بها اتباعه من أسس وقواعد بشأن ما يتعلق بملاحقة ومقاضاة مرتكبي الفساد، وكذلك كيفية تقرير الجزاءات بشأن ما تم ارتكابه من أفعال مجرمة.

ج- ابتكار آليات عمل إدارية وتنظيمية لمنع حدوث ممارسات فاسدة أو الحيلولة دون سوء استخدام السلطة، فأولوية التعامل تفرض تقرير عنصر الوقاية قبل العلاج. هذا وقد قررت اتفاقية مكافحة الفساد في هذا الصدد في الفصل الثاني منها والخاص بالتدابير الوقائية، في كل من المادتين 5، 6 ضرورة وضع سياسات وانتهاج ممارسات إضافة إلى إنشاء هيئات وقائية لمكافحة الفساد.

د- وضع التعليمات لمصادرة الأموال والممتلكات التي حصل عليها الموظفين الذين ثبت فسادهم. وذلك ما قررت بشأنه المادة 31 من اتفاقية مكافحة الفساد، كافة ما يجب الالتزام به بشأن إجراءات التجميد والحجز والمصادرة للعائدات الإجرامية، أي الممتلكات المتأتية أو المتحصلة بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم.

هـ- منح الحصانة وحماية الشهود في حالة ما إذا كان ذلك مناسباً للحصول على إفادة معينة. فنقطة البداية في مكافحة الفساد تتمثل في تشجيع الأفراد وتحفيزهم على الإبلاغ عن جرائم الفساد وطمأننتهم وحمايتهم بكل الوسائل والمغريات وفيما لا ينطوي على المساس بسمعة الناس أو انتهاك حقوقهم وحررياتهم. لذلك لا بد من توفير درجة متقدمة من الحماية للشهود والخبراء والضحايا والموظفين

القضائيين الذين يمثلون فئة معرضة للتهديد أو الابتزاز أو الاعتداء. وما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 32 من قواعد ونظم حماية للشهود والخبراء والضحايا إنما يكفل عند تطبيقه توفير ضمانات حماية تامة للفئات المذكورة.

والحماية المرجوة للشهود والخبراء والضحايا على الصعيد التشريعي يجب أن تكون موضوعية وإجرائية في آن واحد. فالحماية الموضوعية تعني تجريم كل صور التهديد أو الابتزاز أو الإغواء أو الاعتداء التي يمكن أن يتعرض لها هؤلاء فيما يتعلق بما لديهم من معلومات أو ما يقومون به من دور في مجال مكافحة الفساد. أما الحماية الإجرائية فتعني تطبيق برنامج متكامل للحماية ابتداء من حمايتهم من التشهير بهم أو ملاحقتهم بتهمة البلاغ الكاذب حتى من تغيير أماكن الإقامة وعدم إفشاء هويتهم وأماكن تواجدهم

و-توسيع نطاق جرائم الفساد من حيث صفة الفاعل الذي تجوز ملاحقته عن إحدى هذه الجرائم بحيث يشمل ذلك ليس فقط الموظفين العموميين بالمفهوم القانوني التقليدي في التشريعات الوطنية، بل أيضاً الموظفين الدوليين والموظفون العموميون الأجانب.

هذا وقد أوردت اتفاقية مكافحة الفساد تعريفاً للموظف العمومي، كما شملت في تعريف آخر بيان المقصود بالموظف العمومي الأجنبي لتقرر بذلك انطباقها على أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي.

كذلك قررت الاتفاقية تجريم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين، في المادة 15 منها، كذلك قررت تجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، وذلك بموجب المادة 16 منها.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن توسيع نطاق جرائم الفساد يساير التطور الحاصل على صعيد الأنشطة الاقتصادية والمالية عبر الوطنية، وتشابك العلاقات بين الدول والمنظمات والآليات الدولية، وكلما تفرزه حركة العولمة من كيانات وأشخاص اعتبارية دولية باتت تشكل عنصراً فاعلاً على الصعيد الدولي.

المطلب الثالث- التعاون الدولي لمكافحة الفساد



قد يتساءل المرء عما إن كان ينبغي للمجتمع الدولي أن يبذل جهوداً للسيطرة على الفساد وتحجيمه. خاصة وأن ممثلو رجال الأعمال وأصحاب الأموال في البلدان الصناعية كثيراً ما يشيرون إلى الطابع الوطني للفساد، ويزعمون عدم جواز التدخل في الأمر باعتباره تدخلاً في الشؤون والعادات والتقاليد المحلية. لكن الواقع يثبت عكس ذلك تماماً، فالمتعارف عليه أن للفساد آثار واسعة النطاق تمتد لتشمل كافة النواحي على المستوى الدولي، وبالتالي لا يجوز المجادلة في ذلك لاسيما وأن الممارسات الفاسدة تؤثر على التنمية الاقتصادية العالمية، وهذا من خلال تشويه أحوال السوق العالمي، والعمل على اختلال معايير العرض والطلب. فالذين يستطيعون امتلاك المعلومات البالغة الأهمية والصلات والنقد الضروري وقدر معين من الفضاظة هم من تكون لهم الغلبة، وليس أفضل المتنافسين.

ولا يمكن الأخذ بهذه المعولات كمقاييس للسوق التي يمكن الاعتماد عليها، لكونها تركز بشكل منتظم على سلسلة كاملة من الأفعال غير القانونية: بيانات مزورة، تهرب ضريبي، تهرب جمركي وأحياناً يستخدم التدليس في خلق "أموال الإرشاء" التي تدعم الفساد. وعادة ما يلجأ الذين يعجزون عن القيام بتلك التدابير التمهيديّة إلى موردي الأموال الرخيصة الذين يمثلون في كثير من الأحيان أفراد كيانات للجريمة المنظمة ويسعدهم أن يسربوا الأموال التي حصلوا عليها عن طريق الجريمة (كأموال المخدرات مثلاً) من خلال شركات تعمل عموماً في الأسواق القانونية والعلنية.

لقد بدأت الجهود الدولية المبكرة لمكافحة الفساد، في الأمم المتحدة، في منتصف السبعينات. فقد ضغطت الولايات المتحدة بقوة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للتوصل إلى اتفاق دولي بشأن المدفوعات غير القانونية. إلا أن المشروع الذي قدمته الأمم المتحدة قد واجه معارضة شديدة من عدة بلدان صناعية، التي احتجت على أنه يعتبر جهداً أمريكياً لتمديد خيار سياسي أحادي الجانب إلى خارج الحدود الإقليمية. وبالتالي وكنتيجة لهذا المناخ تعين التخلي عن المشروع في عام 1979.

وقد قام المسؤولون الأمريكيون في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بطرح مبادرة جديدة عام 1989 لمكافحة رشوة المسؤولين الأجانب في المعاملات التجارية، وأخيراً وافق وزراء المنظمة في ربيع 1994 على توصية رسمية تدعو الدول الأعضاء إلى اتخاذ تدابير فعالة لردع تقديم الرشوة إلى المسؤولين العموميين الأجانب، ومنعها ومكافحتها". وبعد سنتين منذ ذلك، أقر وزراء

المنظمة بتوصية ثانية تدعو الدول الأعضاء إلى استعراض السياسات الضريبية والقيام بإلغاء الأحكام التي تقضي بخضم الرشاوى باعتبارها نفقات لممارسة الأعمال.

وفي الفترة ما بين عامي 1989 و 1994 تحقق تقدم كبير على ذلك النحو في مكافحة الفساد على المستوى الدولي. فخلال تلك الفترة قامت العديد من الدول ومنذ إقرار توصية عام 1994 بتنقيح تشريعاتها المحلية ذات الصلة وخاصة تلك المتعلقة بالمعاملة الضريبية للرشاوى وبتجريم رشوة المسؤولين الأجانب، كما تحققت بلدان أخرى من أن التشريعات القائمة تغطي بالفعل نفس ما تقرره التوصية أو معظمها إذا ما فسرت وفقاً لذلك. إضافة إلى ذلك بينت بلدان كثيرة أنه يمكن استخدام التشريعات التبعية كالقوانين الخاصة بالمنافسة الظالمة بالتأمر، لمكافحة رشوة المسؤولين الأجانب.

هذا ويظهر في هذا الصدد ما تشكله المؤسسات المالية الدولية من دور فعال في الحد من ظاهرة الفساد. فالوكالات الإنمائية المتعددة الأطراف، وبخاصة البنك الدولي على دراية بمخاطر الفساد. وقد تمثل المنهج التقليدي المتبع منذ زمن طويل على مستوى المشروعات في الإصرار على وجود عطاءات مفتوحة وتنافسية. إضافة إلى ذلك فإن اعتماد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي نهجاً أكثر عمومية يجعل قروضهما مشروطة بالإصلاحات الهيكلية الرامية إلى تقليل الفساد يساهم في الحد من تلك الظاهرة.

إجمالاً اتباع هذه المؤسسات المالية لسياسات إقراض تتسم بالشفافية والنزاهة يساهم فعلياً في الحد من ظاهرة الفساد وما تخلفه من آثار وسلبات على الأمم.

وبالتالي يمكن القول بأن مكافحة الفساد تعتبر مهمة صعبة، إضافة إلى ما تتطلبه من جهود داخلية، فإنها تتطلب تنفيذ جدول أعمال شامل للإصلاح من خلال قيام تحالف عريض يضم الحكومات الوطنية والشركات، ومؤسسات دولية مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الدول الأمريكية والبنك الدولي. كما يتطلب الأمر الحصول على تأييد الجماعات المدنية ووسائل الإعلام.

هذا وقد جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (192) لتكون بمثابة التتويج لما يبذله المجتمع الدولي من جهودات في سبيل مكافحة الفساد إعمالاً لمبدأ تطوير التعاون الدولي في

مجالات مكافحة الفساد. وقد قررت الاتفاقية في مادتها 55 وحتى المادة 58 منها ما يتيح من إجراءات تكفل إمكانية تتبع الأموال المهربة من حدود الدول الأطراف الداخلية وإمكانية استردادها، فقد قررت هذه المواد مبدأ التعاون الدولي لأغراض المصادرة. كما قررت المادة 59 من ذات الاتفاقية حق الدول في إبرام الاتفاقات واتخاذ التدابير الثنائية والمتعددة الأطراف للحد من الفساد.

(192): الاتفاقية المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، المصادق عليها من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 الصادر في ج ر رقم 26 بتاريخ 19 أبريل سنة 2004.

ذلك وغيره ما قاله المؤلفون والكتاب والمتخصصون عن الاستراتيجيات والآليات المتعلقة بمكافحة الفساد. أما نحن، في بحثنا هذا، ومع تمييزنا لمجمل ما تضمنته مشتملات النوعين السالفي الذكر من الاستراتيجيات المقترحة وكذا الآليات الخاصة بمكافحة ظاهرة الفساد، على النحو المشار إليه أعلاه، فنرى أنه - حتى تكون هناك الفعالية المطلوبة للقضاء على الفساد أو للتقليل من حدته كأضعف الإيمان - ينبغي الدمج بين مضامين النوعين المذكورين من الاستراتيجيات وكذا الآليات المنوه عنها آنفا، لأنها تكمل بعضها في كثير من النقاط.

هذا إن أردنا حقيقة وفعلا رصد جميع حالات الفساد، مهما كان نوعها، إن في القطاع العام أو الخاص، مع التقصي فيها، والتحقق منها، وإحالتها إلى الجهات القضائية المختصة لتصدر الأحكام اللازمة بشأنها. ذلك أن إحالة التحقيقات إلى جهات أخرى، غير الجهات القضائية المختصة، لن يكون فاعلا إلا إذا التزمت هذه الجهات بجهود كافة السلطات والأجهزة والمؤسسات والهيئات في مكافحة الفساد.

وقد شهدت الجزائر - لاسيما في الآونة الأخيرة - المئات من قضايا الفساد، لكن لم يحل منها إلا العدد القليل على النواب العامين ووكلاء الجمهورية على مستوى القطر الوطني، وبالتالي لم يصل منها إلى المحاكمة إلا النزر الضئيل، وحتى تلك التي وصلت إلى المحاكمة، نجد المواطنين مستائين جدا من مآلاتها إما بسبب رفض القضاء لبعضها أو لإصدار هذا الأخير أحكاما غير صارمة "في نظرهم" بالنسبة لبعضها الآخر.

ولعل ما يقلل من حدة هذه الانتقادات الموضوعية، هو المجهود الكبير الذي يقوم به مؤخرا قطاع العدالة "الأقطاب القضائية، الديوان المركزي لقمع الفساد" وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

ومكافحته إلى جانب مؤسسات وهيئات وأجهزة الدولة الأخرى "مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، أمن الجيش، الدرك، الشرطة، الجمارك، الضرائب، أملاك الدولة، موظفي البنك المركزي، انطلاقاً من تكوين القضاة والموظفين والأمنيين وتدريبهم على التحقيقات الاقتصادية والتجارية، الجبائية والمالية، الضريبية والجمركية".

المبحث الرابع - أساليب مكافحة الفساد

مما لا شك فيه أن لمكافحة الفساد أسس وأساليب قانونية وأخرى دينية كثيرة ومتنوعة، مما يجعلها من الصعوبة بمكان الإحاطة بها وتحليلها وإبداء الملاحظات والاقتراحات الخاصة بها... لذلك سيكون الاقتصار هنا على بعضها، ومن باب الذكر والمثال لا الحصر والتحديد، على أن يندرج هذا "البعض" في مطلبين: الأول، خصص للأسس القانونية والثاني، سخر للأساليب الدينية، والذين سيتم استعراضهما تباعاً بالشكل التالي:

المطلب الأول - الأساليب القانونية

ما ينبغي قوله هنا أن الأسس القانونية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحتها كثيرة ومختلفة، على النحو المذكور آنفاً، وعليه سنذكر بعضها ذكراً لا حصراً، وذلك من خلال فرعين سنستعرضهما على النحو التالي:

الفرع الأول - الاتفاقيات القانونية الدولية:

لا شك أن هناك العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بمكافحة الفساد، ومن أبرزها:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988، المعروفة باسم اتفاقية "فيينا".
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة لاسيما في بروتوكولها الخاص بمنع وقمع الاتجار بالأشخاص خاصة النساء والأطفال، وفي بروتوكولها الخاص بمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.
- اتفاقية الشراكة الجزائرية مع الاتحاد الأوروبي لسنة 2005.
- اتفاق التعاون الثنائي بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الإيطالية في مجال محاربة الإرهاب والإجرام المنظم والاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية والهجرة غير الشرعية الموقع بالجزائر في 22 نوفمبر سنة 1999.

- الاتفاقية العربية المتعلقة بمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1994.
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي تم التوقيع عليها في القاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010، وصادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249 بتاريخ 08 سبتمبر 2010.

ونظرا لكثرة هذه الاتفاقيات على النحو الذي أشرنا إليه آنفا، يمكن الاقتصار على شرح بعضها بشكل موجز قبل تناولها بالتفصيل فيما بعد.

#### أ-اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة في نيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003:

ما يهمننا في هذه الاتفاقية<sup>(1)</sup> هو المادة 13 منها التي تنص على وجوب مشاركة المجتمع في محاربة الفساد بوجه عام كما يلي:1- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

أ- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها، ب- ضمان تيسير حصول الناس فعليا على المعلومات، ج- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية، د- احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري: "1"- لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم،

"2"- لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.2- على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنه تشكل فعلا مجرما وفقا لهذه الاتفاقية.

<sup>1</sup>الاتفاقية المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، المصادق عليها من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 الصادر في ج ر رقم 26 بتاريخ 19 أبريل سنة 2004.

ب- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته:

ومن أهداف هذه الاتفاقية<sup>(1)</sup>، حسب المادة 2 منها: 1- تشجيع الدول الإفريقية لإنشاء اليات للوقاية من الفساد وقمعه؛ 2- تعزيز وتسهيل وتنظيم التعاون فيما بين الدول الإفريقية لضمان الفعالية للإجراءات الخاصة بمكافحة الفساد؛ 3- تنسيق ومواءمة السياسات والتشريعات؛ 4- تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية وإزالة العقبات التي تعترض التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية؛ 5- توفير ظروف تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة.

ج- الاتفاقية الدولية الخاصة بمكافحة الجريمة المنظمة:

وما يهمننا في هذه الاتفاقية<sup>(2)</sup> ما نصت عليه المادتان 8 و 9 منها، حيث نصت الأولى "المادة 8" على تجريم الفساد، بقولها: 1- يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائياً عندما ترتكب عمداً: (أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إيها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية، (ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية.

2- يتعين على كل دولة طرف أن تنظر في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه في الفقرة 1 من هذه المادة الذي يضلح فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي. وبالمثل، يتعين على كل دولة طرف أن تنظر في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائياً.

<sup>1</sup> هي اتفاقية تم اعتمادها بمابوتو في 12 يوليو 2003، وصادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-173 بتاريخ 10 بريل 2006، الدول الموقعة عليها: 41، الدول التي صادقت عليها 34، تاريخ بدء النفاذ 2006.

<sup>2</sup> هي اتفاقية صادرة كذلك عن الأمم المتحدة، تتضمن أحكاماً خاصة بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، تم اعتمادها من طرف هذه الجمعية الأممية في 15 نوفمبر 2000، انضمت إليها معظم الدول بما فيها الجزائر التي صادقت عليها بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 02-55 الصادر في ج ر رقم 09 بتاريخ 5 فبراير سنة 2002، والمشملة على واحد وأربعين (41) مادة.

3- يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد أيضا ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائي للمشاركة كطرف متواطئ في جرم مقرر بمقتضى هذه المادة.

4- لأغراض الفقرة 1 من هذه المادة والمادة 9 من هذه الاتفاقية يقصد بتعبير "الموظف العمومي" أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها.

ونصت الثانية "المادة 9" على تدابير مكافحة الفساد، بقولها: 1- بالإضافة إلى التدابير المبينة في المادة 8 من هذه الاتفاقية، يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد، بالقدر الذي يناسب نظامها القانوني ويتسق معه، تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير فعالة أخرى لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم وكشفه ومعاقبته.

2- يتعين على كل دولة طرف أن تتخذ تدابير لضمان قيام سلطاتها باتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين العموميين وكشفه ومعاقبته، بما في ذلك منح تلك السلطات استقلالية كافية لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها.



## د- الاتفاقية العربية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية:

هذه الاتفاقية<sup>(1)</sup> أعدتها الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب وصادق عليها هذا الأخير "مجلس وزراء الداخلية العرب" مطلع سنة 1994، وذلك بعد استفحال خطر المخدرات، ومن أجل التصدي بشكل فعال لمشكلة إساءة استعمال المخدرات والمؤثرات العقلية، خاصة وأن هناك قناعة تامة بأن مواجهة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية هي مسؤولية جماعية مشتركة. وتتضمن الاتفاقية 26 مادة تتناول المحاور التالية:

\* تعاريف وأحكام عامة \* الجرائم والجزاءات والتدابير \* الإطار العام للتعاون العربي \* الاختصاص القضائي \* التحفظ والمصادرة \* تسليم المجرمين \* التعاون القانوني والقضائي المتبادل \* إحالة دعوى \* التعاون الإجرائي \* تقديم المساعدة إلى دول العبور \* التسليم المراقب \* تدابير للقضاء على الزراعة غير المشروعة للنباتات المخدرة وعلى الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية \* الناقلون التجاريون \* الاتجار غير المشروع عن طريق البحر \* مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة \* استخدام البريد \* الإجراءات الداخلية اللازمة لوضع الاتفاقية موضع التنفيذ \* التصديق \* متابعة التصديق \* إلزامية التصديق \* الانضمام إلى الاتفاقية \* سريان الاتفاقية \* التحفظات \* الانسحاب من الاتفاقية.

وبمقتضى هذه الاتفاقية " تتعهد الدول المتعاقدة، على مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، والأخذ بعين الاعتبار الجوانب المختلفة للمشكلة ككل، وخاصة الجوانب التي لم تنطرق إليها المعاهدات السارية في مجال مراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية. كما تتعهد الدول العربية على التعاون القانوني والقضائي المتبادل، وذلك في مجال التخصص القضائي والتعاون الإجرائي وتسليم المجرمين. وتنص الاتفاقية على وضع تدابير صارمة للقضاء على الزراعة غير المشروعة، للنباتات المخدرة وعلى الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية.

<sup>1</sup> للمزيد من التفصيل في محتويات ومضامين هذه الاتفاقية، يمكن مراجعة "مجلة الشرطة" في عددها 79 الصادر بتاريخ ديسمبر 2005، ص 30 و 31.

هـ- اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي

ما يهمننا في إطار هذه الاتفاقية<sup>(1)</sup> هو ما نصت عليه المادة 86 التي تقضي بوجوب تعاون الجزائر مع الاتحاد الأوروبي في محاربة الفساد بوجه عام.

الفرع الثاني- النصوص القانونية الوطنية:

وتتمثل هذه النصوص القانونية في ما يلي:

1- الدستور الحالي<sup>(2)</sup>

مما لا شك فيه أن تناول الدستور بهذا الشكل يفترض أن يقودنا حتماً إلى الحديث عن مفهوم القانون الدستوري وعن تاريخ ظهوره وعن الفرق بينهما وعن دور هذا الأخير في محاربة الفساد، لكن ولضرورة التقيد الموضوعي ببحثنا، ستركز هذه الدراسة على العلاقة بين القانون الدستوري ومحاربة الفساد. فالنظرة التقليدية للقانون الدستوري هي أن الدساتير لا يمكنها، ولا يتعين عليها، فعل شيء يذكر للحد من فرص الفساد.

غير أن المطالب الشعبية التي تردد صداها في جميع أرجاء المنطقة منذ نهاية عام 2010

طالبت

بمقاربة مختلفة للإصلاح الدستوري، أجبرت صناع السياسات وواضعي الدساتير على صياغة نصوصها الأساسية بشكل مختلف. وفي السنوات اللاحقة، شهدت المنطقة عدداً من التحسينات كان لها أثر ومباشر على أطر مكافحة الفساد.

فقد بذلت جهود أكثر جدية لضمان عدم بقاء الهيئات العليا للرقابة، المسؤولة عن مراقبة السلطة التنفيذية، معتمدة اعتماداً كاملاً في ممارسة وظائفها على الحكومة.

وتناقش الدراسة الجهود المبذولة في هذا المضمار كما تتناول بعضاً من التدابير والإصلاحات الكثيرة جداً التي تم تنفيذها والتي يمكن أن تنفذ في المستقبل لتحسين أطر مكافحة الفساد في المنطقة، بما في

<sup>1</sup> هي الاتفاقية الموقعة في "فالونسيا" يوم 22 أبريل 2002 والتي وافقت عليها الجزائر سنة 2005 بمقتضى القانون رقم 05-05 الصادر في ج ر رقم 30 بتاريخ 27 أبريل 2005.

<sup>2</sup> الدستور الجزائري المستقضى عليه في 28 نوفمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 03-02 وبالقانون رقم 19-08 وبالقانون رقم 01-16 الصادر بتاريخ 06-03-2016، ج. ر. رقم 14/2016، لاسيما في مواده 9، 23، 74، 75، 76، 77، 78، 79، 80، 192، 202 و203.

ذلك بعض الدساتير الجديدة التي وضعت بعد انطلاقة الانتفاضات أواخر عام 2010، فضلا عن إيراد عدد كبير من الأمثلة المقارنة من بلدان أخرى لتحديد الدروس الملائمة للمنطقة ككل.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن الأسس القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد لا تنحصر فقط في الدستور أو القانون الدستوري بل هي كثيرة ومختلفة، على النحو المذكور آنفا.

**وبالنسبة للنظام الدستوري الجزائري** فإن متبوعه سيجد أن الجزائر عرفت ستة دساتير هي: -دستور 1963، -دستور 1965، -"أمر 10 جويلية 1965 المنبثق عن بيان 19 جوان 1965"، - دستور 1976، -دستور 1989، -دستور 1994 "أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية"، - ودستور 1996. كما عرفت العديد من التعديلات الدستورية سنوات: 1979، 1988، 2002، 2008 و 2016.

كما سيجد "هذا المتبوع" أن دستور سنة 2016 رغم تميزه شيئا ما عن بعض الدساتير المرنة في العالم إلا المادة 212 منه تجعل البعض يصنفه ضمن الدساتير الجامدة، والحقيقة هي أن صفة الجمود وعدم المرونة يمكن إطلاقها على مشتملات هذه المادة "م 212 بالنظر لما تتضمنه من مجالات وهي ثمانية لا يمكن لأي مشروع تعديل دستوري أن يمسه" فقط وليس على هذا الدستور بكامله.

**ولعل من أهم التعديلات التي جاء بها دستور سنة 2016 ما يلي:**

-التأكيد على تبني النظام الديمقراطي القائم على علوية الدستور والتداول السلمي على السلطة وكفالة الحقوق والحريات والفصل بين السلطات؛ -توسيع قاعدة الحقوق والحريات، بإدخال حقوق جديدة: - الحق في الثقافة، -الحق في البيئة، -المناصفة بين النساء والرجال، -حماية حقوق الأجيال القادمة...؛-الاعتراف بحقوق الأحزاب السياسية والمعارضة البرلمانية؛ -تمكين أعضاء البرلمان والمتقاضين من إخطار المجلس الدستوري والدفع بعدم الدستورية...

كل ذلك إلى جانب مانصت عليه بعض موادته مثل: -وجوب احترام أحكام دستور الدولة وقوانين الجمهورية مع واجب الاطلاع عليها بل والمعرفة الجيدة لمقاصدها [المادة 74]، -وجوب حماية وصيانة استقلال البلاد وسيادتها وسلامة ترابها الوطني ووحدة شعبها وجميع رموز الدولة مع معاقبة القانون بكل صرامة على الخيانة والتجسس والولاء للعدو، وعلى جميع الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة [المادة 75]، -وجوب أداء الالتزامات والواجبات بإخلاص ووفاء تجاه المجموعة الوطنية

مع المشاركة في الدفاع عن الوطن بصفة دائمة ومستمرة مع ضمان الدولة احترام رموز الثورة، وأرواح الشهداء وكرامة ذويهم والمجاهدين، وترقية كتابة التاريخ وتعليمه للأجيال الناشئة [المادة 76]، -وجوب احترام الحقوق والحريات المعترف بها دستوريا للغير لاسيما الحق في الشرف وستر الحياة الخاصة وحماية الأسرة والشبيبة والطفولة [المادة 77]، -وجوب ضمان تساوي كل المواطنين في أداء الضريبة. ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية، حسب قدرته الضريبية. لا يجوز أن تُحدَث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون. ولا يجوز أن تُحدَث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أي حق كيفما كان نوعه. كل عمل يهدف إلى التحايل في المساواة بين المواطنين والأشخاص المعنويين في أداء الضريبة يعتبر مساسا بمصالح المجموعة الوطنية ويقععه القانون. يعاقب القانون على التهرب الجبائي وتهريب رؤوس الأموال [المادة 78]، -وجوب القيام بالتزام ضمان الإحسان والمساعدة إلى الآباء وضمان التربية والرعاية نحو الأبناء وذلك تحت طائلة المتابعات [المادة 79]، - وجوب حماية الملكية العامة ومصالح المجموعة الوطنية واحترام ملك الغير [المادة 80].

**لكن ما يهم أكثر في كل هذا وذاك ما تعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، لاسيما:**

ما جاءت به المادة 9 والتي تنص على أن: "يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي: -المحافظة على السيادة والاستقلال الوطنيين ودعمهما، -المحافظة على الهوية والوحدة الوطنيتين ودعمهما، -حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة، -ترقية العدالة الاجتماعية، -القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية، -تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية، -حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس، أو الرشوة، أو التجارة غير المشروعة، أو التعسف، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة".

2- ما نصت عليه المادة 23 بقولها: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة. يجب على كل شخص يُعين في وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي، أو ينتخب أو يُعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية، أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتهما. يحدد القانون كليات تطبيق هذه الأحكام".

3- ما حملته المادة 74 بنصها على أن لايعذر بجهل القانون. ويجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية.

4-ما تضمنته المادة 76 بنصها: "على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية. التزام المواطن إزاء الوطن وإجبارية المشاركة في الدفاع عنه، واجبان مقدّسان دائماً".

5-ما أتت به المادة 80 والقاضية بأنه يجب على كل مواطن أن يحمي الملكية العامة، ومصالح المجموعة الوطنية، ويحترم ملكية الغير .

6-وخاصة ما أتت به المادتان 202 و 203 منه: حيث قضت الأولى "المادة 202" بأن تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية. تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية. استقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أياً كانت طبيعته، التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم.

ونصت الثانية "المادة 203" على أن تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، والمساهمة في تطبيقها. ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنقائص التي سجلتها في هذا المجال، والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.

**ملخص القول:** إذا كان الدستور الجزائري، في تعديله سنة 2016، قد أنشأهيئة وطنية للوقاية منالفساد ومكافحته(م 202 و 103 المذكورتين أنفا)، وهو أمر في غاية الأهمية لاسيما من الناحيتين الدستورية والقانونية...قلت إذا كان كل ذلك وعلى أهميته فإن الغياب الكلي لهذه الهيئة الدستورية الرقابية على الساحة الوطنية،من الناحية العملية والواقعية، رغم ما تعج به من قضايا فساد يطرح أكثر من سؤال!

فأين محل الإعراب لها من ممارسات الفساد العديدة والمنتشرة هنا وهناك مثل منح امتيازات تراخي صوابرام صفقات مشبوهة والقيام بتحويلات مالية غير قانونية وعمليات تبييض أموال وتهريب جمركي وتهرب ضريبي وتمويل خفي لأحزاب وجمعيات وعقد شركات حكومية بموجب عروض غير تنافسية، وإساءة تصنيف ممتلكات عامة بل ونهب أموال عامة.وقد يسأل قائل أن الهيئة لا تزال في بداية عهدها ولا تستحق كل هذا النقد!، وكإجابة نقول أن هذه المؤسسة ليست جديدة حتى نقول بأنها لا تزال في بداية عهدها، بل كانت موجودة منذ أكثر من ثلاثة عشر سنة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل قبل دسترتها عام 2016. نقول هذا الكلام خاصة وأنها تتولى عددًا هامًا من المسؤوليات والمهام على النحو السالف إيراده في المادتين 202 و 203 المذكورتين أنفا.

2-القوانين العضوية:

لاسيما منها:

-القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة،

-القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26 يوليو 2011 الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها،

-القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي المعدل،

-القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء...

3-القوانين العادية والأوامر:

3-أ-القوانين العادية: لاسيما منها:

-القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.-قانون الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، -قانون مجلس المحاسبة المعدل والمتمم، -القانون الأساسي للتوظيف العمومي، -القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، -قانون حالات التنافي، -قانون الدفع بعدم الدستورية، -القانون الخاص بعضو البرلمان...، ونظرا لكثرة هذه القوانين، يمكن الاقتصار هنا على الإشارة إلى القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم المراد تعديله من جديد<sup>(1)</sup> بأبوابه الـ 6 ومواده الـ 72 التي يمكن الإشارة إليها- قبل تناول بعضها بالتفصيل فيما بعد- على النحو التالي:

<sup>1</sup>المواد من 17 إلى 24 و 24 مكرر 1 و 24 مكرر 2 و 24 مكرر 3 و 24 مكرر 4 وكذا المادتين 45 مكرر و 51 مكرر من القانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه المعدل والمتمم، المراد تعديله وتتميمه بمشروع قانون جديد، مرجع سابق. مع إلغاء أحكام البند "ن" من المادة 2 والمادة 20 المتعلقة بحل الديوان المركزي لقمع الفساد والرغبة في تعويضه بالقطب الجزائري المالي المقترح في مشروع هذا القانون.

أ- بالنسبة للباب الأول المتعلق بالأحكام العامة (المواد من 1 إلى 2): تم فيه تحديد الأهداف المتوخاة من وضع هذا القانون كما تم تبيان المصطلحات المستعملة فيه التي تم اتفاقها في مجملها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ب- بالنسبة للباب الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية (المواد من 3 إلى 16): تم النص فيه على جملة من القواعد التي يتعين على الإدارة العمومية ومستخدميها مراعاتها لضمان النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العامة وفي العلاقات التي تربط الهيئات العمومية بالمواطنين ولم يتم الاقتصار في هذه القواعد الوقائية على القطاع العام وممثلي الدولة بل تعدت ذلك إلى القطاع الخاص بما أنه تم اعتباره شريك أساسي للسلطات العمومية في شتى مجالات الحياة العامة. كما تم تخصيص مكانة هامة لكل من المجتمع المدني ووسائل الإعلام، حيث تم النص على وجوب تشجيع نشاطهما من أجل المشاركة الفعالة في الوقاية من الفساد ومحاربه.

ج- بالنسبة للباب الثالث المتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والقطب الجزائي المالي، وحماية المبلغين عن أفعال الفساد، وإنشاء وكالة وطنية لتسيير العائدات غير المشروعة، المحجوزة أو المجمدة: حيث تم التنصيص أولاً على تكليف هذه الهيئة مع أحكام المادتين 202 و 203 من الدستور وجعلها مؤسسة دستورية متخصصة تتولى اقتراح سياسة شاملة للوقاية من آفة الفساد ومكافحتها مع تمييز هذه الهيئة ببعض الصلاحيات في مجال الوقاية من خلال دورها التوجيهي والتحسيبي أو في مجال محاربة الفساد من خلال استغلال المعلومات التي قد تؤدي إلى كشف الجرائم وإيقاف مرتكبيها، ولهذا تم النص على القنوات التي تمددها بالمعلومات والوثائق المفيدة وكذا علاقتها بالسلطة القضائية.

أما فيما يخص تنظيم هذه الهيئة وكيفية سيرها فقد تمت إحالة ذلك على التنظيم<sup>(1)</sup>، وتم التنصيص ثانياً على استحداث لدى مجلس قضاء الجزائر قطب جزائي مالي ذي اختصاص وطني

<sup>1</sup>انظر المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 2006/11/22 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر 2006/74، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 12-64 المؤرخ في 2012/11/07، ج. ر رقم 2012/8.

في ميدان البحث والتحري والمتابعة والتحقيق في الجرائم المالية شديدة التعقيد<sup>(1)</sup>، وثالثا على تعزيز حماية المبلغين عن أفعال الفساد والذي يدخل في إطار احترام الجزائر لالتزاماتها تجاه الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي أوصت بضرورة حماية المبلغين، ورابعا على إنشاء وكالة وطنية لتسيير العائدات غير المشروعة، المحجوزة أو المجمدة.

د- بالنسبة للباب الرابع المتعلق بالتجريم والعقوبات وأساليب التحري (المواد من 25 إلى 56): تم التعرض فيه لـ: -رشوة الموظفين العموميين،-الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية،- الرشوة في مجال الصفقات العمومية،-رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية،-اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي،-الغدر،-الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم،-استغلال النفوذ،-إساءة استغلال الوظيفة،-تعارض المصالح،-أخذ فوائد بصفة غير قانونية،-عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات،-الإثراء غير المشروع،-تلقي الهدايا،-التمويل الخفي للأحزاب السياسية،-الرشوة في القطاع الخاص،-اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص،-تبييض العائدات الإجرامية،-الإخفاء،-إعاقة السير الحسن للعدالة،-حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا،-البلاغ الكيدي،-عدم الإبلاغ عن الجرائم،-الظروف المشددة،-الإعفاء من العقوبات وتخفيفها،العقوبات التكميلية،-التجميد والحجز والمصادرة،-المشاركة والشروع،-مسؤولية الشخص الاعتباري،-التقادم،-آثار الفساد،-أساليب التحري الخاصة.

هـ- بالنسبة للباب الخامس المتعلق بالتعاون الدولي واسترداد الموجودات (المواد من 57 إلى 70): تم التعرض فيه لـ: التعاون القضائي، منع وكشف وتحويل العائدات الإجرامية، التعامل مع المصارف والمؤسسات المالية، تقديم المعلومات، الحساب المالي المتواجد بالخارج، تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات، استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة، التجميد والحجز، رفع الإجراءات التحفظية، طلبات التعاون الدولي بغرض المصادرة، إجراءات التعاون الدولي من أجل المصادرة، تنفيذ أحكام المصادرة الصادرة من جهات قضائية أجنبية، التعاون الخاص، التصرف في الممتلكات المصادرة.

<sup>1</sup>انظر، مرة أخرى، المواد من 17 إلى 24 و24 مكرر 1 و24 مكرر 2 و24 مكرر 3 و24 مكرر 4 وكذا المادتين 45 مكرر و51 مكرر من القانون رقم 06-01، مرجع سابق. مع النظر في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سبق ذكره.



و- بالنسبة للباب السادس المتعلق بالأحكام المختلفة والنهائية (المواد من 71 إلى 74): تم فيه إدراج أحكام انتقالية تأخذ بعين الاعتبار الآثار التي انجرت عن إلغاء بعض أحكام قانون العقوبات أو عن إدراج الأحكام الجديدة المستمدة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في النظام القانوني الداخلي حتى يسود الانسجام بين النصوص التشريعية والأحكام التنظيمية.

### 3-ب-الأوامر: ولاسيما منها:

-الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، -الأمر المتضمن قانون النقد والقرض،-الأمر المتضمن قمع مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، -الأمر المتعلق مكافحة التهريب المعدل والمتمم،-الأمر المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم،-الأمر المتضمن قانون المالية لسنة 2003،-الأمر المتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وجمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها،-الأمر رقم 71-28 المؤرخ في 22 أبريل 1971 المتضمن قانون القضاء العسكري المعدل والمتمم، -الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، -الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية... هذا ونظرا لكثرة هذه الأوامر على النحو المشار إليه أعلاه فإننا سنكتفي باستعراض بعضها فيما يلي:

أ-الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، المعدل والمتمم لاسيما بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2006، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية خاصة في مواد 16، 16مكرر، 32، 47، 47مكرر و 65 مكرر5، التي سنستعرضها فيما يلي:

المادة 16 التي تقضي بما يلي: "... غير أنه فيما يتعلق ببحث ومعاينة جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف، يمتد اختصاص ضباط الشرطة القضائية إلى كامل الإقليم الوطني".

المادة 16 مكرر التي تمكن ضباط الشرطة القضائية، وتحت سلطتهم أعوان الشرطة القضائية، ما لم يعترض على ذلك وكيل الجمهورية المختص بعد إخباره، من أن يمددوا عبر كامل الإقليم الوطني عمليات مراقبة الأشخاص الذين يوجد ضدهم مبرر مقبول أو أكثر يحمل على الاشتباه

فيهم بارتكاب الجرائم المبينة في المادة 16 أعلاه أو مراقبة وجهة أو نقل أشياء أو أموال أو متحصلات من ارتكاب هذه الجرائم أو قد تستعمل في ارتكابها.

المادة 32 التي تلزم كل سلطة نظامية وكل ضابط أو موظف عمومي بلغ إلى علمه وهو يزاول مهامه خبر وقوع جنائية أو جنحة بأن يعلم النيابة العامة، دون تأخير، مع تزويدها بكل المعلومات والمحاضر والوثائق المتعلقة بذلك.

المادة 47 التيلا تجيز البدء في تفتيش المساكن ومعاينتها قبل الساعة الخامسة (5) صباحا، ولا بعد الساعة الثامنة (8) مساء إلا إذا طلب صاحب المنزل ذلك أو وجهت نداءات من الداخل أو في الأحوال الاستثنائية المقررة قانونا.

غير أنه يجوز إجراء التفتيش والمعاينة والحجز في كل ساعة من ساعات النهار أو الليل قصد التحقيق في جميع الجرائم المعاقب عليها في المواد 324 إلى 348 من قانون العقوبات وذلك في داخل كل فندق أو منزل مفروش أو فندق عائلي أو محل لبيع المشروبات أو ناد أو منتدى أو مرقص أو أماكن المشاهدة العامة وملحقاتها، وفي أي مكان مفتوح للعموم أو يرتاده الجمهور، إذا تحقق أن أشخاصا يستقبلون فيه لممارسة الدعارة.

وعندما يتعلق الأمر بجرائم المخدرات أو الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية أو الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب وكذا الجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف فإنه يجوز إجراء التفتيش والمعاينة والحجز في كل محل سكني أو غير سكني في كل ساعة من ساعات النهار أو الليل وذلك بناء على إذن مسبق من وكيل الجمهورية المختص.

عندما يتعلق الأمر بالجرائم المذكورة في الفقرة الثالثة أعلاه، يمكن قاضي التحقيق أن يقوم بأية عملية تفتيش أو حجز ليلا أو نهارا وفي أي مكان على امتداد التراب الوطني أو يأمر ضباط الشرطة القضائية المختصين للقيام بذلك.

كما يمكنه اتخاذ التدابير الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به، وأن يأمر بأية تدابير تحفظية، إما تلقائيا أو بناء على تسخير من النيابة العامة أو بناء على طلب من ضابط الشرطة القضائية.

لا تمس هذه الأحكام بالحفاظ على السر المهني المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 45 من قانون الإجراءات الجزائية.

\*المادة 47 التي تنص على أنه إذا حدث أثناء التحري في جريمة متلبس بها أو تحقيق متعلق بإحدى الجرائم المذكورة في المادة 47 الفقرة 3 من هذا القانون إن كان الشخص الذي يتم تفتيش مسكنه موقوفا للنظر أو محبوسا في مكان آخر وأن الحال يقتضي عدم نقله إلى ذلك المكان بسبب مخاطر جسيمة قد تمس بالنظام العام أو لاحتمال قراره، أو اختفاء الأدلة خلال المدة اللازمة لنقله، يمكن أن يجري التفتيش بعد الموافقة المسبقة من وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق وبحضور ممثل يعينه صاحب المسكن محل التفتيش.

\*المادة 65 مكرر 5 التي تنص على أنها إذا اقتضت ضرورات التحري في الجريمة المتلبس بها أو التحقيق الابتدائي في جرائم المخدرات أو الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية أو الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات أو جرائم تبييض الأموال أو الإرهاب أو الجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف وكذا جرائم الفساد، يجوز لوكيل الجمهورية المختص أن يأذن بما يأتي: -اعتراض المراسلات التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية. -وضع الترتيبات التقنية، دون موافقة المعنيين، من أجل التقاط وتثبيت وبت وتسجيل الكلام المتفوه به بصفة خاصة أو سرية من طرف شخص أو عدة أشخاص في أماكن خاصة أو عمومية أو التقاط صور لشخص أو عدة أشخاص يتواجدون في مكان خاص. -يسمح الإذن المسلم بغرض وضع الترتيبات التقنية بالدخول إلى المحلات السكنية أو غيرها ولو خارج المواعيد المحددة في المادة 47 من هذا القانون وبغير علم أو رضا الأشخاص الذين لهم حق على تلك الأماكن. تنفذ العمليات المأذون بها على هذا الأساس تحت المراقبة المباشرة لوكيل الجمهورية المختص. في حالة فتح تحقيق قضائي، تتم العمليات المذكورة بناء على إذن من قاضي التحقيق وتحت مراقبته المباشرة.

ب-الأمر رقم 06-03 الصادر في ج ر رقم 46 بتاريخ 15 يوليو سنة 2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، لاسيما في مادته 54 والتي تمنع على الموظف، تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام، هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه. وكذا في مادته 46 التي تنص على أنه إذا كان زوج الموظف يمارس، بصفة مهنية، نشاطا خاصا مربحا، وجب على الموظف التصريح بذلك

للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة، إذا اقتضت الضرورة ذلك، التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة. يعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليه في المادة 163 من هذا الأمر.

#### 4-النصوص التنظيمية:

4-أ-المراسيمالرئاسية: لاسيما منها:-المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، -المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، -المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المحدد كفايات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، -المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكفايات سيره المعدل سنة 2014، -المرسوم الرئاسي رقم 08-52 القاضي باستحداث مصلحة مركزية للشرطة القضائية للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني وتحديد مهامها الملغى والمعوض سنة 2014، -المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، -المرسوم الرئاسي والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>(1)</sup>. ونظرا لكثرة هذه المراسيم الرئاسية على النحو المشار إليه سنقتصر هنا على الإشارة إلى مرسوم رئاسي واحد فقط بالشكل التالي:

**المرسوم الرئاسي 15-247 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،** حيث خضعت الصفقات العمومية في الجزائر لتشريعات وتنظيمات مختلفة، تنوعت نصوصها واختلفت مضمونها من مرحلة إلى أخرى، ومرد ذلك جملة الظروف السياسية والاقتصادية التي ميزت كل مرحلة، ويعد آخر ما توج به التشريع الجزائري في مجال الصفقات العمومية هو المرسوم الرئاسي 15-247 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ولقد صدر هذا المرسوم بتاريخ 16 سبتمبر 2015، معلنا عن التنظيم الجديد للصفقات العمومية.

<sup>1</sup>المقصود به المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الصادر بتاريخ 16 سبتمبر سنة 2015، في ج ر رقم 34 لسنة 2015.

وما يحسب لهذا المرسوم أنه حاول بشكل أوسع وأعمق تكريس المبادئ العامة للصفقات العمومية، وذلك من خلال حرية الوصول للطلبات العمومية ومبدأ المساواة في معاملة المرشحين وشفافية الاجراءات وتخفيف منها وارساء مبدأ المحافظة على المال العام.

بحيث اعتمد المشرع الجزائري على معايير مختلفة عن المعايير السابقة في إبرام الصفقات العمومية سواء فيما يتعلق بتحديد العتبة المالية أو في تحديد الجهة المتعاقدة أو حتى في العمليات محل الصفقة العمومية، بحيث وضحت هذه الأخيرة بشكل أدق في المرسوم الرئاسي 15-247.

وما تجدر الإشارة إليه كذلك هو أنه عند تحرير هذا النص الجديد للصفقات العمومية أخذت بعين الاعتبار عدة مقاييس ومن أهمها التأكيد على ترقية الأداة الوطنية للإنتاج عن طريق المشاركة الفعالة للمؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري، وتأطير تدخل المؤسسات الأجنبية، هذا وازضافة إلى ذلك قد تم تدارك النقائص المسجلة في الترتيب التنظيمي السابق للصفقات العمومية بحيث مس التعديل نقاط متعددة في إجراءات الإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية ومراقبتها...

غير أن الإشكالية المطروحة هي "هل وفق المشرع الجزائري في وضع آليات تنظيمية لتوفير حماية أكبر للمتنافسين والتوفيق بين حرية المنافسة وحرية التعاقد والحد قدر الامكان من التلاعب بالمال العام في مجال عقود الصفقات العمومية؟"

إنالصفقات العمومية كنوع من أنواع التعاقد الإداري تتميز بأهمية كبيرة في تحريك دواليب التنمية الشاملة، كونها تتم من خلال تسخير المال العام لخدمة المصلحة العامة، كما أنها كانت محلا لصدور عدة نصوص تتضمن في معظمها جملة من الثغرات القانونية، وهذا ما حول الصفقات العمومية من وسيلة للتنمية إلى وسيلة للثراء الخاص على حساب المصلحة العامة. كما تم تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في المرسوم الرئاسي 15-247 الذي جاء بعنوان جديد لمفهوم المناقصة وهو طلب العروض، كما منحها حق تفويض من أجل دفع عجلة التنمية وحماية المال العام.

ورغم الإيجابيات المسجلة والجهود المبذولة من قبل المشرع في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، التي لا يمكن إنكارها حسب رأي بعض المختصين (1)، لاسيما من خلال اللجان الخارجية، والتي تهدف إلى حماية المال العام بالدرجة الأولى وترشيد النفقات العمومية وضمان مبدأ الشفافية في اختيار المتعامل المتعاقد ومكافحة الفساد بشتى أنواعه وتحقيق المساواة بين المتنافسين دون تفضيل البعض على الآخر حفاظا على سمعة ونزاهة الإدارة والابتعاد عن المحاباة وتعاطي الرشاوي التي قد ترتكب من قبل ممثلي المصلحة المتعاقدة أو من أعضاء اللجان، فنجده، من خلال استحداثه للجان المكلفة بالرقابة، قد منح وظيفة فتح الأظرفة وتقييم العروض في المرحلة الأولى من الرقابة للجنة لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض تابعتين للمصلحة المتعاقدة وهي رقابة داخلية من أجل إضفاء الشفافية والنزاهة في اختيار المتعاقد، أما عن هيآت الرقابة الخارجية فقد جاء في أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 والذي ألغى اللجان الوطنية وهذا لاشك نتيجة الضغط الممارس على هذه اللجان والتي لها الولاية العامة في الاختصاص بالنظر في مشاريع دفاتر الشروط والصفقات وكذا الطعون في حالة تجاوز السقف المالي المحدد في مختلف اللجان، وهذا سعيا من المشرع للتكفل بالسرعة والتنفيذ للصفقة، وبالتالي فإن اختصاصاتها تعود إلى اللجان القطاعية، كما استغنى أيضا عن اللجان الوزارية ونقل اختصاصاتها إلى اللجنة القطاعية في نص المادة 184 منه، ومن جهة أخرى استحدث لجانا جهوية تختص بالنظر في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية في حدود السقف المالي الخاص باللجان القطاعية للصفقات.

إلا أن هؤلاء المختصين أنفسهم (2) سجلوا بعض السلبيات والنقائص على هذا المرسوم الجديد "المرسوم الرئاسي 15-247"، منها: -أنه حرم على الإدارة معاقبة المتعاقد معها في حالة تزوير الوثائق المطلوبة منه، ولو فعل ذلك لكانت له فعالية أكثر. -أنه عند استلام العروض لم يتطرق الى الظروف التي تلف ضم بريدها،

وكان بإمكانه أن يمنع ارسال العروض في ظروف ملصقة بالغراء العادي لأنها سهلة الفتح بدون ترك الدليل على ذلك مما يعرض أصحابها لرفض عروضهم. -أنه لم يحدد اتجاهاته فيما يخص

<sup>1</sup> نوال إيرين، لجان الرقابة على الصفقات العمومية ودورها في حماية المال العام، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المركز الجامعي مرسلني عبد الله/ تيبازة/ عدد 7، ص 186-202.

<sup>2</sup> نوال إيرين، المرجع السابق، ص 186-202. وكذلك جريدة الخبر ليوم 20 فبراير 2019.

حق التعاقد الذي رفض طلبه في تسبب رفضه وكان من المفروض أن يرسل إليه سبب الرفض كتابيا. -أنه رغم الانتقادات الموجهة لأحكام المرسوم 10-236 المتعلقة بحالة تجاوز رفض تأشيرة الصفقة في حالة عدم مطابقة الأحكام التنظيمية دون الأحكام التشريعية من طرف الوزير أو مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنه تم إدراجه في المرسوم الجديد 15-247 ألا يعتبر هذا مساس بمصادقية عمل اللجان والاستخفاف بها؟.

**4-ب-المراسيم التنفيذية:** لاسيما منها: -المرسوم التنفيذي المتعلق بإجراءات حجز و/أو تجميد الأموال في إطار تمويل الإرهاب ومكافحته<sup>(1)</sup>، -المرسوم التنفيذي رقم 08-63 المتعلق بمنظام الإدارة المركزية للجمارك، -المرسوم المتضمن إحداث اللجنة الوطنية للتنسيق أعمال مكافحة الجريمة، -المرسوم المتعلق بتحديد الحد المطبق على عمليات عمليات الدفع والتجباة بوسائل الدفع الكتابية عن طريق القنوات البنكية والمالية<sup>(2)</sup>، -المرسوم التنفيذي المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجمارك، -المرسوم التنفيذي المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الأمن الوطني، المرسوم التنفيذي المتضمن استحداث المفتشية العامة لمراقبة صرف المال العام<sup>(3)</sup>.

**4-ج-القرارات:** لاسيما منها: -القرار الوزاري المشترك الصادر في ج ر رقم 69 بتاريخ 13 نوفمبر سنة 2012 المتعلق بتنظيم مديريات الديوان المركزي لقمع الفساد، -القرار المحدد قائمة الأعوان العموميين الواجب عليهم التصريح بممتلكاتهم، -القرار المتضمن تحديد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 05-01 الصادر في ج ر رقم 11 بتاريخ 9 فبراير 2005 الخاص بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها "قرار صادر عن وزير المالية في ج ر رقم 25 بتاريخ 18 مايو سنة 2008"....

**5-الوثائق والبرامج السياسية:** وتتمثل خاصة في البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية 2014-2019 ومخطط عمل الحكومة للوزير الأول<sup>(4)</sup>:

<sup>1</sup>المرسوم التنفيذي رقم 15-113 الصادر في ج ر رقم 24 بتاريخ 12 ماي سنة 2015

<sup>2</sup>المرسوم التنفيذي رقم 15-153 الصادر في ج ر رقم 33 بتاريخ 16 يونيو سنة 2015

<sup>3</sup>المرسوم التنفيذي رقم 17-205 الصادر في العدد 38 من الجريدة الرسمية بتاريخ 28 جوان لسنة 2017،

<sup>4</sup>هذا الموضوع سنتناوله بالتفصيل اللازم عند الحديث عن السلطة التنفيذية ودورها في الوقاية من الفساد ومكافحته وذلك من خلال الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الدراسة.

5-أ- البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية 2014-2019،

5-ب- مخطط عمل الحكومة للوزير الأول.

6-مدونات السلوك وأخلاقيات المهن: لاسيما منها:

6-أ-مدونة أخلاقيات المهنة الخاصة بالقضاة،

6-ب-مدونة أخلاقيات المهنة الخاصة بموظفي الجمارك.

سابعاً -التعليمات المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته: لاسيما منها:

أ-تعليمة رئيس الجمهورية رقم 3 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، والمتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.

ب-تعليمة الوزير الأول رقم 01 المؤرخة في 11فبراير 2011 والمتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية.

#### المطلب الثاني- الأسانيد الدينية

إذا كان رجال القانون والقضاء قد اختلفوا بشأن الأسس والأسانيد القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد، فضلاً عن اختلافهم كذلك حول بروز ظاهرة الفساد إلى الوجود ولاسيما على الساحة الاقتصادية، فإن علماء الاجتماع ورجال الدين متفقين تماماً فيما يخص ظهور آفة الفساد على وجه هذه المعمورة إذ يرون جميعاً بأنها قديمة جداً تعود حسبهم إلى أكثر من أربعة عشر قرناً مستنديين في ذلك إلى القرآن الكريم (هناك ما يربو عن ثمان وأربعين آية قرآنية) والسنة النبوية الشريفة(العديد من أحاديث النبي صلى الله عليه وسلم) وهو ما يمكن استعراض بعض أجزائه من خلال فرعين، على النحو التالي:

#### الفرع الأول- من القرآن الكريم:

قول الله عز وجل في أكثر من 50 آية من آيات الذكر الحكيم مثل:

- "الذين ينقضون عهد الله من بعد ميثاقه ويقطعون ما أمر الله به أن يوصل ويفسدون في الأرض أولئك هم الخاسرون" (الآية 27 من سورة البقرة)،



- "إذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون" (الآية 30 من سورة البقرة)،
- "من أجل ذلك كتبنا على بني إسرائيل أنه من قتل نفسا بغير نفس أو فساد في الأرض فكأنما قتل الناس جميعا" (الآية 32 من سورة المائدة)،
- "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفون من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم" (الآية 33 من سورة المائدة)،
- "قالوا تالله لقد علمتم ما جئنا لنفسد في الأرض وما كنا سارقين" (الآية 73 من سورة يوسف)،
- "وَالَّذِينَ يَبْتِغُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ لَهُمُ اللَّعْنَةُ وَلَهُمْ سُوءُ الدَّارِ" (الآية 25 من سورة الرعد)،
- "أوفوا الكيل ولا تكونوا من المخسرين وزنوا بالقسطاس المستقيم ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تعثوا في الأرض مفسدين" (الآيات 181 و 182 و 183 من سورة الشعراء)،
- "وكان في المدينة تسعة رهط يفسدون في الأرض ولا يصلحون" (الآية 48 من سورة النمل)،
- "إن فرعون علا في الأرض وجعل أهلها شيعا يستضعف طائفة منهم يذبح أبناءهم ويستحي نساءهم إنه كان من المفسدين" (الآية 4 من سورة القصص)،
- "ولوطا إذ قال لقومه إنكم لتأتون الفاحشة ما سبقكم بها من أحد من العالمين إنكم لتأتون الرجال وتقطعون السبيل وتأتون في ناديكم المنكر فما كان جواب قومه إلا أن قالوا ائتنا بعذاب الله إن كنت من الصادقين قال رب انصرنني على القوم المفسدين" (الآيات 28 و 29 و 30 من سورة العنكبوت)،
- "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون" (الآية 40 من سورة الروم)،
- "وفرعون ذي الأوتاد الذين طغوا في البلاد فأكثرُوا فيها الفساد فصب عليهم ربك صوط عذاب إن ربك لبالمرصاد" (الآيات 10 و 11 و 12 و 13 و 14 من سورة الفجر).

الفرع الثاني- من السنة النبوية الشريفة:

هناك العديد من الاحاديث الشريفة التي ذكرت موضوع الفساد ولكن بدلالات ومعاني مختلفة كما سنوضحه فيما يلي:

-قول الرسول (صلعم) في فساد القتل والتخريب في الغزو:

فَعَنْ مُعَاذِ بْنِ جَبَلٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَّهُ قَالَ: "الْغَزْوُ غَزْوَانٌ، فَأَمَّا مَنْ ابْتَغَى وَجْهَ اللَّهِ وَأَطَاعَ الْإِمَامَ وَأَنْفَقَ الْكَرِيمَةَ وَيَأْسَرَ الشَّرِيكَ وَاجْتَنَبَ الْفَسَادَ، فَإِنَّ نَوْمَهُ وَنُبْهَهُ أَجْرٌ كُلُّهُ، وَأَمَّا مَنْ غَزَا فَحَزْرًا وَرِيَاءً وَسُمْعَةً وَعَصَى الْإِمَامَ وَأَفْسَدَ فِي الْأَرْضِ، فَإِنَّهُ لَمْ يَرْجِعْ بِالْكَفَافِ"<sup>(1)</sup>، والمراد من اجتناب الفساد في الحديث: عدم مجاوزة المشروع في القتل والأسر والنهب والتخريب<sup>(2)</sup>.

-قول الرسول (صلعم) في فساد عنوسة النساء وقلة العفة في الرجال:

فَعَنْ أَبِي حَاتِمٍ الْمُرْنَبِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: "إِذَا جَاءَكُمْ مَنْ تَرْضَوْنَ دِينَهُ وَخُلُقَهُ، فَأَنْكِحُوهُ، إِلَّا تَفَعَلُوهُ تَكُنْ فِتْنَةً فِي الْأَرْضِ وَفَسَادٌ كَبِيرٌ"، وَفِي رِوَايَةٍ: "عَرِيضٌ"، قَالُوا: يَا رَسُولَ اللَّهِ وَإِنْ كَانَ فِيهِ؟ قَالَ: "إِذَا جَاءَكُمْ مَنْ تَرْضَوْنَ دِينَهُ وَخُلُقَهُ فَأَنْكِحُوهُ" قَالَهَا ثَلَاثَ مَرَّاتٍ<sup>(3)</sup>، فحِرْصُ النَّاسِ عَلَى الدُّنْيَا وَعَدْمُ تَرْوِجِهِمْ لِبَنَاتِهِمْ إِلَّا مِمَّنْ يَمْلِكُ الْمَالَ وَالجَاهَ سَيُقْبَلُ كَثِيرًا مِنَ النِّسَاءِ بِلَا أَزْوَاجٍ، وَكَذَلِكَ الرِّجَالُ بِلَا زَوْجَاتٍ، مِمَّا يُوَدِّي إِلَى انْتِشَارِ الْمَفَاسِدِ فِي الْمَجْتَمَعِ، وَيَكْثُرُ الْاِفْتِتَانُ بِالزَّنَى، وَيَلْحَقُ الْعَارُ بِالْأَوْلِيَاءِ، فَتَهْيِجُ الْفِتْنُ وَالْفَسَادُ، وَيَتَرْتَّبُ عَلَى ذَلِكَ قَطْعُ النَّسَبِ وَقِلَّةُ الصَّلَاحِ.

-قول الرسول (صلعم) في فساد الضمائر:

<sup>1</sup>أخرجه مالك في الموطأ برقم 998، وأبو داود في الجهاد برقم 2515، والنسائي في الجهاد برقم 3188، والدارمي في الجهاد برقم 2417، والطبراني في الكبير برقم 16933، والحاكم في المستدرک 2: 94 برقم 2435 وقال: صحيح على شرط مسلم، ووافقه الذهبي.

<sup>2</sup>انظر: شرح المشكاة للطبي 8: 2657، فيض القدير للمناوي 4: 411. قوله «ياسر الشريك» أي: ساهل الرفيق، واستعمل اليسر معه نفعًا بالمعونة وكفاية للمؤنة. وقوله: "لم يرجع بالكفاف" أي: لم يعد من الغزو رأسًا برأس، بحيث لا يكون له أجر ولا عليه وزر، بل وزره أكثر؛ لأنه لم يغز الله، وأفسد في الأرض.

<sup>3</sup>من الأحاديث التي أخرجه الترمذي برقم 1085 وقال: حديث حسن غريب، وابن ماجه برقم 1967، والطبراني في الكبير 22: 299 برقم 81614، والبيهقي في السنن الكبرى 7: 132 برقم 13481.

عن النعمان بن بشير رضي الله عنهما قال: سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ: "أَلَا وَإِنَّ فِي الْجَسَدِ مُضْغَةً إِذَا صَلَحَتْ صَلَحَ الْجَسَدُ كُلُّهُ، وَإِذَا فَسَدَتْ فَسَدَ الْجَسَدُ كُلُّهُ، أَلَا وَهِيَ الْقَلْبُ"<sup>(1)</sup>، فالإنسان هو القلب حقيقةً، فما اتَّصف به القلب فاضت صفاته على الأعضاء، والقلب هو محلُّ الخواطر المختلفة الحاملة على الانقلاب، وهو ملك الأعضاء وهي جنوده، وفساد القلب: ظلمته بالضلالة، مما ينتج عنه فسادُ الجسدِ كُلِّهِ بانبعاثه في القبائح

-قول الرسول (صلعم) في فساد العلاقات الاجتماعية وإفسادها:

فَعَنْ أَبِي الدَّرْدَاءِ رضي الله عنه عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: "أَلَا أُخْبِرُكُمْ بِأَفْضَلِ مِنْ دَرَجَةٍ الصِّيَامِ وَالصَّلَاةِ وَالصَّدَقَةِ؟"، قَالُوا: بَلَى يَا رَسُولَ اللَّهِ، قَالَ: "إِصْلَاحُ ذَاتِ الْبَيْنِ، وَفَسَادُ ذَاتِ الْبَيْنِ هِيَ الْحَالِقَةُ"<sup>(2)</sup>، ففي الحديث حثٌّ وترغيب على إصلاح العلاقات الاجتماعية واجتباب الفساد فيها؛ لأنَّ الإصلاح سبب للاعتصام بحبل الله، وعدم التفريق بين المسلمين، وفساد ذات البين ثلثة في الدِّين، لذلك سمَّاها النبي صلى الله عليه وسلم الحالقة لأنها تستأصل أصلَ الدِّين الذي يدعو إلى الصَّلاح والإصلاح، فمن تعاطى إصلاح ذات البين ورفع فسادها نال درجة عند الله سبحانه وتعالى فوق ما ينالها الصائم القائم المشتغل بخويصة نفسه.

وممَّا يُفسد العلاقات الاجتماعية: السعي بالنميمة بين النَّاسِ، فَعَنْ أَسْمَاءَ بِنْتِ يَزِيدَ رضي الله عنها أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: "أَلَا أُخْبِرُكُمْ بِشِرَارِكُمْ؟ الْمَشَاءُونَ بِالنَّمِيمَةِ، الْمُفْسِدُونَ بَيْنَ الْأَحِبَّةِ، الْبَاغُونَ لِلْبُرَاءِ الْعَنْتُ"<sup>(3)</sup>، فإفسادهم بين الأحبَّة بما يسعون به بينهم من الفتن، من ذلك: النميمة، وهي نقل كلام النَّاسِ بعضهم إلى بعض على جهة الإفساد، وقد سمَّاها النبيُّ صلى الله عليه وسلم أيضاً بِالْعِصَّةِ.

<sup>1</sup> من الأحاديث التي أخرجها البخاري في الإيمان برقم 52؛ ومسلم في المساقاة برقم 1599، واللفظ له. عن النعمان بن بشير رضي الله عنه.

<sup>2</sup> من الأحاديث التي أخرجها البخاري في الأدب المفرد ص 142 برقم 391، وأحمد في مسنده 6: 444 برقم 27548، وأبو داود برقم 4919، والترمذي برقم 2509 وقال: حديث صحيح، وابن حبان في صحيحه 11: 489 برقم 5092.

<sup>3</sup> من الأحاديث التي أخرجها البخاري في الأدب المفرد ص 119 برقم 323، وأحمد في المسند 6: 459 برقم 27640، والطبراني في الكبير 24: 167 برقم 20444، وذكره الهيثمي في المجمع 8: 175 برقم 13138 وقال: رواه أحمد وفيه شهر بن حوشب، وقد وثقه غير واحد، وبقيته رجال أحد أسانيد رجال الصحيح.

فَعَنْ إِبْرَاهِيمَ بْنِ الْمُغِيرَةَ، أَوْ ابْنِ أَبِي الْمُغِيرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: "طُوبَى لِلْغُرَبَاءِ"، قِيلَ: وَمَنِ الْغُرَبَاءُ؟ قَالَ: "قَوْمٌ يُضْلِحُونَ حِينَ يُفْسِدُ النَّاسُ"، وَعَنْ عَمْرِو بْنِ الْعَاصِ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ بَلْفَظٍ: "أَنَاسٌ صَالِحُونَ فِي أَنَاسٍ سَوْءٍ كَثِيرٍ، مِنْ يَعْصِيهِمْ أَكْثَرُ مِمَّنْ يَطِيعُهُمْ"<sup>(1)</sup>.

-قول الرسول (صلعم) فيفساد الحرص على المال والجاه:

فَعَنْ كَعْبِ بْنِ مَالِكٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: "مَا ذَنْبَانِ جَائِعَانِ أُرْسِلَا فِي غَنَمٍ بِأَفْسَدَ لَهَا مِنْ حِرْصِ الْمَرْءِ عَلَى الْمَالِ وَالشَّرَفِ لِدِينِهِ"<sup>(2)</sup> أي: ليس ذنبان جائعان أرسلتا في جماعة من جنس الغنم بأشد إفساداً لتلك الغنم من حرص المرء على المال والجاه؛ فإنَّ إفساد الحرص لدين المرء أشدُّ من إفساد الذنبيين الجائعين لجماعة من الغنم إذا أرسلتا فيها.

-قول الرسول (صلعم) فيفساد الخداع والخيانة:

فَعَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: "لَيْسَ مِثْلًا مَنْ خَبَبَ امْرَأَةً عَلَى زَوْجِهَا، أَوْ عَبْدًا عَلَى سَيِّدِهِ"<sup>(3)</sup>، معني: "خبب" أفسد وخدع، وذلك بأن يزين للزوجة خداعاً عداوة زوجها، وللعبد أو العامل عداوة سيده.

- قول الرسول (صلعم) فيفساد التجسس وإساءة الظن بالناس:

عَنْ مُعَاوِيَةَ بْنِ أَبِي سُفْيَانَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: سَمِعْتُ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ: "إِنَّكَ إِذَا اتَّبَعْتَ عَوْرَاتِ النَّاسِ أَفْسَدْتَهُمْ، أَوْ كَذَبْتَ أَنْ تُفْسِدَهُمْ"<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> من الأحاديث التي أخرجها أحمد في المسند 2: 177 برقم 6650؛ وذكره الهيثمي في المجمع 7: 545 برقم 12191 وقال: رواه أحمد والطبراني في الأوسط، وفيه ابن لهيعة، وفيه ضعف؛ وذكر الهيثمي في المجمع 7: 545 رواية عن سعد بن أبي وقاص رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: "إن الإيمان بدأ غريباً وسيعود غريباً كما بدأ، فطوبى يومئذ للغرباء، إذا فسد الناس..."، وقال: رواه أحمد والبخاري وأبو يعلى، ورجال أحمد وأبو يعلى رجال الصحيح. فالحديث بمجموع طرقه ورواياته حسن.

<sup>2</sup> من الأحاديث التي أخرجها أحمد في المسند 3: 456 برقم 15822، والترمذي برقم 2376 وقال: حسن صحيح، والدارمي برقم 2730، وابن حبان في صحيحه 8: 24 برقم 3228.

<sup>3</sup> من الأحاديث التي أخرجها أحمد في المسند 2: 397 برقم 9146، وأبو داود برقم 2175 واللفظ له، وابن حبان في صحيحه 12: 370 برقم 5560، والحاكم في المستدرک 2: 214 برقم 2795 وقال: صحيح على شرط البخاري وواقفه الذهبي.

والمعنى: إن الإمام إذا اتهم رعيته، وخامرهم بسوء الظن، وابتغى عيوبهم، بالتجسس على أحوالهم ومفاسدهم، أداهم ذلك إلى ارتكاب ما ظنَّ فيهم ففسدوا، ففي الحديث: حَتَّى عَلَى سِتْرِ عِيُوبِ النَّاسِ، وَتَرْكِهِمْ عَلَى ظَوَاهِرِهِمْ مِنْ غَيْرِ تَفْتِيشٍ عَنْ سِرَائِرِهِمْ وَخَفِيَّاتِ أُمُورِهِمْ، سِيَمَا لِلْأَمْرَاءِ .

-قول الرسول (صلعم) في التَّمَسُّكُ بِسَبِيلِ الْإِصْلَاحِ عِنْدَ فِسَادِ النَّاسِ:

فَعَنْ سَهْلِ بْنِ سَعْدِ السَّاعِدِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: «إِنَّ الْإِسْلَامَ بَدَأَ غَرِيبًا وَسَيَعُودُ غَرِيبًا كَمَا بَدَأَ، فَطُوبَى لِلْغُرَبَاءِ»، قَالُوا: يَا رَسُولَ اللَّهِ وَمَنِ الْغُرَبَاءُ؟ قَالَ: «الَّذِينَ يَصْلُحُونَ عِنْدَ فِسَادِ النَّاسِ»<sup>(2)</sup>.

أي: إن الإسلام لما بدأ في أول وهلة نهض بإقامته والذَّبُّ عَنْهُ أَنْاسٌ قَلِيلُونَ مِنْ أَشْيَاعِ الرَّسُولِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، فَكَانَ أَنْ شَرَّدَهُمْ أَقْوَامُهُمْ مِنَ الْبِلَادِ، فَأَصْبَحُوا غُرَبَاءَ مَنْبُودِينَ، وَهَكَذَا يَصْبِحُ الْمُؤْمِنُونَ فِي آخِرِ الزَّمَانِ، أَوْ أَنَّ الْمِمَاتِلَةَ هِيَ مَا بَيْنَ الْحَالَةِ الْأُولَى وَالْحَالَةِ الْآخِرَةِ لِقَلَّةِ مَنْ كَانُوا يَتَدِينُونَ بِهِ فِي الْأَوَّلِ، وَقَلَّةِ مَنْ يَعْمَلُونَ بِهِ فِي الْآخِرِ، إِلَّا أَنَّ الْفُوزَ وَالْعَاقِبَةَ إِنَّمَا هِيَ لِهَؤُلَاءِ الْغُرَبَاءِ الْمُتَمَسِّكِينَ بِحَبْلِهِ، الْمُتَشَبِّثِينَ بِذَيْلِهِ، الَّذِينَ يَصْلِحُونَ عِنْدَ فِسَادِ النَّاسِ وَانْحِرَافِهِمْ عَنْ طَرِيقِ الْحَقِّ<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> من الأحاديث التي أخرجها أبو داود برقم 4888 وسنده صحيح كما قال النووي في رياض الصالحين، وأخرجه أبو يعلى في مسنده 13: 382 برقم 7389، وابن حبان في صحيحه 13: 72 برقم 5760.

<sup>2</sup> من الأحاديث التي ذكرها الهيثمي في المجمع 7: 546 برقم 12193 وقال: رواه الطبراني في الثلاثة ورجاله رجال الصحيح غير بكر بن سليم وهو ثقة. قلت: أصله في صحيح مسلم برقم 145 عن أبي هريرة دون جزئه الأخير.

<sup>3</sup> انظر: شرح المشكاة للطبي 2: 626، التنوير شرح الجامع الصغير للصنعاني 3: 433، التحبير لإيضاح معاني التيسير 3: 742.



## الباب الثاني:

الآليات القانونية والمؤسسية  
المسخرة للسلطات الثلاث لمحاربة  
الفساد

# الفصل الأول: السلطة وتطبيقاتها في الجزائر

## المبحث الأول- مفهوم السلطة

المطلب الأول-السلطة والسيادة

## المبحث الثاني- خصائص السلطة

المطلب الأول- الخصائص العامة للسلطة

المطلب الثاني- الخصائص الخاصة للسلطة

## المبحث الثالث- مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الأول- ماهية مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني- مبدأ الفصل بين السلطات عند الفلاسفة

وفقهاء القانون

المطلب الثالث-أسس وأنواع الفصل بين السلطات

المطلب الرابع- تقييم مبدأ الفصل بين السلطات

## المبحث الرابع- مفهوم وتطبيقات وخصائص الفصل

### بين السلطات في الجزائر

المطلب الأول- مفهوم وتطبيقات الفصل بين السلطات

في الجزائر بصفة خاصة

المطلب الثاني- خصائص ومميزات الفصل بين

السلطات في الجزائر



يرى بعض المختصين في القانون الدستوري أن الدولة تشكل أبرز ظاهرة في الحياة الاجتماعية، إذ هي عبارة عن هيئة سياسية وقانونية ذات سلطة عليا وملزمة في إقليم معين على الشعب المكون لها، وأي تناول لهذه المؤسسة السياسية والقانونية "الدولة" لا بد أن تكون انطلاقته من عناصرها بل أركانها حيث لا يتصور أن تقوم قائمة لأي دولة إلا بها، مع القول بأن لكل دولة خصائص تجعلها متميزة عن الدول الأخرى. علما بأن هذا الموضوع "الدولة" قد حظي بعناية كبيرة واهتمام بالغ من طرف العديد من الفلاسفة والمفكرين والفقهاء والكتاب وعلماء الاجتماع ورجال السياسة، وكتبوا بشأنه الكثير نظرا لأهميته.

وقبل أي حديث عن سلطات الدولة الثلاث، لابد من الإشارة، ولو بشكل عابر، إلى السلطة من حيث مفهومها وخصائصها وإلى الفصل بين السلطات وإلى المكونات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالسلطات الثلاث "التشريعية، التنفيذية والقضائية" تنظيما، هيكلية وصلاحيات وإلى العلاقات الوظيفية بينها (1) وإلى

<sup>1</sup>مما لا شك فيه أن هذه المواضيع وغيرها مما يتعلق بالسلطة عموما، ستكون محل دراسة في المباحث والمطالب والفروع القادمة من الباب الثاني هذا، لكن مع ذلك يمكن مبدئيا مراجعة: -عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة، دار هومة، 2002. -ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006. -عبد الله بوقفة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، 2009، -عبد الله بوقفة، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، 2007. -محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط8، سنة 2013، ص 79. -بوكرا إدريس، المبادئ العامة لقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2016، ص 25. زهير المظفر، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج1، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس 1992، ص 27. -ربيع أنور فتح الباب، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2013، ص 178. أشارت إليه سامية سمري، ملخص محاضرات في مادة القانون الدستوري، الجزء1، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2018-2019، ص 56. -سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط12، سنة 2013، ص 77-78. -ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية ج1، دار النهضة العربية، سنة 1962، ص 51. -فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج3، السلطات الثلاث، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، سنة 2017، ص 15. -الحسين بن الشيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، دار الهدى، 2013. -موريس نخلة، مسؤولية السلطة العامة، دار المنشورات الحقوقية، بدون سنة. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الثاني (نظرية المؤسسات العامة)، د. م. ج، الجزائر، ط2، 1984، ص 105. -رمضان محمد بطيخ، مبادئ الأنظمة السياسية ونظم الحكم في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، 2001، ص. -محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988،

أدوار هذه السلطات وكذا الآليات التي تستخدمها في الوقاية من الفساد ومكافحته. علما بأن كل ذلك وغيره سيتم استعراضه من خلال أربعة فصول، بالشكل التالي:

للحديث عن السلطة<sup>(1)</sup> بصفة عامة والسلطة السياسية بصفة خاصة كان لابد من التعرض أولاً وقبل كل شيء لأهمية السلطة وأصل نشأتها ولصراعها المرير والدائم مع الحرية ثم لمفهومها

ص 41. - ماجد راغب الحلو، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 51. - عمر سعد الله، د. أحمد بن ناصر، **قانون المجتمع الدولي المعاصر**، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 95. فوزي أوصديق، **الوسيط في النظم السياسية القانون الدستوري القسم الأول النظرية العامة للدولة**، طبعة 2000، دار الكتاب الحديث، الجزائر، ص 147. 198. - جاسم محمد زكريا، **مبدأ التوازن في السياسة الدولية**، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2009، ص 97. وكذلك مصطفى أبو زيد فهمي، **النظرية العامة للدولة**، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ط5، 1997، ص 33. أشارت إليهما سامية سمري، المرجع السابق، ص 88. - قزو محمد أكلي، **دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية**، دار الخلدونية/ الجزائر، 2003، ص 27. أشارت إليه سامية سمري، مرجع سابق، ص 56. - عبد الحميد منولي، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، جزء 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط6، 1976، ص 32. أشارت إليه سامية سمري، مرجع سابق، ص 48-49. - يوسف حناشي، **في النظرية الدستورية**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2009، ص 283. - محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا. - نزيه رعد، **القانون الدستوري العام**، المبادئ العامة والنظم السياسية، طرابلس/ لبنان/ المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، 1999، ص 11. - ماجد راغب الحلو، **القانون الدستوري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 11. وكذلك غريبي فاطمة الزهراء، **أصول القانون الدستوري والنظم السياسية**، دار الخلدونية، الجزائر، 2016، ص 95-103. أشارت إليهم سامية سمري، مرجع سابق، ص 88. - نعمان أحمد الخطيب، **الوجيز في النظم السياسية**، دار الثقافة، عمان، ط3، 2013، ص 34 و52. - محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 34.

<sup>1</sup> مما لا شك فيه أن هذه المواضيع وغيرها مما يتعلق بالسلطة عموماً، ستكون محل دراسة في المباحث والمطالب والفروع القادمة من الباب الثاني هذا، لكن مع ذلك يمكن مبدئياً مراجعة: - عبد الله بوقفة، **آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة**، المرجع السابق. - ناجي عبد النور، المرجع السابق، - عبد الله بوقفة، **العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية**، المرجع السابق، - عبد الله بوقفة، **الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية**، المرجع السابق، - محمد طي، المرجع السابق، ص 79. - بوكرا إدريس، الجع السابق، ص 25. زهير المظفر، المرجع السابق، ص 27. - ربيع أنور فتح الباب، المرجع السابق، ص 178. أشارت إليه سامية سمري، مرجع سابق، ص 56. - سعيد بو الشعير، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج1**، المرجع السابق، ص 77-78. وكذلك: - ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 51. - فوزي أو صديق، المرجع السابق، ص 15. - الحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، - موريس نخلة، المرجع السابق، كما يمكن مراجعة الدستور الحالي "دستور 1996 المعدل ب: - القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر رقم 25/2002، وبالقانون رقم

وخصائصها ومميزاتها، بالتفصيل اللازم، غير أن متطلبات موضوعنا تستوجب منا الاقتصار على أن تكون التغطية خاصة فقط بمفاهيم السلطة وخصائصها ومميزاتها، وتبعاً لذلك قسمنا الفصل الأول هذا إلى أربعة مواضيع، الأول سنتطرق فيه لآراء الفقهاء في السيادة والسلطة والتميز بين صاحب السلطة وبين من يمارسها ولمفهوم السلطة أصلاً، والثاني لخصائصها ومميزاتها، والثالث لفصل بين السلطات عموماً والرابع للفصل بينها في الجزائر خصوصاً، على أن يتم كل ذلك وغيره من خلال خمسة مباحث على النحو التالي:

---

08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر رقم 2008/63، وبالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر رقم 2016/14.

## المبحث الأول - مفهوم السلطة:

لا يكفي لقيام الدولة وجود شعب معين على إقليم محدد، بل لا بد من وجود سلطات تنفيذية، تشريعية وقضائية تباشر اختصاصاتها ومهامها وصلاحياتها باسم الدولة إذ هي الركن المتين الذي يميز الدولة عن الأمة، فالأمة تتفق مع الدولة في ركني الشعب والإقليم، ولكنها تختلف عنهما في ركن السلطة السياسية، وإذا ما تيسر لأمة ما أن تقيم حكومة تخضع لسلطانها فإنها تصبح دولة. ويلحق بركن السلطة ركن آخر هو السيادة، وهو مثار لجدل بين فقهاء القانون حيث اختلفوا في ذلك على رأيين، مما جعلنا نجزي المبحث الأول هذا إلى مطلبين، الأول مكرس لآراء الفقهاء في السيادة والسلطة والتمييز بين السلطة وبين من يمارسها والثاني لمفهوم السلطة والدولة، على أن يتم استعراض هذين المطلبين بالشكل التالي:

## المطلب الأول - السلطة والسيادة

لمتطلبات المنهجية والبحث العلمي قسمنا المطلب الأول هذا إلى فرعين، الأول مكرس لآراء الفقهاء في السيادة والسلطة، والثاني مخصص للتمييز بين صاحب السلطة وبين من يمارسها، على أن يتم استعراض هذين الفرعين بالشكل التالي:

## الفرع الأول: آراء الفقهاء حول السلطة والسيادة

لقد انقسم الفقهاء حول هذه المسألة إلى رأيين<sup>(1)</sup>:

الرأي الأول، ويمثل النظرية الفرنسية، والتي تقول بوجود وجود السيادة، وأنه لا يمكن قيام دولة ليست ذات سيادة، أي أن الجماعة لا تستحق وصف الدولة، إلا إذا كانت تتمتع بالسيادة أي بالسلطة غير المقيدة في الخارج والداخل.

<sup>1</sup>أنظر: - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة، المرجع السابق. - ناجي عبد النور، المرجع السابق، - محمد طي، المرجع السابق، ص 79. - بوكرا إدريس، الجع السابق، ص 25. زهير المظفر، المرجع السابق، ص 27. - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج1، المرجع السابق، ص ص 77-78. وكذلك: - ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 51. - فوزي أو صديق، المرجع السابق، ص 15.

الرأي الثاني، ويمثل النظرية الألمانية، والتي لا تشترط لقيام الدولة أن توجد سلطة ذات سيادة، ومقتضى هذه النظرية، أن العبرة في قيام الدولة هي بوجود السلطة التي تملك سلطة إصدارها أوامر ملزمة في قدر معين من الشؤون المتصلة بالحكم، ولو لم تكن لها السيادة بالمعنى المطلق في تلك الشؤون كافة.

ويرى بعض المؤلفين (1) بأنه لا يمكن لأي مجموعة بشرية أن تعيش في جو من الفوضى دون نظام ضابط للعلاقات ومؤمن للدفاع وفاض للنزاعات أو الخلافات حتى تستقر وتتنظم وتقيم على إقليم جغرافي محدد وتسيرها أو تحكمها سلطة سياسية سامية "معينة أو منتخبة" لا تعلوها أية سلطة أخرى.... ولكي يتجسد هذا النظام لابد من هيئة تتبناه وتقرض احترامه إن بالقوة المادية أو المعنوية، وتسمى هذه الهيئة نتيجة لذلك الهيئة الحاكمة والمتسلطة أي المؤسسة المتمتعة بالسلطة السيادية.

وهي تتكون بعد فرز يحصل داخل المجموعة البشرية بين أمرين يتمتعون بميزات خاصة توفر لهم الأهلية أو الكفاءة للحكم، ومطيعين بشكل إرادي أو قسري يمثلون عامة الناس. فإذا وقع هذا الفرز بنمط قهري فلن يتمكن من الاستمرار ما لم يتحول إلى فرز إرادي، بعد توظيف الحاكمين لكافة الوسائل الشرعية ليحظى حكمهم بالمشروعية التي تؤلف عامل إقناع رئيسي للمحكومين وتوفر آليات الاستقرار للحاكمين. فالسلطة إذا، من حيث التعريف وحسب هؤلاء المؤلفين (2)، هي "القدرة التي يتمتع بها أولئك الذين يقومون بالتحكم في مجموعة بشرية، مستندة إلى عاملي السيطرة والكفاءة، والتي - إذا فرضت نفسها بالقوة - يلزمها اكتساب المقبولية ولو توسلا بالسحر أو الدين أو القانون".

ويعرفها الفقيه أندريه هوريو بأنها "قوة إرادة تتجلى لدى اللذين يتولون عملية حكم مجموعة من البشر فنتيح لهم فرض أنفسهم، بفضل التأثير المزدوج للقوة والكفاءة" (3)، كما تعرف بالمفهوم الإسلامي

<sup>1</sup>أنظر: -محمد طي، مرجع سابق، ص 96. -سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري ج1، دار الهدى، ط2، سنة 1993، ص 50، 160 وغيرهما، بوكري إدريس، مرجع سابق، ص 45. -ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص 26. أشارت إليهما سامية سمري، مرجع سابق، ص 83. وكذلك غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 67-70 وما بعدهما.

<sup>2</sup>أنظر: -محمد طي، المرجع السابق، ص 96. -سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 71-73. وأيضا بوكري إدريس، المرجع السابق، ص 45. -غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 67-73.

<sup>3</sup>أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، دار الأهلية للنشر والتوزيع-بيروت- ط77، ص 106. أشار إليه ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الجزائرية، دار الهدى، 2007، ص 7.

بأنها حق الأمر، أو الحق في إصدار أوامر ملزمة لرعايا الدولة<sup>(1)</sup>. كما يعرفها الفقيه ماكس فيبر (1864-1920) بقوله: "السلطة هي الفرصة أمام الفرد أو الجماعة بأنها قوة إرادة تتجلى لدى الذين يتولون حكم مجموعة من البشر فتتيح لهم فرض أنفسهم بفضل التأثير المزدوج للقوة والكفاءة، وبقوله: "السلطة هي الفرصة المتاحة أمام الفرد أو الجماعة لتنفيذ مطالبهم في مجتمع ما في مواجهة من يقفون حائلاً أمام تحقيقها"، أو هي "المقدرة على فرض إرادة فردٍ ما على سلوك الآخرين".

ويعرفها جورج بيردو بقوله: "إنه صحيح أن يقال أن الحياة السياسية كلها تتمركز حول ذلك المركب من العناصر المادية والمعنوية الذي يسمى بالسلطة"<sup>(2)</sup>. أما عند الفقيهين سميث وبينوك فالسلطة تعني "المقدرة على حكم الآخرين"<sup>(3)</sup>.

وعرفها الأستاذ غضبان مبروك بقوله: "السلطة مفهوم قانوني سياسي وهو يعني شيئين أساسيين: 1- أنها علاقة تفاعل بين الذين يمارسونها والذين تمارس عليهم. 2- أنها تعني النفوذ أو القوة التي تمارس، وهي مجسدة في الدساتير، كما هي موجودة في الواقع العملي"<sup>(4)</sup>.

كما عرفها آخرون بقولهم: "السلطة هي عبارة عن الدينامو الذي يحرك جميع أركان الدولة ويفعل كافة أنظمتها ووظائفها في الاحترام التام للقيم والمبادئ والأسس العالمية التي قوامها الحريات والحقوق والحكم الرشيد..."<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> علي قريشي، أساس السلطة في الإسلام، محاضرة، ألقى أمام طلبة جامعة باتنة يوم 08 ديسمبر 2001، أشار إليه ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 7.

<sup>2</sup> يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية-بيروت، ص 37. أشار إليه ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 7.

<sup>3</sup> يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 38. أشار إليه ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 7.

<sup>4</sup> غضبان مبروك، العلاقة بين السلطات، محاضرة، ألقى أمام طلبة ماجستير القانون الدستوري بجامعة باتنة يوم 16 نوفمبر 2000، أشار إليه ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 7.

<sup>5</sup> عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 65.

أما بالنسبة للسلطة السياسية في حد ذاتها فقد وردت بشأنها تعريفات مختلفة، ويمكن من خلال النظر في جوانبها وعناصرها المشتركة الوصول إلى أنها جميعا ترمي إلى بيان مقصود واحد وإن اختلفت العبارات المستخدمة في هذا المعنى، أو ركز كل واحد منها على نقاط معينة<sup>(1)</sup>:

1. من وجهة نظر جون لوك: السلطة السياسية هي عبارة عن الحق في سن القوانين وعقوبات الإعدام وسائر العقوبات الأخرى بهدف تنظيم وحفظ الأموال وتسخير القوة الاجتماعية لتنفيذ هذه الغاية ولصد الاعتداءات الأجنبية.

2. رأي جان ولیم لابير: السلطة السياسية نوع من السلطة الاجتماعية المختلفة عما يُسمى بالمجتمعات المدنية. 3. رأي احد الكتاب المعاصرين: متى ما امتد نطاق ممارسة القوة إلى خارج الإطار الفردي والخاص، وشمل فئة، أو شمل شعبا بأكمله، وكان مشفوعاً بحق استخدام الضغط والقوة، فهذا هو ما يُسمى بالسلطة السياسية، وهي حق للشخص الحاكم على المجتمع.

ويبدو أنه من الممكن الجمع بين التعاريف المذكورة أعلاه، والقول: "إن السلطة السياسية هي عبارة عن نوع من الاقتدار المجهول لجهة عليا، ويتسع نطاقها إلى ما هو أبعد من الفصائل والمجموعات الخاصة والصغيرة وتلقي بظلالها على المجتمع برمته، ومن جملة التأثيرات الناجمة عنها، حق وضع القوانين والمقررات الاجتماعية، وتطبيق القانون ومعاينة من لا يخضع للقانون، بهدف حماية الحقوق ودرء الاعتداءات الخارجية. وعلى المجتمع كله إطاعة مثل هذه السلطة.

### الفرع الثاني-التمييز بين السلطة وبين من يمارسها

في القديم كانت هناك فترة سادت فيها ما سميت بشخصية السلطة وهذه الفترة جاءت نتيجة ترابط السلطة السياسية بفكرة الحاكم. إلا انه ومع تقدم الجماعات بدأت هذه الفكرة (الارتباط بين

<sup>1</sup> محمد طي، المرجع السابق، ص 80 وما بعدها. -بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 30 وما بعدها. زهير المظفر، المرجع السابق، ص ص 28-34. -سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج1، المرجع السابق، ص ص 75-80.

السلطة السياسية والحاكم)بالانهيبار، وبدأت ظهور فكرة جديدة وهي فكرة السلطة المجردة عن شخصية الحاكم ونتج عن هذه الفكرة الفصل بين السلطة والممارس وهو الحاكم.

ومن التعاريف السابقة كلها تمكن بعض المهتمين من استخلاص عدة نتائج من أهمها ما يلي:

- أن السلطة موجودة وممارسة في كل تجمع بشري أيا كان حجمه ودرجة تطوره،

- أن السلطة تستند إلى عاملي السيطرة والكفاءة،

- أن السلطة إذا قامت بالقوة لا بد من أن تكتسب الطابع الشرعي.

### المطلب الثاني - الدولة والسلطة

يقصد بمفهوم السلطة هنا هو ذلك الشكل المنظم للمجتمع، وقد ظهر هذا المفهوم، كمرادف لمفهوم الدولة المنظمة، قديما في مصر وعلى ضفاف نهر النيل وما بين الرافدين وفي بلاد الصين قبل خمسة آلاف سنة تقريبا. علما بأن الدولة هي مجموع بشري يقيم بصفة مستقرة على إقليم معين ويخضع لسلطة سياسية مستقلة عن أشخاص الحكم ولتقوم الدولة بتأدية وظائفها بشكل سليم، تضمن به الحقوق وتضامن به الحريات الأساسية للأفراد ويمنع فيه سوء استغلال السلطة والقوة والصلاحية من قبل الحاكم، وجدت السلطات العامة في الدولة، بحيث لكل سلطة وظيفة أساسية، وهي السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية والاهم هو مفهوم المبدأ الديمقراطي الذي يحكم وينظم العلاقة بين تلك السلطات في الدولة وهو مبدأ فصل واستقلال السلطات.

وتاريخيا ظهرت عدة نظريات لتفسير السلطة منها ما صار نسيا منسيا مثل النظريات الدينية<sup>(1)</sup> كتأليه الحاكم<sup>(1)</sup>، الحق الإلهي<sup>(2)</sup>، التفويض الإلهي<sup>(3)</sup>، ونظريات القوة والغلبة التي كان ابن

<sup>1</sup>سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 26. وكذا ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية ج1، دار النهضة العربية 1962، ص 51. وكذا عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية "النظرية العامة للدولة: الحكومة، الحقوق والحريات العامة، الدار الجامعية سنة 1998، ص 33-35. وكذلك أيضا محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1: مفهوم القانون الدستوري وظاهرة الدولة، دار الأمة 1998، ص 131-145.



خلدون وكارل ماركس وليون دوجي من روادها، ومع تطور الوعي بالحقوق والحريات التي ترفض خضوع الأفراد ظهرت نظريات جديدة ديمقراطية تتناسب وتفسر استقرار السلطة وكذا تفسر الشعب والجماعة كمصدر وحيد للسلطة وهي النظريات العقدية في مجملها<sup>(4)</sup>.

بالإضافة للنظريات التطورية (التطور العائلي، التطور التاريخي)، وقد ساهم تطور الفكر الإنساني والقانوني في ترسيخ الشعب كمالك أصيل للسلطة، ونظرا لاستحالة ممارسة السلطة من الجميع، ظهرت النظريات التمثيلية<sup>(5)</sup> لتؤسس لأنظمة تختار من خلالها الجماعة من يمارس السلطة لحسابها وباسمها، بحيث تملك الحق في متابعته ومحاسبته فيما بعد، تسمى تلك الأنظمة بالدولة.

ومع ترسخ فكرة أن الشعب مصدر السلطة وأنه يختار ممثلين منه ليمارسوها باسمه، طرح إشكال جديد وهو كيفيات ممارسة السلطة من طرف الحكام، ومدى حدودها والضمانات التي تحول دون ممارسة الاستبداد، وتلزم الحاكم بالخضوع للقانون.

فلا تقوم دولة القانون إلا على أسس ومبادئ أهمها<sup>(6)</sup>:

-وجود الدستور،

-الفصل بين السلطات،

-استقلالية القضاء،

<sup>1</sup>في عهد الأسرة الفرعونية كان الحاكم (فرعون)، يعتبر إلهًا فسمي هوروس في عهد الأسرة الأولى والثانية وراع في عهد الأسرة الرابعة، وفي الهند حيث تشجع الفلسفة أو الديانة الهندوسية الطبقة وتعطيها طابعا شرعيا مقدسا، اعتبر الحاكم في أعلى التدرج الطبقي وأنه يستمد سلطته من البراهما (الإله)، أنظر: فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1975، ص 102. انظر كذلك: الأب صبري المقدسي، الموجز في تاريخ المذاهب والأديان، ج1، مطبعة ميديا، 2007، ص 33.

<sup>2</sup>أنظر: -سعيد بو الشعير، مرجع سبق ذكره، ص 27-28. -غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 67-73.

<sup>3</sup>سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 29. -ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 70. -سمري سامية، مرجع سابق، ص 83-86.

<sup>4</sup>سعيد بو الشعير، مرجع سلف ذكره، ص 50 إلى 52. وكذلك ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص 26. أشارت إليه سامية سمري، مرجع سابق، ص 83. -غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 67-73.

<sup>5</sup>أنظر محمد طي، مرجع سابق، ص 147-155. -سامية سمري، مرجع سابق، ص 83-93.

<sup>6</sup>أنظر نبيح مولود، مرجع سبق ذكره، ص 10. -غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 67-73.

-الديمقراطية والتعددية الحزبية،

-الحقوق والحريات الفردية والجماعية،

-مجتمع مدني قوي،

-صحافة حرة وغيرها...

فمواضيع القانون الدستوري تتراوح بين السلطة والحرية، لذا فإن الدستور يهدف لتحقيق التوافق بينهما، فالدستور يحدد شكل الدولة، نظام الحكم فيها، إنشاء السلطات والمؤسسات وبيان اختصاصاتها، كما يحدد طبيعة العلاقة بينها، ويقر الحقوق والحريات، وبهذا يعتبر الضمانة الأولى لممارسة السلطة ممارسة قانونية خاضعة لحدود وضوابط معينة.

ورغم سعي الدول لتحقيق ذلك، فإن الطرق التي اتبعتها مختلفة، وتعددت بشأن ذلك تصوراتهم بشأن تنظيم السلطات والعلاقة فيما بينها فنتج عن ذلك أنظمة متعددة منها الرئاسية، الشبه رئاسية، البرلمانية، بالإضافة للأنظمة الملكية المطلقة منها والدستورية.

وقد سعت الجزائر منذ إعلان الثورة ثم مؤتمر الصومام 1956، لإنشاء مؤسسات الدولة الجزائرية فنشأ المجلس الوطني للثورة ذا الدور التشريعي، وكذا لجنة التنسيق والتنفيذ الذي اعتبر الجهاز التنفيذي الذي انبثقت عنه فيما بعد الحكومة المؤقتة<sup>(1)</sup>، بعد استقلال الجزائر أتت دساتير الدولة المختلفة بالجديد فيما يخص تنظيم السلطات والعلاقة فيما بينها.

ومع تطور وتشعب دور الدولة وتحولنا من النظام الاشتراكي وسيطرة الحزب الواحد، إلى الرأسمالي والتعددية الحزبية، ومع مصادقة الدولة على المواثيق الدولية الهادفة لحماية حقوق الإنسان، ظهرت مؤسسات دستورية جديدة أو مستحدثة تختلف عن السلطات التقليدية الثلاث، منها ذات الدور الرقابي ومنها ما أنيط بها دور استشاري، ومنها ما يكون دورها مختلط.

### المبحث الثاني- خصائص السلطة

<sup>1</sup>فريمش، تاريخ الدولة الجزائرية ومؤسساتها، محاضرات أقيمت بجامعة منتوري بقسنطينة، منشورة على <http://30dz.justgoo.com/t895-topic#1775>، تاريخ الزيارة: 2017-10-24.

رأينا في الفقرات السابقة أن فقهاء القانون الدستوري قد اتفقوا على أن السلطة السياسية تشكل الركن الأساسي والجوهرى ليس فقط لقيام الدولة وإنما لقيام هذه الأخيرة بوظائفها المختلفة "التشريعية، التنفيذية، القضائية، الدفاع، الأمن، التنمية الاقتصادية، المساهمة في تطوير العلاقات الدولية..."، كما رأينا، من خلال نفس هذه الفقرات أن السلطة السياسية تركز على القوة، وتمثل الجهة التي تمارس كافة موجبات ومظاهر السيادة الداخلية والخارجية باسم الدولة ولحسابها...

كما رأينا أيضا، ومن خلال نفس هذه الفقرات كذلك، أن ثمة من اعتبر الحكومة هي السلطة السياسية بمعناها الواسع، كون الحكومة تمثل مجموع الهيئات المالكة للوظائف المختلفة السالفة الذكر وخاصة وظائف الحكم والتنفيذ، التشريع والقضاء (1).

وبما أن السلطة السياسية تتأثر بجزمة من العوامل وهي تتناطح مع الحرية، في صراعهما الدائم، إذ يوضح بعض أساتذة القانون الدستوري في الجزائر (2) أن السلطة السياسية كانت دوما في صراع مع الحرية مستندة في ذلك على جملة من العوامل لاسيما الدين والاقتصاد إلى أن ظهرت الدولة بشكلها الحديث وقامت الحرية السياسية والاقتصادية مما ترتب عنه تغليب الحرية على السلطة، فضلا على بروز اعتبارات دولية أدت إلى تأثر الدول بغيرها من الدول والمنظمات الدولية غير الحكومية،

حيث تتأثر الدولة ناقصة السيادة بالدولة المسيطرة عليها، كما تتأثر بغيرها من الدول بفعل ارتباطاتها السياسية والاقتصادية والعسكرية ونحوها مما لا يمكن السلطة من مباشرة مهامها بالحرية اللازمة.

كما تقوم السلطة في سائر أنواع التجمعات البشرية، فهي كذلك تقوم، ومن باب أولى، في الدولة، ولكن هذه السلطة التي تجاوزت أصناف السلطة الأخرى، تتميز منها بكونها سلطة حقوقية "قانونية" وأنها مفوضة وأنها سامية "عليا"، وأنها شاملة من حيث الامتداد وأنها تتناول جوانب عدة من النشاطات، وأنها سلطة زمنية ومدنية لا عسكرية أو شخصية وأنها الوحيدة التي يمكنها استخدام القوة

<sup>1</sup>انظر: -عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 35-36. -محمد أروقي نسيب، المرجع السابق، ص 131-145. -محمد طي، المرجع السابق، ص 96-109. -سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 80-92. وأيضا بوكري إدريس،

<sup>2</sup>المرجع السابق، ص 45-49. -ذبيح مولود، مرجع سبق ذكره، ص 10. وأيضا:مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 33. و Gilles Champagne, Lessantiele du droit constitutionnele, 14<sup>eme</sup> edition, 2015, Gualino, p22. أشارت إليهما سامية سمري، مرجع سابق، ص 86-87. وكذلك غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 67-73.

لفرض احترام المؤسسات والأنظمة إلخ من الخاصيات. فمما لا ريب فيه إذن أن هذا الصراع أو التطاحن المشار إليه أعلاه، قد انعكس على الخاصيات المميزة للسلطة السياسية المتمثلة، حسب بعض المختصين (1) في ثمان خاصيات، بينما تتمثل، حسب البعض في سبع خاصيات، أما حسب البعض الآخر فتتمثل في ثلاث أو أربع خاصيات، وأيا كان الأمر فكما للسلطة مفهوم يتحدد من خلاله الشكل المنظم للمجتمع...، فإن للسلطة أيضا عدة خاصيات "عامة" وأخرى "خاصة" تميزها عن غيرها من الأركان الأساسية التي لا تقوم للدولة قائمة بدونها... إلخ مما دفعنا إلى تجزئة المبحث الثاني هذا إلى مطلبين، الأول مكرس للخاصيات العامة والثاني للميزات الخاصة بالسلطة، على أن يتم استعراض هذين المطلبين بالشكل التالي(2):

### المطلب الأول - الخصائص العامة للسلطة

كما أشرنا آنفا فإن بعض الفقهاء يرون بأن للسلطة خاصيات "عامة" تميزها عن غيرها مجمعين إياها في خمس خاصيات "حقوقية، مفوضة وذات سيادة، عامة وسامية، مقتصرة ومتنقلة"... وهو الأمر الذي جعلنا نقسم المطلب الثاني هذا إلى خمسة فروع، نتناول هذه الخاصيات على النحو التالي(3):

#### الفرع الأول - السلطة "قانونية"

<sup>1</sup>انظر: -عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 35-36. وكذلك محمد أروقي نسيب، المرجع السابق، ص 131-145. وكذلك محمد طي، المرجع السابق، ص 96-109. وكذلك سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 80-92. وأيضا بوكري إدريس، المرجع السابق، ص 45-49. وكذلك ذبيح مولود، مرجع سبق ذكره، ص 10.

<sup>2</sup>Jaque cadart, institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J..1979, 2<sup>eme</sup>. Ed,p56.

أشار إليه بوكري إدريس، المرجع السابق، ص 45. وكذلك Gilles Champagne Op cit, p22. ومصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 33. أشارت إليهما سامية سمري، مرجع سابق، ص 86-87.

<sup>3</sup>انظر: -سامية سمري، مرجع سابق، ص 86-87. -محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص 136-138. -محمد طي، المرجع السابق، ص 96-109. -غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 70-71. -بوكري إدريس، المرجع السابق، ص 45-50.

أشرنا إلى أن السيطرة المادية على المجموعة، والتصرف بشؤونها بفعل الإرادة الخاصة للحاكم، لا يمكنهما أن يستمرا ما لم يستندا إلى مشروعية معينة، تكون مقبولة أو تصبح مقبولة من طريق التعليم والإقناع وما إليهما، أو يستند على الأقل على الشرعية (الحق أو القانون).

وهكذا فإن الحاكم قد يبرر الاستيلاء على السلطة بوسائل سحرية أو بأسباب دينية، وقد يعده حصولا على حق شرعي له، كأن يفسر الاستيلاء باستعادة عرش مفقود، وهو من حقوق سلالته وشخصه، أو يعده تنفيذا للإدارة الشعبية التي كانت مكبوتة، وفي هذه الحالة الأخيرة يدل على صحة ادعائه من طريق دعوة الناس إلى الاستفتاء، أو هو يضع نفسه صوريا أو فعليا تحت تصرف الجهة المولجة رسميا بتعيين الحاكمين، كأن يطرح ترشيح نفسه لمنصب رئاسة الدولة أمام الهيئات التمثيلية التي تختار عادة الرئيس.

وهكذا تتحول السلطة من سلطة قائمة على الأمر الواقع، إلى سلطة شرعية. ولكن هنا لا بد من السؤال: هل أن التبرير المعطى، سواء أذلك المتمثل بالادعاء بحق كان مغتصبا أم القائم على القبول الجماهيري اللاحق، يوفر الطابع الشرعي لسلطة المستولي على الحكم شخصا أم أنه يطال خلفاءه أيضا؟

والجواب هو أن الحاكم في هذه الحالة، إذا حكم دون اللجوء إلى وضع قانون أساسي أو دستور يحدد طريق الوصول إلى السلطة، فإن خلفه يمسي مثله بحاجة إلى تبرير شرعية سلطته. أما إذا لجأ إلى وضع قانون لانتقال السلطة، فإن خلفه يكتفي بالرضوخ لهذا القانون، حتى يكتسب الوجود القانوني على رأس السلطة، وعند ذلك يصبح انتقال السلطة تلقائيا من السلف إلى الخلف دون مشاكل.

#### الفرع الثاني - سلطة مفوضة عليا وذات سيادة:

ذلك ان متسلمها ليس صاحبها بل هو يمثل صاحبها، فالمتسلم هو الحاكم والحاكم حقوقيا يستمد سلطته من الشعب أو من الأمة. وفي النظم الدينية يستمدتها من الله بواسطة الشرع الإلهي.

ويشذ عن هذا المبدأ الحكم الملكي عندما يكون حكما فعليا، سواء كان استبداديا أم معتمدا الأساليب الديمقراطية. فهي تسمو على السلطات الفرعية الأخرى. بحيث يخضع لها الشعب كله، بما في ذلك

واضعي القانون ومنفذيه وكل السلطات الداخلية. كما أن هذه السلطة العليا ذات السيادة، تعبر عن الاستقلال السياسي على الصعيد الدولي.

### الفرع الثالث-السلطة سامية، عامة أو شاملة:

تأتي سلطة الدولة فوق السلطات الأخرى جميعا، فتكون أسمى من سلطات سائر المؤسسات، حتى ولو بقيت تلك المؤسسات موجودة. فهي فوق سلطة رب العائلة وفوق سلطة رئيس القبيلة، وهي فوق سلطة زعماء الأقليات من عرقية ولغوية ودينية وقومية، وهي أيضا فوق السلطة المحلية، وفوق سلطة سائر المؤسسات، كالمشاريع والجمعيات والنوادي والأحزاب وما إلى ذلك.

كما أن هذه السلطة تشمل البلاد كلها، فلا يسمح بخروج منطقة ما أو جماعة ما عليها. ومن هنا فإن هذه السلطة تكون أداء لإيجاد المركزية وتأكيدا وترسيخها. فإذا ما قامت، يمسى المركز الأعلى للإدارة والمبادرة واحدا في كل البلاد، ومنه تستمد سائر المؤسسات صلاحيتها. فكأنها مولد كهربائي يسري منه التيار إلى سائر التجهيزات والمنشآت.

وإذا كانت سلطة الدولة تشكل المركز الأعلى للتوجيه والمبادرة، فهذا لا يعني انعدام وجود المراكز الأخرى، لكن هذه المراكز تحتل مراتب أدنى. فهي إما أن تقوم بمبادرة من سلطة الدولة نفسها، أو هي على الأقل تحوز على قبول الدولة بوجودها، بعد أن تفرض عليها حدًا أدنى من الشروط الحقوقية.

وقد يطرح في هذا المجال إشكال متعلق بالدول الفيدرالية، حيث تقوم ازدواجية المركز بدلا من وحدته.

فهذا الصنف من الدول يقوم على وجود دولة مركبة، أي دولة تضم دولاً، كالولايات المتحدة الأمريكية، المكوّنة من عدد من الدول (تسمى بالعربية ولايات)، لكل منها سلطتها المتجسدة بنظام حكم قائم على سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية، وهذه الدول (أو الولايات) متحدة في دولة كبرى، تقوم فيها سلطة تفرض نفسها على الدولة الكبرى بكل أجزائها.

وهكذا فإن سلطة الولاية (أو الدولة الداخلة في الاتحاد) ليست مكافئة لسلطة الدولة الاتحادية الشاملة لسائر الولايات والدول، بل سلطة الدولة الاتحادية هي الأسمى، لأن ما تقرره يلزم سلطات

الولايات، فيمسي نافذا في كل ولاية، بينما لا تستطيع أية ولاية أن تفرض قرارها على السلطات الاتحادية فيمسي نافذا داخل الاتحاد.

على أنه لا بدّ من الاعتراف بحقيقة أثبتتها التجربة التاريخية، وهي أن السلطة تسعى للسموّ والتفرّد باستمرار، ففي الأنظمة الفيدرالية صراع سلطات، إمّا أن يؤدي على المدى البعيد إلى التفكيك أو إلى المركزية، أي إمّا أن تنتصر السلطات القائمة في الدولة أو الولايات المتحدة، فينفرط عقد الاتحاد، وإمّا أن تكون السلطة الاتحادية هي الأقوى، فتأخذ في فرض المركزية شيئاً فشيئاً، وربما انتهى الأمر بإقامة دولة وحدوية.

كما أن هناك مشكلة أخرى يثيرها انخراط الدولة في المجتمع الدولي، فهل أنّ سلطة المجتمع الدولي وما ينبثق منه من مؤسسات دولية تعلو سلطة الدولة أم لا؟ إنّ هذه المسألة الشائكة مازالت بدون حلّ جذري، فبعضهم يرى أنّ سلطة المجتمع الدولي تسمو على سلطة الدولة، لأن قراراته ملزمة أحياناً لهذه الدولة ولكنّ بعضاً آخر يرى أنّ سلطة الدولة هي الأولى، لأنّ الدولة تقرر بإرادتها الخاصة أن تلتزم بالقانون الدولي أو ألا تلتزم.

#### الفرع الرابع - السلطة مقتصرة على بعض جوانب الحياة الاجتماعية:

لا تستطيع الدولة أن تتدخل في جميع نواحي النشاط، كما لا تستطيع أية سلطة أخرى ذلك، بل هي تتدخّل في مجال محدّد. وهذا التحديد تفرضه الضرورة العملية، وهو يشمل قبل كل شيء، الحفاظ على الدولة وحمائتها والحفاظ على السلطة نفسها، والحفاظ على الأمن والسلامة والانسجام داخل المجتمع ومن هنا فإنّ هذا المجال هو مجال سياسي إداري قضائي أساساً، يميّز سلطة الدولة من السلطة الأبوية أو سلطة رئيس القبيلة أو السلطة الدينية ... الخ.

وللحفاظ على الدولة وحمائتها، لا بد من استخدام المواطنين وموارد البلاد، بالقدر الذي يتيح إقامة قوة رادعة خارجياً وداخلياً.

ومن أجل الحفاظ على السلطة، لا بدّ من إيجاد حلول للصراعات والتناقضات الداخلية. وهذه الصراعات قد تكون قائمة بين السلطة وخصومها، فعند ذلك تستخدم السلطة الوسائل المناسبة حسب طبيعة النظام ودرجة استقراره.

وقد تكون بين فئات مختلفة من الشعب، وهنا تقوم السلطة بدور الحكم، وهو حكم قد يكون منحازاً أحياناً. ولكن موازين القوى قد تفرض عليه شيئاً من النزاهة، لاسيما عندما يتعلّق الأمر بالشأن الاجتماعي الاقتصادي، كما هو الحال في بعض البلدان الرأسمالية، حيث تلعب الحكومة دور الحكيم بين العمّال وبين أرباب العمل عندما تستقل الخلفات بينهم.

ولكن السلطة لا تكتفي بالدفاع السلبي عن الدولة، وعن نفسها، بل هي لابد أن تكون قد قامت لتحقيق مشروع معين، ومن أجل تحقيقه لابد لها من وضع الخطط والبرامج. وهذه الخطط والبرامج بحاجة إلى أدوات للتنفيذ. وأدوات التنفيذ هي الإمكانيات البشرية والمادية.

والأدوات البشرية تنتقيها السلطة من بين المواطنين، وكذلك الأدوات المادية، توفرها بفرض أعباء على المواطنين، ومن هنا تسمح السلطة لنفسها بفرض حدّ أدنى من القيود على الحريّات وعلى الملكية، كإخضاع المواطنين للتجنيد الإجباري مثلاً، وفرض أنواع من الضرائب والرسوم الخاصة وما إلى ذلك، ولكن هذه القيود على الحرية وعلى الملكية تقتصر على الحدّ الأدنى الضروري، ولا يمكن للسلطة أن تتحكم بملكيات المواطنين وتلغي حرياتهم، ما لم تكن قد قامت على أساس ذلك.

غير أن هناك سلطات تقوم على عدم الاعتراف بأي حق للمواطنين كسلطات الاستعباد والاستبداد القديمة والحديثة. وهناك سلطات تقوم على أساس عدم الاعتراف بحق الملكية. كالأنظمة الشيوعية، التي تعنّد أنّ ملكية وسائل الانتاج حكر على المجتمع المتمثل بالدولة، ففي ظل هذه الأنظمة، يعدّ التملك استثناء كتملك الفرد لحاجاته الخاصة أو منزله مثلاً. على أنه في مطلق الأحوال، وأياً كان شكل الدولة الحديثة، فإنّ هناك تمييزاً حقيقياً بين أملاك الدولة نفسها، والأملاك الشخصية للحاكمين والمحكومين المعترف بها، والتي لا تستطيع السلطة حرمانهم منها.

#### الفرع الخامس-السلطة منتقلة من الدينية إلى الزمنية:

بعد الماسي التي رافقت حروب الإصلاح الديني في أوروبا بين البروتستنتية و الكاثوليكية، ولأنّ معظم الإكليروس عادة إلى جانب النظام القديم، فقد قام في الغرب مبدأ فصل الدين عن الدولة، هذا الفصل الذي منع رجال الدين من التدخل الرسمي في شؤون الحكم، دون أن يعني طبعاً إلغاء الدين من قبل السلطة، وهكذا بقاء السلطة العليا للحاكمين الزمانيين، وحصر سلطة الكنيسة في المسائل الروحية وعدم فرضها فرضاً.



أما في الدول الإسلامية، فإن مسألة الفصل أثارت الكثير من المصاعب. ففي حين رأى بعضهم أنه من الواجب أن يتم بناء الدولة على غرار الدولة الغربية، فتكون علمانية لا دينية، بحيث يصبح الدين علاقة فردية خاصة بين المؤمن وخالقه، رأى بعضهم الآخر أن الإسلام هو في حقيقته نظام يمتزج فيه الروحي بالاجتماعي والسياسي والاقتصادي، وهو بهذا يوازي النظم الرومانية إضافة إلى الدين المسيحي غداة انتشاره في تلك الامبراطورية.

ومن هنا فإنّ هذا الفريق يرى في تبني المؤسسات العائدة إلى الحقوق الرومانية استيراداً لنظم من الصعب أن تتلاءم مع البيئة الشرقية الإسلامية. فراح يطالب بتطبيق النظم الإسلامية بدلاً من النظم المقتبسة من الغرب، على أن تكون عبادة كل فرد أمراً خاصاً به.

ونتيجة للخلاف المشار إليه، ما زلنا نرى الارتباك في السلطة التي قامت في البلدان الإسلامية، التي تحاول أن تساير الرأي العام المتدين بالنص على أن دين الدولة أو دين رئيس الدولة هو الإسلام، وبإحداث وزارة للشؤون الدينية، أو الإكتفاء بإدارة من مستوى أدنى. فيما يصبح الطابع العام للسلطة طابعاً زمنياً، ومؤسساتها مؤسسات الأنظمة القائمة في الدول الغربية.

#### المطلب الثاني - الخصائص الخاصة للسلطة

كما أشرنا آنفاً فإن بعض الفقهاء يرون بأن للسلطة خاصيات "خاصة" تميزها عن غيرها مجمعين أياها في خمس خاصيات مدنية، غير شخصية، تحتكر صلاحية ممارسة الإكراه المادي، اجتماعية، نفسية قائمة على الرضا، فعلية، وحيدة، أصلية ودائمة... وهو الأمر الذي جعلنا نقسم المطلب الثاني هذا إلى خمسة فروع، تتناول هذه الخاصيات على النحو التالي<sup>(1)</sup>:

#### الفرع الأول-سلطة الدولة الحديثة مدنية (لا عسكرية):

يقوم نظام الدولة الحديثة على الفصل بين السلطات المدنية والسلطة العسكرية، وإرضاخ الأخيرة للأولى. على أن هذا لا يعني منع العسكريين من تولي مناصب الحكم بالمطلق، بل يسمح لهم بذلك، ولكن بصفتهم الشخصية لا بصفتهم عسكريين.

<sup>1</sup>انظر: -سامية سمري، مرجع سابق، ص ص 86-87. -محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص ص 136-138. -محمد طي، المرجع السابق، ص ص 96-109. -غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص ص 70-71. -بوكر إدريس، المرجع السابق، ص ص 45-50.

وقد تحقق الفصل بين السلطة العسكرية والسلطة المدنية، بحصر السلطة العسكرية في أماكن معينة وتنظيمها وتقييدها بواسطة الحقوق.

فبالنسبة إلى الحصر الجغرافي، تُمارس السلطة العسكرية في التكنات وأماكن التدريب، على العسكريين، وعلى سائر الناس في المناطق المعلنه " مناطق عسكرية"، بتفويض من السلطة المدنية. وهذه المناطق قد تضيق وتتسع حسب الضرورات.

على أنّ العادة درجت على اللجوء إلى السلطة العسكرية في بعض الحالات الاستثنائية، كحالة الطوارئ والحصار، التي يقيمها الحاكمون بموافقة ممثلي الشعب، حيث توضع الموافق الضرورية تحت تصرف السلطة العسكرية، التي تستطيع، في هذه الحالة وبناء على التفويض الحقوقي، أن تمارس التضييق على بعض الحريات وعلى حق الملكية.

أما بالنسبة إلى التقييد الحقوقي للسلطة العسكرية، فإنّ هذه السلطة يحظر عليها في الأحوال العادية:

أ- ممارسة الضابطة على المواطنين، من طريق إلزامهم ببعض الموجبات وإجبارهم على القيام ببعض الأعمال بحجة الحفاظ على الأمن والسكينة والنظام والصحة.

ب- التحوّل إلى هيئات للتفاوض والمناقشة والتصويت، بل تقتصر على تنفيذ الأوامر.

ج- أن تتحرك للقيام بمهمات خارج المناطق المحددة لها والاختصاصات المولجة بتنفيذها، إلاّ بطلب صريح وخطي من السلطات المدنية.

على أنّ امتناع العسكريين من التدخل في شؤون السلطة لا يعني انعدام أي تأثير لهم فيها، فهم قد يلجؤون إلى فرض وصايتهم، كما يحصل في تركيا، وفي العديد من دول العالم الثالث. كما قد يلجؤون إلى الاستيلاء على الحكم أو محاولة ذلك على الأقل، وهذا ليس حكراً على العالم الثالث، بل هو ممكن القيام في البلدان الصناعية المتقدمة. وما عانته فرنسا بين عامي 1958 و 1962 خير دليل على ذلك.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ العسكريين قد يتحولون إلى قوة ضاغطة غير معلنه، تؤثر بشكل غير مباشر على السلطة المدنية في أهم الدول المتطورة، فقد شجب الرئيس الأمريكي إيزنهاور،

وهو يغادر البيت الأبيض، قوة "المركب العسكري- الصناعي"، وتسلّطه على الشؤون السياسية، وتدخّله في صنع القرار في الولايات المتحدة الأمريكية.

### الفرع الثاني- سلطة الدولة الحديثة غير شخصية:

إنّ سلطة الدولة الحديثة ليست ملكاً لشخص يمارسها حسب إرادته وحدها، بل سلطة مؤسسات القواعد الحقوقية ويحدد طريقة تولّيها وكيفية ممارستها. وهذه القواعد تتميز بالتراتب Hiérarchie تبدأ من الأعلى بالدستور، نزولاً إلى القوانين والأنظمة الداخلية المتعلقة بعمل السلطات، وصولاً إلى المراسيم، فالى القرارات التي تبدأ عند الوزير وتنتهي بالدرجات الدنيا للإرادة.

هذه الميزة لم تعرفها السلطة في الأنظمة القديمة الاستبدادية، التي كان يتولاها شخص بالوراثة، ويمارسها بمشيئته المطلقة غالباً. وهذا أمر مازال قائماً بشكل أو بآخر حتى في أيامنا هذه في بعض الدول.

وإذا كانت الوراثة مازالت حتى اليوم طريقة من طرق تولي السلطة، فإنّ هذه الطريقة أصبحت طريقة منظمة حقوقياً، ولم تعد اعتباطية أو إرادية، ثم إنّ متولي السلطة بهذه الطريقة يخضع، في ممارسته لها، للقواعد الحقوقية التي لا بدّ أن تنظم هذه الممارسة وتسودها.

على أنّ "لا شخصية" السلطة لا تنفي وجود جانب إرادي في ممارستها. ذلك أنّ بعض الهيئات، في مختلف درجات السلطة، تمتلك أحياناً صلاحيات استثنائية، فتختار من بين إمكانات متعددة التصرف الذي تراه. غير أنّ هذه الهيئات، حتى وهي تمارس هذه السلطات الاستثنائية، تخضع للقواعد الحقوقية التي تحدد الخيارات الممكنة وطريقة تنفيذها.

وحتى في الأمور الإلزامية، يبقى دور الإرادة قائماً. ولكنه في مجال تضييق مداه الحقوق إلى أبعد الحدود.

### الفرع الثالث-السلطة تحتكر صلاحية ممارسة الإكراه المادي:

إذا كانت القواعد الحقوقية إلزامية يجب على المواطنين مراعاتها، فإنها لا يمكن أن تكتسب صلاحيتها وفعاليتها مالم يرضخ المواطنون لها دون عنف. ولكن هذا الأمر لا يتحقّق بالمطلق، ولا يمكن أن يرضخ جميع المواطنين دائماً لجميع القواعد، ومن هنا فإنه لا بد من سلطة تجبر المخالفين على الرضوخ.

وإذا كانت القوانين والأنظمة الحكومية تصدر من سلطة الدولة، فإنّ هنالك أنظمة وأوضاعاً حقوقية توضع بواسطة الهيئات اللامركزية أو بمبادرات خاصة، كأنظمة الشركات والمؤسسات الخاصة والأحزاب والنقابات.

فهل أنّ كل سلطة أو هيئة تستطيع اللجوء إلى الإكراه، لإجبار المخالفين على احترام الأوضاع الحقوقية القائمة؟. إنّ سلطة الدولة هي التي تمسك بقوى القمع والإكراه المادي، فتلزم المواطنين باحترام القوانين والأنظمة بوساطة القاضي، أو دون وساطته أحياناً.

أمّا أنّ هذا لا يعني أنّ السلطات الدنيا مجرّدة من أية إمكانية للإكراه، بل على العكس قد تستطيع إنزال عقوبات مالية أو معنوية بالمخالفين، ولكن هذه العقوبات ليست إكراهاً مادياً، فالإكراه المادي هو ذلك الذي تمارسه القوى المسلحة، كالدرك أو الشرطة مثلاً، على من لا تتمكن السلطة من إرضائهم بالوسائل الأخرى. ويعبّر عن هذا الحال بالمبدأ القائل بأنّ العدالة لا يمكن أن يمارسها الأفراد لصالح أنفسهم بل تمارسها سلطة الدولة.

#### الفرع الرابع - السلطة ظاهرة اجتماعية، نفسية قائمة على الرضا:

اجتماعية لأن العلماء اتفقوا على أنها ضرورة شرعية لكونها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للفرد داخل الدولة. ويتفق معظم العلماء أن الإنسان كائن اجتماعي، حيث يعيش داخل الجماعة وفي ظلها ويتبادل مع أفرادها المنافع والخبرات. وظاهرة السلطة تكون ظاهرة اجتماعية بسبب ارتباطها بالجماعة البشرية، والنظام الاجتماعي لا يستقيم ولا يستقر دون وجود السلطة، وتقوم ظاهرة السلطة على الإحساس بالحاجة إليها، والإحساس بضرورة الحياة الجماعية والمحافظة عليها.

قائمة على الرضا لأن الكثير من المفكرين أيدوا فكرة محاربة السلطان المطلق للحاكم، وإن النظام السياسي في نظرهم هو نظام اتفق الأفراد على تكوينه برضاهم بهدف السهر على مصالحهم، ولا يجوز أن يكون هذا النظام حاجزاً لتمتع الأفراد بحقوقهم الطبيعية. فالسلطة السياسية فكرتها الجوهرية التي قامت عليها، أنها وليدة تفاهم ورضا واتفاق تم بين أفراد المجتمع الطبيعي. بمعنى أنها سلطة تقوم على رضا المحكومين بها، وهذا الرضا يتمثل في عدم مقاومة الأفراد لها.

نفسية لأنها تعكس الميول الطبيعي للأفراد والجماعات نحو التعاون لما يجعلها أكثر قبولاً. ولأنها تقوم على الرضا والتفاهم، بين أفراد المجتمع الطبيعي للدخول في مجتمع منظم تحت مظلة سلطة تحافظ وتحرص على سلامة وتنظيم المجتمع وبقائه وأشباع مصالحه وأغراضه الذاتية التي تولدت لدى الجميع. ومن هنا السلطة السياسية تجد سندها الاجتماعي في كونها تسعى لتحقيق الهدف الجماعي وصيانته وتطويره، وتعمل على تحقيق آمال الأفراد وأهدافهم. ولهذا فإن السلطة العامة وإن أخذت في الحياة الواقعية شكل القوة المادية، فإنها وقبل كل شيء تعتمد في وجودها وفي شرعية تصرفاتها على مدى ارتباطها بالضمير الجماعي، وصدق تعبيرها عنه. ومن ثم فهي تستقر في الأساس على رضا المحكومين بها، وقبولهم لها، وإبرادتهم الحرة.

#### الفرع الخامس - السلطة فعلية، وحيدة، أصلية ودائمة:

**فعلية:** لأنها إذا كانت بالقوة، اعتبرت سلطة فعلية، أي تمارس صلاحيات فعلية وليست روحية، بما لها من سلطة القهر، المتمثلة في المحاكم والشرطة والجيش، بهدف استتباب الأمن داخلياً وخارجياً.

**عامة:** لأنها ذات اختصاص عام، بحيث يمتد نشاطها لجميع نواحي الحياة في الدولة. إنها عامة أي أنها تشمل وتطبق على كل نواحي النشاط البشري.

**وحيدة:** معناه عدم وجود سلطة أخرى منازعة لها في القوة. وإلا لا يمكن اعتبارها دولة.

**أصلية ودائمة:** لأنها لا تقبل التأقيت ولا تزول بزوال الحكام" ومستقلة بحيث لا تستمد وجودها من غيرها، ومنها تنبع جميع السلطات الأخرى وتكون تابعة لها. وأنها مركزية وحيدة لا توجد بينها وبين المواطنين سلطات وسيطة وليست الوحدات المحلية إلا سلطات إدارية فقط كالببلدية، كما لا تخضع إلى سلطات تعلوها ولا توجد سلطات منافسة لها على الإقليم.

**ملحوظة:** في الحقيقة لا يمكن اختصار موضوع السلطة عموماً في مطلبين أو مبحثين أو فصلين أو بابين أو حتى كتابين لتشعب مجالاته وشساعة أطرافه... وعليه اكتفينا بما اكتفينا به بناء على التوجيهات

القيمة والنصائح العلمية التي أسداها لنا أساتذتنا الكرام، جزاهم الله عنا خير الجزاء، مرجئين التفصيل والاستفاضة فيه إلى وقت ومكان آخرين<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup>لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع برمته "السلطة، مفهومها، نشأتها، تطورها، النظريات الخاصة بها، مميزاتها... إلخ، يمكن مراجعة:- محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص ص 131- 145. -بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص ص 45-50. وكذلك سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص ص 71-92. -محمد طي، مرجع سابق، مرجع سابق، ص 74 و ص ص 96-109. -فوزي أو صديق، مرجع سابق، ص ص 88-94. -عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ص 33-37. -غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص ص 67-73. -ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 12 وما بعدها.

## المبحث الثالث - مبدأ الفصل بين السلطات

ذكرنا أن للسلطات الأساسية الثلاث في الدولة "السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية"، علاقات إما داخلية أو خارجية "أي قد تكون عضوية وقد تكون وظيفية" علاقات فيما بين مكوناتها قد تقوم على أساس الفصل المرن "المتوازن" بينها أو على أساس الفصل الجامد "المطلق بينها... وحتى نفصل أكثر في هذا الموضوع من الضرورة بمكان أن نتطرق في المبحث الثالث هذا لأهمية الفصل بين السلطات، ولمفهومه وتاريخه وتعريفه وتطبيقاته وكذا تقييمه بصفة عامة، على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره من خلال مطلبين بالشكل التالي:

## المطلب الأول - ماهية مبدأ الفصل بين السلطات

نظرا لما تستوجبه متطلبات المنهجية العلمية وبغية التحكم في الموضوع أكثر سنتعرض في المطلب الأول هذا لأهمية الفصل بين السلطات، ولمفهومه وتاريخه وتعريفه وتطبيقاته بصفة عامة، على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره من خلال ستة فروع وذلك بالشكل التالي:

## الفرع الأول - نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

فصل السلطات مصطلح صاغه الفيلسوف والمفكر السياسي الفرنسي مونتسكيو، وهو أحد مبادئ الديمقراطية بل هو النموذج الواضح لأي حكم ديمقراطي للدول. هذا النموذج الذي يعرف أيضا Trias Politica. وقد تم تأسيسه كأول نموذج للفصل بين السلطات من قبل الرومان القدماء ودخل حيز الاستخدام الواسع النطاق في الجزء الأول من الجمهورية الرومانية ففي إطار هذا النموذج، نجد الدولة مقسمة إلى فروع أو سلطات، كل سلطة منفصلة ومستقلة عن الأخرى سواء في ميدان الصلاحيات أو في مجال المسؤوليات.

إن الحديث عن السلطة وعن الفصل بين السلطات يثير الكثير من الإشكاليات حول حدود وتنظيم السلطة، فدولة القانون تقوم على عدة مبادئ منها الشرعية والمشروعية، سيادة الأمة والفصل بين السلطات...<sup>(1)</sup>، ويعود الفضل في بلورة الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي تشربت منه مختلف الأنظمة السياسية لأوروبا ومنها إلى بقية النظم السياسية في العالم بشكل تدريجي إلى مونتسكيو من

<sup>1</sup>ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى/ الجزائر، 2007، ص ص 111-124.

خلال مؤلفه الشهير، روح الشرائع، أو "روح القوانين" حيث لم يكد ينتهي القرن الثامن عشر حتى تبوأ نظرية مونتسكيو (1) مكانا مقدسا لدى واضعي الدساتير وفقهاء القانون، ونصت نظريته حول الفصل بين السلطات على مبدئين هامين هما (2):

أ- **مبدأ التخصص**: يقصد به فصل الوظائف الكبرى للدولة، التنفيذية والتشريعية والقضائية لتمارس من طرف ثلاث أجهزة متميزة.

ب- **مبدأ الاستقلالية**: يقصد به أن كل سلطة من السلطات الثلاث مستقلة تماما عن الآخرين والأعضاء اللذين يؤلفونها لا يعينون أو يعزلون من طرف سلطة أخرى.

يضمن الفصل بين السلطات الحقوق والحريات، لأن تركيز جميع السلطات لدى هيئة واحدة من شأنه إزالة الصفة الأساسية لمفهوم القانون، أي بأنه عام ومجرد وحيادي، لا يوضع لتحقيق مصالح شخصية أو آنية، كما أن هذا المبدأ هو حامي الديمقراطية فلا وجود لديمقراطية في ظل تركيز السلطة، كما يساهم المبدأ في تقسيم العمل الذي يعتبر من أمهات مبادئ علم الإدارة.

ساهم الغموض الذي اكتنف أفكار مونتسكيو، في ولادة تصورات مختلفة لمفهوم الفصل بين السلطات، مما منح المبدأ تطبيقا مترواحا بين الإطلاق والمرونة في الفصل بين السلطات وفيما يلي أمثلة عن تطبيقات المبدأ في النظام البرلماني والرئاسي.

### الفرع الثاني - تعريف مبدأ الفصل بين السلطات

لقد تعددت وكثرت التعاريف حول مبدأ الفصل بين السلطات بالنظر إلى وجهة نظر كل مفكر إلى طبيعة هذا الفصل ولكن المعروف هو أن: "في الفصل بين السلطات تكمن الضمانة للحريات العامة والحقوق الفردية، ويعتبر هذا الفصل أيضا الضمانة للتوازن بين السلطات الموكول إليها القيام بوظائف الدولة "تشريع، إدارة وقضاء". وذلك لمنع تمركز السلطة في يد شخص واحد أو حتى مؤسسة واحدة، ومبدأ الفصل بين السلطات أيضا هو مبدأ ضروري لتنظيم المهام وضمان تقسيم الأعمال

<sup>1</sup> ولد سنة 1689 وتوفي سنة 1755، أصدر كتابه الشهير (روح القوانين أو "الشرائع") سنة 1748.

<sup>2</sup> منصور مولود، محاضرات في القانون الدستوري، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، فيفري 2019، ص 30. -ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 21.



بشكل مستمر بين مختلف أجهزة الدولة، فالسلطة التنفيذية لا يمكن أن تمارس من قبل جمعية موسعة

نجد أيضا أن التشريع سيكون ناقصا إذا ارتبط بعمل الحكومة بمفردها لأنها سوف تجعله لصالحها ولخدمة مآربها.

يعرفه مونتسكيو بقوله "هو أحد مبادئ الديمقراطية فهو نموذج للحكم الديمقراطي للدول". يقصد بذلك توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، بحيث يتحقق داخل الدولة سلطة تشريعية تتمثل في وظيفة وضع القوانين، وسلطة تنفيذية تتمثل في مهمة تنفيذ القوانين، وسلطة قضائية تتمثل في مهمة الفصل في النزاعات والخصومات.<sup>1</sup>

يجب أن لا يفهم من مبدأ الفصل بين السلطات بأن كل سلطة مستقلة عن السلطة الأخرى تمام الاستقلال بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى وإنما المقصود بهذا المبدأ هو دعم تركيز سلطات الدولة وتجميعها في يد هيئة واحدة بل توزيعها على هيئات منفصلة ومتساوية بحيث لا يمنع هذا التوزيع والاتصال من تعاون ورقابة كل هيئة مع الأخرى. أن القضاء هنا جاء لضمان نزاهته فلا يمكن أن تمارسه هيئة سياسية، بل يجب أن يعود إلى السلطة القضائية المستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(2)</sup>.

في الحقيقة نلاحظ أن مبدأ الفصل بين السلطات نجد منبعه في الفكر القديم وهو طريقة فنية دستورية للتوفيق بين الملكية التقليدية والديمقراطية التمثيلية، أما في الوقت المعاصر قد يعتبر هذا المبدأ كطريقة أو كعامل للحفاظ على التوازن بين مختلف السلطات العامة، السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ومحاولة خلق التعاون فيما بينها.

<sup>1</sup> عبد الغاني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 166، 167. وكذلك ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 14.

<sup>2</sup> أنظر: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د ب ن، ط 3، 1994، ص 174. و- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 12. و- بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، ص 59، 97، 111، 137.

## الفرع الثالث - أهمية الفصل السلطات

يرى بعض المختصين في القانون الدستوري (1) أن الفصل بين سلطات النظام السياسي الثلاث، لاسيما المرن أو المتوازن، يساعد كثيرا في تفعيل الرقابة المتبادلة بينها واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفقا للقواعد الدستورية والقانونية المعتمدة في بناء نظام أكثر استقرارا وأمنا. غير أن هناك عددا من الإشكاليات لعل أهمها (2):

1- عدم قدرة النظام السياسي عادة على ضمان ممارسة آليات الرقابة والمساءلة المتبادلة والفعالة بغض النظر عما جاء في النصوص القانونية أو في التطبيق من قبل السلطات الثلاث، أو فيما بينها؛ فالنظام البرلماني يضع أسسا واضحة للعلاقة بين السلطات وآليات الرقابة المتبادلة بينها، وكذلك الحال بالنسبة للنظام الرئاسي، حيث الصلاحيات الخاصة بكل سلطة وآليات الرقابة والمساءلة بينها واضحة ومحددة. أما النظام المختلط الذي يجمع بين بعض أسس النظام الرئاسي وبعض أسس النظام البرلماني بشكل عشوائي وانتقائي لا يساعد في بناء نظام مساءلة فعال، ويزداد الأمر صعوبة إذا كان النظام ناشئا وغير مكتمل.

2- غياب التوازن في توزيع الصلاحيات بين السلطات في النظام السياسي، حيث تهيمن السلطة التنفيذية بشقيها (الرئاسة ومجلس الوزراء) على السلطتين التشريعية والقضائية وفقا للنصوص القانونية أو بسبب التطبيق على حد سواء.

3- حتمية الصراع بين السلطات الثلاث. فالغموض في النصوص وعدم الوضوح في توزيع الصلاحيات يسهم بشكل ملحوظ في تحول الصراع على الصلاحيات داخل السلطات الثلاث وفيما بينها إلى صراع حقيقي على الأمد الطويل. لذلك فإن الكثير من المفكرين يرون ضرورة مراجعة طبيعة

<sup>1</sup>راجع: وسيم الأحمد، -محمد حسين وآخرون، الرقابة السياسية أسس ومفاهيم (أنواعها حكومي - برلماني - من المجتمع مدني)، سبلة عمان/ الأردن، 2012. وكذلك: - ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 6-14. -بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، 1992، ص 59، 97، 111، 137. -أحمد عبد الحميد الخالدي، القانون الدستوري والنظم السياسية الديمقراطية الرئيسية: دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، 2011، ص 67. -بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 111-124. -منصور مولود، مرجع سابق، ص 30.

<sup>2</sup>خوجة إبراهيم، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، موقع المنتدى العالمي للبرلمانيين الإسلاميين 2010/11/08.

النظام السياسي المختلط، ليس فقط للتأكد من تضمين آليات المساءلة ومبادئ الشفافية بما يخلق بيئة تساعد على التصدي للفساد، وإنما أيضا لضمان استقرار النظام السياسي في حد ذاته.

ومبدأ الفصل بين السلطات مهما إعطاء كل سلطه حرية العمل شرط التعاون لتحقيق الصالح العام. وإذا كان هذا المبدأ قد أقره العديد من الفلاسفة في العصر القديم مثل أرسطو وأفلاطون والعصر الحديث مثل مونتيسكو وجون لوك في كتابه الحكومة المدنية وكتابه روح القوانين. فإنه "مبدأ فصل السلطات" قد ارتبط أكثر بالمفكر الفرنسي مونتيسكيو الذي شرح ووضح هذا المبدأ في كتابه الشهير المذكور أعلاه "روح القوانين". والذي يهدف أساسا إلى تحقيق مصالح وأعمال الدولة بالشكل الأمثل، وضمان الحقوق والحريات العامة، ومنع استبداد الحكام بالسلطة، كما طرح بعض المختصين، إن جوهر مبدأ فصل السلطات يتلخص في دعامتين، الأولى تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف (تشريعية وتنفيذية وقضائية)، والثانية عدم تجميع هذه الوظائف الثلاث في هيئة سلطة واحدة، بحيث تراقب كل سلطة أو هيئة السلطة الأخرى أو الهيئة الأخرى وتمنعها من إساءة استعمال الصلاحيات والسلطات والممنوحة لها وفقا للدستور. فمما لا شك فيه أن حسن تنظيم ووضع السلطات يضمن للدولة تسيير أمورها بشكل صحيح يتوافق مع مصالحها.

وعلى أية حال يمكن أجمال النقاط المتعلقة بأهمية الفصل بين السلطات فيما يلي:- الحاجة إلى التنظيم، -منعاً لطغيان سلطة على أخرى، -صيانة الحريات، -مراقبة السلطات لبعضها البعض، -التوازي بين السلطات، -يمنع الاستبداد، -التخصص الوظيفي، -يساهم في قيام الدولة القانونية، -تعزيز الديمقراطية، -سيادة القانون، -بناء نظام يمنح العدل والمساواة، -احترام القوانين وحسن تطبيقها.

الفرع الرابع - تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في كل من النظام البرلماني والرئاسي

أولاً- في النظام البرلماني<sup>(1)</sup>: يعتبر النظام الإنجليزي أبرز مثال على تطبيق هذا المبدأ حيث يقوم النظام البرلماني الإنجليزي على مبدئين مهمين وهما<sup>(2)</sup>:

<sup>1</sup>سعيد بو الشعير، مرجع سبق ذكره، ص 175 وما يليها. وكذلك بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 111-124.

<sup>2</sup>سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 198 وما يليها. وكذلك ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 14.

1- الفصل المرن بين السلطات: تتحدد هذه المرونة من خلال العلاقة بين السلطات والتداخل بينهما، ثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة في الملك من جهة والوزارة (الحكومة) من جهة أخرى، يقوم البرلمان باختيار الوزير الأول أو رئيس الحكومة وتتشكل الوزارات في مجملها من أعضاء في البرلمان، وتعتبر الوزارة صاحبة الاختصاص في المجال التنفيذي أما الملك فذاته مقدسة يملك ولا يحكم، ليس مسؤولاً سياسياً أو جزائياً، لكن وإن كان البرلمان يسيطر على التشريع من جهة، وعلى تعيين الفاعل الحقيقي في المؤسسة التنفيذية والرقابة عليه فإن القوانين التي يصدرها البرلمان لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الملك عليها ومن هنا يأتي هذا الفصل في السلطة في النظام الإنجليزي والتداخل في العلاقة بين المؤسسات.

2- التوازن في القوى بين سلطتي التشريع والتنفيذ: حيث تملك كل مؤسسة وسائل دستورية للتأثير في المؤسسة الأخرى، فالوزارة (الحكومة) تهيمن على الجانب التنفيذي وتملك صلاحية حل البرلمان، بينما يملك البرلمان صلاحية سحب الثقة من الحكومة.

ثانياً - في النظام الرئاسي: وفيه مبدأ الفصل بين السلطات شبه مطلق ومن أبرز تطبيقاته الصارمة النظام الأمريكي<sup>(1)</sup>.

حيث تناط كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية لهيئتين منتخبين كلتاهما مسؤولتين أمام الأمة فقط، بما أن كلا الهيئتين منتخبين ديمقراطياً من طرف الشعب، فينأط بالكونجرس مهمة التشريع بينما يختص الرئيس بالتنفيذ دون تداخل في الصلاحيات بينهما وكلاهما كما أسلفنا مسؤولان أمام الأمة، لكن رغم ذلك يكون الرئيس مسؤولاً جنائياً أمام الكونجرس في حالات الخيانة العظمى مثلاً وهو ما نص عليه الدستور الأمريكي، بينما أورد نفس الدستور استثنائين على المبدأ وهما:

\* حق الرئيس في الاعتراض التوقيفي على القوانين الصادرة عن الكونجرس، حيث تعاد القوانين مرة جديدة للكونجرس ويوقف العمل بها ريثما يتم التصويت عليها من جديد، ويشترط في هذه الحالة موافقة ثلثي الأعضاء لتمرير القانون وإلا يلغى.

<sup>1</sup> بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 111-124. وكذلك ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 6.

\*بينما يملك الكونجرس الحق في المصادقة على المعاهدات التي يبرمها الرئيس كما يملك رقابة على تعيين كبار الموظفين رغم الطابع التنفيذي للعمليات، وهو ما أضفى مرونة وتهذيب لنظام الفصل الصارم بين السلطات بما يتماشى والواقع السياسي والسير الحسن والمثالي للأجهزة.

### المطلب الثاني- مبدأ الفصل بين السلطات عند الفلاسفة وفقهاء القانون

ذكرنا في الفقرات السابقة أن هذا المبدأ يستمد أصله من الفلسفة الإغريقية، فأخذ مظهرا سياسيا أولا، فظهر على لسان أفلاطون وأرسطو وتلقفه كل من لوك ومونتيسكيو وروسو، فانتقل إلى الميدان التطبيقي في أعقاب الثورتين الفرنسية والأمريكية... ولتوضيح التطور التاريخي لهذا المبدأ عند هؤلاء الفلاسفة والمفكرين والسياسيين قسمنا المطلب الثاني هذا إلى خمسة بنود نستعرضها بالشكل التالي:

#### الفرع الأول-مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون وارسطو:

يرى أفلاطون بأن وظائف الدولة يجب أن توزع بين هيئات مختلفة بالتوازن والتعادل حتى لا تنفرد هيئة واحدة بالحكم وتمس بالسلطة والشعب، مما قد يؤدي إلى وقوع انقلاب أو ثورة، ولتجنب فصل وظائف وهيئات الدولة، على ان تتعاون بينها وتراقب بعضها البعض منعا للانحراف.

أما ارسطو فلقد قام بوصف التنظيم السياسي وقال بضرورة وجود ثلاث وظائف هي: وظيفة المداولة، وهي من اختصاص الجمعية العامة أو المجلس الذي يقضي في المسائل الهامة، ووظيفة الأمر والنهي التي يقوم بها القضاة ووظيفة القضاء التي تقوم بها المحاكم. ويرى بأنه من الأحسن للنظام السياسي توزيع السلطة فيما بين الهيئات المختلفة، لتتعاون مع بعضها البعض تجنباً للاستبداد .

#### الفرع الثاني- مبدأ الفصل بين السلطات عند جان لوك:

أول من نادى بضرورة الفصل بين السلطات في كتابه الحكومة المدنية، وإن لم يكن قد وضع لذلك نظرية كاملة، فقد قسم السلطات في الدولة إلى أربع سلطات بوظائفها التقليدية<sup>(1)</sup>.-السلطة التشريعية: وتختص بالقوانين في سنّها وإعطاء أهمية لها. -السلطة التنفيذية: وهي خاضعة للسلطة الأولى وتمنح للملك. -السلطة الاتحادية: وهي صاحبة الاختصاص في المسائل الخارجية. -سلطة التاج: أو مجموعة الحقوق والامتيازات الملكية.

ورغم أن لوك اعترف بأولوية السلطة التشريعية إلا أنه قيدها بالالتزام بالقوانين الطبيعية وعدم إباحة الاستيلاء على أموال الأفراد، ولضمان احترام السلطتين لاختصاصاتهما أقر بحق الشعب بالإطاحة بهما، أي إعطاء حق الثورة على الحكم الاستبدادي. فما يؤخذ على أفكار لوك أنه لم يقدم صورة لما كان سائدا في إنجلترا محاولا إحداث بعض التعديلات، لكنه مع ذلك يعترف بأن التاج يركز كل الوظائف في يده، فهو يملك الحقوق والامتيازات الملكية والسلطة التنفيذية والاتحادية.

### الفرع الثالث- مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتيسكيو:

لقد اقترن هذا المبدأ بمونتيسكيو الذي استطاع أن يصوغ هذا المبدأ بطريقة جديدة، في كتابه روح القوانين، فقد أوضح أنه يوجد في كل دولة ثلاث أنواع من السلطة، وهي السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية.أخذ مونتيسكيو بعد ذلك في تفصيل المهام التي تتولاها كل سلطة من هذه السلطات الثلاث، الأولى يستطيع الأمير أو الحاكم صياغة القوانين لمدة محددة أو بصفة دائمة ويعدل أو يلغي القوانين النافذة، وبواسطة السلطة الثانية يستطيع إقرار السلام وإعلان الحرب، ويرسل ويستقبل السفراء ويوطد الأمن.

ويمكن تلخيص النقاط الجوهرية لمونتيسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات فيما يلي: -تقسيم السلطات إلى ثلاث وهي: تنفيذية، تشريعية وقضائية. -التأكيد على ضرورة تقسيم هذه السلطات بهذا الشكل لتجنب الاستبداد. -الحث على ضرورة مراقبة كل سلطة لعمل السلطة الأخرى<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>انظر:-عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 163.- أحمد عبد الحميد الخالدي، المرجع السابق، ص 67. وكذلك:-ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص14. -بوكر إدريس، مرجع سابق، ص 111-124.

<sup>2</sup>عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 163. وكذلك:-ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص15. -بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة: بين النظرية والواقع، دار الأمة، 1992، ص 59، 97، 111، 137. -بوكر

الفرع الرابع-مبدأ الفصل بين السلطات عند جان جاك روسو:

يرى أن الفصل بين السلطتين التنفيذية التشريعية أمر ضروري لأن الأولى تمثل مجموع الشعب وهي تمارس السلطة باسمه أما الثانية فهي مجرد وسيط بين الأولى والشعب الذي يراقبها ويقيلها متى يشاء .

السلطة القضائية عند رسو فهي شبيهة بالسلطة التنفيذية، لكونها مطالبة بالخضوع للقوانين هي الأخرى، وأنه يحق للأفراد من أحكامها، ونتيجة لذلك يحق للشعب إصدار ذلك أو العفو عن المحكوم قضائيا .

مما سبق يمكن القول بأن روسو يخالف مونتيسكيو لكونه يفضل الفصل بين السلطة التنفيذية والتشريعية بسبب اختلاف طبيعتها، ويعتبر السلطة القضائية جزء من السلطة التنفيذي.

المطلب الثالث-أسس وأنواع الفصل بين السلطات

سنتناول هذه الأسس والأنواع في فقرتين على النحو التالي:\*الفرع الأول: الأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات،\*الفرع الثاني: أشكال الفصل بين السلطات.

الفرع الأول- الأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات

تتمثل هذه الأسس عموما فيما يلي:-ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي، وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية. -تتمتع إلى كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصيلة ومحددة في القانون الأساسي (الدستور).-تتمتع كل سلطة منها باستقلال نسبي عن الأخريات في عملها وفي آليات اتخاذ القرارات، وبما يسند لها من صلاحيات. -لا يجوز استئثار أي سلطة من السلطات الثلاث سابقة الذكر بصلاحيات مطلقة في تنفيذها للمهام الموكلة لها، بمعنى أن هناك ضمانا للحيلولة دون الاحتكار المطلق للسلطة في أي مجال من المجالات حتى لا يتم الاستبداد باستخدامها. -لا بد من وجود رقابة متبادلة وفعالة بين السلطات الثلاث، بحيث تمارس كل

إدريس، مرجع سابق، ص 111-124. -أحمد عبد الحميد الخالدي، مرجع سابق، ص 67. -منصور مولود،، مرجع سابق، ص30.

منها صلاحياتها تحت رقابة السلطات الأخرى، ولضمان التزام كل سلطة بحدودها. -إن الفصل المقصود بين السلطات هو الفصل المتوازن في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام. -ويختلف مدى الفصل بين السلطات من نظام سياسي إلى آخر، فهو فصل مرن في الأنظمة البرلمانية وفصل شبه جامد في الأنظمة الرئاسية، وفصل اقرب إلى المرونة أو الجمود في الأنظمة المختلطة (التي تأخذ من أسس النظام البرلماني وأسس النظام الرئاسي).

### الفرع الثاني-أنواع الفصل بين السلطات

يمكن تناول هذه الأنواع في نقطتين على النحو التالي:\*البند الأول: الفصل التام بين السلطات،\* البند الثاني: التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

**البند الأول: الفصل التام بين السلطات:** يمتاز النظام الرئاسي بخاصية أساسية تميزه عن باقي الأنظمة الأخرى وهو مبدأ الفصل المطلق أو التام بين السلطات "التنفيذية، التشريعية والقضائية". إذ نجد أن السلطة القضائية مستقلة بممارستها لوظائفها ويتم اختيار القضاة عادة عن طريق الانتخاب، كما يتمتع أعضاء السلطة القضائية بحصانات معينة وبنظام قانوني للمحاكم له ضمانات خاصة، ومن جهة أخرى نجد أن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية، إذ لا يملك رئيس الدولة بصفته حاكم حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو التشريع بدله أو رفض دوراته أو حله.

يباشر البرلمان وظيفته التشريعية باستقلال تام بحيث لا تستطيع السلطة التنفيذية اقتراح القوانين والتدخل في إعداد ميزانية الدولة كما يستقل البرلمان من الناحية العضوية عن الحكومة، فلا يجوز الجمع بين منصب وزاري والعمل في البرلمان، وليس لأعضاء الحكومة الحق في الحضور في جلسات البرلمان، بصفتهم كوزراء كما هو معمول به في النظام البرلماني. فمن جهة لا يجوز الجمع بين عمل في البرلمان ومنصب وزاري ومن جهة أخرى تستقل السلطة التنفيذية في مباشرتها وقيامها بوظيفتها، إذ يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزراء وإعفائهم من العمل، كما لا يجوز محاسبة الوزراء عن عملهم أمام البرلمان عن طريق توجيه الأسئلة والاستجابات أو سحب الثقة، كما هو الشأن في النظام البرلماني، لأنهم مسؤولون أمام رئيس الجمهورية فقط. يبدو أن قاعدة الفصل بين السلطات لا تأخذ على إطلاقها في دساتير الدول التي أخذت بالنظام الرئاسي، إذ تخفف من حدة هذا الفصل



بتقرير بعض الاستثناءات، مثل منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيقي على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان، في مقابل موافقة البرلمان على تعيين كبار القضاة والموظفين في الدولة، وعلى نفاذ المعاهدات التي تبرم مع الدول الأخرى (1). أخيراً تستقل السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية عن البرلمان وظيفاً وعضوياً.

### البند الثاني: التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

نتيجة لقيام النظام البرلماني على أساس الفصل المرن بين السلطات ونشأة عدة مظاهر للاتصال والتعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وتتمثل هذه المظاهر فيمبادرة السلطة التنفيذية بمشاريع قوانين ومشاركة أعضائها في مناقشات هذه المشاريع المطروحة أمام البرلمان الذي هو من يصوت عليها وحققها في إصدار ما تقرره الهيئة النيابية من قوانين. كما أن حضور أعضاء الحكومة لجلسات البرلمان والاشتراك في مناقشات اللجان البرلمانية المختلفة، وشرح سياسة الحكومة بصدد الموضوعات المطروحة يمثل مظهراً هاماً للاتصال والتعاون بين السلطتين ومن ناحية أخرى يستطيع البرلمان أن يشكل لجان تحقيق برلمانية من أعضائه للتحقيق فيالتصرفات والأعمال الحكومية الصادرة عن السلطة التنفيذية، وقد يتخذ البرلمان إجراءات معينة لا تكون لها الصفة التشريعية كموافقته على الميزانية السنوية للدولة عدا القسم الخاص بها بفرض الضرائب وإلغائها الذي لا يكون إلا بالقانون وكذلك تفويض الحكومة في اتخاذ أعمال محددة مثل تفويضها إبرام عقد قرض مالي (2).

لقد عرفنا إذن في هذا النظام البرلماني كيف تسأل الحكومة سياسياً أمام البرلمان عن جميع أعمالها التنفيذية بحيث يكون لأعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات بشأن السياسة المعتمد عليها، وللبرلمان الحق في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، لكن في مقابل هذه المسؤولية السياسية تملك الحكومة حق حل البرلمان، وما يترتب عن ذلك من إجراء انتخابات لانتقاء برلمان

<sup>1</sup> إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري المصري. الإسكندرية، دار المعارف، د ت ن، ص 276. وكذلك: ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 6. -بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، 1992، ص 59، 97، 111، 137. -أحمد عبد الحميد الخالدي، مرجع سابق، ص 67. - بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 111-124.

<sup>2</sup> إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق. ص ص 290، 291 وكذلك: ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 6-27. -بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، 1992، ص 59، 97، 111، 137. -بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 111-124.

جديد. وذلك لأن حل البرلمان يعني الاحتكام إلى الشعب بحل النزاع الذي نشب بين السلطتين وأدى إلى هذه النتيجة، فإذا أيد الشعب نواب البرلمان فإنهم يعيدهم مرة أخرى إلى مقاعدهم، أما إذا كان الشعب مع الوزارة "الحكومة" فإنه يسقطهم. وإضافة إلى حل البرلمان، تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد وفض دوراته وبذلك يتحقق التوازن في هذا النظام بين السلطات.

### البند الثالث - الفصل بين السلطات في منظور الجمعية البرلمانية للأمم المتحدة:

فصل السلطات من الأهداف التي دعت لتشكيل الجمعية البرلمانية للأمم المتحدة (UNPA): يشير السيناتور الكندي دوغلاس روتشي إلى أن العولمة تميل نحو تعزيز السلطة التنفيذية مقابل تهميش السلطة التشريعية؛ فعلى سبيل المثال منح رؤساء أمريكا منذ عهد جورج بوش الأب صلاحيات للمفاوضة بشأن اتفاقيات التجارة تطرح على الكونغرس الأمريكي ليوافق أو يرفض الصفقة المتفق عليها. ستوفر الجمعية البرلمانية للأمم المتحدة جهازاً برلمانياً للمراقبة يكون مستقلاً عن السلطات التنفيذية للدول الأعضاء.

### المطلب الرابع - تقييم مبدأ الفصل بين السلطات

لأي عمل بشري أو نحوه إيجابيات وأخرى سلبية، فمبدأ الفصل بين السلطات حصل تقييمه من طرف الفقهاء أحيانا إيجابيا وأحيانا أخرى سلبيا، وعليه سنستعرض هذا التقييم، في فرعين، الأول مكرس للإيجابيات والثاني مخصص للسلبيات على أن يتم ذلك بالنحو التالي:

### الفرع الأول - إيجابيات الفصل بين السلطات:

من بين الميزات والمحاسن أو الإيجابيات التي أدت إلى اتباع مبدأ الفصل بين السلطات يمكن ذكر ميزتين سنستعرضهما في البندين الآتيين:

### البند 1. منع الاستبداد وصيانة الحريات:

إن الجمع بين السلطات وتركزها في يد واحدة سيؤدي بالضرورة إلى الاستبداد الذي سيؤدي مباشرة إلى النيل والمساس بحقوق الأفراد لأنه وباعتبار أن النفس البشرية تميل بدرجة كبيرة إلى الاستبداد والسيطرة إذ ما حصلت على السلطة فتقدم على الإساءة في استعمال سلطتها ونفوذها أمام الشعب فكما يقول المفكر الإنجليزي لورد أكتون أن السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة وكما

يقول العالم الاجتماعي الكبير جون ستقان لوبون السلطة نشوة تعبت بالرؤوس. كان الجمع بين السلطات سيؤدي حتما الي الاستبداد فإن توزيعها علي هيئات متعددة سيحول دون الاستبداد فالسلطة توقف السلطة عن طريق الرقابة التي تفرضها كل سلطة على الأخرى. من هنا يمكن القول بأن هذا المبدأ لا يزال ضمانا ضد التعسف والطغيان ووسيلة لتحقيق الحريات الفردية.

**البند 2. تحقيق شرعية الدولة:** إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي الى تحقيق شرعية الدولة، فهو يعد وسيلة فعالة لكفالة الاحترام القوانين وحتى تطبيقها، وإذا اجتمعت السلطات الثلاث سوف تخلع عن القانون حدته وعموميته، لأنه وبالضرورة إذا تركزت سلطة التشريع والتنفيذ في يد واحدة سوف يعمل على تشريع القوانين التي تحقق مصلحته وكذلك لو تركزت وظيفة التشريع سوف يعمل ويوقعنا أمام واقع مرير يتعرض إليه الشعب وهو نتيجة خلع صفة العموم والتجريد عن القانون، وهو ما يعني سن وتنفيذ القوانين سيكون لمصلحة الحاكم أو الملك، وليس لمصلحة الدولة وشعبها، لأنه لا توجد سلطة تردعه بما أنه قد سيطر على كل السلطات وجعلها أداة من أدوات الاستبداد في يده (1).

### الفرع الثاني- سلبيات الفصل بين السلطات:

رغم تميز مبدأ الفصل بين السلطات بمجموعة من الإيجابيات على النحو المشار إليه آنفا، إلا أنه لم يسلم من الانتقادات لعدم خلوه من النقائص والسلبيات، ولعل من أهم الانتقادات التي وجهت له ما يلي (2):

-إن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي، يصعب إن لم نقل يستحيل تطبيقه على أرض الواقع، إذ سرعان ما تعمل إحدى السلطات بالسيطرة والتحكم في السلطات الأخرى وبالتالي يصبح هذا المبدأ مبدأ نظري فقط.

<sup>1</sup>انظر: زهير شكر، مرجع سابق. ص 181-ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص12-27. -بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 111-124. -منصور مولود،، مرجع سابق، ص30.

<sup>2</sup>زهير شكر، مرجع سابق. ص 181. وكذلك: - ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص6-12. -بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، 1992، ص 59، 97، 111، 137. -بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 111-124. -منصور مولود،، مرجع سابق، ص30.

- إن توزيع السلطة يقضي على مبدأ المسؤولية وكيفية تحديدها الأمر الذي يؤدي بكل سلطة من التهرب من المسؤولية وإلقاء اللوم وعبء المسؤولية على السلطة الأخرى.

- إجماع الفقه السياسي المعاصر على أن نظرية الفصل بين السلطات في إطارها التقليدي لم تعد تستند بفعل الظروف السياسية المتغيرة والتي عمت المجتمعات الإنسانية كلها إلى أساس كاف من الواقعية وذلك في العديد من الأسباب التي يمكن إجمالها في الآتي:

\* أن نظرية مونتيسكيو ظهرت في فترة تاريخية كانت النظرة الغالبة فيها إلى الحكومة هي أن بطبيعتها الكامنة استبدادية، وأنها ما لم تقيد بكل ما هو ممكن من الضوابط الرادعة.

\* أن النمو المتزايد في حجم الجهاز التنفيذي وتغلغل هذا الجهاز المستمر عن طريق الوظائف المختلفة التي يؤديها في حياة المجتمع يؤدي إلى مضاعفة نفوذ وتعاضم سلطته في مختلف مؤسسات الحكم بصورة لم يسبق لها مثيل.

\* إن الأحزاب السياسية تقوم بدورها هي الأخرى في الربط بين هذه السلطات وبالتالي نجد أن حزب الأغلبية يسيطر على السلطة التشريعية، ويصبح بالتالي هو المسيطر على السلطة التنفيذية.

وعموماً، يمكن القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات سيؤدي إلى توزيع الوظائف والمهام في الدولة سيؤدي من الوظائف التشريعية والوظيفية التنفيذية والقضائية على السلطات الثلاث، فتمارس الأولى مهمة التشريع والثانية مهمة التنفيذ والثالثة مهمة القضاء، مما يؤدي إلى تخصص كل سلطة، حسب عملها والمهام الموكلة إليها، وبالتالي تعمل كل واحدة على إتقان أعمالها، وهذا هو المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات (1). كما حدده مونتيسكيو، بحيث تختص كل سلطة بعملها ولذلك قيل بهذا الخصوص: "بأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعد في الديمقراطيات الغربية، مبدأ قانونياً بالمعنى الصحيح، وإنما يعد مبدأ وقاعدة من قواعد فن السياسة" (2). على أي حال وبصرف النظر عن مدى التطبيق الفعلي للفصل بين السلطات، بمعناه الكامل، أنه بلا شك عرفت الدولة الإسلامية الاتجاه العام

<sup>1</sup> عبد الوهاب محمود رفعت، الأنظمة السياسية. د ب ن: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007. ص 190.

<sup>2</sup> انظر: - محمد عثمان حسين عثمان، النظم السياسية، د ب ن، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002. ص 303. - بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 111-124.

نحو الفصل التدريجي بين السلطات. وإذا كان الهدف من مبدأ الفصل بين السلطات هو حماية وضمان حرية الأفراد ضد الاستبداد الذي يلزم جمع وتركيز السلطات، فإن مبادئ الإسلام وروحه لا تنكر الأخذ بهذا المبدأ لأن الإسلام أعلى الحريات الفردية والإنسانية وهو ضد الاستبداد والظلم، وهو مع احترام حرية الرأي ويحفز على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، بل يوجبه. من ثم هذه الروح العامة تسمح تماماً بل وتوجب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لأن ما يحقق مصالح الأفراد ويضمن الحرية واحترام الشرعية في الإسلام هو من الإسلام.

## المبحث الرابع- مفهوم وتطبيقات وخصائص الفصل بين السلطات في الجزائر

لقد اختلف العديد من فقهاء القانون الدستوري حول مفهوم الفصل بين السلطات وتطبيقاته في الجزائر، إذ هناك من اعتبره موضوعا قديما يعود لأول دستور عرفته الجزائر "دستور 1963" وهناك من اعتبره من المواضيع الحديثة التي لم تعرفها الجزائر إلا من خلال التعديلات الدستورية خاصة عامي 1996 و 2016. وعلى أية حال هذه الاختلافات المطروحة بشأن مفهوم الفصل بين السلطات وتطبيقاته وكذا خصائصه في الجزائر سنحاول معالجتها من خلال مطلبين بالشكل الآتي:

## المطلب الأول- مفهوم وتطبيقات الفصل بين السلطات في الجزائر بصفة خاصة

لقد سعت الجزائر منذ إعلان الثورة ثم مؤتمر الصومام 1956، لإنشاء مؤسسات الدولة الجزائرية فنشأ المجلس الوطني للثورة ذا الدور التشريعي، وكذا لجنة التنسيق والتنفيذ الذي اعتبر الجهاز التنفيذي الذي انبثقت عنه فيما بعد الحكومة المؤقتة، بعد استقلال الجزائر أتت دساتير الدولة المختلفة بالجديد فيما يخص تنظيم السلطات والعلاقة فيما بينها، ومع تطور وتشعب دور الدولة وتحولنا من النظام الاشتراكي وسيطرة الحزب الواحد، إلى الرأسمالي والتعددية الحزبية، ومع مصادقة الدولة على المواثيق الدولية الهادفة لحماية حقوق الإنسان، ظهرت مؤسسات دستورية جديدة أو مستحدثة تختلف عن السلطات التقليدية الثلاث، منها ذات الدور الرقابي ومنها ما أنيط بها دور استشاري، ومنها ما يكون دورها مختلط.

كما سعت الجزائر منذ بيان مؤتمر طرابلس الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 1959 إلى تكريس الفصل بين السلطات كمبدأ، حيث تضمن هذا البيان ما يلي "الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، العناصر الأساسية لكل ديمقراطية هي القاعدة في المؤسسات الجزائرية".

بعد الاستقلال أعلن عن إنشاء مجلس تأسيسي يضطلع بمهام: -تعيين الحكومة، -التشريع باسم الشعب، -وضع دستور جديد والتصويت عليه، إلا أنه ولأسباب تقنية عديدة ونظرا لعرقلة الحكومة المؤقتة لعمل المجلس، لم يتم المجلس بمهامه فاستغلت الحكومة ذلك لتسيطر على سلطة التشريع، ويعلن المكتب السياسي للحزب عن لجنة لوضع الدستور. وسيتم تشريح كل ذلك وغيره من خلال الفروع الستة الآتية:

## الفرع الأول - في دستور 1963:

لقد نص هذا الدستور على أن جبهة التحرير الوطني كحزب وحيد وطني في الجزائر صاحب الشرعية الثورية، يملك سلطة "تحديد سياسة الأمة، وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة"، ومن ينظر للدستور يرى أن المؤسس الدستوري قام بتقديم الحزب من خلال تبويبه للدستور على جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما فيما يخص السلطات فقد اعتمد ذات الدستور مبدأ أحادية السلطة التنفيذية يسيطر عليها رئيس الدولة الذي ينتخبه الشعب مباشرة، بينما يتولى المجلس الوطني الذي ينتخب أعضاؤه من طرف الشعب أيضا وظيفة التشريع، ومنح هذا الدستور نظريا، مظاهر استقلالية لكل سلطة وكذا وسائل تأثير متبادلة بين الحكومة والبرلمان، فاختيار أعضاء المجلس الوطني يتم من الشعب، كما أنه يملك صلاحية إعداد قانونه الداخلي وتنظيمه وهو ما نصت عليه المادة 35 من الدستور، كما يملك المجلس الوطني سلطات مراقبة النشاط الحكومي من خلال: -الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، -السؤال الكتابي، -السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها.

كما منح نفس الدستور للمجلس الوطني صلاحية سحب الثقة من الرئيس وهو ما نصت عليه المادتين 55 و56، ومنح الدستور أيضا حصانة للنواب من أي متابعات مدنية أو جزائية تطبيقا للفصل بين السلطين التشريعية والقضائية.

أما رئيس الدولة فينتخب من طرف الشعب، ويجبر على أن يختار ثلثي أعضاء حكومته أو وزارته من بين أعضاء الحزب الطلائعي، وقد منح الدستور المذكور أعلاه وسائل للرئيس للتأثير على المجلس التشريعي "البرلمان الوحيد الغرفة آنذاك" وذلك من خلال: -إمكانية طلبه من المجلس التداول مرة ثانية حول قانون معين (م 50)، -وحتى في المبادرة باقتراح القوانين (م 36)...

وللحقيقة فإن ما يلاحظ على هذا الدستور، رغم الفصل الشكلي بين السلطات، هو: -جعله كل السلطات في تبعية تامة للحزب الواحد، -وانتصاره للمؤسسة التنفيذية على حساب المؤسسة التشريعية لاسيما في ميدان التشريع وذلك من خلال استغلال الأولى "المؤسسة التنفيذية" المادة 53 منه والتي تنص على حق رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية، ولا شك أن الواقع الممارس أثبت كل ذلك، في حين استمر العمل بالتنظيم القضائي الموروث عن المستعمر مؤقتا، إلا ما يتنافى منه مع السيادة الوطنية، وقد تميز النظام القضائي، في تلك الفترة، بالثنائية أو الازدواجية.

## الفرع الثاني- فيدستور 1976:

فيسنة 1965 وقع تصحيح ثوري (أو انقلاب عسكري كما يحلوا للبعض تسميته)، من طرف الجيش واستولى بومدين على السلطة وصار يجمع بين وظيفتي التشريع والتنفيذ لفترة، قبل أن يصدر دستور 1976 الذي لم يختلف كثيرا عن سابقه وكرس حزب جبهة التحرير الوطني كحزب وحيد ممارس للوظيفة السياسية، وحصر الوظائف الأساسية للدولة في قيادات الحزب وحدهم (م 102)، كما كرس مبدأ أحادية السلطة التنفيذية رغم أنه نص على أنه يمكن لرئيس الجمهورية تعيين وزير أول لكن هذا لا يعني الانتقال لنظام ثنائية السلطة التنفيذية وهذا لأن تعيين الوزير الأول يبقى خاضع لإرادة رئيس الدولة، كما أن الدستور لم يحدد صلاحيات الوزير الأول حال تم تعيينه، منح الدستور مرة أخرى صلاحيات واسعة لرئيس الدولة فهو يحتكر سلطة التعيين في جميع الوظائف العليا المدنية منها والعسكرية، كما أنه المسؤول عن الدفاع الوطني والقائد العام للقوات المسلحة والأمين العام للحزب (م111)، كما منح القانون مرة أخرى الحق لرئيس الجمهورية بالمبادرة باقتراح القوانين، وزاده صلاحيات أخرى تتمثل في التشريع بين فترتي البرلمان في مجالات غير محددة دستوريا، كما يمكنه طلب مداولة ثانية حول أي قانون قبل إصداره، كرس الدستور من جديد نظام المجلس الواحد في السلطة التشريعية، حيث ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني من الشعب، بعدما يقوم الحزب بترشيحهم (يرشح 3 أعضاء لكل مقعد في المجلس)،

وحدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان في المادة 151 (26 مجالا)، كما قلص من الوسائل الرقابية للسلطة التشريعية على التنفيذية وحصرها في توجيه الأسئلة الكتابية التي لا يعتبر الإجابة عنها إجباريا من طرف الحكومة (م161، 162)، كما يلاحظ أن البرلمان لم يعد بإمكانه سحب الثقة من الحكومة، على العكس من ذلك بات يمكن لرئيس الجمهورية حل البرلمان وفقا للمادة 163 من الدستور، أما السلطة القضائية فقد شهدت دسترة المجلس الأعلى<sup>(1)</sup> كهيئة مقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم وعرفت الجزائر وحدة القضاء منذ 1965 حينما تم نقل اختصاص المحاكم الإدارية نحو غرف إدارية في المحاكم العادية بموجب الأمر 65-278.

## الفرع الثالث- فيدستور 1989:

<sup>1</sup>أنشئ المجلس الأعلى بموجب الأمر 63-218 الصادر سنة 1963.



جاء هذا الدستور بعد أزمة وغضب شعبي كبيرين، وضغوطات سياسية في الداخل والخارج، ليميط اللثام عن حالة سياسية جديدة، انتهى فيها احتكار المشهد السياسي من طرف حزب الشرعية الثورية نحو تعددية حزبية ساهمت في ظهور الكثير من الأحزاب السياسية، ضف لهذا قام بتغييرات على مستوى مؤسسات الدولة، فالمؤسسة التنفيذية باتت ثنائية باستحداث منصب رئيس الحكومة الذي يختص رئيس الجمهورية بتعيينه وإنهاء مهامه (م 5/74).

ويقدم رئيس الحكومة برنامج عمل حكومته لمجلس الوزراء (الذي يرأسه رئيس الجمهورية من جهة) وللبرلمان من جهة أخرى، وحال رفض البرلمان برنامج الحكومة يستقيل رئيس الحكومة ويتم تعيين رئيس حكومة جديد من طرف رئيس الدولة.

إن رفض البرلمان من جديد برنامج عمل الحكومة يؤدي به إلى الحل وجوبا (م 78)، يمكن لرئيس الحكومة المبادرة باقتراح القوانين، كما يملك رئيس الجمهورية حق المطالبة بقراءة أو مداولة ثانية حول قانون ما قبل إصداره (م 118).

كما يملك أيضا حل البرلمان (م 120)، أما البرلمان فكان يتمثل في مجلس واحد يتم اختيار أعضائه من طرف الشعب عن طريق الانتخاب<sup>(1)</sup>، يملك من وسائل التأثير على المؤسسة التنفيذية أدوات لا تترتب عنها أي مسؤولية للحكومة مثل توجيه الأسئلة والاستجواب<sup>(2)</sup>،

ويملك كذلك أدوات رقابية أخرى مثل مناقشة برنامج الحكومة<sup>(3)</sup>، مناقشة بيان السياسة العامة الذي قد ينتهي بإيداع لائحة ملتصق رقابة أو لائحة سحب ثقة<sup>(4)</sup>، ويلاحظ أن المؤسس الدستوري زاد من صلاحيات البرلمان الرقابية على المؤسسة التنفيذية لكن بنحو شكلي للغاية لأنه لم يرقم سوى

<sup>1</sup>المادة 92 من دستور 1989.

<sup>2</sup>المواد 124-125 من دستور 1989.

<sup>3</sup>المادة 125 فقرة 2 من دستور 1989.

<sup>4</sup>تنص المادة 126 من دستور 1989 على: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة. ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقع سُبُغ (1/7) النواب على الأقل"، كما تنص المادة 127 منه على: "تتم الموافقة على ملتصق الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب. ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة" في حين تنص المادة 128 على وجوب استقالة الحكومة على الموافقة على ملتصق الرقابة".

بوضع رئيس حكومة كدرع واقى لرئيس الجمهورية الذي يبقى بعيدا عن كل التأثيرات أو المسؤوليات أمام البرلمان.

بل احتفظ بجل صلاحياته في التشريع وكذا حل البرلمان بالإضافة طبعاً لتعيين رئيس الحكومة والوزراء وعزلهم دون التقيد بأي سبب. أما المؤسسة القضائية فقد شهدت ميلاد المحكمة العليا (1) على أنقاض المجلس الأعلى، وتقديم ضمانات دستورية للقضاة لممارسة عملهم دون ضغوط (2).

#### الفرع الرابع- في دستور 1996:

أهم جديد أتى به هذا الدستور على مستوى السلطة التشريعية هو نظام المجلسين حينما نص على إنشاء مجلس الأمة، كغرفة ثانية للبرلمان (م98)، كما نص على ازدواجية القضاء وإنشاء مجلس الدولة كجهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، أما من جهة المؤسسة التنفيذية فقد استمر العمل بالثنائية أو الازدواجية في هرمها ولو أنها ثنائية بقيت تحمي رئيس الجمهورية من أي مساءلة، إلا أنها، في مقابل ذلك، مكنت رئيس الحكومة من حيابة سلطات كثيرة في التنظيم والإدارة والتعيين بمراسيم تنفيذية في مختلف الوظائف العليا. ويملك رئيس الجمهورية صلاحيات أخرى للتأثير على البرلمان هي: -الحق في حل المجلس الشعبي الوطني (م129)، -ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون (م125)، -ممارسة التشريع بأوامر حال شغور البرلمان وبين دورتيه (م124). ويملك البرلمان مناقشة برنامج الحكومة، مناقشة بيان السياسة العامة الذي قد ينتهي بلائحة سحب ثقة أو إيداع ملتمس للرقابة (م135)، كما يملك توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية للحكومة (م134).

ويلاحظ مرة أخرى أن البرلمان مكبل اليدين فيما يخص مناقشة مخطط عمل الحكومة لأنه حال رفضه له مرتين يتم حله وجوبا، كما أنه لا يملك سلطة محاسبة رئيس الجمهورية الذي يبقى في مركز دستوري مميز جدا. رغم أن دستور 1996، نص على إنشاء محكمة عليا للدولة لمحاكمة رئيس الجمهورية عند ثبوت الخيانة العظمى، وكذا محاكمة رئيس الحكومة عن الجنايات والجناح المرتكبة من قبله أثناء تأدية مهامه. أما السلطة القضائية، على الرغم من أنها قد عرفت إنشاء مجلس الدولة كهيئة

<sup>1</sup>المادة 143 من دستور 1989

<sup>2</sup>المادة 139 من دستور 1989.

مقومة لعمل الجهات القضائية الإدارية<sup>(1)</sup> وكذا محكمة التنازع للفصل في تنازع الاختصاص بين جهة قضائية عادية وأخرى إدارية<sup>(2)</sup> فلا تزال بعيدة عن الاستقلالية المرجوة خاصة وأن رئيس الجمهورية بقي هو من يرأس المجلس الأعلى للقضاء ويعين القضاة ويرقيهم وينهي مهامهم ويستبدل العقوبات ويخفضها ويصدر العفو الرئاسي...

#### الفرع الخامس - فيتعدیل 2008:

الجديد الذي أتى به هذا التعديل على مستوى السلطة التنفيذية هو منح الرئيس حق الترشح لعدد غير محدود من العهديات بعدما كان مقيدا بعهدتين فقط، وهذا ما نصت عليه المادة 74 منه، إلى جانب استحداث منصب الوزير الأول عوضا عن رئيس الحكومة مع تقليص صلاحياته وحرمانه من الهيئات والمؤسسات والوكالات التي كانت تابعة لوصايته.

وإذا كان هذا التعديل يبدوا لأول وهلة، شكليا لأن الرئيس احتفظ بحق تعيين الوزير الأول وعزله وكذا تعيين نواب الوزير الأول والوزراء وعزلهم...، وما يدعم ذلك ما ذهب إليه المادة 6/77 حينما نصت على أن الوزير الأول يرأس مجلس الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية، خاصة وأن شيئا لم يتغير فيما يتعلق بالآليات الرقابية للبرلمان على عمل الحكومة، فإنه، خلافا لذلك، تعديل قد مس فعلا بالتوازن الداخلي في السلطة التنفيذية "بين رئيس الجمهورية والوزير الأول وكان على رئيس الجمهورية أن يعرضه على الشعب لاستفتاءه فيه وليس على البرلمان فقط بحجة عدم تأثيره على التوازن بين السلطات؟

#### الفرع السادس - فيتعدیل 2016:

لقد جاء هذا التعديل بالكثير من المستجدات، منها: -استحداث مؤسسات استشارية جديدة عدة سبق التطرق لها، -استشارة الأغلبية البرلمانية من طرف رئيس الجمهورية لدى تعيينه للوزير الأول (م91)، -العودة من جديد لقاعدة العهدين فقط فيما يخص الترشح لرئاسة الجمهورية، -إضافة بعض الشروط الجديدة للترشح للرئاسيات (نصت عليها المادة 87 من الدستور) وهي:

<sup>1</sup>المادة 152 من دستور 1996 المثبتة أو المؤكدة بموجب المادة 171 من الدستور الحالي.

<sup>2</sup>المادة 152 من دستور 1996 المثبتة أو المؤكدة بموجب المادة 171 من الدستور الحالي.

الجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح وعدم امتلاكه جنسية أخرى، وكذا الجنسية الأصلية لوالديه، إضافة لذلك إثبات الإقامة 10 سنوات بالجزائر على الأقل قبل إيداع الترشح، -فتح المجال للنقاضي على درجتين في مواد الجنايات (1)، هذا فيما يتعلق بالسلطة القضائية، أما فيما يخص مستوى التوازن بين السلطات فلم يتغير أي شيء كذلك.

وعموما يمكن القول بأن من أهم التعديلات التي جاء بها دستور سنة 2016 ما يلي:

-التأكيد على تبني النظام الديمقراطي القائم على علوية الدستور والتداول السلمي على السلطة وكفالة الحقوق والحريات، و-مراقبة السلطات والفصل بينها(2). -توسيع قاعدة الحقوق والحريات، بإدخال حقوق جديدة: -الحق في الثقافة، -الحق في البيئة، -المناصفة بين النساء والرجال، -حماية حقوق الأجيال القادمة. -الاعتراف بحقوق الأحزاب السياسية والمعارضة البرلمانية، -تمكين أعضاء البرلمان والمتقاضي من إخطار المجلس الدستوري والدفع بعدم الدستورية. وخاصة خاصة دسترة الوقاية من الفساد ومكافحته لأول مرة ضمن الوثيقة القانونية السامية للدولة "الدستور" (3).

والغريب في هذا التعديل رغم أنه قد مس، فعلا ومرة أخرى، بالتوازنات سواء بين السلطات أو داخل السلطة التنفيذية ذاتها، فقد عرضه رئيس الجمهورية على البرلمان وليس على الاستفتاء الشعبي؟

### المطلب الثاني - خصائص ومميزات الفصل بين السلطات في الجزائر

هناك شبه اتفاق بين المختصين الجزائريين لاسيما في مجال القانون الدستوري بأن النظام السياسي الجزائري، وخاصة في ظل الدستور الحالي والذي سبقه، يتميز بثنائية أو ازدواجية السلطات الثلاث(4): -السلطة التنفيذية: (رئيس جمهورية ووزير أول)، -السلطة التشريعية: (مجلس شعبي وطني ومجلس أمة)، -السلطة القضائية: (قضاء عادي وقضاء إداري). وبما أن السلطات الثلاث هي المعنية هنا أكثر من غيرها بالوقاية من الفساد ومكافحته، فإن الأسئلة المثارة في هذا الصدد هي: "فيم تتمثل هذه السلطات وما هو دور كل منها في مكافحة الفساد؟، هل هناك علاقة بينها؟، وعلى أي أساس؟، هل على أساس الفصل المرن المتوازن أم على أساس الفصل الجامد المطلق؟، وما مدى

<sup>1</sup>المادة 2/160 من الدستور الحالي.

<sup>2</sup>لاسيما المادة 15 من الدستور الحالي فضلا عما ورد في ديباجة هذا الدستور.

<sup>3</sup>المادتان 202 و 203 وكذلك المادة 9 (الفقرة الأخيرة) من الدستور الحالي.

<sup>4</sup>للمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع الباب الثاني بفصوله الثلاثة والمادة 15 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر رقم 2016/14 المتضمن تعديل الدستور الحالي، فضلا عما ورد في ديباجة هذا الدستور.

فعالية الآليات المسخرة لذلك لاسيما في حماية المجتمع والاقتصاد والدولة ككل من هذه الآفة؟. ذلك وغيره ما سنستعرضه في ثلاثة فروع على النحو التالي:

### الفرع الأول - السلطة التنفيذية:

يمارسها رئيس الجمهورية والوزير الأول

#### البند 1- رئيس الجمهورية:

ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري: (م 85)؛ مدة العهدة 5 سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة (م 88)، يتولى صلاحيات واسعة أهمها:

- القيادة العليا للقوات المسلحة،

- مسؤولية الدفاع الوطني،

- تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها،

- تعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وإنهاء مهامه،

- استفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية،

- توقيع المراسيم الرئاسية،

- إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها،

- تسليم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية (م 91، 92).

- يعين الوزراء بعد استشارة الوزير الأول،

- يصدر القوانين ويعترض عليها، ويشرع بأوامر (م 142)،

- يحل المجلس الشعبي الوطني (م 147)

- يبرم المعاهدات ويصادق عليها (م 149، 150)،

فبالنسبة للتشريع بالأوامر تنص المادة 142 من الدستور الحالي على ما يلي:

"الرئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال

العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة

. ويعرض رئيس الجمهوريّة النصوص التي اتخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق

عليها. تُعدّ لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

- يرأس مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للقضاء والمجلس الأعلى للأمن،

- يعين في المناصب والوظائف العليا، المدنية والعسكرية الدولة،

- يعلن حالات الظروف الاستثنائية، والحرب (م 105-111)، والتي يوقف العمل خلالها بالدستور ويتولى جميع السلطات.

- يوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم وغيرها من الاتفاقيات والمعاهدات ويتلقى رأي المجلس الدستوري بشأنها (م 111).

- يمارس السلطة التنفيذية في المسائل غير المخصصة للقانون (م 143).

- يخطر المجلس الدستوري (م 186، 187 فقرة 2)،

- يتلقى كل سنة تقريرا من مجلس المحاسبة (م 192 فقرة 3).

- يستشير المجلس الأعلى للشباب (م 200)

**البند 2- الوزير الأول:** طبقا للمواد 93، 94، 97، 98، 99، 136، 138، 143 فقرة 2 وغيرها من الدستور فإن الوزير الأول، الذي يعينه رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، جملة من الضوابط والصلاحيات والمهام التي يمكن إجمالها كما يلي:

- يرأس اجتماعات الحكومة، ويوزع الصلاحيات بين أعضائها مع احترام الأحكام الدستورية،

- ينفذ وينسق مخطط عملها الذي صادق عليه مجلس الوزراء ثم البرلمان بغرفتيه "المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"،

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،

- يوقع المراسيم التنفيذية (بعد موافقة رئيس الجمهورية)،

- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 من الدستور،

- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية،

- مسئول مسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية والبرلمان "المجلس الشعبي الوطني خاصة"،

- المبادرة بمشاريع القوانين (م 136)،

- طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء المتكونة من أعضاء في كلتا غرفتي البرلمان في حالة حدوث خلاف بينهما حول نص قانوني ما (م 138)،

- تطبيق القوانين كميدان يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود له (م 143 فقرة 2)،
  - يخطر المجلس الدستوري (م 187)،
  - يستشير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (م 204 فقرة 2)،
  - يتلقى كل سنة تقريرا من مجلس المحاسبة (م 192 فقرة 3).
- الفرع الثاني - البرلمان:

سوف نتطرق إلى تكوينه واختصاصاته وعلاقته بالحكومة

### البند 1-تكوينه:

يتكون البرلمان من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (م 112)؛ ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري (م 119)؛ بينما ينتخب ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر ويعين الثلث الباقي من قبل رئيس الجمهورية (م 118)؛

البند 2-اختصاصاته: يقوم البرلمان بعدة اختصاصات من أهمها:

التشريع: بقوانين عادية وعضوية (م 140 و 141)؛

الرقابة: على عمل الحكومة (م 113).

### البند 3-العلاقة بين البرلمان والحكومة

تقوم هذه العلاقة أصلا على التعاون والتأثير المتبادل؛

#### 1. مجالات التعاون: مشاركة متبادلة في الاختصاصات؛

\*السلطة التنفيذية: تشريع رئيس الجمهورية بأوامر، واقتراح مشاريع القوانين من قبل الوزير الأول...؛

\*السلطة التشريعية: تصادق على قانون المالية وعلى المعاهدات، وتفتح نقاشا حول السياسة

الخارجية...

#### 2. التأثير المتبادل:

- حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية؛
- المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني؛
- تتقرر المسؤولية السياسية للحكومة بالوسائل التالية:
- عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة؛
- تصويته على ملتمس رقابة بأغلبية الثلثين؛

- عدم التصويت بالثقة لصالح الحكومة بطلب من الوزير الأول (معناه سحب الثقة منه)؛
- في الحالات الثلاث يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.
- 3. وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى على عمل الحكومة
  - توجيهها لأسئلة الشفوية والكتابية لأعضاء الحكومة (م 152)؛
  - استجواب الحكومة حول قضايا الساعة (م 151)؛
  - تشكيل لجان برلمانية للتحقيق في القضايا ذات الأهمية الوطنية (م 180)؛
  - تشكيل بعثات إعلامية مؤقتة حول مواضيع محددة (م 134)؛
  - استماع اللجان الدائمة بغرفتي البرلمان لأعضاء الحكومة (م 151)؛
- البند 4 • حقوق المعارضة البرلمانية: للبرلمان حقوق عديدة نصت عليها المادة 114 من الدستور الحالي (دستور 2016) بقولها: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لاسيما منها:
  - حرية الرأي والتعبير والاجتماع؛
  - الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان؛
  - المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية؛ المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة؛
  - تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان؛
  - إخطار المجلس الدستوري، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان؛
  - المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.
- تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان، جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة".
- البند 5 • حقوق الأحزاب السياسية: للأحزاب السياسية حقوق عديدة نصت عليها المادة 53 من الدستور الحالي (دستور 2016) بقولها: "تستفيد الأحزاب السياسية المعتمدة دون أي تمييز، من الحقوق التالية على الخصوص:
  - حرية الرأي والتعبير والاجتماع؛
  - حيز زمني في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيلها على المستوى الوطني؛
  - تمويل عمومي، عند الاقتضاء، يرتبط بتمثيلها في البرلمان كما يحدده القانون؛
  - ممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني من خلال التداول الديمقراطي وفي إطار أحكام هذا الدستور.

#### الفرع الثالث - السلطة القضائية والتنظيم القضائي



البند 1-السلطة القضائية:

السلطة القضائية مستقلة، وتُمارَس في إطار القانون (م156)، وهي تحمي المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية (م157).

البند 2-التنظيم القضائي:

يقوم على الازدواجية: قضاء عادي وقضاء إداري، وتمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم (م 171)، بينما يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية (م 171).

وتضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون (م 171).

وتفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري (م 171).

هذا، وإذا كان ثمة من يعتقد بأنه رغم كل ما سبق شرحه تبقى بعض الأسئلة السالف ذكرها مطروحة، ومنها: "بأي نوع من الفصل بين السلطات أخذت الجزائر؟، أي هل أخذت بالفصل الجامد أم بالفصل المرن؟ مستندا في ذلك على أن السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية والقضائية)، إما أن تكون منفصلة أو مستقلة عن بعضها البعض استقلالا "تاما" جامدا، كاملا ومطلقا أو استقلالا "متوازنا" مرنا جزئيا ونسبيا. وهو ما يعرف بـ "فصل السلطات".

وللإجابة على ذلك، لا بد من مراجعة أولا مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، مظاهره وتطبيقاته في الأنظمة المقارنة بصفة عامة، وثانيا مفهوم هذا المبدأ، مظاهره وتطبيقاته في الجزائر بصفة خاصة، وذلك من خلال المطلبين السابقين والذين سخرناهما لذلك.

# الفصل الثاني: السلطة التنفيذية ودورها في مكافحة الفساد

## المبحث الأول- مفهوم السلطة التنفيذية وأنواعها

المطلب الأول- مفهوم السلطة التنفيذية

المطلب الثاني- أنواع السلطة التنفيذية

المطلب الثالث- الحكومة

## المبحث الثاني- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطات

### والهيئات الأخرى

المطلب الأول- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

المطلب الثاني- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية

المطلب الثالث- علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس

الدستوري وبالهيئات الأخرى

## المبحث الثالث- دور السلطة التنفيذية في مكافحة

### الفساد

المطلب الأول- دورها من خلال برنامج وتعليمات رئيس الجمهورية

المطلب الثاني- دورها من خلال المخطط عمل الحكومة

وفي بعض الآليات المؤسساتية

يتمحور النظام الديمقراطي حول الدستور حيث تمارس الحكم ثلاث سلطات أساسية وهي: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية<sup>(1)</sup>. كما لا يقتصر المجتمع الديمقراطي السليم على هيئات الحكم وحسب، إنما يضم عدداً من القوى الفاعلة أهمها: الأحزاب السياسية، المجتمع المدني، والإعلام. هذا بصفة عامة، لكن عادة ما يتفق فلاسفة القانون وعلماء الاجتماع ورجال الفقه على أن الدولة الديمقراطية كثيراً ما تعمل بواسطة ثلاث سلطات حكم هي: -السلطة التنفيذية، - السلطة التشريعية، -السلطة القضائية.

ويكاد هؤلاء أن يتفقوا أيضاً على أن السلطة التنفيذية تتشكل من جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين وبهذا المعنى فإنها تشمل رئيس الدولة والحكومة (رئيس الوزراء، والوزراء)، وجميع الموظفين من جميع الدرجات والمستويات. مقدرين بأن السلطة التنفيذية عادة ما يتم تنظيمها في صورة وزارات، تخصص كل منها بفرع معين من فروع نشاط الدولة فهناك مثلاً وزارات للخدمات مثل وزارات الصحة والتربية والتعليم والزراعة والصناعة والتجارة ووزارات سيادية مثل الدفاع والخارجية والداخلية والعدل.

\*للعلم فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد خصص باباً كاملاً لهذه السلطات هو الباب الثاني تحت عنوان "تنظيم السلطات" جزأه إلى ثلاثة فصول، حيث أفرد الأول للسلطة التنفيذية، وكرس الثاني للسلطة التشريعية، في حين سخر الثالث للسلطة القضائية.

وسوف نعالج موضوع الفصل الثاني هذا من خلال التطرق أولاً لمفهوم السلطة التنفيذية وأنواعها، وثانياً لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطات الأخرى، وثالثاً لدور السلطة التنفيذية في محاربة الفساد، على أن يتم سرد كل ذلك وغيره عبر المباحث الآتية:

<sup>1</sup>المزيد من التفصيل في موضوع هذه السلطات الثلاث مجتمعة وخاصة بالنسبة للدستور الجزائري، راجع: -المواد 84-111 والمواد 112-155 والمواد 156-177 والمواد 178-181 والمادتان 202 و203 وغيرها من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016. وكذلك: -بن عبيد عبد الحفيظ، مبدأ المشروعية وممارسة السلطة في ضوء الدستور والتشريع، منشورات بغدادية، ط1، 2013 ص ص 67-76 و ص ص 87-123. -رافع ابن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس: الإطار التاريخي-النظام الحالي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2009، ص ص 131-303 و ص ص 304-379. -غريبي فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص ص 67-70. -أحمد عبد الحميد الخالدي، المرجع السابق، ص ص 67-103. -ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص ص 6-14. -بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، 1992، ص ص 59، 97، 111، 137.

### المبحث الأول- مفهوم السلطة التنفيذية وأنواعها

رأينا في الفقرات السابقة أن هناك شبه اتفاق بين رجال الفقه الدستوري على أن السلطة التنفيذية تتشكل من جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين وبهذا المعنى فإنها تشمل رئيس الدولة والحكومة (رئيس الوزراء، والوزراء)، وجميع الموظفين من جميع الدرجات والمستويات. مقدرين بأن السلطة التنفيذية عادة ما يتم تنظيمها في صورة وزارات، تخصص كل منها بفرع معين من فروع نشاط الدولة فهناك مثلا وزارات للخدمات مثل وزارات الصحة والتربية والتعليم والزراعة والصناعة والتجارة ووزارات سيادية مثل الدفاع والخارجية والداخلية والعدل.

وعملا بالقواعد والآليات المتبعة في منهجية البحث العلمي سنعالج موضوع هذا المبحث من خلال التطرق أولا لمفهوم السلطة التنفيذية عموما وثانيا لأنواعها، وثالثا للحكومة، مفهوما، أنواعا، صلاحيات ومهام وآليات عمل وعلاقاتوظيفية بصفة خاصة، على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره عبر المطالب الثلاثة الآتية:

#### المطلب الأول - مفهوم السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية هي، في الاستعمال، ذلك الفرع من الحكومة المسئول عن تنفيذ السياسات والقواعد التي يضعها المجلس التشريعي. وهكذا فإنها تضم في عضويتها رئيس الحكومة (رئيس الوزراء أو المستشار أو رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية). وزملاء ذلك الرئيس من الوزراء والإدارة السياسية الدائمة أو المعينة سياسيا والدوائر من مثل الشرطة والقوات المسلحة. يحكم قادة الحكومات الديمقراطية بموافقة مواطنيهم. ولا يستمد مثل هؤلاء الزعماء قوتهم لأنهم يسيطرون على جيوش أو ثروة اقتصادية، بل لأنهم يحترمون الحدود المفروضة عليهم من قبل الناخبين في انتخابات حرة ونزيهة. \*يقوم المواطنون في المجتمع الديمقراطي، عن طريق الانتخابات الحرة، بمنح السلطات لزعمائهم كما هي محددة في القانون. وتقسم السلطة في الديمقراطية الدستورية بحيث تقوم السلطة التشريعية بسن القوانين وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذها وتطبيقها، وتقوم السلطة القضائية بالعمل بصورة مستقلة. \*والقادة الديمقراطيون ليسوا دكتاتوريين منتخبين أو "رؤساء لمدى الحياة". وهم يخدمون في مناصبهم لفترات محددة ويقبلون بنتائج الانتخابات الحرة، حتى لو أن ذلك يعني فقد السيطرة على الحكومة.

وتحدد السلطة التنفيذية في الديمقراطيات الدستورية بصورة عامة بثلاث طرق: بنظام رقابة وتوازن يفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة القومية، وبالفدرالية التي تقسم السلطات بين الحكومة القومية وبين حكومات الولايات والحكومات المحلية، وبوجود ضمانات دستورية للحقوق الأساسية. وتحدد السلطة التنفيذية على المستوى القومي بالسلطة الدستورية المخولة للسلطة التشريعية ومن قبل سلطة قضائية مستقلة. وتنظم السلطة التنفيذية في الديمقراطيات الحديثة بصورة عامة بواحدة من طريقتين: النظام البرلماني أو الرئاسي. ويشكل حزب الأغلبية في السلطة التشريعية في النظام البرلماني السلطة التنفيذية للحكومة برئاسة رئيس للوزراء. وليس هناك تمييز كلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، حيث أن رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء يتم استقطابهم من البرلمان. وتكون المعارضة السياسية في مثل هذه الأنظمة الوسيلة الرئيسية للحد من أو ضبط سلطة السلطة التنفيذية. ويتم انتخاب الرئيس في النظام الرئاسي بشكل منفصل عن انتخاب أعضاء السلطة التشريعية.\* ويتمتع الرئيس والسلطة التشريعية في النظام الرئاسي بقواعد سلطاتهما ودوائرهما الانتخابية السياسية بحيث يقوم كل منهما بمراقبة وموازنة الآخر. لا تستدعي الدول الديمقراطية من حكوماتها أن تكون ضعيفة، بل أن تكون محدودة. وبالتالي فإن الدول الديمقراطية قد تكون بطيئة في التوصل إلى اتفاق حول القضايا القومية، ولكن حين تفعل ذلك فإن زعماءها يتصرفون بسلطة وثقة كبيرتين. ويتصرف الزعماء في دولة ديمقراطية في جميع الأوقات ضمن حكم القانون الذي يحدد ويقيد سلطتهم. والسلطة التنفيذية هي الهيئة المخول لها تطبيق القوانين ووضع سياسة الدولة<sup>(1)</sup>.

وتختلف صلاحيات وهيكل المؤسسة التنفيذية حسب النظام السياسي السائد في الدولة فقد تكون ثنائية حين يتعلق الأمر بالنظام البرلماني حيث يكون على رأس المؤسسة التنفيذية وزير أول أو رئيس حكومة بجانب رئيس الدولة، وقد تكون أحادية حينما يتعلق الأمر بالنظام الرئاسي حيث يكون

<sup>1</sup> سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج2، ط12، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص11.

على رأس المؤسسة التنفيذية شخص واحد هو الرئيس أو الملك<sup>(1)</sup>. وهو الأمر الذي سنفصله من خلال المبحث الثاني، الآتي:

### المطلب الثاني - أنواع السلطة التنفيذية

ذكرنا آنفاً بأن السلطة التنفيذية قد تكون ثنائية حين يتعلق الأمر مثلاً بالنظام البرلماني حيث يكون على رأس هذه السلطة وزير أول أو رئيس حكومة بجانب رئيس الدولة وهو ما سنخصص له الفرع الأول، وقد تكون أحادية حينما يتعلق الأمر مثلاً بالنظام الرئاسي حيث يكون على رأس السلطة التنفيذية شخص واحد هو الرئيس أو الملك وهو ما سنسخر له الفرع الثاني، على أن نستعرض كل ذلك وغيره بالنحو التالي:

### الفرع الأول - السلطة التنفيذية في الأنظمة غير البرلمانية:

في هذه الأنظمة تتركز السلطة التنفيذية في يد الرئيس أو الملك، الذي قد يحصل على منصبه بحكم الوراثة في الأنظمة الملكية، أو بآليات دستورية مثل الاقتراع العام المباشر والسري أين يتم اختيار الرئيس مباشرة من طرف الشعب، أو قد يتم اختيار الرئيس عن طريق ممثلي الشعب في البرلمان كما هو الحال في اليونان، أو عن طريق هيئة الناخبين مثلما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

في النظام الملكي المطلق تكون السلطة في يد الملك لا يمارسها سوى من يسمح له هو بذلك، أما في الملكيات الدستورية فالسلطة بيد الشعب يمارسها عن طريق ممثليه اللذين يختارهم<sup>(2)</sup>.

بينما في الأنظمة غير الملكية، ففي النظام الرئاسي هناك قدر كبير من الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويقل التداخل بينهما فالرئيس الذي تتركز في يده السلطة التنفيذية لا يحق له حل البرلمان

<sup>1</sup> سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 12، 13. منصور مولود، مرجع سابق، ص 25-30. وكذلك: بن عبيد عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 67-76 و 87-123. رافع ابن عاشور، المرجع السابق، ص 131-303، 304-379. -غريبي فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 67-70. -أحمد عبد الحميد الخالدي، المرجع السابق، ص 67-103. -ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 6-14. -بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، ص 59، 97، 111، 137. وكذلك مراجعة: -المواد 84-111 والمواد 112-155 والمواد 156-177 والمواد 178-181 والمادتان 202 و203 وغيرهما من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14/2016.

<sup>2</sup> سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 12، 13. منصور مولود، مرجع سابق، ص 25-30.

ولا دعوته للانعقاد أو إنهاء دورته، بينما لا يجوز للبرلمان توجيه أسئلة أو استجابات للحكومة، كما لا يمكن الجمع بين وظيفة في البرلمان والحكومة<sup>(1)</sup>، بينما في الأنظمة شبه الرئاسية تكون للوزارة قدر من الصلاحيات في المؤسسة التنفيذية بجانب رئيس الدولة وتكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، بينما في الأنظمة الدكتاتورية تتركز جميع السلطات في يد الرئيس فهو المشرع والمنفذ والمطبق وهو الذي يقوم بتوزيع قدر ضئيل من السلطات على مساعديه في الحكم اللذين يتم تعيينهم دون استشارتهم وليس لهم حق الاستقالة<sup>(2)</sup>.

ورغم ما سلف ذكره فيما يخص طبيعة المؤسسة التنفيذية في الأنظمة غير البرلمانية فإن الأمثلة الواقعية تثبت لنا بأن اختصاصات السلطة التنفيذية قد تتعدى في كثير من الأحيان الاختصاص التنفيذي (وبالأخص في الدول المتخلفة) ففي الحالات غير العادية قد تشارك المؤسسة التنفيذية البرلمان في التشريع، كما قد تملك الحق في حله وكذا الاعتراض على التشريعات التي سنها.

### الفرع الثاني - السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية:

في هذه الأنظمة تقوم السلطة التنفيذية على الازدواجية أو الثنائية في السلطة مع تواجد وزير أول أو رئيس حكومة بجانب رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية الذي لا يملك صلاحيات كبيرة لأن جل الاختصاصات ذات الصلة بالمجال التنفيذي معهودة للوزير الأول والوزراء. ذلك ما سنعرضه في البندين التاليين:

#### البند الأول - رئيس الدولة:

يلعب رئيس الدولة "الملك أو الملكة" هنا دوراً أساسياً ومهما في استقرار النظام والمجتمع برمته نظراً لترفعه عن التنافس السياسي والحزبي، كما يقوم بسن الأوامر وإصدار القوانين المصوت عليها من طرف البرلمان، وإبرام المعاهدات الدولية، وإعلان حالة الحرب وعقد السلم، وكذا حل البرلمان ودعوته للانعقاد<sup>(3)</sup>.

#### البند الثاني - الحكومة أو الوزارة

<sup>1</sup> سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 12، 13. منصور مولود، مرجع سابق، ص 25-30.  
<sup>2</sup> سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 12، 13. منصور مولود، مرجع سابق، ص 25-30.  
<sup>3</sup> سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 17 و 18. منصور مولود، مرجع سابق، ص 25-30.

لقد اختلف الفلاسفة ورجال الفكر وعلماء الاجتماع وفقهاء القانون بشأن مفهوم وتعريف الحكومة، فهناك من عرفها بأنها: "ذلك الفرع من الدولة المسؤول على تنفيذ السياسات والقواعد التي يضعها البرلمان "السلطة التشريعية". وهناك من عرفها على أنها: "شكل من أشكال ممارسة السلطة في المجتمعات"<sup>(1)</sup>.

ويمكن القول أن هناك حكومة لأي مجموعة سواء كانت رسمية أو غير رسمية، كالعائلة والنادي والنشاط التجاري واتحاد العمل، إلا أننا نطلق كلمة حكومة عادة على الحكومة العامة، كحكومة أمة أو دولة أو ولاية أو محافظة أو مدينة أو قرية. وتعد الحكومة من أقدم المؤسسات السياسية في العالم، إذ منذ أقدم العصور كانت المجتمعات بحاجة إلى حكام ومنفذين لإدارة المجتمعات الإنسانية.

للعلم فإن هذه الرسالة لا تناقش أساساً إلا مدى فعالية دور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد، ولو أن طبيعة وسلطات الحكومات العامة. وتأثر أي نشاط إنساني بنوع السلطة الموجودة في جوانب مهمة منه. كلها مواضيع تفرض نفسها، خاصة وأن معظم علماء السياسة والاجتماع ورجال الفقه القانوني المختصين في دراسة الحكومات يعتقدون أن الحكومة يجب ألا تدرس على انفراد، بل يجب الإلمام كذلك بشيء من الأنثروبولوجيا (علم الإنسان) وعلم الاقتصاد والتاريخ والفلسفة والعلوم والاجتماع...

لذلك وجب على كل قارئ مهتم الرجوع للدراسات والمقالات والبحوث المتعلقة بتلك الموضوعات وتمحيصها عند قراءتها.

وتتظم السلطة التنفيذية في الديمقراطيات الحديثة بصورة عامة بوحدة من طريقتين: إما على أساس النظام البرلماني أو على أساس النظام الرئاسي.

وعادة ما تتكون السلطة التنفيذية "التي قد تأخذ وصف الحكومة"، في الكثير من الأنظمة السياسية ومنها النظام السياسي الجزائري، من رئيس الدولة والوزير الأول بالإضافة إلى مجموعة من الوزراء، حيث يقوم الوزير الأول - الذي قد يكون من الأغلبية البرلمانية - برسم السياسة العامة للدولة،

<sup>1</sup>: سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 17 ، 18. -منصور مولود، مرجع سابق، ص 25- 30.



كما يقوم الوزراء اللذين قد يتم اختيارهم من بين أعضاء البرلمان بمساعدته، ويكون كل من الوزير الأول والوزراء مسؤولين مسؤولية مركبة أو مزدوجة أولاً أمام رئيس الدولة الذي هو من يعينهم وينهي مهامهم، وثانياً أمام البرلمان الذي هو من يراقب نشاطهم الحكومي. وقد اعتمدت الجزائر مبدأ ازدواجية أو ثنائية السلطة التنفيذية منذ 1989 إلى 2008، حيث تم استحداث منصب رئيس الحكومة "الذي تم التخلي عنه واستبدل فيما بعد (منذ 2008 إلى الآن) بمنصب الوزير الأول" والذي يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية الذي يمتلك أيضاً سلطة عزله<sup>(1)</sup>.

فرئيس الجمهورية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016 له الكثير من الصلاحيات منها السلطة السامية والسلطة التجسيدية للدولة والأمة، فهو الذي يجسد وحدة الأمة ويحمي الدستور، ويعتبر الممثل الأول للدولة داخليا وخارجيا<sup>(2)</sup>، كما يملك صلاحيات أخرى باعتباره صاحب هذه السلطات إذ يتولى<sup>(3)</sup>:

- 1- القيادة العليا للقوات المسلحة للجمهورية،
- 2 - مسؤولية الدفاع الوطني،
- 3 - تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها،
- 4 - رئاسة مجلس الوزراء،
- 5 - تعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وإنهاء مهامه،
- 6 - توقيع المراسيم الرئاسية،
- 7 - إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها،
- 8- استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء،
- 9 - إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها،
- 10 - تسليم أوسمة الدولة نيأشيتها وشهاداتها التشريعية.

كما يحتكر رئيس الجمهورية التعيين في المناصب العليا للدولة الآتية<sup>(1)</sup>:

<sup>1</sup>المادة 5/74 من دستور 1989، والمادة 5/77 من دستور 1996.

<sup>2</sup>المادة 84 من الدستور الحالي

<sup>3</sup>المادة 91 من الدستور الحالي

- 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،
- 2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،
- 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،
- 4- الرئيس الأول للمحكمة العليا،
- 5- رئيس مجلس الدولة،
- 6- الأمين العام للحكومة،
- 7- محافظ بنك الجزائر،
- 8- القضاة،
- 9- مسؤولو أجهزة الأمن،
- 10- الولاية.

كذلك يعين رئيس الجمهورية السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، وفسح الدستور المجال أمام الرئيس للتعيين في مناصب قنصلية أخرى، بالإضافة لذلك يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول<sup>(2)</sup>.

علما بأن الدستور منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة سواء في الحالات العادية أو الغير عادية كما منحه صلاحية إعلان حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية والتعبئة العامة<sup>(3)</sup>، فضلا عن الصلاحيات الدستورية الأخرى التي مكنه منها حتى على الرغم من تداخلها مع صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية التي يمكن الخوض فيها سواء عند حديثنا عن صلاحيات واختصاصات هذه السلطة أو عن التجربة الجزائرية في ميدان الفصل بين السلطات من خلال مطالبفروع هذا المبحث.

<sup>1</sup>المادة 92 من الدستورالحالي

<sup>2</sup>المادة 93 من الدستورالحالي

<sup>3</sup>المواد 105-108 من الدستورالحالي

أما الوزير الأول فيتمتع بصلاحيات تنظيمية، فهو يعد مخطط عمل الحكومة وينسق عملها<sup>(1)</sup>، يعرض هذا المخطط على البرلمان، ويسهر على تنفيذه حال المصادقة عليه، كما يملك صلاحيات أخرى وهي<sup>(2)</sup>:

- 1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- 2 - يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،
- 3 - يرأس اجتماعات الحكومة،
- 4 - يوقع المراسيم التنفيذية،
- 5 - يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر،
- 6 - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

كما يملك صلاحية المبادرة بالقوانين<sup>(3)</sup>، تنفيذ وتنسيق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>، طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء المتكونة من أعضاء في كلتا الغرفتين لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

### المطلب الثالث-الحكومة

بصرف النظر عن المفاهيم السياسية والقانونية المختلفة للحكومة، سواء بمعناها الضيق "جزء من السلطة التنفيذية" أو بمعناها العام "نظام سياسي"، فإننا سنتناول الحكومة-بكافة معانيها- من خلال التطرق أولاً لمفهومها، ثانياً لعناصرها، ثالثاً لأنواعها، رابعاً للمسمى الوظيفي لرئيسها، خامساً لآليات عملها، وسادساً لبعض وظائفها، على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره عبر ستة فروع بالنحو التالي:

### الفرع الأول- مفهوم الحكومة

<sup>1</sup>المادة 93 من الدستور الحالي

<sup>2</sup>المادة 99 من الدستور الحالي

<sup>3</sup>المادة 136 من الدستور الحالي

<sup>4</sup>المادة 138 من الدستور الحالي

الحكومة هي مؤسسة تعد من أقدم المؤسسات السياسية في العالم. ومنذ أقدم العصور كانت المجتمعات بحاجة إلى حكام ومنفذين لإدارة المجتمعات الإنسانية، وتعرف الحكومة على أنها شكل من أشكال ممارسة السلطة في المجتمعات. ومن الممكن أن نقول أن هناك حكومة لأي مجموعة سواء كانت رسمية أو غير رسمية، كالعائلة والنادي والنشاط التجاري واتحاد العمل، إلا أننا نطلق كلمة حكومة عادة على الحكومة العامة، كحكومة أمة أو دولة أو ولاية أو محافظة أو مدينة أو قرية. هذه المقالة تناقش أساساً طبيعة وسلطات الحكومات العامة. ويتأثر أي نشاط إنساني بنوع السلطة الموجودة في جوانب مهمة منه. ولهذا السبب نجد معظم علماء السياسة المتخصصين في دراسة الحكومة يعتقدون أن الحكومة يجب ألا تدرس على انفراد، بل يجب الإلمام كذلك بشيء من الأنثروبولوجيا (علم الإنسان) وعلم الاقتصاد والتاريخ والفلسفة والاجتماع وغيره من العلوم.

### الفرع الثاني - عناصر الحكومة:

هناك عدد من العناصر الأساسية المشتركة بين جميع الحكومات وهي<sup>(1)</sup>:

**قواعد تنظيم السلوك:** لكل مجموعة من البشر ابتداء من العائلة وانتهاء بالأمة قواعد سلوك تحكم حياة أفرادها. فقد يكون هناك عرف في عائلة مثلاً يتطلب حضور جميع أفرادها في أوقات الوجبات. ومن خلال هذا العرف يتمكن أفراد العائلة من تناول الطعام مجتمعين، ثم الانتشار لشؤونهم الخاصة. فالهدف من هذا هو جعل حياة المجموعة تجري في هدوء. أما القواعد والأعراف التي تضعها مجموعة ما، فهي في حقيقتها قرارات في موضوعات تؤثر في المجموعة ككل، وترمي إلى المطالبة بأنواع معينة من السلوك أو تشجيعها، أو منع أفراد المجموعة عن أنواع أخرى.

**السيادة:** هي القوى أو السلطة العليا. فالحكومة ذات السيادة تملك سلطة استعمال القوة داخل حدودها. وظهرت على مر السنين أفكار عدة حول مصدر سيادة الحكومة العامة. ومن الأفكار التي ظهرت قديماً كمعتقدات راسخة أن الحكومة تحكم بموجب الحق الإلهي، وهو اعتقاد يرى أن الحكومة استمدت

1: -عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة من ال ج إلى ر، الجزء الثاني، صفحة 569، -غي هرميه، بيار بيرنيوم، فيليب برو وآخرين، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية/ معارضة، صفحة 193، -أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، صفحة 273، -فراس البيطار، الموسوعة السياسية والعسكرية - ج 2.

سلطتها من الله، وهي سلطة شاملة ومطلقة، وفي العصر الحديث يعد الشعب في الدول الديمقراطية هو الرئيسي ولسطة الحكومة.

**الشرعية:** هي قبول الشعب لحق الحكومة في مباشرة السلطة على أساس نتائج انتخابات الشعب لأحزاب لشغل البرلمان ويختار المواطنون أعضاء من الأحزاب لتمثيلهم في البرلمان، ويكون اختيار الشعب لهم أولاً لنزاهتهم وسمعتهم الطيبة وما هو أهم من ذلك ما يتقدمون به من برنامج للحكم في نواحي الاقتصاد والتعليم والبيئة والخارجية وغيرها.

وفي العادة يقوم حزب الأغلبية بتكوين الحكومة بتكليف من الملكة (في المملكة المتحدة) أو من رئيس الجمهورية (كما في ألمانيا)، فإذا لم يوجد حزب أغلبية يحوز على نصف عدد مقاعد البرلمان، فيمكن تكوين حكومة ائتلافية بين حزبين أو ثلاثة لتستطيع الحصول على نسبة مقاعد أكثر من 50% في البرلمان، وبذلك تضمن الحكومة تمرير ما تقره من قوانين جديدة وقرارات، ولا تستطيع المعارضة عندئذ توقيف الموافقة على القوانين الجديدة.

يعتمد النظام النيابي على التنشئة الاجتماعية للأفراد، والتشجيع على ممارسة حق الانتخاب. وبغرض أن يكون العمل البرلماني بناء تحدد دولة مثل ألمانيا طبقاً لدستورها عدد الأحزاب على أساس أن الأحزاب التي تدخل البرلمان لا بد وأن تحصل على نسبة 5% من أصوات الشعب.

**تنفيذ القانون:** قد لا يكون لقواعد السلوك اثر كبير الا إذا قام الأفراد بمراعاتها لأنه لو سمح لهم بأعمالها ومخالفتها لتوقف نشاط المجتمع وتلا ذلك سرعة انعدام القانون أو النظام. يطبع معظم الأفراد قرارات مجموعتهم برغبتهم، إلا أن بعضهم يجب اجباره على الطاعة بالتهديد بالعقوبة. كما أن الاندية والأعمال التجارية واتحادات العمل لها ضباط يقومون بالإشراف على تطبيق القوانين.

وكذلك الحال في الأمم والمدن حيث تقوم أجهزة مختصة بتطبيق القانون مثل ضباط الشرطة، ومراقبي الحركة والقضاة والجنود. ويعني التنفيذ عادة نوعاً من العقوبة توقع على من تثبت عليهم المخالفة. وكثيراً ما ستعمل تعبير تنظيم السلطة للإشارة إلى القائمين بسلطة ضبط السلوك من خلال إصدار وتنفيذ القواعد التي تحكم المجموعة.

### الفرع الثالث - أنواع الحكومات

هناك أنواع وأشكال متعددة من الحكومات، من أهمها<sup>(1)</sup>:

\* حكومة معينة: وهي الحكومة التي يعينها رئيس الجمهورية "المنتخب" في الأنظمة السياسية التي تعرف باسم الجمهورية الرئاسية، والحكومة التي يعينها الملك في الأنظمة السياسية التي تعرف باسم الملكية المطلقة، وأيضاً الحكومة التي توجد في البلدان التي تعرف أنظمتها السياسية باسم ملكية شبه دستورية، مثال على بلدان حكوماتها معينة: مصر والسعودية والكويت.

\* حكومة حزب الأغلبية: وهي الحكومة التي تكون في البلدان التي تكون الأنظمة السياسية فيها تعرف باسم الجمهورية البرلمانية، وأيضاً هذه الحكومة تتواجد في البلدان التي تكون الأنظمة السياسية فيها تعرف باسم الملكية الدستورية، وأيضاً الحكومة التي توجد في البلدان التي تعرف أنظمتها السياسية باسم جمهورية شبه رئاسية، وطريقة تشكيل الحكومة هي ان الحزب أو التحالف السياسي الفائز بأغلبية مقاعد البرلمان هو من يقوم بتشكيل الحكومة، مثال على بلدان حكوماتها حكومة حزب الأغلبية: بريطانيا

\* حكومة ائتلافية: وهي الحكومة التي تكون في البلدان التي تكون الأنظمة السياسية فيها تعرف باسم الجمهورية البرلمانية، وأيضاً هذه الحكومة تتواجد في البلدان التي تكون الأنظمة السياسية فيها تعرف باسم الملكية الدستورية، وأيضاً الحكومة التي توجد في البلدان التي تعرف أنظمتها السياسية باسم جمهورية شبه رئاسية، وطريقة تشكيل الحكومة هي انه لا يوجد حزب حصل على أغلبية في البرلمان فتشكل الأحزاب الممثلة في البرلمان حكومة ائتلافية مثال: حكومة نوري المالكي في العراق.

\* حكومة وحدة وطنية: وهي الحكومة التي تتشكل في البلدان التي جرت فيها حرب أهلية أو أزمات سياسية، فتشكل باتفاق بين كافة القوى السياسية المتصارعة أو وساطة دولية بين أطراف الصراع السياسي، مثال: حكومة محمد باسندوة في اليمن.

<sup>1</sup>: -عبد الوهاب الكيالي، المرجع السابق، ص560، -غي هرميه، بيار بيرنبوم، فيليب برو وآخريين، المرجع السابق، ص 194، -أحمد سعيفان، المرجع السابق، ص ص 273- 278، -فراس البيطار، المرجع السابق، ص ص 120 - 130.

\* حكومة عسكرية: ويكون رئيس الوزراء وجميع الوزراء من المؤسسة العسكرية، مثال على ذلك حكومة ميشال عون في لبنان التي عينها يوم 22 سبتمبر 1988.

\* حكومة انتقالية: وهي حكومة مؤقتة، تتشكل بعد سقوط نظام سياسي إما بسبب ثورة أو انقلاب عسكري أو غزو خارجي، وتتشكل إلى حين انتهاء الفترة الانتقالية، وتنتهي الفترة الانتقالية بعد اكتمال النظام السياسي الجديد، مثال على ذلك: سلطة بول بريمر في العراق والمجلس الوطني الانتقالي الليبي.

\* حكومة عميلة أو حكومة صورية: وهي الحكومة التي يشكلها المحتل لدولة ما، مثال على ذلك: حكومة فرنسا الفيشية وهي الحكومة التي شكلها الاحتلال الألماني النازي بعد أن احتل فرنسا، وحكومة علاء حسين وهي الحكومة التي شكلها صدام حسين في الكويت أثناء الاحتلال العراقي للكويت، وعرفت باسم حكومة الكويت الحرة المؤقتة في الإعلام العراقي الرسمي.

\* حكومة تصريف أعمال: تسمى بهذا المسمى الحكومة التي انتهت ولايتها "مدتها الدستورية" أو سحب البرلمان ثقته بها، فتسمى حكومة تصريف أعمال وتمارس مهامها إلى حين تشكيل حكومة جديدة، لكي لا يعاني البلد من أي فراغ سياسي، وتنتهي بعد أن تشكل الحكومة الجديدة وتستلم المهمة بدلاً عنها. \* حكومة اتحادية وهي تكون في البلدان الفيدرالية.

### الفرع الرابع - المسمى الوظيفي لرئيس الحكومة

غالباً ما يسمى رئيس الحكومة في أغلبية بلدان العالم رئيس وزراء، وبغض النظر عن حجم السلطات التي يتمتع بها مجلس الوزراء فيطلق اسم رئيس الحكومة على رئيس الوزراء، لكن هناك استثناءات بالنسبة للتسمية، فمثلاً في ألمانيا مسمى رئيس الحكومة هو المستشار، وفي تونس يكون مسمى رئيس الحكومة الوزير الأول، وفي أمريكا منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس الوزراء مدمج فيطلق عليه الرئيس الأمريكي، وفي ليبيا في عهد معمر القذافي كان مسمى رئيس الحكومة هو امين اللجنة الشعبية العامة.

الفرع الخامس - آليات عمل الحكومة

يشير مصطلح آلية عمل الحكومة (يطلق عليه في بعض الأحيان اختصارًا **MOG**) إلى الهياكل والعمليات المترابطة الخاصة بـ الحكومة، مثل مهام ومسؤولية الوزارات في الفرع التنفيذي للحكومة. ويستخدم هذا المصطلح بشكل خاص في سياق التغييرات التي يتم إجراؤها على النظم القائمة لإدارة العامة؛ حيث يتم إنشاء العناصر المختلفة لتلك الآلية. ويُعتقد أن عبارة "آلية الحكومة" نشأت على يد جون ستوارت ميل في كتابه دراسات على الحكومة التمثيلية (1861). ولقد استخدم هذا المصطلح بشكل خاص في بث إذاعي لخطاب الرئيس فرانكلين روزفلت عام 1934، معلقًا على دور إدارة الإصلاح الوطنية (NRA) في تحقيق برامج نيو ديل. ولقد اعتمد عدد من الحكومات الدولية بما في ذلك حكومات دول مثل أستراليا، وكندا، وجنوب إفريقيا والمملكة المتحدة هذا المصطلح في الاستخدام الرسمي<sup>(1)</sup>.

الفرع السادس - وظائف الحكومة

تقوم الحكومة<sup>(2)</sup> بوضع السياسات العامة التي تحضى بموافقة السلطة التشريعية موضع التنفيذ كما تختص بتطبيق القوانين، وبالنهوض بعبء الوظيفتين الإدارية والسياسية في الدولة، وقد كانت الوظيفة التنفيذية مختلطة قديماً بالوظيفتين القضائية والتشريعية، وهي، شأنها في ذلك شأن هاتين الأخيرتين، كانت تدخل في اختصاص الملوك، بناء على تفويض من الآلهة، كما كان لرجال الدين شأن أيضاً في ممارسة هذه الوظيفة، مما أدى بدوره إلى حدوث صراع مرير وطويل بين الملوك ورجال الدين. ولم تتمايز الوظيفة التنفيذية عن الوظيفتين القضائية والتشريعية تماماً، إلا مع ظهور أفكار الفقيه الفرنسي مونتسكيو Montesquieu عن الفصل بين السلطات، وتمايز كل واحدة منها عن الأخرى. تمارس السلطة التنفيذية من جانب عدد هائل من الموظفين، يملك كل منهم اختصاصات

<sup>1</sup>أنظر: -عبد الوهاب الكيالي، المرجع السابق، ص 560، -غي هرميه، بيار بيرنبوم، فيليب برو وآخرين، المرجع السابق، ص 194، -أحمد سعيغان، المرجع السابق، ص ص 273 - 278، -فراس البيطار، المرجع السابق، ص ص 120 - 130.

<sup>2</sup>للاطلاع على وظائف الحكومة أنظر على سبيل المثال: -عبد الوهاب الكيالي، المرجع السابق، ص 560-570 - غي هرميه، بيار بيرنبوم، فيليب برو وآخرين، المرجع السابق، ص ص 195 - 200، -أحمد سعيغان، المرجع السابق، ص ص 273 - 278، - فراس البيطار، المرجع السابق، ص ص 120 - 130.



معينة يمنحه إياها القانون، ويمتدح عليه التنازل عنها، أو تجاوزها، ويشكل هؤلاء الموظفون هرمًا، يكون في قمته رؤساء السلطة التنفيذية، (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، الوزراء)، وفي قاعدته أصحاب الدرجات الوظيفية الدنيا، وتوجد بين كل هؤلاء خطوط اتصال، تربط الرؤساء بالمرؤوسين، وتتمثل في الأوامر الرئاسية، وفي الإشراف والتوجيه، الذي يمارسه الرؤساء على تصرفات مرؤوسهم، كما يملك الرؤساء حق التعقيب على التصرفات التي يقوم بها هؤلاء المختصون، فيقرون ما قاموا به من تصرفات، أو يلغونها، أو يسحبونها. وللسلطة التنفيذية اختصاصات واسعة، فهي تختص أولاً بتنفيذ القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وهي في معرض ممارستها لهذا الاختصاص تقوم بإصدار اللوائح *règlements* المفسرة والمنفذة والمفصلة للقوانين،

باعتبارها أقرب للواقع، والأكثر فهماً له من السلطة التشريعية، وكذلك تختص السلطة التنفيذية بمهام حفظ الأمن الداخلي، والدفاع الخارجي، والصحة والتعليم والتخطيط والإعلام والثقافة والصناعة والتجارة، وإدارة العلاقات الدولية، إضافة إلى بعض الاختصاصات الاستثنائية التي تمنحها صلاحيات واسعة جداً في حالة الضرورة. وتتمتع السلطة التنفيذية في معرض ممارستها لاختصاصاتها، ولأنها تعمل في سبيل تحقيق الصالح العام، بامتيازات خطيرة، تسمى امتيازات السلطة العامة، والتي يأتي في مقدمتها إمكانية إصدار قرارات تنفيذية أي يمكن أن تنفذ مفاعيلها في مواجهة المخاطبين بأحكامها من دون الرجوع إلى القضاء، كما تتمتع بحق الاستملاك لضرورات المصلحة العامة مقابل تعويض عادل، وكذلك بسلطة التنفيذ الجبري، وبالسلطة التقديرية التي تمكنها من وزن الظروف التي تدفعها إلى إصدار قراراتها، وبمناسبة موضوعات قراراتها مع أسبابها.

تخضع السلطة التنفيذية لأنواع مختلفة من الرقابة، في معرض ممارستها لنشاطها، وبسبب اختصاصاتها الواسعة، وتمتعها بوسائل السلطة العامة سالفة الذكر، وهذه الرقابة على نوعين: رقابة سياسية ورقابة قضائية، وتمارس السلطة التشريعية النوع الأول من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لأن هذه السلطة تجسد الإرادة الشعبية، فهي قلب الشعب وعقله وبصره في ترجمة سياساته، وأهدافه وطموحاته، ومن ثم في مراقبة كيفية تنفيذ هذه السياسات والأهداف، وتختلف كيفية مراقبة المجالس التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية وفقاً لما ينص عليه الدستور في كل دولة على حدة. وتُمارس الرقابة القضائية من جانب السلطة القضائية، حيث يراقب القضاء القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، ويقضي ببطلانها، ومن ثم زوالها، وعدم سريانها في مواجهة المخاطبين بأحكامها،

إذا كانت مخالفة للقانون. كما يمكن للقضاء أن يحكم على السلطة التنفيذية بالتعويضات القانونية إذا ثبتت مسؤوليتها التقديرية أو التعاقدية، وذلك كله مع اختلاف جهة القضاء التي تقوم بهذه الرقابة، وفقاً للنظام القانوني والدستوري لكل دولة بذاتها.

المبحث الثاني - علاقة السلطة التنفيذية بالسلطات والهيئات الأخرى

كما أشرنا إليه أعلاه، فإن للسلطة التنفيذية نسيج ثري وقوي من العلاقات الكثيرة والمتنوعة مع السلطات والمؤسسات والهيئات الدستورية الأخرى، في الدولة أي سواء مع السلطة التشريعية بغرفتيها، أو السلطة القضائية لاسيما من خلال مجلس الدولة، أو المجلس الدستوري، أو مجلس المحاسبة أو الأحزاب السياسية أو جمعيات ومنظمات المجتمع المدني أو مع غيرها.. إلا أننا ولضرورة البحث سنقتصر، في موضوعنا هذا، على تناول بعضها فقط، من خلال ثلاثة (3) مطالب، على أن يتم استعراضها بالتفصيل التالي:

المطلب الأول - علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

المتعارف عليه أن الوظائف الأساسية في الدولة عادة ما تتولاها ثلاث (3) هيئات عامة والمتمثلة في السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية، كما أن المتداول لدى العامة والخاصة هو أن هذه الهيئات أو السلطات العامة في الدولة إما أن تقوم على أساس مبدأ الفصل المطلق أو شبه المطلق بينها أو على أساس الفصل المرن "المتوازن" القائم على التكامل والتعاون فيما بينها، وإذا كان الفصل المطلق بين السلطات المرتبط بأسماء العديد من منظري الديمقراطية [مونتيسكيو، أفلاطون، أرسطو، جون لوك...]

والمتمثل في توزيع المهام الأساسية للدولة وتقسيم وظائفها الرئيسية بين سلطاتها الثلاث "التشريعية، التنفيذية والقضائية" على أن تضطلع كل سلطة منها بالصلاحيات والاختصاصات الدستورية والقانونية المنوطة بها حصرا وتحديدا [أي دون أن تتجاوز مهامها أو تتدخل في شؤون غيرها، مع مراقبة بعضها البعض وتوقيف إحداها الأخرى إن اقتضى الأمر ذلك، عملا بمبدأ السلطة ضد السلطة قصد منع أي تعسف أو استبداد أو تسلط محتمل أو نحوه.

ذلك أن جمع السلطات في هيئة واحدة يؤدي حتما إلى التغطرس والتجبر، فطبيعة النفس البشرية عبر جميع الأزمنة والأمكنة غالبا ما أثبتت أن الاستبداد أو الاحتكار مرادف للاستئثار بالسلطة، لمبدأ الفصل بين السلطات مثل: [منع الاستبداد والتجاوزات، صيانة الحقوق والحريات وإقامة دولة القانون

والمؤسسات الدستورية على أساس تقسيم العمل وتوزيع الاختصاص] إلا أنه قد انتقد لعدة أسباب منها<sup>(1)</sup>:

1- أنه مبدأ نظري بحت، لا يمكن تطبيقه حرفيا في الميدان العملي، إذ تواجه استحالة نسبية في فصل السلطات عن بعضها لكونها تشكل أعضاء تتكامل في الجسم البشري الواحد ألا وهو الدولة.

2- أنه قد يؤدي إلى أضعاف أو تقوية سلطة ما على حساب أخرى في مباشرة وظائفها واختصاصاتها بسبب الفصل المطلق بينها على النحو المكرس لدى بعض الدول قديما وحديثا.

3- أن الغرض الأساسي منه، كان أصلا محاربة السلطان المطلق للملوك في القرن الثامن عشر والقضاء على ملكيات المستبدة، وبما أن هذا الهدف قد تحقق بانقضاء تلك النظم والملوكيات الاستبدادية، والسلطات المطلقة للحكام، فلم تعد هناك حاجة ماسة لمثل هذا المبدأ في الوقت الراهن حسب رأي البعض، مما يدفع إلى البحث عن مبدأ آخر غيره وخلافا لذلك فإن مبدأ الفصل المرين بين السلطات القائم على التوازن بين السلطات وتعاونها وتكاملها والذي يشكل نظرية من النظريات القديمة التي أسسها فقهاء القانون الدستوري أمثال: هوريو دوجي، إزمان موتيسكيو، ميشال ميامي وغيرهم بخصوص تصنيف الأنظمة السياسية وإقامة دولة القانون، دولة الحق والعدل ومراقبة السلطات العامة في الدولة... الخ والتي تقوم خصيصا على فكرتين أساسيتين هما: التوازن والتعاون أو التكامل لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يجعلها نظرية جديدة بالاستيعاب والاقتباس، وبالتفسير والنشر، وبالنظر لعلاقتها المباشرة بتنظيم سير وعمل هيئات الدولة ومؤسساتها العامة وتسيير شؤون الأمة... الخ فإنها قد تثير تساؤلات كبيرة في هذا الصدد، أولا كيف نظمت السلطات العامة في الجزائر؟ ثانيا ما هي الطبيعة القانونية لهذا التنظيم؟ أي هل نظمت على أساس الفصل المطلق بينها أم على الفصل المرين القائم على التوازن والتعاون أو التكامل فيما بينها؟ أم أنها نظمت على أسس أخرى؟

<sup>1</sup>انظر: -عقيلة خرباشي، العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص ص 13-168. -موس بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 3، 2003. -جريدة الشروق اليومي الصادرة بتاريخ 2009/08/27. -منصور مولود، مرجع سابق، ص 30.

إن الإجابة على هذه التساؤلات تقتضي منا البحث عن جميع مآثر ومظاهر الفصل بنوعيه المطلق والمرن خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكذا توازنهما وتعاونهما أو تكاملهما، في كل من الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المنصوص عليه في المادة 132 من الدستور. وفي النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على أن يتم ذلك وفقا لمنهجية سنحددها لاحقا، وقبل ذلك لزاما علينا التذكير هنا بأنه رغم التخلي الواضح للمؤسس الدستوري الجزائري عن نمط الوظائف في تنظيم الهيئات العامة في الدولة [التشريعية، التنفيذية والقضائية] الذي كان سائدا في الماضي بمقتضى نصوص دستوري 1963، 1976 والعمل بنمط جديد، مغاير تماما للنظام السابق، نمط يفصل فصلا مرنا لا مطلقا كما سيجب فيما بعد، بين هذه الهيئات. ويعتبرها بل يجعلها فعلا سلطات عامة مستقلة عن بعضها طبقا للنمط الحديث المعمول به في تنظيم السلطات لدى كثير من دول العالم، خاصة في وقتنا الراهن ألا وهو نمط الفصل المرن بين السلطات العامة، انطلاقا من الباب الثاني، المادتين 138 و129 من دستوري 1989، 1996 على التوالي، ورغم التطورات الأخرى الحاصلة على مستوى النظام السياسي القائم على الديمقراطية والتعددية الحزبية وحرية الرأي والتعبير والتداول على السلطة بطرق سلمية وحضارية، إلا أن مشروعنا بقي محتفظا بكافة مظاهر التوازن والتعاون أو التكامل بين السلطات، لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأسباب موضوعية ومبررات عملية قد لا يتسع المقام عنها الآن ومما أترىب فيه أن التوازن بين السلطات، المقصود بالتحديد في هذا الإطار، هو ذلك التوازن الذي يتجلى بكل وضوح من خلال وسائل وآليات التأثير الديمقراطية والإيجابية التي حولها الدستور، صراحة لكل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى، مواجهة موضوعية وهادفة لضمان استقرار الدولة وحسن سير هيئاتها مع تقادي أي انحراف أو تجاوز أو تعسف محتمل في استعمالها لصلاحيات أو استخدام السلطات.

ولتقريب هذه الفكرة أو المسألة إلى الأذهان أكثر سنحاول في البداية استعراض مجمل الآليات الدستورية والقانونية التي تؤثر بمقتضاها السلطة التنفيذية برئيسها، السامي [رئيس الجمهورية] والتنفيذي [رئيس الحكومة أو الوزير الأول]. وعلى السلطة التشريعية بغرفتيها [المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة] ثم التطرق فيما بعد للوسائل والأدوات الدستورية والقانونية الأخرى التي يؤثر بها البرلمان بمجلسيه من جهته على السلطة التنفيذية برئيسها التنسيقي أو التنفيذي [الوزير الأول] وحده

دون رئيسها السامي [رئيس الجمهورية] المحصن من ذلك لأسباب قد نتعرض لها في بحث مستقل وقائم لذاته مستقبلا.

### الفرع الأول- الوسائل التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

إن السلطة التنفيذية، متمثلة هنا أولا في شخص رئيس الجمهورية بوصفه المجسد السامي لرئاسة الدولة ووحدة الأمة والممارس للسلطتين السامية والتنظيمية على التوالي (1) في الجهاز التنفيذي وفقا لأحكام المواد 8، 12، 13، 15، 84، 86 من التعديل الدستوري الحالي.

وثانيا في الوزير الأول، باعتباره الرئيس التنفيذي أو منسق هذه السلطة والمسؤول الحقيقي والمباشر على أنشطتها وأعمالها الحكومية سواء أمام رئيس الجمهورية باعتباره هو الذي يعينه وينهي مهامه طبقا لأحكام المواد 91 [فقرة 5]، 93، 94، 95 وغيرها من الدستور الحالي (2)، أو أمام البرلمان بغرفتيه [المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة] باعتباره هو الذي يقيم أعمال الحكومة ويراقب نشاطاتها طبقا لأحكام المواد 94، 95، 96، 113، 148، 151، 152، 153، 154، 155 وغيرها من الدستور الحالي (3) خاصة بعد أن أقر هذا الأخير مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث [التشريعية، التنفيذية، القضائية] وكذا مبدأ الثنائية أو الازدواجية على مستوى السلطة التنفيذية كمرحلة أولى قبل أن يتراجع فيه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 "والسلطتين الأخريين كمرحلة لاحقة على النحو الذي بيناه من قبل. تؤثر في السلطة التشريعية أو البرلمان، لاسيما المجلس الشعبي الوطني لكونه المعني أكثر من شقيقه مجلس الأمة لسبب حسم فيه الدستور صراحة، من خلال الأدوات والوسائل الدستورية والقانونية التي يمكن أجمالها على العموم في النقاط الآتية:

<sup>1</sup>المادتان 86 و 143 "الفقرة الأولى" من التعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 2016/14. بالنسبة للسلطة السامية والسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية بالضبط وعلى الترتيب.

<sup>2</sup>المقصود بالتعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01، المرجع السابق.

<sup>3</sup>المقصود بالتعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01، المرجع السابق.

1-المساهمة أو المشاركة في التشريع ولو بصيغ وسبل مختلفة، انطلاقا خاصة من المواد 136 و 142 من الدستور<sup>(1)</sup>.

2-الاعتراض على القوانين لاسيما اقتراحات القوانين التي يتقدم بها خاصة نواب المجلس الشعبي الوطني وحدهم دون غيرهم، لأن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم هذا الحق، لاسيما اقتراحات القوانين التي يتقدم بها نواب المجلس الشعبي الوطني بمقتضى كل من الدستور والقانون العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3-استخدام حق حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وهذا كميكانيزم دستوري عند الضرورة، ووفقا لما تتطلبه الظروف أو الحاجة الوطنية لتلاقي أي تعسف أو تجاوز في استعمال السلطة أو حل أزمة سياسية.

4-المشاركة الفعالة في انتقاء أعضاء البرلمان بوجه عام والمعينين منهم بوجه خاص، وللتوضيح أكثر سنحاول التعرّيج على هذه الوسائل الواحدة تلو الأخرى كما يلي:

### 1- المساهمة في التشريع:

ذكرنا من قبل أن السلطة التنفيذية، [برئيسها السامي والتنفيذي أو التنسيقي] تؤثر إيجابيا وديمقراطيا في السلطة التشريعية أي البرلمان وخاصة المجلس الشعبي الوطني كونه المعني أكثر من شقيقه [مجلس الأمة] بالنسبة لهذا الموضوع.

وقلنا أن من بين الوسائل والآليات الدستورية التي يتم بمقتضاها هذا التأثير وعلى غرار آليات الاعتراض على القوانين التي يقترحها النواب، والمشاركة في انتقاء وانتخاب أعضاء البرلمان واستخدام حق الحل الدستوري تجاه المجلس الشعبي الوطني.

نجد آلية المساهمة في التشريع لكن السؤال المطروح في هذا الصدد هو كيف يتم ذلك يا ترى ؟ وما هي القنوات أو الأدوات الدستورية القانونية التي يمر عبرها؟

<sup>1</sup>المقصود بهالتعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01، المرجع السابق.

وكإجابة على هذا التساؤل، لزاما علينا أن نشير هنا بأنه إذا كان من الثابت والصحيح أن البرلمان سواء بمجلسه الواحد كما كان عليه الشأن من قبل، أو بغرفتيه كما هو عليه الأمر الآن، أي بعد صدور الدستور الحالي هو الذي يمارس السلطة التشريعية وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها طبقا لأحكام المادتين 112، 136 وغيرهما من الدستور وأحكام المواد من 15 إلى 101 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه<sup>(1)</sup>، المنصوص عليه في المادة 132 من الدستور،

وأيضاً طبقاً لأحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup> ومجلس الأمة<sup>(3)</sup>، فإن الصحيح أيضاً، هو أن ممارسة هذه المهمة، لم تعد اختصاصاً احتكارياً منوطاً بالبرلمان وحده دون سواه كما كان الشأن بالنسبة لبعض الدول، بل أصبحت مهمة تساهم فيها حتى بعض المؤسسات الأخرى كالمجلس الدستوري ومجلس الدولة، إلى جانب السلطة التنفيذية طبقاً وإن كان ذلك يتم بآليات وأساليب مختلفة، وهذا لأسباب موضوعية ومبررات عملية دستورية قانونية لعل من أبرزها ما يلي:

\* أن المجالات القانونية التي يمكن أن يشرع فيها البرلمان مقيدة مضبوطة ومحددة بنص صريح وواضح في الدستور، لاسيما من خلال المادتين 140، 141 منه.

\* أن الميادين التي يمكن للرئيس السامي للسلطة التنفيذية [رئيس الجمهورية] أن يشرع فيها بأوامر تقريباً، غير محددة بالرغم أنها مقيدة من حيث الزمان، أي عند شعور المجلس الشعبي الوطني، وبين دورتي البرلمانوفي الحالة الاستثنائية طبقاً لما نصت عليها المادة 142 د.

\* والقول أن السلطة التشريعية المخولة للبرلمان أضحت مضبوطة ومحصورة في مجالات قانونية حددها الدستور على سبيل الحصر كما ذكرنا، ينبغي أن يضاف إليه قول آخر وهو أنه حتى في هذه المجالات المحددة لا يمكن للبرلمان الاقتصار على وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات طبقاً لما هو معمول به في سن أي قانون وهذا من شأنه أن يفسح الميدان واسعاً أمام السلطة التنفيذية للمشاركة أيضاً في التشريع من خلال ما تصدره في هذا المضمار من نصوص قانونية [مراسيم، قرارات] تبين وتوضح فيها كيفية تطبيق تلك المبادئ والقواعد العامة التي

<sup>1</sup> القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>2</sup> النظام الصادر 30 يوليو 2000 المعدل والمتمم.

<sup>3</sup> النظام الصادر في ج.ر. رقم 49 بتاريخ 22 غشت 2016.



سنها البرلمان، ذلك أن المجال التنظيمي وتطبيق القوانين من صلاحيات الحكومة بقوة المادة 143 د.\* وهكذا، إذن تشارك السلطة التنفيذية برئيسها السامي [رئيس الجمهورية] والتنفيذي [الوزير الأول] في مسار التشريع بسن وإعداد القوانين.

\*غير أن التساؤل المطروح مرة أخرى في هذا الشأن، هو كيف تتم هذه المساهمة في عملية سن التشريع مع البرلمان؟ وما هي الآليات الدستورية والقانونية الناصة على ذلك؟

\*إن الإجابة هنا تقتضي منا التطرق للأدوات الدستورية والميكانيزمات القانونية التي يساهم بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول مع السلطة التشريعية في سن القوانين على النحو الآتي:

(أ) - فيما يخص رئيس الجمهورية: بمراجعة سريعة للمواد الدستورية والقانونية المتعلقة بهذا الإطار، يمكن القول بأن رئيس الجمهورية "الممارس الفعلي للسلطة السامية والتنظيمية على حد تعبير مؤسسنا الدستوري" (1)، يساهم في عملية التشريع من خلال ما يلي:

- تخصيصه بحق طلب إجراء تصويت البرلمان بغرفتيه على الأوامر التي يعرضها عليه للموافقة من دون مناقشة ومن غير أي تعديل لها، سواء في المسائل العاجلة (2) أو في الحالة الاستثنائية المنصوص عليه في المادة 107 من الدستور الحالي (3) وهذا طبقاً للمادة 142 من ذات الدستور، وكذا المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. والمادتين 81، 88 من النظام الداخلي لكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على الترتيب،

- تخويله بكل صراحة ووضوح حق طلب إجراء قراءة أو مداولة ثانية في القانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه طبقاً لأحكام المادة 145 من الدستور، والمادة 46 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، والمادتين 83 و88 من النظام الداخلي لكل مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني،

<sup>1</sup>راجع أحكام المادتين 86 و 143 "الفقرة الأولى" من الدستور الحالي، المرجع السابق.

<sup>2</sup>راجع أحكام المادة 142 "بجميع فقراتها" من الدستور الحالي، المرجع السابق.

<sup>3</sup>راجع أحكام المادة 142 "بجميع فقراتها" من الدستور الحالي، المرجع السابق.

-تفويضه أيضا حق التشريع عن طريق أوامر لها نفس الدرجة والقوة المكرسة للقانون الصادر عن البرلمان، وذلك في حالات محددة دستورا [حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وبين دورتي البرلمان، وفي الحالات الاستثنائية (م142 د) والمادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه]،

-تأهيله للمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، المتعلقة بالسلم، بالتحالف، بالاتحاد، بحدود الدولة، بقانون الأشخاص، بالهدنة والمعاهدات أو الاتفاقيات الأخرى التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها، صراحة، كل غرفة من البرلمان (المواد 111 فقرة 149، 3، 150، 179، 181 وغيرها د) والمادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، والمادتان 82، 88 من النظام الداخلي لكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على التوالي،

- إعطائه صلاحية بل حق استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعيتين معا، في دورات غير عادية أو استثنائية طبقا لأحكام المادة 135 من الدستور والمادة 99-101 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور آنفا والمادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،

-تفويضه أيضا دستورا وقانونا بحق دعوة البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعيتين معا في الحالات المنصوص عليها في المواد 104 [فقرة 4]، 105 [فقرة 2]، 107، 109، 119 [الفقرة الأخيرة]، 148 [فقرة 2]، 210، 211 وغيرها من الدستور، والمواد 99-101 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه،

-تأهيله للمبادرة بتعديل الدستور وإصداره بعد استطلاع رأي المجلس الدستوري في شأنه وبعد الموافقة عليه سواء من طرف الشعب أو عن طريق البرلمان طبقا لأحكام المواد من 208 إلى 211 من الدستور مع مراعاة الشروط الواردة في المادة 212 من ذات الدستور، والمادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة،

-تخصيصه بحق إحالة القوانين والمعاهدات على المجلس الدستوري وأخطاره بها وتلقي آراء هذا الأخير بشأن مدى مطابقتها للدستور من عدمها، وفقا لأحكام المادتين 165 189 وغيرها من الدستور،

-تأهيله كذلك، لإصدار مشاريع أو قوانين المالية بأوامر كما أعدتها وسنتها الحكومة، عندما لا يصادق عليها البرلمان خلال أجل أقصاه خمسة وسبعون [75] يوما من تاريخ إيداعها لدى غرفتي

البرلمان(المواد 136-139 د) والمواد 19-44 و 45 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. والمواد 66-76 وغيرها من النظام الداخلي لمجلس الأمة،

-تخصيصه بحق توقيع القوانين وإصدارها بعد مصادقة غرفتي البرلمان عليها.. بحيث لا تكون نافذة أو سارية المفعول إلا إذا أمضاها وأصدرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (م 144 د).

(ب)- فيما يتعلق بالوزير الأول: بتصفح محتويات الدستور والقوانين السارية المفعول، نخلص أيضا إلى أن الرئيس التنسيقي أو التنفيذي للجهاز الحكومي أو كما يسميه البعض منسق السلطة التنفيذية ميدانيا (الوزير الأول)، يساهم هو الآخر في عملية سن القوانين وبلورة المسار التشريعي بوجه عام وذلك من خلال العديد من الآليات الدستورية والقانونية التي يمكن إجمالها في الآتي:

-حق المبادرة بالقوانين على غرار الحق المكرس لأعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة كما سيجيء فيما بعد، (م 136، 137، 138 وغيرها من د والمواد 19، 20، 21 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه)،

-حق تنفيذ القوانين والسهر على حسن تطبيقها باعتبار أن ذلك يندرج ضمن المجال التنظيمي الذي يعود له وحده بنص صريح وواضح في الدستور [المادة 143]،

-صلاحية إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها وعرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادتين 137، 138 من الدستور والمادتين 21، 22 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. والمادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،

-حق طلب اجتماع البرلمان في دورات غير عادية، عن طريق دعوته من طرف رئيس الجمهورية (م 142 د والمادتين 4 و 5 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، والمادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني)،

-حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء [نواب المجلس الشعبي الوطني مع أعضاء مجلس الأمة) عند حدوث خلاف ما بين الغرفتين حول مشروع أو اقتراح قانون ما مع تسليم تقاريرها إلى

رئيس كل من المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، ورئيس الحكومة أو الوزير الأول (م 136د والمواد 88-98 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه)،

- حق طلب عقد جلسات برلمانية سرية أو مغلقة لمعالجة أو مناقشة بعض المواضيع ذات الطابع الخاص [م 133د، والمادة 6 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. والمادة 74 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني]،

- صلاحية الاعتراض المسبب على اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب "م 139، 181د، والمادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني" (1)،

- حق الأولوية في تقديم التعديلات وتناول الكلمة عند مناقشة القوانين والتصويت عليها [المواد 28، 34، 35 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. والمادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني]،

- حق الإسهام في وضع جدول أعمال البرلمان حسب ترتيبات الاستعجال أو الأولوية التي تراها أو تحدها الحكومة [م 16-17 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه]،

- حق طلب توقيف ورفع الجلسات سواء كانت عامة أو خاصة [المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه]،

- حق طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني خاصة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للدولة [المادة 63 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. والمادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني]،

- حق حضور أشغال الجلسات العامة للبرلمان وأشغال لجانه الدائمة وكذا أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء مع إبداء الآراء والمواقف الضرورية واقتراح التعديلات التي تراها مناسبة طبقاً لأحكام المادة 138 وغيرها من الدستور والمواد 28، 92-98 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه،

<sup>1</sup>راجع أحكام المادة 142 "بجميع فقراتها" من الدستور الحالي، المرجع السابق.

- حق سحب مشروع أي قانون تكون قد بادرت به الحكومة في أي وقت قبل أن يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني [م 136 د والمادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه]،
- حق طلب تمديد دورات البرلمان سواء لاستكمال دراسة نقطة ما في جدول الأعمال المنفق عليه أو لدراسة قضية ذات طابع استعجالي [المادتان 4، 15 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. والمادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني]،
- حق سحب أي نص قانوني تختلف عليه غرفتي البرلمان ولا تتوصلان إلى المصادقة عليه حسب نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء [م 138 من الدستور، والمادتان 97، 98 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه]،
- حق الامتناع عن الرد أو الأجوبة في بعض المسائل ذات الطابع الحيوي، السري أو الاستراتيجي الخ [المادتان 83، 101 من النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على الترتيب].
- 2- الاعتراض على القوانين: لقد أجاز الدستور الساري المفعول لرئيس الجمهورية والوزير الأول، كل فيما يخصه وبشكل مختلف طبعا، الاعتراض على اقتراحات القوانين المتأتية من غرفتي البرلمان [المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة] سواء تعلق بمواضيع خاصة أو عامة مما نصت عليها المادتان 140 و 141 وغيرهما من الدستور الحالي<sup>(1)</sup>.
- 3- حل البرلمان: بداية ينبغي الإشارة إلى أن حل البرلمان يتم بطريقتين: - الأولى: تتمثل في الحل الآلي الوجوبي التلقائي وهو ما نصت عليه م 95، 96 د، - الثانية: تتجسد في الحل الإرادي الإمكانى الجوازى وهو ما قضت به م 147 د.

### الفرع الثاني- الآليات التي تؤثر بها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

ذكرنا أن من خصائص ومميزات الأنظمة البرلمانية الحديثة، توجد خاصية التوازن بين السلطات العامة في الدولة ولاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بعد الأخذ بالتنظيم الحديث لهيئات الدولة القائم على استقلاليتها والفصل بينها، وقلنا أن الدستور الجزائري<sup>(2)</sup> قد أخذ هو الآخر بهذا التنظيم

<sup>1</sup>راجع مرة أخرى أحكام المادتين 139 و 181 من الدستور الحالي، المرجع السابق.

<sup>2</sup>المقصود به التعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 2016/14..

وبهذه الخصائص والمميزات، لمبررات موضوعية وأسباب عملية قد لا يكون هناك مجال سانح للحديث عنها الآن. وذكرنا أيضا بأن التوازن المطلوب أو المعني هنا لا بد أن يتجلى ويبرز من خلال وسائل التأثير الديمقراطية والإيجابية التي خولها الدستور الحالي<sup>(1)</sup> صراحة لكل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى مواجهة بناءة ومفيدة. ضمانا لاستقرار الدولة وحسن سير مؤسساتها مع تقادي أي تعسف أو تجاوز محتمل في استخدام السلطة والصلاحيات أو الاختصاصات... الخ. وبما أننا تعرضنا فيما سبق لوسائل التأثير الدستورية والقانونية<sup>(2)</sup> التي تستخدمها السلطة التنفيذية برئيسها السامي والتنفيذي تجاه البرلمان، فإننا سنطرق الآن إلى الأدوات أو الآليات الدستورية والقانونية<sup>(3)</sup> التي يؤثر بها هذا الأخير [البرلمان] على السلطة التنفيذية [الوزير الأول]، ذلك أن رئيس الجمهورية غير معني بهذا الأمر عندنا في هذا الخصوص، لكن ما هي هذه الآليات؟ وكيف يتم التأثير بها<sup>(4)</sup>؟

إن البرلمان وخاصة المجلس الشعبي الوطني، بوصفه أكثر تأهيلا من شقيقه "مجلس الأمة" في مجال مراقبة عمل الحكومة وتقييم نشاطاتها التنفيذية، مكافحة للفساد وحماية للمال العام، يؤثر ديمقراطيا ومتوازنا على السلطة التنفيذية [الحكومة هنا تحديد أي من غير رئيسها السامي المتمثل في رئيس الجمهورية] من خلال العديد من الوسائل والآليات الدستورية والقانونية التي يمكن حصرها إجمالا في نقاط سنشرحها لاحقا<sup>(5)</sup>:

### المطلب الثاني- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية

لقد حدد المؤسس الدستوري وكذا المشرع العلاقة الوظيفية الخارجية بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، لاسيما عن طريق المجلس الأعلى للقضاء ومجلس الدولة، حاصرين إياها خاصة في الوظيفة الاستشارية القانونية التي يقوم بها مجلس الدولة لاسيما من حيث إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تحيلها عليه الحكومة وتوليه مهمة صياغة النصوص المطلوبة صياغة قانونية سليمة

<sup>1</sup>الدستور الحالي، المرجع السابق. وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>2</sup>الدستور الحالي، المرجع السابق. وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق، وأيضا النظام الصادر 30 يوليو 2000 المعدل والمتمم.

<sup>3</sup>الدستور الحالي، المرجع السابق. وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق، وأيضا النظام الصادر في ج.ر. رقم 49 بتاريخ 22 غشت 2016.

<sup>4</sup>قارن بين ما نصت عليه المادة 94 من الدستور الحالي والمادة 50 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه.

<sup>5</sup>لقد ارتأينا تأجيل الحديث في هذا الموضوع إلى حين تناول السلطة التشريعية في الفصل 3، الباب 2 من هذه الدراسة.

وكذا اقتراحه التعديلات القانونية التي يراها ضرورية، كل ذلك إلى جانب مساهمته في سن مشاريع واقتراحات القوانين وذلك سواء من خلال التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، أو من خلال الآراء التفسيرية التي يقدمها بمناسبة دراسته للنصوص القانونية المعروضة عليه، أو حينما يطلب الوزراء رأيه في أية إشكالية قد تعترضهم بشأن مسائل وقضايا معينة في المجال الإداري.

كما تتجلى هذه العلاقة أيضا من خلال تعيين رئيس الجمهورية لكل من رئيسي هذين المجلسين ونوابهما وأعضائهما من القضاة والمستشارين والمحافظين، على غرار القضاة الآخرين، وترؤسه لأشغال ودورات المجلس الأعلى للقضاء، وكذا إصداره العفو وتخفيض العقوبات واستبدالها. علما بأنه يمكن تناول هذا الموضوع من خلال عديد الزوايا والنقاط...

ونظرا لكونهذه الزوايا والنقاط وغيرها" تحتاج إلى شرح وتفصيل كبيرين فإننا آثرنا إحالة المهتمين بها إلى مراجعة بعض المراجع الفقهية والقانونية حسب الترتيب الوارد ذكره في الهامش (1) أدناه.

باعتبار أن السلطة التنفيذية هي الأكثر اختصاصا وصلاحيات بامتلاكها القوة العمومية تسهر على حسن سير المرافق العامة في الدولة، وحفظ النظام العام والآداب العامة، فهي تملك سلطة نفوذ كبير للتأثير على السلطتين التشريعية والقضائية، مما يجعل أمر استقلاليتها أمرا نسبيا للغاية، حتى لا نقول أمرا صعب المنال على الأقل في المنظور القريب (2).

وهذه العلاقة تتجسد بين رئيس الجمهورية والسلطة القضائية ليس فقط باعتباره رئيس المجلس الأعلى للقضاء (3) وإنما لكونه هو من له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها (1)، ولكونه

<sup>1</sup>المادتان 86 و 143 "الفقرة الأولى" من التعديل الدستور الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14/2016. بالنسبة للسلطة السامية والسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية بالضبط وعلى الترتيب.

<sup>2</sup>انظر المواد 77 و 78 و 153 و 154 و 156 و 158 من الدستور الساري المفعول. وانظر كذلك القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله "القانون رقم 01/98 الصادر بتاريخ 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998" وكذلك القانون العضوي رقم 12/04 الصادر في 21 رجب 1425 الموافق 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته وكذلك القانون العضوي رقم 11/04 الصادر في 21 رجب 1425 الموافق 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

<sup>3</sup>بويشير محند أمقران، انتقاء السلطة القضائية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزيوزو 2006، ص 109.

هو الذي يعين: -الرئيس الأول للمحكمة العليا، -رئيس مجلس الدولة، -القضاة، كما يعين في الوظائف القضائية الأخرى التي يحددها قانون عضوي خاص بذلك<sup>(2)</sup>، بل ولكونه هو الذي يضمن استقلال السلطة القضائية ذاتها ولكونه<sup>(3)</sup>.

إلى جانب كونه الرئيس السامي للسلطة التنفيذية، فالسلطة القضائية تأتي في آخر مرتبة من مراتب تنظيم السلطات الثلاث في الدولة، وهذا ما يلاحظ على مستوى الدستور الجزائري الحالي الذي نص

<sup>1</sup>لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع المواد 173-175 والمواد 91، 92، 156 إلى جانب مراجعة المواد 94، 98، 113، 136-155 وخاصة 136 وكذا المواد 179-181 من الدستور الحالي المعدل "التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14/2016". وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. وانظر كذلك المواد 77 و 78 و 153 و 154 و 156 و 158 من الدستور الساري المفعول. وانظر كذلك القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله "القانون رقم 98/01 الصادر بتاريخ 30 مايو سنة 1998" وكذلك القانون العضوي رقم 04/12 الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته وكذلك القانون العضوي رقم 04/11 الصادر في 21 رجب 1425 الموافق 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

<sup>2</sup>لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع المواد 173-175 والمواد 91، 92، 156 إلى جانب مراجعة المواد 94، 98، 113، 136-155 وخاصة 136 وكذا المواد 179-181 من الدستور الحالي المعدل "التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14/2016". وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. وانظر كذلك المواد 77 و 78 و 153 و 154 و 156 و 158 من الدستور الساري المفعول. وانظر كذلك القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله "القانون رقم 98/01 الصادر بتاريخ 30 مايو سنة 1998" وكذلك القانون العضوي رقم 04/12 الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته وكذلك القانون العضوي رقم 04/11 الصادر في 21 رجب 1425 الموافق 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

<sup>3</sup>لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع المواد 173-175 والمواد 91، 92، 156 إلى جانب مراجعة المواد 94، 98، 113، 136-155 وخاصة 136 وكذا المواد 179-181 من الدستور الحالي المعدل "التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14/2016". وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. وانظر كذلك المواد 77 و 78 و 153 و 154 و 156 و 158 من الدستور الساري المفعول. وانظر كذلك القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله "القانون رقم 98/01 الصادر بتاريخ 30 مايو سنة 1998" وكذلك القانون العضوي رقم 04/12 الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته وكذلك القانون العضوي رقم 04/11 الصادر في 21 رجب 1425 الموافق 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.



على السلطة القضائية في الفصل الثالث من الباب الثاني بعد الفصلين الأول والثاني المخصصين للسلطة التنفيذية والتشريعية على التوالي. كما تتجسد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية في الآراء التي يطلبها الوزير الأول من مجلس الدولة حول أي قانون.

### الفرع الأول- رقابة القرارات الإدارية

العلاقة الموجودة بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية يحكمها مبدأ المشروعية، وعلى القضاء أن يقضي بالطعن في القرارات الإدارية، والرقابة القضائية تتجلى في إلغاء القرار الإداري وتفسيره ومدى مشروعيته والتعويض على القرارات الإدارية المعيبة ووقف تنفيذ القرارات الإدارية والاعتراض على تنفيذ بعض القرارات.

البند 1. المنازعات الإدارية: تختص بالمنازعات الإدارية المجالس القضائية في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، ودعوى الإلغاء يرفعها أي شخص له مصلحة في ذلك، كما أن قانون البلدية أجاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن في قرار الوالي الخاص ببطلان المداولة، أو رفض المصادقة عليها في الأجل القانوني، أما دعاوى التعويض فهي منازعات متعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وتختص بالفصل فيها المجالس القضائية.

البند 2. المنازعات المدنية: المنازعات المدنية يكون لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي اللذان يمثلان الولاية والبلدية أمام القضاء نفس حقوق وواجبات المتقاضين.

البند 3. الحالة المدنية: للقضاء علاقة بالبلدية فيما يتعلق بتنظيم الحالة المدنية التي يديرها رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت رقابة النيابة العامة دوريا وباستمرار، كما أنّ المصالح المدنية بالبلديات لها صلة بالمصلحة المدنية على مستوى كل مجلس قضائي، الذي يحتفظ بنسخة من كل سجل موجود في البلدية للتدوين.

كما أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، لذا فله علاقة بالقضاء، أما دور القضاء فيما يخص الانتخابات يتمثل في احترام القواعد الديمقراطية على مستوى العملية الانتخابية التي أصبحت تحت رقابة قضائية، وكذلك يشرف على السير الحسن للانتخابات إلى حين إعلان النتائج الانتخابية.

### الفرع الثاني- رقابة الأعمال المادية:

تخضع الأعمال المادية للإدارة أيضا للرقابة القضائية، وذلك لتقادي بعض التجاوزات التي يمكن حدوثها عند ممارسة الإدارة أعمالها، وتتجلى صور الأعمال المادية للإدارة فيما يلي:

1- خرق قواعد الاختصاص: حيث تصدر الإدارة قرارات، أو تقوم بتصرفات مخالفة للاختصاص بالنظر إلى الهيئة التي أصدرتها.

2- خرق الإجراءات: فكثيرا ما نجدها لا تحترم إجراءات الأعمال التي تعدّ جوهرية بقصد أو بغير قصد، في تعاملها اليومي مع المواطن، وذلك يؤثر على صحة القرارات الإدارية التي تصبح عرضة للإلغاء ونذكر مثلا عن هذا الخرق: اتخاذ الإدارة قرار نزع الملكية دون إشعار المعني بالأمر، فتحرم هذا الأخير من إتباع طرق الطعن القانونية.

3- خرق حجية الشيء المقضي فيه: ذلك لما ترفض الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية، كأن يصدر قرارا لإخلاء ملك، فلا تمثل الإدارة لذلك.

4- إساءة استعمال السلطة: تظهر هذه الحالة لما تستعمل الإدارة سلطتها في الأهداف غير التي أقرها المشرع، كعزل موظف بسبب انتمائه السياسي أو الثقافي، أو لتحقيق مصلحة شخصية. والقضاء في كل هذه الحالات يقوم بتحديد سلطة الإدارة في أعمالها المادية اتجاه الغير ويقلل من إطلاقها بتلك الرقابة التي يقوم بها القضاء على تلك الأعمال للنظر في مدى صحتها ومطابقتها للقانون، فالسلطة القضائية تتدخل في أعمال السلطة التنفيذية، فتؤثر عليها بفرض رقابتها على كل من القرارات الإدارية والأعمال المادية الصادرة من الإدارة.

ويمكن القول، كخلاصة هنا، أن السلطة التنفيذية مهيمنة على عملية تعيين القضاة وإدارة مسارهم المهني، وهذا انطلاقا من نصوص المواد 7، 8 و 9 من القانون العضوي رقم 98-03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، التي تقضي بأن "يعين كل من رئيس محكمة التنازع وقضااتها ومحافظ الدولة المساعد من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل، وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء"، وكان ذلك بعد أن أعلن المجلس الدستوري حين أخطر برقابة دستورية بعض القوانين رأيه بأن المشرع حين اشترط الأخذ برأي المجلس الأعلى للقضاء كعنصر من العناصر الإجرائية لتعيين قضاة محكمة التنازع، قد أضفى عليه الطابع الاستشاري، وهذا يعدّ إخلالاً بأحكام الفقرة الأولى من الدستور.

حيث أنه رغم النص الدستوري ورأي المجلس الدستوري فإنها لم تجد صدى، كما يعين رئيس الجمهورية كل من الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، القضاة، وفي وظائف قضائية

أخرى وفق ما تنص عليه المادة 92 من الدستور الحالي<sup>(1)</sup>، ما يؤكد أنّ السلطة التنفيذية كانت ولا تزال المختصة في تعيين وإدارة المسار المهني للقضاة، ضف إلى ذلك التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة التي تتم بموجب مرسوم رئاسي<sup>(2)</sup>، وهذا ما يعكس الجدل القائم حول مبدأ الفصل بين السلطات.

نقول هذا رغم أن الدستور الحالي يقضي بأن "يقرّ المجلس الأعلى للقضاء طبقاً للشروط التي يحددها القانون، تعيين القضاة، ونقلهم، وسير سلمهم الوظيفي"<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثالث- علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الدستوري والهيئات الأخرى

سنفصل في هذه العلاقة من خلال فرعين، الأول يتناول علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الدستوري والثاني يتناول علاقة السلطة التنفيذية بالهيئات الأخرى، على أن يتم ذلك بالشكل التالي:

#### الفرع الأول-علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الدستوري

لقد حدد كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري العلاقة الوظيفية الخارجية بين الحكومة والمجلس الدستوري حاصرين إياها في وظائف ومهام رقابية واستشارية قانونية كثيرة ومتنوعة<sup>(4)</sup> وبما أن المهام أو الصلاحيات ذات الصبغة العلائقية التي تربط، وظيفياً لا عضوياً، هذا المجلس مع السلطة التنفيذية وخاصة رئيسها السامي "رئيس الجمهورية" هي التي تهمنا في هذا المضمون أكثر من غيرها فإننا سنستعرضها فيما يلي:

<sup>1</sup>المقصود به التعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 2016/14.

<sup>2</sup>بوشير محند أمقران، انتقاء السلطة القضائية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 109.

<sup>3</sup>المادة 174 من التعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 2016/14.

<sup>4</sup>انظر خاصة:-المواد 182-187 وغيرها من الدستور الساري المفعول، مرجع سبق ذكره.-القانون العضوي رقم 16-10 الصادر في ج.ر رقم 1 بتاريخ 12 يناير 2016، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.-المواد من 1 إلى 58 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المحرر بتاريخ 6 أفريل 2016، ج ر رقم 2016/29. - المرسوم الرئاسي رقم 16-201 الصادر بتاريخ 16 يوليو سنة 2016 والمتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، ج. ر رقم 2016/43. علما بأن المجلس الدستوري كثيرا ما يتدرع، في آرائه وقراراته، بمبدأ الفصل بين السلطات فلماذا قبل أن يتدخل رئيس الجمهورية في عمل هو من اختصاصه الأصيل وأقصد بالتحديد هذا المرسوم الأخير.

-السهر لزوما على احترام الدستور وصحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية أو البرلمانية وإعلان نتائجها النهائية (المادة 182 د).

- الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات التي يحيلها عليه رئيس الجمهورية إما برأي قبل أن تصبح واجبه التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية(المادة 186 د).

- تلقي الإخطار من رئيس الجمهورية أو من الوزير الأول أو من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من رئيس مجلس الأمة أو من 50 نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو من 30 عضوا في مجلس الأمة (المادة 187 د). أو من المعارضة البرلمانية (المادة 114 د)، أو من المواطنين العاديين في إطار الدفع بعدم دستورية قانون ما أمام المحكمة المختصة مرورا بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة وبواسطة محام معتمد طبقا لشروط محددة (المادة 188 د).

في حالة ما إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، يجتمع وجوبا وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة (القيام بكل التحقيقات والاستماع إلى أي شخص مؤهل وإلى أية سلطة معنية) يقترح بالإجماع على البرلمان بغرفتيه، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، التصريح بثبوت المانع. كما يثبت حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية باستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.

-اضطلاع رئيسه بمهمة رئيس الدولة وذلك حسب الظروف والشروط المبينة في المادة102د.

-تلقى تصريحات المترشحين لرئاسة الجمهورية، وذلك بإيداع ترشيحاتهم لدى أمانته العامة التي تثبت تسلمها بوصل،

-الفصل في القضية دون أي تعطيل أو تأخير، إذا اضطر، في إطار أحكام الفقرة الرابعة من المادة 102د،

-الاجتماع بمجرد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادتين 186 و187د وإعطاء رأيه فورا.

-تعليق آرائه وقراراته وإصدارها باللغة العربية خلال الأجل المحدد في المادة 189د، وتبليغها إلى رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، بحسب الحالة.مع تبليغ

أيضا آرائه وقراراته إلى الأمين العام للحكومة بغية نشرها في الجريدة الرسمية. علما بأن هذا المجلس ليس مستقلا كما تقول المادة 182 من الدستور، بل هو تابع لرئيس الجمهورية بشكل يؤثر فيه وفي آرائه وقراراته.

وتتجلى علاقة التبعية هذه وكذا هذا التأثير من خلال تعيين رئيس الجمهورية لرئيس هذا المجلس ونائبه واثنين من أعضائه وكذا تعيين إدارته وتحديد مرتباتهم جميعا. وترسيم القواعد الخاصة بتنظيمه<sup>(1)</sup>، وعدم تحركه من تلقاء نفسه (إلا بإخطار من السلطات والجهات المؤهلة لذلك طبقا للمواد 102، 114، 187، 188 د وما إجماعه وتقاعسه في تفعيل م 102 د بشأن إثبات شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب المرض المزمع والخطير لهذا الأخير إلا دليل على ما نقول)، وكذلك من خلال أداء رئيس هذا المجلس وكافة أعضائه اليمين أمام رئيس الجمهورية (المادة 183 د). كما تتجلى أيضا من خلال العديد من الآراء والقرارات التي اتخذها بناء على طلبات بل تعليمات رئيس الجمهورية ومنها:

-الحكم بعدم دستورية "إلغاء" أمرين كانا قد صدرا سنة 1997 ويتعلقان بمحافظة الجزائر الكبرى رغم ما ترتب عنهما من مراكز قانونية،

-الحكم بدستورية التعديلات المتكررة التي أدخلها رئيس الجمهورية السابق على الدستور الحالي<sup>(2)</sup> مبررا حكمه هذا بأنها تعديلات شكلية لأن الرئيس احتفظ بحق تعيين الوزير الأول وعزله وكذا تعيين نواب الوزير الأول والوزراء وعزلهم...، ومدعما ذلك بما ذهب إليه الدستور<sup>(3)</sup> حينما نصت على أن الوزير الأول يرأس مجلس الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية...، وقد يبدوا ذلك صحيحا، لأول وهلة، خاصة وأن شيئا لم يتغير فيما يتعلق بالآليات الرقابية للبرلمان على عمل الحكومة، لكن المتأمل الجيد لهذه التعديلات سيجدها، خلافا لذلك، قد مست فعلا ليس فقط بالتوازن بين السلطات وإنما بالتوازن حتى داخل السلطة التنفيذية "بين رئيس الجمهورية والوزير الأول وكان على رئيس الجمهورية أن يعرضها على الشعب لاستفتاءه فيها وليس على البرلمان، الأمر الذي يجعلها غير دستورية.

<sup>1</sup>راجع المرسوم الرئاسي رقم 16-201 الصادر في ج ر رقم 43/2016

<sup>2</sup>تأمل في التعديلات التي أدخلها رئيس الجمهورية المستقيل أعوام: 2002، 2008 و 2016 على دستور عام 1996.

<sup>3</sup>راجع المادة 6/77 من الدستور الحالي

الفرع الثاني-علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات والهيئات الأخرى:

للسلطة التنفيذية علاقات كثيرة ومختلفة بالعديد من المؤسسات والهيئات الوطنية الأخرى الدستورية والقانونية، ونظرا لكثرة وتنوع هذه الأخيرة سنكتفي بالإشارة "إشارة فقط" إلى بعضها، مثل: الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات (1)، مجلس المحاسبة (2)، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (3)، إلى جانب الهيئات القانونية مثل: -الديوان المركزي لقمع الفساد، -المفتشية العامة للمالية، -خلية معالجة الاستعلام المالي، -الأمن العسكري، -الدرك، -الشرطة، -الجمارك، -الضرائب، -البنك المركزي....

ومما لاشك فيه أن موضوع السلطة التنفيذية في مختلف الأنظمة عموما وفي النظام الجزائري خصوصا قد حظي باهتمام العديد من الكتاب والمؤلفين والباحثين (4)، ورجال القانون والسياسة والفكر والإعلام والصحافة وعلماء الاجتماع وغيرهم من مختلف المشارب والتخصصات... وبالتالي فإن مسؤوليتها في محاربة الفساد مسؤولية عظيمة جدا، من خلال العديد من الآليات القانونية والمؤسسية كما سيأتي في المبحث الثالث أدناه.

المبحث الثالث- دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد

<sup>1</sup>المادتان 193، 194 من الدستور الحالي

<sup>2</sup>المادة 192 من الدستور الحالي

<sup>3</sup>المادتان 202، 203 من الدستور الحالي

<sup>4</sup>يمكن أن نذكر منهم، على سبيل المثال لا الحصر:-بن عياش عفيف الدين، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار هومة/ الجزائر، 2018، ص ص 7-78. -سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، د.م. ج، 2000، -سعيد بو الشعير، القانون الدستوري، المرجع نفسه، ص 12، 13.-عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص ص 13-168. -عبد الغاني بسيوني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، 1985. -لمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، د. م. ج، 1994. -منصور مولود، مرجع سابق، ص ص 25-30. -أدحمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في دستور 1996، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002. -بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر (1)، 2012. -موس بودهان، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، منصور مولود، مرجع سابق، ص 30. -موس بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق.

لما كان الفساد ظاهرة اجتماعية متمثلة إما في الاستخدام المغرض من قبل الموظف لأجهزة الإدارة والسلطة وصلاحياته الوظيفية قصد الاغتناء الذاتي بطرق غير مشروعة، أو في قيام شخص ما بمحاولة وضع مصالحه الشخصية فوق المصالح العامة أو فوق المثل التي تعهد بخدمتها بصور محرمة وكيفيات غير مشروعة<sup>(1)</sup>.

وزيادة عن الأدوار المختلفة (السياسية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، التنظيمية والتأطيرية...) التي تقوم بها السلطة التنفيذية، برئيسها السامي "رئيس الجمهورية" ومنسقتها التنفيذي "الوزير الأول" فإن لهذه السلطة أدوار أخرى ومنها حماية المجتمع من كافة الجرائم التي تشكل جرائم الفساد أخطرها، وذلك بمحاربتها وردع مرتكبيها انطلاقاً من آلياتها المؤسساتية والقانونية، الحمائية والجزية الكثيرة والمختلفة....

وإذا كانت العديد من هذه الأدوار القانونية التي تسخرها السلطة التنفيذية لمكافحة الفساد كالتشريع بالأوامر وممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون من طرف رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> على غرار سنه قانون الصفقات العمومية<sup>(3)</sup> والمبادرة بالقوانين وممارسة المجال التنظيمي "تطبيق القوانين" من طرف الوزير الأول معروفة لدى العام والخاص، فإن بعضها الآخر "البرامج والتعليقات الرئاسية ومخططات عمل الحكومية" غير معروفة.

لذلك فإن الأسئلة المطروحة في هذا الصدد هي كيف تمت محاربة الفساد في هذه البرامج والتعليقات والمخططات؟ تلك وغيرها هي الأسئلة التي سنحاول الإجابة عنها من خلال مطلبين، بحيث سنعرج في الأول على محاربة الفساد في برامج وتعليقات رئيس الجمهورية، وسنتطرق في الثاني إلى محاربة الفساد في مخطط عمل الحكومة الذي أتى لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، على أن يتم كل ذلك وغيره بالنحو التالي:

### المطلب الأول - دورها من خلال برنامج وتعليقات رئيس الجمهورية

<sup>1</sup>راجع عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري: دراسة تحليلية مقارنة، الدار الجامعية الجديدة، 2015، ص 329-345.

<sup>2</sup>راجع، بالتتابع، المادتان 142، 143 ف1 من الدستور الحالي.

<sup>3</sup>المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 16 سبتمبر 2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.

لقد تضمن برنامج رئيس الجمهورية وكذا تعليماته المختلفة العديد من الفقرات المتعلقة بمكافحة الفساد فضلا عن ذلك هناك الكثير من المبادرات التشريعية والتنظيمية التي قام بها رئيس الجمهورية في نفس هذا المضمار... ونظرا لكثرة هذه الفقرات والمبادرات الخاصة بتطبيق النصوص القانونية وتفعيل أجهزة الرقابة ذات العلاقة، المباشرة وغير المباشرة، بمكافحة الغش والتحايل في الصفقات العمومية، التهريب، تبييض الأموال، الرشوة والفساد بوجه عام، سنقتصر على استعراض بعض المقننات الواردة في البرنامج الرئاسي (الفرع الأول) إلى جانب التعليمات الرئاسية الخاصة بمكافحة الفساد (الفرع الثاني)، على أن يتم ذلك بالنحو التالي:

### الفرع الأول - محاربة الفساد في البرنامج الرئاسي:

من بين الفقرات التي تضمنها البرنامج الرئاسي<sup>(1)</sup> والمتحدثة عن محاربة الفساد بفعالية، يمكن ذكر أربع منها والتي سنستعرضها فيما يلي: "إن التقليد الجزائري الأسري والمجتمعي والديني يدعو إلى الاستقامة وينبذ عدم الأمانة.

ولذلك، فإنه من الحيوي العمل على ما يجعل محاربة الفساد انشغالا جوهريا ستوليه كل الهيئات عنايتها، بغرض تعزيز الوقاية من هذه الآفة الاجتماعية، وضبط قنوات الكشف عنها، وتسهيل التنديد بها وتشديد العقوبات المطبقة عليها.

واعتبارا لخطورة آثار هذه الآفة على الاقتصاد الوطني، والتماسك الاجتماعي، سيتم تعزيز التشريع من أجل توسيع مجال عدم قابلية التقادم إلى كل أفعال الفساد، وضمان الحماية الفعلية للشهود والمخبرين، وإقرار إجراءات لاسترداد الأموال المتأتية من الفساد.

وفي نفس الوقت سيتم القضاء على فرص الفساد في جميع المستويات، من خلال تعزيز الشفافية والمراقبة في مجال إبرام الصفقات العمومية، وتبسيط التنظيمات والإجراءات التي تلزم المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة".

### الفرع الثاني - محاربة الفساد في التعليمات الرئاسية:

<sup>1</sup>راجع، بالتتابع، المادتان 136 و 143 ف2 من الدستور الحالي.



والتي يقول فيها رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>: "لقد جددت، بمناسبة افتتاح السنة القضائية، يوم 28 أكتوبر المنصرم، إصرارنا على مكافحة كافة أشكال الفساد ومظاهره، كما ذكرت بوجود تعزيز آليات مكافحة هذه الآفة، وفي الأخير، أكدت مرة أخرى على أن قوانين الجمهورية ستطبق على الجميع بلا استثناء .

مضيفا أنه بباعث من هذه الروح أصدر هذه التعلية الرامية إلى مضاعفة فعالية مكافحة الفساد.

قائلا: "إن ما بلغه هذا المشكل من الخطورة يستوقف جميع المسؤولين ومختلف فئات أعوان الدولة وسائر المواطنين المتضررين من شرور هذه الآفة على حد سواء. ومن ثمة، يجب اعتبار مكافحة الفساد، من حيث غايتها، فريضة من قبيل الواجب الوطني".

مضيفا: "إن ما يزيد خطر الفساد حجما ينجم عن كونه يحاول الغنم من القدرات المالية التي تتوفر عليها البلاد، عبر برامجها التنموية التي تشمل آلاف المشاريع، ومن خلال تنفيذ ميزانية تسيير الدولة التي ما فتئت تتزايد".

مذكرا بأنه "تم، في إطار برنامجه السياسي، اتخاذ العديد من الإجراءات التشريعية والمؤسسية والقضائية لأخلقة الحياة العمومية ومكافحة الفساد، من هذا الباب، وعلى وجه الخصوص: -كنا من البلدان السباقة إلى التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد المعتمدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003. -تم إصدار القانون المؤرخ في 20 فبراير 2006م، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. -حدد المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22 نوفمبر 2006م، تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها. -يتوخى القانون المؤرخ في 6 فبراير 2006م، الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما. -عدل الأمر المؤرخ في 19 فبراير 2003م وتم الأمر الصادر سنة 1996 المتعلق بقمع مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج المعدل والمتمم. -جاء المرسوم التنفيذي المؤرخ في 7 أبريل 2002م بإنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها. -عدل المرسوم الرئاسي المؤرخ في 26 أكتوبر 2008م، وتم المرسوم الرئاسي رقم 02-250 لسنة 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية. -تم توسيع

<sup>1</sup>أنظر: تعلية رئيس الجمهورية رقم 3 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، والمتعلقة بتفعيل آليات مكافحة الفساد.

صلاحيات المفتشية العامة للمالية بحيث شملت مراقبة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب الأمر المؤرخ في 28 فبراير 2008م. مضيفا بأنه قام، منذ سنة 2001، بزيادة تدريجية فعلية في رواتب وأجور جميع أعوان الوظيف العمومي، بمن فيهم الإطارات وأصحاب الوظائف العليا".

قائلا: "من أجل مكافحة الفساد، تم كذلك تزويد المؤسسات والهيئات العمومية بإجراءات وأجهزة مراقبة قانونية مستقلة، إلا أن هذه تابعة لقطاعات شتى لا بد أن يتكامل عملها".

مستطردا بأنه يجب أن يصبح مكافحة الفساد مسعى تدأب عليه السلطات العمومية ويشمل سائر مجال النفقات العمومية.

مضيفا: "يتجسد ذلك حتما، فيما يخص الحكومة، بصياغة وتطبيق برنامج حقيقي، متسق ودائم، يتوخى، أول ما يتوخى، تعزيز مكافحة هذه الآفة وترقية أخلقة الحياة العامة على نحو أوفى. ذلك أن المعايينات المؤكدة وتحليل العوامل المواتية لهذه الآفة تفرض كلها تعزيز وسائل مكافحة، على صعيد التنظيم والوقاية والعمل الحكومي على حد سواء. والمطلوب هو تطبيق إجراءات كفيلة بالتصدي لظاهرة الفساد وتقليصها وتوطين المجتمع على ضرورة مكافحتها وتوعية الشباب خاصة بخطورة هذا الانحراف الاجتماعي".

قائلا: "كما يجب تعزيز مكافحة الفساد ودعمها بكافة الإجراءات التي سيتم اتخاذها في مجال المراقبة ومكافحة أشكال الغش أو إهدار الممتلكات والأموال العمومية".

مؤكدًا في ذات السياق، "على الحكومة أن تتكبد عاجلا على تطبيق الإجراءات والتدابير المتعلقة بشتى الأصعدة المؤسساتية والقانونية والعملية".

للإشارة، فإن رئيس الجمهورية المستقل، كان نظريا، لا يترك أي فرصة أو مناسبة إلا وحث فيها الجميع على ضرورة مكافحة الفساد، يستخلص ذلك لاسيما من الرسائل التي يوجهها من حين لآخر سواء إلى القضاء أو المجتمع المدني... ومنها تلك التي أرسلها إلى الأمين العام للاتحاد العام للعمال الجزائريين، وكافة العاملات والعمال الجزائريين بمناسبة الذكرى المزدوجة لإنشاء الاتحاد وتأميم المحروقات، ونشرتها وكالة الأنباء الجزائرية.

حيث أعرب فيها الرئيس عن ثقته في العدالة الجزائرية لفك خيوط وملابسات قضية سوناطراك، قائلاً فيها "إنه في هذا المقام لا يجوز لي أن أمر مرور الكرام على ما تناولته الصحافة مؤخراً من أمور ذات صلة بتسيير شركة سوناطراك"، مشيراً إلى أنها أمور "تثير سخطنا واستكارنا". مضيفاً: "لكنني على ثقة أن عدالة بلادنا ستفك خيوط هذه الملابسات وتحدد المسؤوليات وتصدر حكمها الصارم الحازم بالعقوبات المنصوص عليها في قوانيننا".

### المطلب الثاني-دورها من خلال المخطط عمل الحكومة وفي بعض الآليات المؤسساتية

سنحاول تفكيك هذه العلاقة من خلال فرعين، الأول يتناول محاربة الفساد في مخطط عمل الحكومة والثاني يتناول محاربة الفساد في بعض الآليات المؤسساتية، على أن يتم ذلك بالشكل التالي:

مخطط عمل الحكومة وبعض الآليات المؤسساتية

#### الفرع الأول- محاربة الفساد في مخطط عمل الحكومة

رغم العديد من الإيجابيات التي تضمنها هذا المخطط<sup>(1)</sup> بشأن محاربة الفساد والتي سنشير إلى بعضها لاحقاً فإنه، في المقابل، يمكن تسجيل بعض النقائص أو الاختلالات التي شابته والتي يمكن إجمالها تفصيلها واستعراض جزئياتها من خلال بندين على الشكل التالي:

#### البند الأول- هشاشة آليات أخلة الحياة السياسية:

رغم ما حدث في العملية الانتخابية التشريعية الماضية، من شراء ذمم وغش وتجاوزات وعزوف بل وتزوير وفساد... بشهادات أحزاب ومؤسسات وهيئات رسمية... إلا أن هذا المخطط، وباستثناء تلك الإشارة الطفيفة إلى تعديل قانوني الأحزاب والجمعيات، لم يتطرق لا من قريب ولا من بعيد لمسألة جوهرية، تخص حق الشعب في انتخابات حرة ونزيهة، تبدأ إما بسن وتسخير آليات قانونية وهيئاتية "نصوص تشريعية ومؤسساتية" جديدة، أو بتعديل وتفعيل ما هو قائم منها بشكل

<sup>1</sup>المخطط الذي أتى به الوزير الأول من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، والذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) بتاريخ جوان 2017، ص من 6 إلى 10.

نظيف وفعال يضمن، من جهة، حرية ونزاهة هذه الانتخابات ويضفي، من جهة أخرى، الشرعية والمصداقية على المؤسسات المنتخبة التي صارت تعاني الهشاشة والضعف والهوان لهذا السبب بالذات.

فالانتخابات تتطلب توفير جملة من العوامل والظروف والشروط والآليات القانونية والمؤسسية الكثيرة والمختلفة سواء مما أشرنا إليه أو مما لم نشر إليه، لأنها عادة ما تكون محط أنظار العالم بأسره عبر المنظمات العالمية، ومنها الأمم المتحدة، الاتحاد الإفريقي، جامعة الدول العربية، منظمة المؤتمر الإسلامي، الاتحاد الأوروبي... التي تمثل ما يسمى بالملاحظين الدوليين الذين يسهرون على متابعة وملاحظة تنظيم وسير هذه الانتخابات... ولو أن الرقابة الذاتية التي تعني استشعار المسلم رقابة الله- تعالى- على نفسه وما يصدر عنها من الأقوال والأفعال. هي من أسمى أنواع الرقابة الفعالة بالمطلق، إذ تعتبر صمام أمان لأي انحراف سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي أو إداري أو أمني، وهي نادرة الوجود في القانون الوضعي الذي ينكر أحيانا الوازع الديني والمحفز الأخلاقي في توجيه أي نشاط مهما كانت طبيعته... إلى آخره من المسائل الكثيرة وذات ذات الصلة بهذا الموضوع،

ونظرا لذلك سنقتصر هنا فقط على استعراض آليات مراقبة الانتخابات وفقا لما كرسته المادتان 193 و 194 من الدستور وجسده المواد من 166 إلى 169 وغيرها من القانون العضوي الخاص بنظام الانتخابات، والمادة 3 والمواد من 13 إلى 25 وغيرها من القانون العضوي الخاص بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، والمواد من 28 إلى 66 وغيرها من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مع التركيز على المراقبة التي تتم على المستوى الوطني من طرف الآلية الجديدة لمراقبة الانتخابات "الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات المستحدثة بموجب المادتين 193 و 194 د".

وجاء كل من القانون العضوي الخاص بنظام الانتخابات والقانون العضوي الخاص بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات أولا تطبيقا للمادتين 193 و 194 د، وثانيا ضمن حزمة الإصلاحات التي وعدت بها السلطات الجزائرية لمواجهة ما سمي بموجة الربيع العربي، إلى جانب قوانين الأحزاب والإعلام والجمعيات وترقية المشاركة السياسية للمرأة وحالات التناهي مع العهدة البرلمانية...

وبغض النظر عن التغييرات التي جاءت بها العديد من مواد هذين القانونين العضويين، إلا أن أهم ما تميزا به هو إدراج الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ضمن أحكامهما (المواد 153، 158، 159، 160، 163 وغيرها من القانون العضوي الخاص بنظام الانتخابات، والمادة 3 والمواد من 13 إلى 25 من القانون العضوي الخاص بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات).

وهذا بعدما تمت دسترتها بموجب المادتين 193 و 194 د، إلى جانب السلطة القضائية التي تبقى دائما هي الحامية للمجتمع والحريات والضامنة للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية (المواد 157، 158، 161، 163 د). علما أن الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات هي ذاتها تتشكل من 410 عضو نصفهم (210) قضاة.

فهذه الآلية الجديدة لمراقبة الانتخابات ورغم الانتقادات الشديدة التي وجهتها لها المعارضة إلا أن الموضوعية تتطلب منا عدم الحكم عليها خاصة وهي حديثة العهد "لم تنشأ إلا منذ أشهر قليلة وأول مرة تراقب عملية الانتخابات".

وعلى أية حال ينبغي، على الأقل، تثمين وجودها كهيئة دستورية مستقلة "مدسترة" تحل محل العديد من المؤسسات والهيئات واللجان السابقة الوطنية، الولائية والبلدية "الهيئة السياسية المستقلة لمراقبة الانتخابات، لجنة الإشراف القضائي على الانتخابات..." المتألفة من أحزاب كارتونية لا وجود لها إلا على الورق ولا تظهر إلا في المناسبات الانتخابية والتي كانت تلتهم أموالا ضخمة ووسائل معتبرة من خزينة الدولة بلا فائدة تذكر.

إذ تعد من المكتسبات الثمينة المكرسة في منظومتنا التشريعية الحالية رغم الشوائب والثغرات والنقائص التي تعترتها. إلا أن كلامنا عن هذه الآلية الجديدة وبهذه الصيغة الإيجابية لا يمنع من القول أن هذه الهيئة نظريا (لاسيما بموجب المادتين 194 و 193 د، والمادة 3 والمواد من 13 إلى 24 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-11 الخاص بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات) تراقب وتسهر على شفافية ونزاهة العمليات الانتخابية من بدايتها وأثناءها (الإشراف على عمليات التسجيل في القوائم الانتخابية، مراجعتها، تطهيرها، تسليمها للأطراف المشاركة في الانتخابات، تعيين مؤطري مراكز ومكاتب التصويت، حضور ممثلي المترشحين والمراقبين في هذه المراكز والمكاتب،

متابعة الاحتجاجات والإخطارات والفصل فيها أو إحالة ذات الطابع الجزائي منها على النواب العامين المختصين إقليمياً... إلى نهايتها أي إلى غاية إعلان النتائج النهائية من طرف المجلس الدستوري.

هذا نظرياً أما عملياً فإن هذه الهيئة تتسلم نسخاً من القوائم الانتخابية ومن محاضر الفرز والإحصاء والتركيز مثل الغير شأنها شأن أي مترشح أو ممثله أو أي طرف آخر في الانتخابات! (المواد 153، 158، 159، 160، 163 من القانون العضوي رقم 16-10 المذكور أعلاه)

وبالتالي لم تتمكن لا من ضمان حياد الأعوان الإداريين المكلفين بالعمليات الانتخابية في بعض مراكز ومكاتب التصويت والفرز التابعة لبعض الدوائر الانتخابية (الشلف، تبسة، وادي سوف، البلدة، لمدية...) ولا من مطابقة ملفات الترشح مع القانون العضوي رقم 16-10 المذكور أعلاه فيما يخص بعض الدوائر الانتخابية والتي فاز أصحابها بالعضوية في البرلمان رغم أنهم إما متابعين جزائياً أو ذوي سوابق عدلية! ولا من فك طلاس ورموز بعض المترشحات اللواتي أخفين صورهن (عدم ظهور صورهن في اللوحات الإشهارية المتعلقة بذلك أثناء الحملة الانتخابية لتشريعات 4 ماي الماضي)، ولا من ضمان ممارسة جميع ممثلي المترشحين المؤهلين قانوناً حقهم في حضور عمليات التصويت على مستوى مراكز ومكاتب الاقتراع بما فيها المتنقلة في جميع مراحلها، ولا من التأسيس كطرف مدعي "صاحب امتياز قانوني وقضائي" إن على مستوى اللجان الإدارية الانتخابية أو على مستوى المحاكم الإدارية المختصة إقليمياً بالنسبة للطعون ضد قرارات اللجان الإدارية الانتخابية المحلية "الولائية والبلدية"

أو على مستوى المجلس الدستوري بالنسبة لإعلان النتائج المؤقتة للاقتراع... ولا من تحجيم شدة العزوف الانتخابي الذي صار يشكل تهديداً حقيقياً ليس للعملية الانتخابية فحسب وإنما للعمليات السياسية برمتها... وإن كانت هذه الأمور وغيرها تعود، في معظمها، أساساً إلى عوامل أخرى وكذا إلى للثغرات السائدة في القانونين العضويين رقم 16-10 و 16-11 المذكورين أعلاه والتي كنا نتمنى أن يقع الحديث عنها تفصيلاً في هذا المخطط أو على الأقل أن يتناولها بشكل مختصر أو عرضي، الأمر الذي قد يدفعنا للكلام بالدقة اللازمة عنها في مناسبة أخرى.

ولا ينقص من قيمة هذه الملاحظات ما ورد في المخطط من عبارات التطمين، كقوله: "ستقوم الحكومة بمجهود خاص من أجل أخلاق أكبر للحياة العامة" و"ستعتمد قواعد جديدة لتأطير ومعالجة

الحالات المتعلقة باستغلال النفوذ لتحقيق مآرب شخصية وحالات التنافي بين النشاطات المهنية والتمثيلية في الهيئات المنتخبة وكذلك الفصل الواضح بين المجالات السياسية والاقتصادية والجمعية". و"ستعمل على التفريق بين المال والسلطة في إطار قواعد جديدة لتأطير الحالات المتعلقة باستغلال النفوذ لتحقيق مآرب شخصية". "وستفرد بين المال والسلطة ليسبح كل في فلكه فالدولة دولة والمال مال". لأن العبرة بتطهير العمليات الانتخابية وتخليصها مما علق بها من أدران "شراء ندم وغش وتجاوزات وعزوف بل وتزوير وفساد بوجه عام".

ويتم ذلك إما بسن وتسخير آليات قانونية وهيئاتية "نصوص تشريعية ومؤسسية" جديدة، أو بتعديل وتفعيل ما هو قائم منها كقانون الانتخابات بتغيير النظام الانتخابي الحالي وتشديد العقوبات فيه، -قانون تقسيم الدوائر الانتخابية بجعل الدائرة الإدارية هي الدائرة الانتخابية وليس الولاية، - قانون الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بتعزيز الصلاحيات والمهام المسندة لهذه الهيئة لأنها ظهرت محدودة جدا... هذا إذا أردنا أن تكون هذه الآليات مجدية وفعالة تضمن، من جهة، حرية ونزاهة ونظافة انتخاباتنا وتضفي، من جهة أخرى، شرعية أفضل ومصداقية أكثر على مؤسساتنا المنتخبة التي صارت تعاني كثيرا من الهشاشة بسبب الفساد المالي والانتخابي والسياسي عموما.

#### البند الثاني - ضعف آليات مكافحة التهريب والغش والإجرام والفساد بشكل عام

تضمن المخطط عبارات مطمئنة، منها: أن الحكومة "سنقوم بمجهود خاص من أجل أخلة أكبر للحياة العامة" و"ستعمل على التفريق بين المال والسلطة في إطار اعتماد قواعد جديدة لتأطير ومعالجة الحالات المتعلقة باستغلال النفوذ لتحقيق مآرب شخصية وحالات التنافي بين النشاطات المهنية والتمثيلية في الهيئات المنتخبة وكذلك الفصل الواضح بين المجالات السياسية والاقتصادية والجمعية ليسبح كل في فلكه فالدولة دولة والمال مال"... وهذا شيء جميل جدا لأنه مطلب ملح للمواطنين الذين ينادون بشفافية أكبر وبضمانات العدل والإنصاف في جميع الميادين والنشاطات لكن الأجل منه لو تم تأطيره بالقوانين المتعلقة به سواء منها تلك الواجب تعديلها أو الواجب استحداثها أو سنها... فرغم التنامي الواسع والانتشار الخطير لظواهر الغش، التهريب، الإبرام المشبوه للصفقات، الاستيراد غير المشروع لسلع مقلدة بل ولبضائع قاتلة، التحايل والتهرب الجبائي، الاتجار في المخدرات، تبييض الأموال، العنف والقتل المرتكب خاصة في حق النساء وفي حق البراءة "خطفهم،

اغتصابهم، قتلهم والتكيل بجثثهم" وكذا في حق رجال الفكر ورموز العلم "قتل أساتذة جامعيين رحمهم الله في تلمسان، مستغانم، تيبازة... وغيرها من الظواهر الفسادية المستشرية.

إلا أن هذا المخطط لم يشر لا إلى ضرورة تعديل، لاسيما الجوانب الردعية المتعلقة بهذه الجرائم الفناكة بالمجتمع والاقتصاد بل والدولة ككل في الأطر التشريعية "قوانين مكافحة الفساد، التهريب، تبييض الأموال، التحايل في إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الاستيراد والتصدير غير المشروعين، التحايل والتهرب الجبائي، الاتجار في المخدرات، الغش، قوانين حماية الطفل والمرأة والأسرة... إلخ من النصوص التشريعية والتنظيمية"، ولا إلى ضرورة تفعيل الأطر المؤسساتية التقليدية المتمثلة في السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، والأجهزة الرقابية مثل مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الأمن العسكري، الدرك، الشرطة، الجمارك، الضرائب... عموما والمستحدثة المتمثلة في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مع سن قانون خاص بها لاسيما بعد دسترتها (م 202 و 203 د)، خلية معالجة الاستعلام المالي والديوان المركزي لقمع الفساد خصوصا، إلى جانب طبعا منظمات المجتمع المدني، وسائل الإعلام، المدارس، المساجد...، بل ولا إلى وجوب تنصيب بعض الهيئات المستحدثة مثل الديوان الوطني لمكافحة التهريب الذي مر على إنشائه، بموجب المواد 6، 7 و 8 من الأمر 05-06 الصادر سنة 2005، أكثر من اثني عشر (12) عاما ولم ينصب بعد رغم أهميته!

نبدي هذه الملاحظة لأن أخلفة الحياة السياسية ومكافحة الظواهر الفسادية والآفات الاجتماعية المذكورة أعلاه أو على الأقل الحد من خطورتها، مسؤولية كبيرة تقع على كاهل الجميع والعملية تحتاج إلى التعاون والتنسيق بين مختلف مكونات هذا "الجميع": فإذا كانت الأدوار الرئيسية والمسؤوليات الكبيرة تبقى للمواطن الذي عليه أن يدرك ماهو الفساد ويعي أنه إذا لم يتخذ مبادرة فردية في التصدي لمغريات الفساد والحد من تفاعلاته، فهو مقبل على وضع سيئ وعلى خسارة كبيرة، لعلها تنتهي بانتهيار الوطن والمجتمع، وإذا كانت مسؤولية الحكومة والبرلمان في تعديل الأطر القانونية بتشديد العقوبات على مرتكبي هذه الآفات الاجتماعية "الظواهر الفسادية" وتفعيل الآليات المؤسساتية على النحو المذكور أعلاه أكبر (لاسيما وأن قصور التشريعات أو قلة صرامتها وكذا عدم وجود مؤسسات أو هشاشة فعاليتها ضد الممارسات الفاسدة من العوامل الرئيسية لاستئصال مثل هذه الظواهر الفسادية والآفات



الاجتماعية)، فإن مسؤولية النخبة في هذا المجال أعظم وخاصة في التحسيس والتوعية "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر" كأضعف إيمان.

ولأن ربنا سبحانه وتعالى نبهنا، في أكثر من سورة وآية، إلى المساواة في الخطورة بين جرائم القتل وجرائم الفساد بصفة عامة، حيث قال جل وعلا: "من أجل ذلك كتبنا على بني إسرائيل أنه من قتل نفسا بغير نفس أو فساد في الأرض فكأنما قتل الناس جميعا" (الآية 32 من سورة المائدة)، كما حذرنا أيضا، في أكثر من سورة وآية كذلك، من عدم التسامح في هذه الجرائم بل وأكد على وجوب تشديد عقوباتها، حيث قال سبحانه وتعالى: "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفون من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم" (الآية 33 من سورة المائدة).

وعموما يمكن القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد أعطى الأولوية للسلطة التنفيذية على حساب كل السلطات والمؤسسات والأجهزة والهيئات الدستورية الأخرى، وخصص لها فصلا كاملا-هو الفصل الأول من الباب الثاني من الدستور<sup>(1)</sup>، فالسلطة التنفيذية المتمثلة أساسا في رئيسها السامي

<sup>1</sup>المزيد من التفصيل في موضوع السلطة التنفيذية لاسيما في النظام الدستوري والقانوني الجزائري، راجع المواد 84-111 وغيرها من الفصل الثاني، الباب الثاني وكذلك المواد 181، 202 و 203 وغيرها من الفصل الثالث، الباب الثالث من الدستور الحالي المعدل "التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14/2016". وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. - بن عياش عفيف الدين، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار هومة/الجزائر، 2018، ص 7-78. - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة/ مصر، 2014. - غزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، دار الغرب/ الجزائر، 2009. - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والتقييد، دار الهدى/ الجزائر، 2006. - فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي: دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية/ لبنان، 2010. - مركز دراسات الوحدة العربية. - كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية/ مصر، 2016. - رابحي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث/ مصر، 2013. - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطاتي التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى/ الجزائر، 2007. - بن عبيد عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص ص 67-76 و 87-123. - رافع ابن عاشور، المرجع السابق، ص ص 131-303 و 304-379. - غريبي فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص ص 67-70. - أحمد عبد الحميد الخالدي، المرجع السابق، ص ص 67-103. - بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، ص

رئيس الجمهورية) ورئيسها التنفيذي أو التسيقي (الوزير الأول) أو الحكومة هي المسؤولة خصوصا إذا كانت مكلفة بـ:

أ- تنفيذ القوانين المشرعة من البرلمان، بل خصوصا إذا كانت هي من تشرع سواء بالأوامر والنصوص التنظيمية (المراسيم الرئاسية) التي يسنها رئيس الجمهورية طبقا للمواد 142، 143 و 91 "الفقرة 6" من الدستور، أو بمشاريع القوانين والنصوص التطبيقية (المراسيم التنفيذية) التي يبادر بها الوزير الأول طبقا للمواد 136، 143 و 99 "الفقرة 4".

ب- إدارة كافة شؤون البلاد الداخلية والخارجية، وبالتالي فهي مسؤولة أيضا عن محاربة الفساد طبعا مع السلطتين الأخريين "التشريعية والقضائية" وكذا مع المؤسسات والأجهزة والهيئات الرسمية وغير الرسمية في الدولة إلى جانب المواطنين والأحزاب وجمعيات ومنظمات المجتمع المدني.

### الفرع الثاني- محاربة الفساد من خلال بعض الآليات المؤسساتية

لعل من بين الآليات المؤسساتية التي بادرت بها الحكومة "الوزارة الأولى" إلى استحداثها قصد المساهمة في الوقاية من الفساد ومكافحته، يمكن ذكر المفتشية العامة لمراقبة صرف المال العام "جديدة" (1)، إلى جانب المفتشية العامة للمالية "قديمة" (2)...

حيث قررت الحكومة، الوزارة الأولى، إخضاع كل الهيئات والهيكل التابعة لها وكذا الهيئات الخاصة التي تستفيد من مساهمات مالية للتفتيش من طرف المفتشية العامة التي أنشأتها لدى الوزير الأول، لمحاصرة مافيا الاستيراد وتضخيم الفواتير والفساد وحماية المال العام، على أن تقوم هذه المفتشية بإعداد تقارير دورية بشأن سير تلك المصالح ومدى تنفيذها للقرارات الحكومية والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية.

59، 97، 111، 137-عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص ص 13-168. - موس بودهان، مرجع سابق. - منصور مولود، مرجع سابق، ص 30.

<sup>1</sup>المرسوم التنفيذي رقم 17-205 الصادر بتاريخ 28 جوان لسنة 2017، المتضمن استحداث المفتشية العامة لمراقبة صرف المال العام، ج ر رقم 2017/38.

<sup>2</sup>المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الصادر بتاريخ 7 سبتمبر سنة 2008 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر رقم 2008/50. وكذلك جريدة الموعد ليوم 12-07-2017.

وتعد هذه المفتشية العامة الجديدة بمثابة جهاز للاستعلام يتكفل بتقييم تطبيق السياسات العمومية المحددة في إطار مخطط عمل الحكومة. والتي جاءت تنفيذا لتأكيدات الوزير الأول، عبد المجيد تبون، في وقت سابق، بخصوص عزم الدولة على محاربة الفساد والمحسوبية في كل الأصعدة، والاهتمام بانشغالات المواطنين، بالإشارة إلى أنّ الفساد يبدأ من الممارسات التقليدية في الإدارة، إذ كان لزاما على استحداث هذه الآلية الجديدة المبتكرة. وكان الوزير الأول، عبد المجيد تبون، قد كشف في تصريحات حول إهدار الحكومات السابقة ما يقارب 70 مليار دينار جزائري (1 مليار دولار) في مشاريع صناعية فاشلة بسبب سوء التخطيط والإدارة، عن مؤشر باتجاه إقرار حكومي جديد حول انتشار الفساد وسوء الإدارة وإهدار المال العام، وهو ما توج بالإعلان عن هذه المفتشية العامة.

وبالرجوع إلى صلاحيات المفتشية العامة فإنها تكلف بمهام التفتيش والمراقبة وتقييم مدى تطبيق التشريع والتنظيم اللذين يحكمان سير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والهيئات والهياكل التابعة لها، وكذا الهيئات الخاصة التي تستفيد من مساهمات مالية من الدولة. كما تكلف أيضا بمراقبة مدى تطبيق وتنفيذ تعليمات وقرارات رئيس الجمهورية والوزير الأول التي تم اتخاذها في مجالس الوزراء وفي اجتماعات الحكومة. وتقوم كذلك أيضا بمراقبة إنجاز مشاريع الاستثمار والتنمية، وكذا نوعية تسيير المصالح المذكورة آنفا والخدمات المقدمة من طرفها بحسب ذات المرسوم المنشئ لها.

يسير هذه المفتشية مفتش عام يساعده من 10 إلى 20 مفتشا، بحسب المرسوم المنشئ لها الذي يوضح أن توزيع المهام وبرنامج عمل المفتشين يتم تحديده من طرف الوزير الأول بناء على اقتراح المفتش العام، كما تمارس المفتشية صلاحياتها من خلال مهمات رقابية يمكن أن تكون فجائية أو معلنة فضلا عن ذلك يمكن أن يكلفها الوزير الأول بالتحقيق في وضعيات خاصة أو استثنائية.

وتعتمد المفتشية في تدخلاتها على مساعدة ومساهمة أجهزة التفتيش والرقابة وكذا الهياكل المركزية والمحلية للإدارات المعنية، كما يخول للمفتش العام والمفتشين المساعدين له، في إطار تدخلاتهم، المطالبة بأي معلومة والاطلاع على أي وثيقة تتعلق بنشاط الهيكل محل التفتيش ونسخها عند الاقتضاء.

ويضيف مرسوم استحداث هذه المفتشية أن كل امتناع عن تقديم الوثائق المطالب بها من طرف المفتشين أو رفض تمكينهم من الاطلاع عليها أو رفض تقديم المعلومات التي يطلبونها أو أي عرقلة لممارسة مهامهم لأي سبب كان، يتم إخطار السلطة السّلمية المعنية لاتخاذ الإجراءات الضرورية.

وفي حالة معاينة وقائع خطيرة تلحق ضرراً بحسن سير المصلحة أو الهيئة محل التفتيش يتعين على المفتش أن يخطر فوراً السلطة السّلمية أو الوصاية المعنية لاتخاذ كل إجراء تحفظي تراه مناسباً، حيث تتوج كل مهمة تفتيش بإعداد تقرير يرسله المفتش العام إلى الوزير الأول.

من جهته، يعد المفتش العام تقريراً سنوياً عن النشاطات يدون فيه ملاحظاته واقتراحاته حول سير المصالح المعنية ويرسله إلى الوزير الأول.

وبالنظر إلى صلاحيات هذه المفتشية، الواردة في مرسوم استحداثها، فإنه من المتوقع شن حرب على مافيا الفساد المستشري في كل المجالات، بالإضافة إلى وقف انتهاك حرمة المال العام في الجزائر، من قبل أيادي "الناهبين" لثروات الشعب وكذا وقف تبديد المال في مشاريع غير مجدية وتهريب العملة الصعبة ووضع حد لمافيا الاستيراد وتضخيم الفواتير.

كما يأتي الإعلان عن هذه المفتشية في سياق جهود معلنه من طرف الجهاز التنفيذي لمحاربة الفساد، حيث يعتبر الوزير الأول، عبد المجيد تيون، أول مسؤول يعترف صراحة ودون مواربة بأنّ البلاد قد ضيعت أكثر من 7000 مليار سنتيم في مشاريع لا جدوى منها، وهو ما يعكس رغبته في إرساء قواعد الشفافية وإطلاع الرأي العام على الحقائق والأرقام التي تمّ التعتيم عليها إعلامياً في عهد سلفيه عبد المالك سلال وأحمد أيحي.

وكان لافتاً ما قام به الوزير الأول والذي لم يكن متوقعاً في نظر الكثيرين، إذ أصدر أوامر عاجلة كان من أهمها منع العشرات من الشخصيات وكبار المسؤولين السياسيين من السفر خارج البلاد وتجميد أرصدة وحسابات البعض منهم وفتح تحقيقات معمقة معهما لاشتباه بضلوعهم في قضايا فساد مالي وتبديد أموال عمومية. والظاهر أن الوزير الأول قد أخذ من رئيس الجمهورية، الضوء الأخضر وكل التطمينات السياسية والدعم المعنوي لإطلاق يده في تنفيذ ما يراه مناسباً للقيام بهذه المهمة الوطنية النبيلة والتطرق لكبريات المشاكل المطروحة لاسيما في مجال الصفقات العمومية. وليتم ذلك

لابد أن تضم هذه المفتشية العامة الجديدة كل الكفاءات القانونية والاقتصادية والمالية والإدارية وأن تمنح لها كافة الصلاحيات وأن تزود بالآليات المؤسساتية الضرورية.

## الفصل الثالث

# السلطة التشريعية ودورها في مكافحة الفساد

### المبحث الأول- مفهوم السلطة التشريعية

#### ومكوناتها

المطلب الأول- مفهوم السلطة التشريعية:

المطلب الثاني- مكونات السلطة التشريعية

### المبحث الثاني- وظائف السلطة التشريعية

المطلب الأول- الوظيفة التشريعية:

المطلب الثاني- الوظيفة التمثيلية

المطلب الثالث-وظيفة الترشيح لمنصب

الرئيس في بعض الدول:

### المبحث الثالث- علاقة السلطة التشريعية

#### بالسلطات الأخرى

المطلب الأول- علاقة السلطة التشريعية

بالسلطة التنفيذية

المطلب الثاني-علاقة السلطة التشريعية

بالسلطة القضائية وبعض الهيئات

### المبحث الرابع - دور السلطة التشريعية في

#### مكافحة الفساد

المطلب الأول- الدور الرقابي العام للبرلمان

في مكافحة الفساد

المطلب الثاني- الدور الرقابي الخاص  
للبرلمان في مكافحة الفساد  
المطلب الثالث- آليات ممارسة البرلمان لدوره  
الرقابي في مكافحة للفساد

مما لا شك فيه أن موضوع السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة عموما وفي النظام الجزائري خصوصا قد حظي باهتمام العديد من الكتاب والمؤلفين والباحثين (1) ورجال القانون والسياسة والفكر والإعلام والصحافة وعلماء الاجتماع وغيرهم من مختلف المشارب والتخصصات... وبالتالي فإن مسؤوليتها في التشريع والرقابة عموما وفي محاربة الفساد خصوصا مسؤولية عظيمة جدا، لاسيما من خلال الآليات الدستورية والقانونية كما سنبينها لاحقا.

فالحديث عن السلطة التشريعية يستوجب، التعرض بالضرورة، لمفهوم هذه السلطة ولمكوناتها ولعلاقاتها، ولوظائفها بصفة عامة ولدورها في محاربة الفساد من خلال الآليات التشريعية والمؤسسية، الدستورية والقانونية، بصفة خاصة...

ونظرا لكل هذا وذاك سوف نعالج موضوع الفصل الثالث هذا عبر التطرق في المبحث الأول - لمفهوم السلطة التشريعية ومكوناتها، وفي المبحث الثاني - لوظائف السلطة التشريعية بصفة عامة، وفي المبحث الثالث - لعلاقاتها مع السلطات الأخرى "التنفيذية والقضائية وباقي المؤسسات الدستورية"، وفي المبحث الرابع - لدورها في محاربة الفساد بصفة خاصة من خلال الآليات التشريعية والمؤسسية، الدستورية والقانونية، على أن يتم سرد كل ذلك وغيره من خلال عدة مباحث بالشكل الآتي:

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر في السلطة التشريعية في العالم عموما وفي الجزائر خصوصا، يمكن مراجعة: -ربيع أنور فتح الباب، المرجع السابق، ص 26 وص 178. أشارت إليه سامية سمري، ملخص محاضرات في مادة القانون الدستوري، الجزء 1، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2018-2019، ص 56 وص 83. - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة المرجع السابق، ص 77، 78. - ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 51. - فوزي أو صديق، ص 15. - رمضان محمد بطيخ، مبادئ الأنظمة السياسية ونظم الحكم في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، 2001، ص 51، (والذي يعتبر هذا الركن أهم أركان الدولة، والعنصر المميز لها، فهو الذي يميزها عن الأمة، وهو الذي يميزها عن التجمعات الإنسانية الأخرى، كالقبيلة أو العشيرة أو الأسرة، وأيضا عن التقسيمات الإدارية الموجودة داخل الدولة، سواء كانت تقسيمات مركزية أو لا مركزية.) - محمود عاطف المرجع السابق، ص 41. - سماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 51. منصور مولود، مرجع سابق، ص 109، 110.



المبحث الأول - مفهوم السلطة التشريعية ومكوناتها

عملا بالقواعد والآليات المتبعة في منهجية الدرات العليا والبحث العلمي، سنعالج موضوع هذا المبحث من خلال التطرق أولا لمفهوم السلطة التشريعية عموما وثانيا لمكوناتها، وثالثا لوظائف ومهام واختصاصات السلطة التشريعية، على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره عبر مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول - مفهوم السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية (بالإنجليزية: Legislature) أو "البرلمان بالفرنسية le parlement " أو بالفرنسية: (Pouvoir législatif) وتعرف بعدة تعاريف منها: "أنها هي هيئة تداولية لها سلطة سن وتبني القوانين"، وأنها "هي السلطة المناط بها سن التشريعات أو القوانين التي تداربها الدولة وكذلك المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية الموقعة مع الدول الأخرى"....

تعرف بتسميات عدة منها: البرلمان، الكونغرس، مجلس الشعب، مجلس الأمة، مجلس الشيوخ، المجلس التشريعي، مجلس النواب، الجمعية الوطنية.... وهي واحدة من السلطات الثلاث المكونة للدولة وتعتبر في الحكومات ذات النظام البرلماني هي السلطة الرسمية العليا وهي التي تعين المسؤولين في السلطة التنفيذية.

أما في الأنظمة الرئاسية فإنها تتكون من أعضاء منتخبين من قبل الشعب ومستقلين عن السلطة التنفيذية مهمتها مناقشة القوانين وإصدارها مع إمكانية اقتراح تلك القوانين من قبل السلطة التنفيذية. إضافة إلى سن القوانين فإن للسلطة التشريعية سلطات حصرية في زيادة الضرائب والمصادقة على ميزانية الدولة والوثائق المالية الأخرى وفي مراقبة التصرفات والنشاطات الحكومية للسلطة التنفيذية بوزرائها ومسؤوليها مع محاسبتهم أو مساءلتهم.

وبما أن الشعب هو الذي ينتخب أعضائها فهي ملزمة بالدفاع عن حقوقه ورعاية مصالحه، كما أن مصادقتها مطلوبة لإبرام الاتفاقيات وإعلان الحرب ولأي مشروع تعديل دستور قائم يطرحه عليها رئيس الدولة، بل بإمكانها المبادرة باقتراح قانونيشكل دستورا جديداً أو يعدل الدستور القائم. ومن حقها، إن وصلت إلى تحقيقاً غلبية معينه في تصويت يتعلق بتجاوزات الحكومة، أن تدفع هذه الأخيرة

أو بعض أو أحد وزرائها أو حتى رئيس الجمهورية في بعض الدول، إلى الاستقالة، وهذه إجراءات تدخل في عداد ما يسمى بسحب الثقة من الحكومة. وتختلف هذه الاختصاصات الحصرية من دستور إلى آخر.

كما تعتبر السلطة التشريعية في الحكومات ذات النظام البرلماني هي السلطة الرسمية العليا وهي التي تعين المسؤولين في السلطة التنفيذية. أما في الأنظمة الرئاسية فإن الهيئة التشريعية تتكون من أعضاء منتخبين من قبل الشعب ومستقلين عن السلطة التنفيذية مهمتها مناقشة القوانين وإصدارها مع إمكانية اقتراح تلك القوانين من قبل السلطة التنفيذية.

إضافة إلى سن القوانين فإن للهيئات التشريعية سلطات حصرية في زيادة الضرائب والرسوم أو تخفيضها والمصادقة على قوانين المالية والميزانية للدولة والوثائق المالية الأخرى، كما أن مصادقة الهيئات التشريعية مطلوبة لإبرام الاتفاقيات وإعلان الحرب. وتختلف هذه الاختصاصات الحصرية من دستور إلى آخر.

فالسلطة التشريعية أو البرلمان، قد يتكون من مجلس واحد أو مجلسين على اختلاف الأنظمة السياسية، ويقوم بسلطة البت في المواضيع التي تدخل في اختصاصه والتي تتمثل في التشريع والمراقبة خصوصا، ومن أمثلة المؤسسات التشريعية ذات المجلس الواحد، الجزائر في دساتير 1963، 1976، 1989، حيث يتم انتخاب أعضائه من طرف الشعب.

يرى مؤيدي نظام المجلس الواحد أنه لا يمكن التعبير عن إرادة الشعب بإرادتين لمجلسين مختلفين، كما أن هذا النظام يضمن القضاء على أي احتمالية للانقسام وكذا سرعة اتخاذ التشريعات اللازمة في وقتها المناسب<sup>(1)</sup>.

أما من أمثلة المؤسسات التشريعية ذات المجلسين، الجزائر في دستوري 1996 و 2016، إنجلترا، فرنسا، وهناك اختلاف في تكوين المجلسين من حيث طريقة اختيار النواب وشروط ترشحهم، حيث يتم اختيار أعضاء أحد المجلسين عادة عن طريق الانتخاب من طرف الشعب أو التعيين في

<sup>1</sup> سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 20.

حالات استثنائية، أما المجلس الثاني فيتم اختيار أعضائه سواء عن طريق الوراثة، التعيين، الانتخاب على درجتين.

### المطلب الثاني - مكونات السلطة التشريعية

صحيح أن للسلطة التشريعية عدة أجهزة وهيكل "الرؤساء المكاتب، نواب الرؤساء، المقررون، الهيئات التنسيقية والاستشارية والرقابية والبعثات الاستعلامية، المجموعات البرلمانية، مجموعات الصادقة البرلمانية واللجان الدائمة ولجان التحقيق البرلمان... (1)، غير أن المكونات الأساسية في هذه السلطة اللجان: وهي الهيئات التي تناقش وتصوت وتضع تقارير تمهيدية وتكميلية على مسودات اقتراحات ومشاريع القوانين. معظم الهيئات التشريعية إما ذات مجلس واحد أو مجلسين تشريعيين.

وتعتبر الهيئة التشريعية ذات المجلس الواحد أبسط أشكال هيئات سنّ القوانين. والهيئة التشريعية ذات المجلسين المنفصلين أو المتكونة من غرفتين عادة ما تسمى إحداها بالغرفة الأولى "العليا" أو المجلس الأعلى والأخرى بالثانية "السفلى" أو المجلس الأدنى، وقد تختلف طبيعة الواجبات والصلاحيات وأساليب اختيار الأعضاء في كل من المجلسين.

في معظم أنظمة الحكم لنيابية يعتبر المجلس الأدنى هو الأقوى فيما تقتصر مهمة المجلس الأعلى على المشورة وتقديم النصح. أما في الأنظمة الرئاسية فغالباً ما تكون صلاحيات كلا المجلسين متشابهة أو متساوية. أما في أنظمة الحكم الفدرالية فيضم المجلس الأعلى عادة ممثلي الدويلات المكونة للاتحاد الفدرالي. ولهذا فقد يشتمل المجلس الأعلى على مندوبي حكومات الاتحاد كما هو عليه الحال في ألمانيا وكانت عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية قبل القرن التاسع عشر، أو يتم انتخاب أعضائه وفق لصيغة تمثيل غير نسبي للدول الأصغر كما هي عليه الحال اليوم في أستراليا والولايات المتحدة.

<sup>1</sup>لمزيد من التفصيل في موضوع السلطة التشريعية لاسيما في النظام الدستوري والقانوني الجزائري، راجع المواد 112-155 وغيرها من الفصل الثاني، الباب الثاني وكذلك المواد 178، 179، 181، 183، 187، 208 و 211 وغيرها من الفصل الأول، الباب الثالث من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016. وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لاسيما المادتان 9 و 10 منه. فضلا عن النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان.

والى جانب هذين النوعين من الهيئات التشريعية ثمة من يقول بأن في التاريخ توجد هيئات تشريعية ذات ثلاث مجالس. فبعض الهيئات التشريعية في العالم تضم إلى جانب المجلس الواحد أو المجلسين. ويعود السبب في ذلك إلى أن إصدار رئيس الدولة القوانين بعد المصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي أو مجلسي البرلمان أمر ضروري لكي تصبح القوانين نافذة.

وينطبق هذا حتى على الحالات التي يكون فيها إصدار رئيس الدولة للقانون - كما هي الحال في العديد من الأنظمة البرلمانية - مجرد شكليات ولا تمثل عائقاً أمام نفاذ تلك القوانين. وعندنا نحن في الجزائر طبعاً لا يعتبر رئيس الدولة جزءاً "رسمياً أو غير رسمي" من الهيئة التشريعية حتى وإن امتلك حق حل المجلس الشعبي الوطني والاعتراض على القوانين...

خالفالبرلمان البريطاني الذي يتكون رسمياً من الملكة ومجلسي اللوردات والعموم، وعلى نفس المنوال يتكون وكذا البرلمان الأيرلندي الذي يتكون هو الآخر رسمياً من رئيس الدولة ومجلسين تشريعيين.

وعلى النقيض من ذلك يتألف كونغرس الولايات المتحدة من مجلسيه ولا يشتمل رسمياً على رئيس البلاد رغم حقيقة كونه يتمتع بحق النقض (الفيتو). ومن هنا تتباين صلاحيات الهيئات التشريعية من بلد إلى آخر. فالبرلمان التابع (Rubber stamp legislator): الهيئة التشريعية التي لا تتمتع بأي سلطة ولا يتعدى واجبها الموافقة بالإجماع أو ما يشبه الإجماع على مسودات أو مشاريع القوانين الموضوعة أمامه من قبل مؤسسات أخرى "السلطة التنفيذية تحديداً".

فعلى سبيل المثال، الهيئات التشريعية في العديد من الدول الشيوعية لم تكن سوى تابعة ومؤيدة للقرارات التي يصدرها الحزب الحاكم. ويستخدم هذا المصطلح (Rubber stamp legislator) عادة في وصف الهيئات التشريعية في الأنظمة البرلمانية. وهذا على الرغم من أن المسودة النهائية للقوانين التي تصدرها الحكومة يتم دائماً تقريباً المصادقة عليها في البرلمان، فإن هذه البرلمانات لا تسمى برلمانات تابعة وذلك لكون نواب البرلمان مشتركين في صياغة وتعديل مشاريع القوانين.

المبحث الثاني - وظائف السلطة التشريعية

تمارس البرلمانات عدداً من الوظائف والمهام والصلاحيات، تختلف في مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، فإلى جانب المهام والصلاحيات التقليدية "التشريع، التمثيل والرقابة" التي تتولاها بعض البرلمانات في العديد من دول العالم، هناك مهام وصلاحيات ووظائف أخرى تتولاها بعض البرلمانات في بعض الدول الأخرى، وذلك:

- 1- حسب الإطار الدستوري السائد وأسلوب توزيعه لاختصاصات ومهام السلطات،
- 2- وكذلك تبعاً لمدى التطور الديمقراطي وقوة البرلمان وقدرات أعضائه. وبوجه عام، هناك نوعان من تلك الوظائف:

**الأول عام،** تمارسه البرلمانات كهيئة ممثلة للشعب، مثل دورها في صنع السياسات العامة وخطط التنمية؛

**والثاني فني،** وهو ما يعرف بالدور التشريعي والرقابي، الذي تقوم به في مواجهة السلطة التنفيذية (حيث لا تخضع السلطة القضائية للبرلمان أو السلطة التنفيذية، تطبيقاً لمبدأ استقلال القضاء وحصانته، وكحكم بين السلطات أيضاً).

ورغم أن أهم الوظائف التي تقوم بها السلطة التشريعية، تتمثل عادة في وظيفتين أساسيتين "التشريع والرقابة" إلا أننا فضلنا أن نستعرض نبذة عن كل الوظائف التي تقوم بها السلطة التشريعية عموماً وذلك من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

#### المطلب الأول - الوظيفة التشريعية:

تتمثل الوظيفة التشريعية التي يقوم بها البرلمان في إعداد النصوص القانونية ودراستها داخل اللجان المختصة ومناقشتها مع الحكومة وإعداد تقارير بغرض التصويت عليها وإن حصلت على الأغلبية المطلوبة ترسل إلى رئيس الجمهورية لإصدارها ونشرها والسهر على تنفيذها. ففيما يخص الجانب التشريعي من عمل البرلمان فقد حدد الدستور مجالات الاختصاص التشريعي للبرلمان سواء بالنسبة للقوانين العادية أو العضوية كما يلي<sup>(1)</sup>:

<sup>1</sup> المادة 140 من التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016. ولمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، يمكن مراجعة ما تضمنه المبحث 2 أدناه من الفصل 3 هذا.

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
- 3- شروط استقرار الأشخاص،
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- 6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،
- 7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ،
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11- التصويت على ميزانية الدولة،
- 12- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،
- 13- النظام الجمركي،
- 14- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- 17- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي،
- 18- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
- 19- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- 20- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،
- 21- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
- 22- النظام العام للمياه،
- 23- النظام العام للمناجم والمحروقات،

- 24- النظام العقاري،  
 25- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي،  
 26- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة،  
 27- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،  
 28- إنشاء فئات المؤسسات،  
 29- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية

كما يملك البرلمان التشريع بالقوانين العضوية في المجالات التالية<sup>(1)</sup>:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،  
 -نظام الانتخابات،  
 -القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،  
 -القانون المتعلق بالإعلام،  
 -القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،  
 -القانون المتعلق بقوانين المالية،

ونص الدستور على آلية مناقشة القوانين على مستوى البرلمان والمصادقة عليها، فيختص المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشاريع القوانين المعروضة أمامه والتصويت عليها ثم ينقلها للغرفة السفلى، أي مجلس الأمة ليناقشها ويصادق عليها (في كل الحالات) بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية، وفي حال لم تتفق غرفتي البرلمان حول قانون ما، تجتمع لجنة متساوية الأعضاء بين الغرفتين بطلب من الوزير الأول في أجل 15 يوما، وذلك لمناقشة الأحكام محل الخلاف واقتراح نص في أجل 15 يوما كذلك، في حال استمر الخلاف، تقدم الحكومة طلبا للمجلس الشعبي الوطني للفصل في الأمر سواء باعتماد النص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء أو آخر نص تم التصويت عليه من طرفه، وفي حال أغفلت الحكومة ذلك يسحب النص<sup>(2)</sup>.

جدير بالذكر أنه بالنسبة لمشاريع أو اقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تعرض على مجلس الأمة أولا للمناقشة والتصويت ثم تعرض على المجلس الشعبي

<sup>1</sup>المادتان 141 و 138 من التعديل الدستوري الحالي، على الترتيب.

<sup>2</sup>المادتان 141 و 138 من التعديل الدستوري الحالي، على الترتيب.

الوطني<sup>(1)</sup>. للتذكير فقد خصص المؤسس الدستوري الجزائري فصلا كاملا، هو الفصل الثاني من الباب الثاني للسلطة التشريعية<sup>(2)</sup>.

ومما لا شك فيه أن أهم دور يقوم به البرلمان هو التشريع للأمة انطلاقا من الدستور الحالي<sup>(3)</sup>، إذ تتصرف الوظيفة التشريعية للبرلمان إلى إعداد القواعد القانونية أساسا بكل سيادة<sup>(4)</sup>. وتعتبر هذه الوظيفة من أقدم وأهم وظائف البرلمان، تاريخيا وسياسيا. ولهذا، صار الدور الأول والأبرز للبرلمان هو وضع تلك القواعد القانونية، أي سن القوانين، حتى أن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية.

وبالرغم من أن المبادرة باقتراح القوانين وصياغتها في شكل مشاريع تأتي غالبا من جانب السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لا ينفى دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك اقتراح قوانين جديدة. فالقانون ما هو إلا تعبير عن إرادة المجتمع وأوليائه، التي يجسدها المشرع في صورة قواعد قانونية عامة تحكم التفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم. وهذه الوظيفة هي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة، باعتباره ممثل الأمة والمعبر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها بكل سيادة، ومن الضروري موافقته على كل مشاريع القوانين التي تقدمها إليه السلطة التنفيذية، بل وعلى المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية. أضف إلى ذلك أن تنفيذ مخطط عمل الحكومة والسياسات القطاعية "الوزارية" يتوقف على ثقة البرلمان... كذلك، فإن السلطة القضائية لا تطبق إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية.

<sup>1</sup>المادة 137 من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14/2016.

<sup>2</sup>لتفاصيل دستورية أكثر في موضوع السلطة التشريعية في الجزائر، راجع المواد 112-155 وغيرها من الفصل الثاني، الباب الثاني وكذلك المواد 178، 179، 181، 183، 187، 199، 208، 211 وغيرها من الفصل الأول، الباب الثالث من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14/2016.

<sup>3</sup>سعاد عمير، مرجع سابق، ص ص 69-191. -سعيد بو الشعير، مرجع سابق، -مولود منصور، مرجع سابق، -سمري سامية، مرجع سابق، -فوزي أوصديق، مرجع سابق، -أرزقي نسيب، مرجع سابق، -بوكرا إدريس، مرجع سابق، -لمين شريط، مرجع سابق، -حسين بوديار، مرجع سابق. مع مراجعة طبعا الدستور الحالي لاسيما المواد 112، 136 و 181 منه.

<sup>4</sup>ناصر عبيد ناصر، المرجع السابق. وانظر خاصة المواد 112، 136 و 181 من الدستور الحالي.



ومن المعلوم أن العملية التشريعية تمر بثلاث مراحل تتمثل في صياغة مشاريع القوانين ومناقشتها، تعديلها وإثراءها، ثم إصدارها، وإذا كان المجلس الشعبي الوطني يمارس جميع صلاحياته كاملة في هذا المجال فإن مجلس الأمة مقيد في ممارسته لهذه الصلاحيات أو المهام التشريعية، إذ تنحصر سلطته في قبول أو رفض مشاريع أو اقتراحات القوانين الواردة إليه سواء من المجلس الشعبي الوطني أو من السلطة التنفيذية، باستثناء العدد القليل من القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي صارت تدخل في صلاحياته التشريعية بموجب الدستور<sup>(1)</sup>، والتي يحق له إعادة صياغتها ومناقشتها، تعديلها وإثراءها... كذلك يقوم البرلمان بالموافقة على المعاهدات الدولية، إعلان الحرب في بعض الأنظمة السياسية، إعلان حالات الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية....

فنظريا، نجد أن البرلمان الجزائري يفترض أن تكون له من الصلاحيات ما يؤهله لسن ما يراه مناسباً من النصوص التشريعية الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته بكل سيادة انطلاقاً من الدستور الحالي لاسيما المواد 112، 136 و 181 منه، لكن عملياً لم يقوم هذا البرلمان بنسب أي نص من هذه النصوص التشريعية، بل السلطة التنفيذية (برئيسها السامي انطلاقاً من المادة 142د، والتنفيذي انطلاقاً من المادة 136د) هي التي قامت بذلك سواء فيما يتعلق بقوانين الوقاية من التهريب، من تبييض الأموال، من الفساد ومكافحته.

أو فيما يخص القوانين العضوية للانتخابات والأحزاب السياسية "منع التمويل الخفي للحملات الانتخابية والأحزاب السياسية"، أو فيما يخص قوانين الوظيفة العمومية وحالات التنافي والتصريح بالممتلكات أو فيما يتعلق بقانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العمومي "عن أخلة الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته"...

وكلما قام به برلماننا الموقر، وكعادته، هو الموافقة على تلك النصوص التشريعية، دون أي مناقشة أو تعديل أو إثراء، لاسيما منها الأوامر والاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته. مما يدفعنا إلى القول بأن الدور التشريعي للبرلمان، في الوقاية من الفساد ومكافحته لا يكاد يبين إن لم أقل معدوماً. لذلك لا بد من تقليص صلاحيات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول

<sup>1</sup>عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، 2006، ص 5 وما بعدها.

لاسيما في هذا الميدان "التشريع" ولن يتم ذلك إلا بتعديل المادتين 142 و 136 من الدستور عند إعادة النظر فيه.

### المطلب الثاني- الوظيفة التمثيلية

تمارس البرلمانات هذا الدور "الدور كهيئة ممثلة للشعب، وما يتطلبه دورها في صنع السياسات العامة ومخططات العمل الحكومية وسياسات التنمية، سماع العرائض والشكاوى...، حيث يحق لكل مواطن أن يرفع إلى البرلمان عريضة فيما له صلة بالشؤون العامة أو شكوى حتى فيما ينوبه من أمور شخصية لاسيما وأن مهمة البرلمان مهمة وطنية وليس دائرته الانتخابية فقط وفقا للدستور<sup>(1)</sup>.

ولمعالجة هذا الدور سخرنا له فرعين، سنتناول في الأول نظريات السيادة بنوعيتها: -سيادة الامة، -سيادة الشعب، والثاني تطرقنا فيه لموقف المؤسس الدستوري الجزائري من نظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب والمواقع التي أخذ فيها بنظرية سيادة الامة والمواقع التي أخذ فيها بنظرية سيادة الشعب.

يرجع معظم الفقهاء في صياغة نظرية السيادة لتنظيم السلطة في الفقه الدستوري الحديث، الى الفقه الفرنسي أثناء فترة الصراع السياسي في العصور الوسطى من حكام وحكومات الدولة المسيحية، وعن سيطرة البابا على الحكم المسيحي، لهذا فالسيادة أول الأمر ظهرت بمبدأ أساسي يهدف الى تأكيد سلطة الملوك في مواجهة أمراء الإقطاع في الداخل وكذا تقرير عدم خضوع الملوك لسلطة البابا والإمبراطور على المستوى الخارجي، ثم أدخلت هذه النظرية في الفقه القانوني، من قبل الكتاب الفرنسيين أمثال "بودان" الذي وصف ملك فرنسا بالسيادة وقبل، وقد عرفنا أن الشخصية المعنوية خاصة من خصائص الدولة. إذاً، ما هو مفهوم السيادة، مصادرها، مضامينها؟ وهل تعتبر خاصة مميزة وهامة للدولة؟

### الفرع الأول- نظريات السيادة

<sup>1</sup>عبد الرزاق الهجري، المرجع السابق.

من غير الولوج في التفاصيل الكثيرة للسيادة سواء من حيث ظهورها وتطورها في الفكر الإسلامي والغربي، أو من حيث مفاهيمها وأنواعها، الداخلية والخارجية، القانونية والسياسية، الكاملة والمنقوصة، البرلمانية والقضائية والإدارية... وتقييماتها السلبية والإيجابية... نقول هناك نظرتين في السيادة: الأولى، تدعى سيادة الأمة، الثانية، تسمى سيادة الشعب وهو ما سنوضحه<sup>(1)</sup>، إلى جانب موقف المؤسس الدستوري الجزائري<sup>(2)</sup>، من هاتين النظريتين، في بندين على النحو التالي:

### البند الأولي: سيادة الأمة

ذهب بعض الفقهاء الى تقريب مفهوم سيادة الأمة من مفهوم الديمقراطية بل واعتبارها تعبير عن فكرة واحدة ولكن من ناحيتين.

فالديمقراطية هي تعبير عن الشكل السياسي (أي نظام الحكم في الدولة) أما مبدأ سيادة الأمة، فهو على حد تعبير هذا الفقه عبارة عن التعبير القانوني.

واتساقا مع هذا الرأي، فإن فكرة السيادة أول ما ظهرت على لسان القانونيين الذين كانوا يدافعون عن سلطات الملك في فرنسا ضد البابا والإمبراطور في العصور الوسطى مؤكدين أنه يتمتع بالسيادة الكاملة في مملكته، وأن هذه السلطة العليا لا ينافسه عليها أحد في الدولة. وكان لجون "بودان" Jean Bodin الفضل الكبير في إبراز هذا المفهوم كعنصر مميز للدولة عن سائر المجتمعات الإنسانية.

<sup>1</sup> محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط8، سنة 2013، ص 148-154. - بوكرا إدريس، المبادئ العامة لقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2016، ص 293-324. - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط12، سنة 2013، ص 56-70 و99-113. - غريبي فاطمة الزهراء، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، 2016، ص 84-93. - سامية سمري، ملخص محاضرات في مادة القانون الدستوري، الجزء1، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2018-2019، ص 88-93. - محمد أرزقي نسيب، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الأمة/ الجزائر، ط1، 1998، ص 79-91 و 118-126.

<sup>2</sup> بقراءة بسيطة لبعض مواد الدستور الحالي نجده يتحدث عن سيادة الشعب (المواد 7، 8، 9، 11، 12، 29، 75، 80، 90، 91، 112، 115، 118، 159، 208، 209، 210، 211 وغيرها)، كما نجده، من جهة أخرى يتحدث أيضا عن سيادة الأمة (المواد 84، 90، 91 فقرة 3، 107، 109، 112، 118 وغيرها)، لذلك سنستعرض المواقع التي أخذ فيها المؤسس الدستوري الجزائري بهاتين النظريتين "سيادة الأمة وسيادة الشعب" على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره من خلال الفقرات المألوية.

ومع قيام الثورة الفرنسية وتأكيد الفصل بين الملك والسلطة، والسلطة السياسية، ظلت فكرة السيادة قائمة بما لها من صفة الإطلاق والسمو والأصالة ولكنها انتقلت من الملك الى الأمة، لتصبح بذلك إرادة الأمة هي السلطة العليا التي لا تنافس.

وأياً كان التطور التاريخي لهذا المبدأ، فإنه نظرية فرنسية تنسب الى جان جاك روسو، الذي كان لكتاباته وأفكاره الفضل الكبير في التأكيد على بعض المعاني التي استند عليها أنصار هذا المذهب. والأخذ بمبدأ سيادة الأمة يعني الصفة الأمرة العليا في الدولة لا ترجع الى فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو الى هيئة أو هيئات معينة، بل الى وحدة مجردة ترمز الى جميع الأفراد، هذه الوحدة التي تمثل المجموع بأفراده وهيئاته لا يمكن تجزئتها وعي مستقلة تماماً عن الأفراد الذي تمثلهم وترمز إليهم. ولما كانت السيادة للأمة ذاتها باعتبارها وحدة واحدة ومستقلة عن الأفراد المكونين لها، فلا سيادة لفرد أو جماعة بل إن الصفة الأمرة العليا لمجموع الأفراد على اعتبار أن هذا الشخص الجماعي يمثل وحدة واحدة لا تتجزأ مستقلة عن أفراده ألا وهي الأمة، لذلك قيل بأن السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو للتنازل أو للتصرف فيها، أو للتملك فهي ملك للأمة وحدها.

ولقد نصت وثيقة إعلان حقوق الإنسان التي أقرتها الجمعية الوطنية في فرنسا عام 1789 على مبدأ سيادة الأمة، حيث قررت في المادة الثالثة منها على أن "الأمة هي مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأن فرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة منها، كذلك تبنى الدستور الفرنسي الصادر في 3 سبتمبر 1791 هذا المعنى حيث ورد في الباب الثالث منه في فقرتيه الأولى والثانية على أن "السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم، وهي ملك للأمة وبأن الأمة هي مصدر جميع السلطات."

هذا وقد ساد مبدأ سيادة الأمة في كثير من دساتير الدول العربية، لقد تبناه الدستور المصري 1923، وكذلك دستور 1930، إذ قضا في المادة 23 من كل منهما بأن جميع السلطات مصدرها الأمة، ثم جاء دستور 1906 المصري ونص في المادة الثانية منه على أن "السيادة للأمة". وكذلك تنص المادة 24 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية الحالي (1952) الفقرة الأولى "الأمة مصدر السلطات"، أما الفقرة الثانية، فقد نصت على "تمارس الأمة سلطتها على الوجه المبين في الدستور"، كما نصت المادة السادسة من دستور الكويت (1962) على أن "السيادة للأمة مصدر

السلطات جميعا، وينص دستور المملكة المغربية (1972) على أن "السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية".

### النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الأمة:

السيادة طبقا لمبدأ سيادة الأمة عبارة عن وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو للتنازل عنها أو للتصرف فيها أو للتملك فهي ملك للأمة وحدها، هذا المعنى للسيادة يترتب عليها نتائج عديدة أهمها:

1- النظام النيابي التقليدي: لقد ترتب على اعتناق الديمقراطية لنظرية سيادة الأمة أن أخذت أنظمة الحكم بالنظام الديمقراطي النيابي.

فالأمة هي التي تعبر عن إرادتها، وليس بحاجة الى أشخاص طبيعية أو معنوية تتحدث باسمها وتعتبر عنها، لأن مخالفة ذلك معناه تجزئة هذه الإرادة وهذا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة. لذا قيل بأن مبدأ سيادة الأمة لا يتناسب مع الديمقراطية المباشرة، حيث يقوم الأفراد بأنفسهم دون وساطة أحد بممارسة شؤون السلطة السياسية ولا مع الديمقراطية شبه المباشرة الذي يعطي الشعب حق ممارسة بعض مظاهر هذه السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي أو اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها.

فالنظام النيابي "الديمقراطية النيابية" تقوم على اختيار الشعب لممثليه الذين يمارسون السلطة نيابة عنه لفترة محددة دون حق هذا الشعب في ممارسة شؤون السلطة أو المشاركة فيها، فدوره إذن يقتصر على مجرد اختيار بعض النواب الذين يستقلون تماما عن الشعب في مباشرة السلطة الأمرة. هذا ويلاحظ أن مبدأ سيادة الأمة وإن كان يتناسب مع النظام النيابي التقليدي فلا يتحتم وجود النظام الجمهوري بل يمكن أن يسود كذلك في النظام الملكي.

2- الانتخابات وظيفية وليست حقا: إذا كانت السلطة الأمرة العليا في الدولة للشخص الجماعي الواحد ولا وجود تجزئتها على الأفراد فإنه يستحيل على أفراد الشعب ممارسة شؤون السلطة أو الادعاء بوجود حق لهم في ذلك، وعلى هذا فاختيار النواب الممثلين لهذا المجموع لا يعد حقا للأفراد بقدر ما هو وظيفة وواجب يحتمان اختيار الأصلح لممارسة شؤونهم.

3-الأخذ بالاقتراع المقيد: مادام الاختيار طبقا لسيادة الأمة مجرد وظيفة وواجب الاختيار للأصلح فإن للأمة أن تحدد الشروط اللازم توافرها في هيئة الناخبين لضمان حن الاختيار لمن سيقومون بممارسة السلطة هذه.

لذلك قيل أنه ليس من اللازم تقرير نظام الاقتراع العام في الانتخابات وإنما يجوز تبعا لمبدأ سيادة الأمة الأخذ بنظام الاقتراع المقيد الذي يشترط في الناخب أو المرشح نصابا ماليا معينا، أو حدا أدنى من التعليم أو شرط الانتماء الى طبقة معينة من الطبقات.

4-النائب ممثل للأمة: النائب طبقا لنظرية سيادة الأمة يكون ممثلا للأمة بكاملها، ولا يقتصر تمثيله لدائرة انتخابية معينة، فهو وكيل عن الأمة وليس وكيلًا عن دائرته التي انتخبته لذلك فالنواب يعملون وبصفة دائمة من أجل الأمة، والصالح العام وليس من أجل انتخابهم أو الصالح الخاص، هذا ما عبّر عنه "روسو" بأن الإرادة العامة هي إرادة الأغلبية، وهي دائما صحيحة يجب على الأقلية ألا تعارضها لأنها دائما مخطئة وتعبّر عن مصالح محدودة بينما الإرادة العامة هي مصلحة المجموع لكل المجموع.

5-القانون تعبير عن إرادة الأمة: ينظر الى القانون طبقا لمبدأ سيادة الأمة على أنه تعبير عن هذه السيادة المطبقة والإرادة العليا للأمة وليس مجرد تعبير عن إرادة النواب، أو إرادة ناخبهم، وهو بهذا المعنى عنوان للحق والعدل، ولا يجوز أن يكون موضوع نقاش من فرد أو هيئة بعد استيفاء الإجراءات الدستورية لسنه وإصداره.

علما بأن هذه النظرية "نظرية سيادة الأمة" قد تعرضت لكثير من الانتقادات التي لا يسع المقام لذكرها.

#### البند الثاني: سيادة الشعب

لقد كان تطور الذي لحق بالمذهب الفردي، والانتقادات التي وجهت الى مبدأ سيادة الأمة، سببا كافيا وصوتا داعيا الى الرغبة في التمثيل الحقيقي للشعب منظورا إليه في حقيقته وتكوينه، لا بوصفه

المجرد كوحدة متجانسة مستقلة عن الأفراد المكونين له، لذا فقد هجر الفكر السياسي والدستوري نظرية سيادة الأمة، ونادي بنظرية سيادة الشعب<sup>(1)</sup>.

تقوم هذه النظرية سيادة الشعب على أن السيادة للجماعة بوصفها مكونه من عدد من الأفراد لا على أساس أنها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها، كما نادى به نظرية سيادة الأمة. وبالتالي فطبقاً لنظرية سيادة الشعب، تكون السيادة لكل فرد في الجماعة فهي تنظر إلى الأفراد ذاتهم وتجعل السيادة شركة بينهم، ومن ثم تنقسم وتتجزأ بحسب عدد أفراد الجماعة السياسية. وعلى خلاف هذا فنقطة الخلاف بين مبدأ سيادة الأمة وسيادة الشعب، أن المبدأ الأول يعطي السيادة لمجموع الأفراد منظوراً إليه كوحدة واحدة مجردة، لا يقبل التجزئة ومستقلة عن الأفراد ذاتهم، أما مبدأ سيادة الشعب فإنه لا ينظر إلى هذا المجموع إلا من خلال الأفراد الذين تقرر لهم السيادة، وتنقسم بينهم، بحيث يكون لكل فرد جزء منها، وبالتالي تصبح هذه السيادة مجزأة ومنقسمة بين الأفراد بحسب عدد الأفراد في المجتمع السياسي.

ولكن من هم هؤلاء الأفراد الذي يتمتعون بالسيادة طبقاً لمبدأ سيادة الشعب الذي يدعونا إلى هذا التساؤل ضمن هذا الموضوع، هو اختلاف مدلول الشعب باختلاف النظم السياسية من ناحية واختلاف الزمان والمكان من ناحية أخرى، ومن ثم كان من الضروري تحديد المقصود بالشعب. مهما كان الاختلاف بين الأنظمة السياسية والظروف المؤثرة فيها حسب كل زمان ومكان، فإن للشعب مدلولين المدلول الاجتماعي والمدلول السياسي.

### المدلول الاجتماعي:

ينصرف إلى جميع الأفراد الذين يقيمون على إقليم الدولة، والذين ينتسبون إليها عن طريق تمتعهم بجنسيتها، وهم بطبيعة الحال يختلفون كما سبق بيانه عن السكان بالمعنى الواسع، والذين لا

<sup>1</sup> محمد طي، مرجع سابق، ص 148-154. - بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 293-324. - سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 56-70 و 99-113. - غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 84-93. - سامية سمري، مرجع سابق، ص 88-93.

يجمعهم سوى عنصر الإقامة على إقليم دولة واحدة سواء كانوا وطنيين يتمتعون بجنسية الدولة أم أجنب.

#### المدلول السياسي:

إذا كان مفهوم الشعب كحقيقة اجتماعية يشمل كل من ينتمي الى الدولة بجنسيته ، وهم الرعايا أو الوطنيين فإنه يكون أوسع مدى، وأكثر دلالة من مفهومه السياسي، الذي لا يشمل جميع هؤلاء الأفراد، بل يحمل معنى أضيق من ذلك ليشمل فقط الذين يتمتعون بالحقوق السياسية وهم من يطلق عليهم وصف جمهور الناخبين أي الذين توافرت فيهم الشروط العام التي تؤهلهم لأن تدرج أسماؤهم في جداول الانتخابات وهم المقصودون بالأفراد طبقاً لنظرية سيادة الشعب. وإذا كان مبدأ الاقتراع الذي تقرر أثر الأخذ بمبدأ سيادة الشعب يقرب مفهوم الشعب السياسي من المفهوم الاجتماعي للشعب، إلا أنهما لا يتطابقان في أي حال من الأحوال، وذلك بسبب بعض الشروط العامة التي يشترطها المشرع، من الناخب، مما يؤدي الى استبعاد بعض الفئات كالقصر وناقصي الأهلية من مفهوم الشعب السياسي، إلا إذا جاء اليوم الذي يسمح فيه المشرع لهذه الفئات بالتصويت عن طريق أوصيائهم أو أوليائهم، ففي هذه الحالة كما يقال يلتقي الشعب في حقيقته الاجتماعية مع الشعب بمفهومه السياسي، وهذا غير متوقع على المدى القريب.

وفي كل الأحوال إذا كان مبدأ سيادة الأمة قد أخذ بسيادة المجموع من الناحية النظرية المجردة، فإن مبدأ سيادة الشعب يتجه الى جعل السلطة في يد الشعب الحقيقي، بما تتنازعه من قوى مختلفة، وما تتخلله من اتجاهات متعارضة.

لقد حاول البعض نسبة مبدأ سيادة الشعب الى جان جاك روسو، رغم استعماله في أكثر من مقام إصطلاح "المجموع" أو "الإرادة العامة" المجردة والتي كانت تتناسب مع مفهوم سيادة الأمة، ودليلهم على ذلك ما صرح به جان جاك روسو في الفصل الأول من الكتاب الثالث في العقد الاجتماعي، عندما قال "لنفترض أن الدولة تتألف من عشرة آلاف مواطن، فالسلطات لا يمكن أن تعتبر جماعية لأن كل شخص بحكم مواظنته اعتباره الفردي، وهكذا تكون نسبة سيادة كل فرد كنسبة واحد الى عشرة آلاف."



عملا بمبدأ سيادة الشعب، فإن السيادة تتجزأ بين الأفراد وتصبح شركة بينهم يمارس كل منهم الجزء الخاص به، وهذا المعنى يؤدي الى نتائج هامة، وعديدة نبين أهم<sup>(1)</sup>:

1- تجزئة السيادة بين الأفراد: يقرر مبدأ السيادة للشعب، لكل فرد من أفراد الشعب السياسي جزءا من السيادة لذلك فإن مبدأ سيادة الشعب، يتماشى مع نظام الديمقراطية المباشرة، حيث يكون للشعب حق ممارسة السلطة، والذي يعطي للشعب القدرة في الاشتراك في مباشرة بعض مظاهر السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي، أو الاقتراع الشعبي للقوانين أو الاعتراض عليها، لذلك ذهب البعض الى القول بأن مبدأ سيادة الشعب أكثر ديمقراطية من مبدأ سيادة الأمة، ما دام أن المبدأ الأول يفسح مجالا للشعب لممارسة السلطة إما بنفسه في جميع شؤون الحكم (الديمقراطية المباشرة)، ولذلك على خلاف سيادة الأمة الذي لا يتناسب إلا مع النظام النيابي.

2- الانتخاب حق لا وظيفة: مادام أن لكل فرد من أفراد الشعب السياسي -حسب مبدأ سيادة الشعب- جزءا من السيادة فإنه يكون لكل منهم الحق في مباشرة حقوقه السياسية ومنها الانتخاب، لذلك يعتبر الانتخاب طبقا لمبدأ سيادة الشعب حقا وليس وظيفة، لأن أهمية المجالس النيابية التي تشكل بالانتخاب تقل بسبب المشاركة السياسية المباشرة من أفراد الشعب.

3- الأخذ بالاقتراع العام: إذا كان الانتخاب طبقا لمبدأ سيادة الشعب، حقا لكل فرد من أفراد الشعب السياسي فلكل واحد أن يمارسه إذا استوفى الشروط التنظيمية العام، هذا التكييف للانتخاب يؤدي الى عدم جواز تقييده بشروط مالية أو عليمية أو ثقافية والتي يملئها علينا مبدأ الاقتراع المقيد، الذي سوف يسود في ظل مبدأ سيادة الأمة، وعلى هذا ففي ظل سيادة الشعب يسود الاقتراع العام، لذا فالأقتراع العام هو -كما يعرف عادة- ليس بالاقتراع المقيد.

4- الاقتراع بنظام التمثيل النسبي: لم يعد النظام النيابي في ظل مبدأ سيادة الشعب كما هو الحال، بثوبه التقليدي المتلائم مع مبدأ سيادة الأمة، فقد تداخلت بعض الاتجاهات التي تدعو الى حق كافة الفئات والأقليات في التعبير عن إرادتها، ومن أهم هذه الاتجاهات فكرة التمثيل النسبي. وتقوم هذه

<sup>1</sup> أنظر: -محمد طي، مرجع سابق، ص 148-154. -بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 293-324. -سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 56-70 و 99-113. -غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 84-93. -سامية سمري، مرجع سابق، ص 88-93. -محمد أرزقي نسيب، مرجع سابق، ص 79-91 و 118-126.

الفكرة على حق الأقليات السياسية في تمثيلها نفسها في البرلمان من خلال توزيع المقاعد النيابية، في كل دائرة انتخابية، طبقا لعدد أصوات الناخبين الذين تحصل عليه قائمة كل حزب في هذه الدائرة. 5- القانون تعبير عن إرادة الأغلبية: إذا كان مبدأ سيادة الأمة ينظر الى القانون على أساس تعبير عن الإرادة العامة للأمة، فإن القانون طبقا لمبدأ سيادة الشعب، هو تعبير عن إرادة الأغلبية، الممثلة في هيئة الناخبين، وما على الأقلية المعارضة إلا الإذعان لرأي الأغلبية دون أي اعتبار آخر، طالما بقي القانون قائما دون تعديل أو إلغاء، وفي هذه الحالة قد تجبر الدولة بمقتضى نظامها الدستوري الرقابة على دستورية القوانين والظعن في شرعيتها أمام كافة المحاكم أو أمام محكمة مختصة لتقرر شرعيتها أو بطلانها، ومن ثم إلغائها إذا منحت تلك المحاكم صلاحية إلغاء القانون المخالف للدستور. \* علما بأن هذه النظرية "نظرية سيادة الشعب" قد تعرضت، هي الأخرى، لكثير من الانتقادات التي لا يسع المقام لذكرها.

#### الفرع الثاني- موقف المؤسس الدستوري الجزائري من النظريتين

بقراءة بسيطة لبعض مواد الدستور الحالي نجده يتحدث كثيرا ومطولا عن سيادة الشعب، كما نجده، من جهة أخرى، يتحدث أيضا لكن بشكل أقل عن سيادة الأمة (أقل مقارنة بحديثه عن سيادة الشعب)، بل ونجده أيضا قد أخذ بالنظريتين معا وفي أن واحد ولو أن هذه الأخيرة قليلة جدا، لذلك سنستعرض هذه المواقع الثلاث التي أخذ فيها المؤسس الدستوري الجزائري بهتين النظريتين "سيادة الأمة قليلا وسيادة الشعب كثيرا" إن باستقلال أو ادماج، على أن يتم هذا الاستعراض من خلال ثلاثة بنود بالشكل التالي<sup>(1)</sup>:

**البند الأول-** المواقع التي أخذ فيها المؤسس الدستوري الجزائري بنظرية سيادة الأمة قليلة كما أشرنا أعلاه، فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بنظرية سيادة الأمة في بعض المواقع التي تحدثت عنها، وبكل وضوح، في المواد التالية: (المواد 84، 89، 90، 91 فقرة 3، 107، 109، 112، 118 وغيرها). فمثلا: المادة 84 تقضي بأن يُجسّد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة

<sup>1</sup>انظر مواد الدستور الحالي، مرجع سابق، التي تتحدث عن سيادة الشعب (المواد 7، 8، 9، 11، 12، 29، 75، 80، 90، 91، 112، 115، 118، 159، 208، 209، 210، 211 وغيرها)، وانظر كذلك المواد التي تتحدث عن سيادة الأمة (المواد 84، 90، 91 فقرة 3، 107، 109، 112، 118 وغيرها)، وستجد أننا حاولنا أن نكون على صواب لما قلنا في الفقرة السالف ذكرها ونؤكد هنا بأن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بهاتين النظريتين "سيادة الأمة وسيادة الشعب" أحيانا بشكل منفصل وأحيانا أخرى بشكل مندمج.

وهو حامي الدستور. ويُجسّد الدولة داخل البلاد وخارجها. وله أن يخاطب الأمة مباشرة. والمادة 91 تنص على أن "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 1-...، 2-...، 3- يقرّر السياسة الخارجية للأمة ويوجّهها...". والمادة 107 (فقرة 3) تقضي بأن "..... تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية" والمادة 109 (فقرة 3) تنص على أن ".... يوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يُعلمها بذلك".

**البند الثاني-** المواقع التي أخذ فيها المؤسس الدستوري الجزائري بنظرية سيادة الشعب كثيرة كما أشرنا أعلاه كذلك، فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بنظرية سيادة الشعب في الكثير من المواقع التي تحدثت عنها، وبكل وضوح، في المواد التالية: (المواد 7، 8، 9، 11، 12، 29، 75، 80، 90، 91، 112، 115، 118، 159، 208، 209، 210، 211 وغيرها). فمثلا: المادة 7 تنص على أن الشعب مصدر كل سلطة، وأن السيادة الوطنية ملك للشعب وحده. والمادة 8 تقضي بأن السلطة التأسيسية ملك للشعب، وبأن يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، وبأن يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين، وبأن لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة. والمادة 9 تنص على أن يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي: -المحافظة على السيادة والاستقلال الوطنيين ودعمهما...، والمادة 11 تقضي بأن الشعب حرّ في اختيار ممثليه وبأن لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نصّ عليه الدستور وقانون الانتخابات.

والمادة 12 تنص على أن تستمدّ الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب. وأن شعارها: "بالشعب وللشعب". وهي في خدمته وحده.

**البند الثالث-** المواقع التي أخذ فيها المؤسس الدستوري الجزائري بالنظريتين معا وفي أن واحد

فمثلا المادة 90 تقضي بأن يؤدّي رئيس الجمهورية اليمين حسب النصّ الآتي:

"بسم الله الرحمن الرحيم،

وفاء للتضحيات الكبرى، ولأرواح شهدائنا الأبرار، وقيم ثورة نوفمبر الخالدة، أقسم بالله العلي العظيم، أن أحترم الدين الإسلامي وأمجده، وأدافع عن الدستور، وأسهر على استمرارية الدولة، وأعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، وأسعى من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، وأحترم حرّية اختيار الشعب، ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، وأحافظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وأحمي الحرّيات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وأعمل بدون هوادة من أجل تطوّر الشعب وازدهاره، وأسعى بكلّ قواي في سبيل تحقيق المثل العليا للعدالة والحرّية والسلم في العالم. والله على ما أقول شهيد".

وعلى أية حال هناك تفاصيل كثيرة يمكن استعراضها بشأن موضوع السيادة خصوصا والسلطة التشريعية عموما، وبما أن بعضها قد تم استعراضه في الفقرات السابقة فإننا نحيل كل راغب في الاستزادة من ذلك على مراجعة ذلك لاسيما من خلال الهامش رقم (1).

### المطلب الثالث-وظيفة الترشيح لمنصب الرئيس في بعض الدول:

إلى جانب المهام والصلاحيات التقليدية "التشريع، التمثيل والرقابة" التي تتولاها البرلمانات في العديد من دول العالم، فإن بعض البرلمانات في بعض النظم النيابية تقوم أيضا بترشيح رئيس الدولة أو رئيس الحكومة، وذلك تطبيقا لفكرة الحكم بواسطة الأغلبية البرلمانية. ويختلف الأمر حسب نوع النظام:

فالملكي يتولى فيه الملك منصبه بالوراثة، ولا يوجد للبرلمان دور في ذلك، ولكن البرلمان يختار رئيس الحكومة من بين أعضائه من الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية؛

والجمهوري يقوم فيه البرلمان بترشيح رئيس الجمهورية، ثم يترك القرار النهائي للناخبين.

وفى النظم الرئاسية، يتولى رئيس الدولة منصبه عن طريق الانتخاب المباشر للمواطنين، بدون أي تدخل من جانب البرلمان، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا. فالبرلمان إذن لا يقرر الشخص الذي يتولى منصب رئيس الدولة، سواء كان ملكا أم رئيسا جمهوريا، وذلك تطبيقا لفكرة الفصل بين السلطات.

### المبحث الثالث - علاقة السلطة التشريعية بالسلطات الأخرى

<sup>1</sup>لمزيد من التفصيل في موضوع السيادة خصوصا والسلطة التشريعية عموما لاسيما وفقا للنظام الدستوري والقانوني الجزائري، راجع: - فضلا عن المواد الدستورية السالفة الذكر. -المواد 112-155 وغيرها من الفصل الثاني، الباب الثاني وكذلك المواد 178، 179، 181، 183، 187، 199، 208، 211 وغيرها من الفصل الأول، الباب الثالث من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016. والقانون رقم 16-12 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016. وكذلك: -محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2017، ص 5-207. -سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 209، ص 69-191. -سعيد بو الشعير، مرجع سابق، -مولود منصور، مرجع سابق، -سمري سامية، مرجع سابق، -فوزي أوصديق، مرجع سابق، -أرزقي نسيب، مرجع سابق، - بوكرا إدريس، مرجع سابق، -لمين شريط، مرجع سابق، -حسين بوديار، مرجع سابق.

كما أشرنا إليه أعلاه، فإن للسلطة التشريعية نسيج ثري من العلاقات الكثيرة والمتنوعة مع السلطات والمؤسسات والهيئات الدستورية الأخرى في الدولة أي سواء مع السلطة التنفيذية برئيسها السامي "رئيس الجمهورية" والتسيقي "الوزير الأول"، أو السلطة القضائية لاسيما من خلال المحكمة العليا، أو المجلس الدستوري، أو مجلس المحاسبة أو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، أو مع غيرها.. إلا أننا ولضرورة البحث سنقتصر، في موضوعنا هذا، على تناول بعضها فقط، من خلال ثلاثة (3) مطالب، على أن يتم استعراضها بالتفصيل التالي:

### المطلب الأول - علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

ذكرنا سابقا أن الوظائف الأساسية في الدولة عادة ما تتولاها ثلاث (3) هيئات عامة والمتمثلة في السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية<sup>(1)</sup>، كما أن المتداول لدى العامة والخاصة هو أن هذه الهيئات أو السلطات العامة في الدولة إما أن تقوم على أساس مبدأ الفصل المطلق "الجامد أو الكامل" المبني على "السلطة توقف السلطة" أو "السلطة ضد السلطة" أو شبه المطلق بينها أو على أساس الفصل المرن "المتوازن" القائم على التكامل والتعاون فيما بينها، وإذا كان الفصل المطلق بين السلطات المرتبط بأسماء العديد من منظري الديمقراطية [مونتيسكيو، أفلاطون، أرسطو، جون لوك...] والتمثل في توزيع المهام الأساسية للدولة وتقسيم وظائفها الرئيسية بين سلطاتها الثلاث "التشريعية، التنفيذية والقضائية" على أن تضطلع كل سلطة منها بالصلاحيات والاختصاصات الدستورية والقانونية المنوطة بها حصرا وتحديدا [أي دون أن تتجاوز مهامها أو تتدخل في شؤون غيرها، مع مراقبة بعضها البعض وتوقيف إحداها الأخرى إن اقتضى الأمر ذلك، عملا بمبدأ السلطة ضد السلطة قصد منع أي تعسف أو استبداد أو تسلط محتمل أو نحوه.

ذلك أن جمع السلطات في هيئة واحدة يؤدي حتما إلى التغطرس والتجبر، فطبيعة النفس البشرية عبر جميع الأزمنة والأمكنة غالبا ما أثبتت أن الاستبداد أو الاحتكار مرادف للاستئثار

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر حول علاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية بالنسبة للجزائر، انظر: -المادة 132 من الدستور الحالي. - القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة. وانظر أيضا: -عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص ص 13-168. -موس بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، -جريدة الشروق اليومي الصادرة بتاريخ 2009/08/27. -منصور مولود، مرجع سابق، ص 30. كما يمكن مراجعة ما ذكرناه آنفا في المطلب الأول من المبحث الثاني الخاص بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

بالسلطة، لمبدأ الفصل بين السلطات مثل: [منع الاستبداد والتجاوزات، صيانة الحقوق والحريات وإقامة دولة القانون والمؤسسات الدستورية على أساس تقسيم العمل وتوزيع الاختصاص] إلا أنه قد انتقد لعدة أسباب منها:

1- أنه مبدأ نظري بحت، لا يمكن تطبيقه حرفيا في الميدان العملي، إذ تواجه استحالة نسبية في فصل السلطات عن بعضها لكونها تشكل أعضاء تتكامل في الجسم البشري الواحد ألا وهو الدولة.

2- أنه قد يؤدي إلى أضعاف أو تقوية سلطة ما على حساب أخرى في مباشرة وظائفها واختصاصاتها بسبب الفصل المطلق بينها على النحو المكرس لدى بعض الدول قديما وحديثا.

3- أن الغرض الأساسي منه، كان أصلا محاربة السلطان المطلق للملوك في القرن الثامن عشر والقضاء على ملكيات المستبدة، وبما أن هذا الهدف قد تحقق بانقضاء تلك النظم والملكيات الاستبدادية، والسلطات المطلقة للحكام، فلم تعد هناك حاجة ماسة لمثل هذا المبدأ في الوقت الراهن حسب رأي البعض، مما يدفع إلى البحث عن مبدأ آخر غيره وخلافا لذلك فإن مبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على التوازن بين السلطات وتعاونها وتكاملها والذي يشكل نظرية من النظريات القديمة التي أسسها فقهاء القانون الدستوري أمثال: هوريو دوجي، إزمان موتيسكيو، ميشال ميامي وغيرهم بخصوص تصنيف الأنظمة السياسية وإقامة دولة القانون، دولة الحق والعدل ومراقبة السلطات العامة في الدولة... الخ والتي تقوم خصيصا على فكرتين أساسيتين هما: التوازن والتعاون أو التكامل لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يجعلها نظرية جديدة بالاستيعاب والاقتباس، وبالنتيجة والنشر، وبالنظر لعلاقتها المباشرة بتنظيم سير وعمل هيئات الدولة ومؤسساتها العامة وتسيير شؤون الأمة... الخ فإنها قد تثير تساؤلات كبيرة في هذا الصدد، أولا كيف نظمت السلطات العامة في الجزائر؟ ثانيا ما هي الطبيعة القانونية لهذا التنظيم؟ أي هل نظمت على أساس الفصل المطلق بينها أم على الفصل المرن القائم على التوازن والتعاون أو التكامل فيما بينها؟ أم أنها نظمت على أسس أخرى؟.

إن الإجابة على هذه التساؤلات تقتضي منا البحث، في فرعين، عن جميع مآثر ومظاهر الفصل بنوعيه المطلق والمرن خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكذا توازنهما وتعاونهما أو تكاملهما، في كل من الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا

العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المنصوص عليه في المادة 132 من الدستور. وفي النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على أن يتم ذلك وفقا لمنهجية سنحددها لاحقا، وقبل ذلك لزاما علينا التذكير هنا بأنه رغم التخلي الواضح للمؤسس الدستوري الجزائري عن نمط الوظائف في تنظيم الهيئات العامة في الدولة [التشريعية، التنفيذية والقضائية] الذي كان سائدا في الماضيمقتضى نصوص دستوري 1963،1976 والعمل بنمط جديد، مغاير تماما للنظام السابق، نمط يفصل فصلا مرنا لا مطلقا كما سيجبى فيما بعد، بين هذه الهيئات. ويعتبرها بل يجعلها فعلا سلطات عامة مستقلة عن بعضها طبقا للنمط الحديث المعمول به في تنظيم السلطات لدى كثير من دول العالم، خاصة في وقتنا الراهن ألا وهو نمط الفصل المرن بين السلطات العامة، انطلاقا من الباب الثاني، المادتين 138 و129 من دستوري 1989،1996 على التوالي، والمادة 15 وكذلك الديباجة من الدستور المعدل سنة 2016.

ورغم التطورات الأخرى الحاصلة على مستوى النظام السياسي القائم على الديمقراطية والتعددية الحزبية وحرية الرأي والتعبير والتداول على السلطة بطرق سلمية وحضارية، إلا أن مشروعنا بقي محتفظا بكافة مظاهر التوازن والتعاون أو التكامل بين السلطات، لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأسباب موضوعية ومبررات عملية قد لا يتسع المقام لعرضها الآن. ومما لا ريب فيه أن التوازن بين السلطات، المقصود بالتحديد في هذا الإطار، هو ذلك التوازن الذي يتجلى بكل وضوح من خلال وسائل وآليات التأثير الديمقراطية التي خولها الدستور، صراحة لكل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى، مواجهة موضوعية وهادفة لضمان استقرار الدولة وحسن سير هيئاتها مع تقادي أي انحراف أو تجاوز أو تعسف محتمل في استعمال الصلاحيات أو استخدام السلطات.

#### الفرع الأول- الآليات التي تؤثر بها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

لتوضيح صورة هذه الفكرة وتقريبها إلى الأذهان أكثرسنقتصر هنا، وفي بندين، على استعراض الآليات التشريعية والمؤسسية "الدستورية والقانونية" التي تؤثر بمقتضاها السلطة التشريعية بغرفتيها [المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة] على السلطة التنفيذية لاسيما رئيسها أو منسقتها التنفيذي [الوزير الأول] فقط. وأقول فقط لأن رئيسها السامي [رئيس الجمهورية] غير معني تماما بآليات التأثير هذه إذ أنه محصن من ذلك لأسباب قد نتعرض لها في بحث مستقل وقائم لذاته مستقبلا.



البند الأول- آلية التشريع

مما لا شك فيه أن التشريع من أهم الآليات التي يتم التركيز عليها في الوقاية من الفساد ومحاربتة، والتشريع، كما هو معلوم من الاختصاصات الأصيلة لكل برلمانات العالم ولو بدرجات متفاوتة، كما مر معنا في الفقرات السابقة عند حديثنا على الوظيفة التشريعية للبرلمان. وبدون إطالة أؤكد أن الدور التشريعي للبرلمان في الجزائر ضعيف جدا "باهت إلى درجة العدمية" في الوقاية من الفساد ومحاربتة، فهو لا يساهم إلا رمزيا (نسبة ضئيلة جدا) مع كل من رئيس الجمهورية من خلال مصادقته على أوامره التي يسنها طبقا للمادة 142 من الدستور من غير أي مناقشة أو تعديل، والوزير الأول من خلال بعض التعديلات الطفيفة حتى لا أقول الشكلية التي نادرا ما يدخلها على مشاريع القوانين التي يبادر بها طبقا للمادة 136 من الدستور. لكن هذا لا يعني أن البرلمان مكبل اليدين والرجلين، بل يستطيع، إذا حرر نفسه طبعا، فعل الكثير ومن ذلك:

1- رفضه، بمجلسيه "منفردين" التصويت على الأوامر التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية للموافقة لكن من دون مناقشة ومن غير أي تعديل لها، سواء في المسائل العاجلة (1) أو في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور الحالي (2) وهذا طبقا للمادة 142 من ذات الدستور، وكذا المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. والمادتين 81، 88 من النظام الداخلي لكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على الترتيب،

2- موافقة، كل غرفة من البرلمان وبصراحة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، المتعلقة بالسلم، بالتحالف، بالاتحاد، بحدود الدولة، بقانون الأشخاص، بالهدنة والمعاهدات أو الاتفاقيات الأخرى التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد الإحالة من رئيس الجمهورية (3).

فنظريا، نجد أن البرلمان الجزائري يفترض أن تكون له من الصلاحيات ما يؤهله لسن ما يراه مناسبا

<sup>1</sup>راجع أحكامالمادة 142 "بجميع فقراتها" من الدستور الحالي، المرجع السابق.

<sup>2</sup>راجع أحكامالمادة 142 "بجميع فقراتها" من الدستور الحالي، المرجع السابق.

<sup>3</sup>راجع أحكامالمواد111 فقرة 3، 149، 150، 179، 181 وغيرها من الدستور الحالي، المرجع السابق. والمواد 19، 20، 21 و 38 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق. والمادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق. والمادتان 82، 88 من النظام الداخلي لكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على التوالي.



من النصوص التشريعية الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته بكل سيادة انطلاقا من الدستور الحالي لاسيما المواد 112، 136 و 181 منه، لكن عمليا لم يقم هذا البرلمان بسن أي نص من هذه النصوص التشريعية، بل السلطة التنفيذية (برئيسها السامي انطلاقا من المادة 142د، والتنفيذي انطلاقا من المادة 136د) هي التي قامت بذلك سواء فيما يتعلق بقوانين الوقاية من التهريب، من تبييض الأموال، من الفساد ومكافحته.

أو فيما يخص القوانين العضوية للانتخابات والأحزاب السياسية "منع التمويل الخفي للحملات الانتخابية والأحزاب السياسية"، أو فيما يخص قوانين الوظيفة العمومية وحالات التنافي والتصريح بالممتلكات أو فيما يتعلق بقانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العمومي "عن أخلة الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته"...

وكلما قام به برلماننا الموقر، وكعادته، هو الموافقة على تلك النصوص التشريعية، دون أي مناقشة أو تعديل أو إثراء، لاسيما منها الأوامر والاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته. مما يدفعنا إلى القول بأن الدور التشريعي للبرلمان، في الوقاية من الفساد ومكافحته لا يكاد يبين إن لم أقل معدوما. لذلك لا بد من تقليص صلاحيات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول لاسيما في هذا الميدان "التشريع" ولن يتم ذلك إلا بتعديل المادتين 142 و 136 من الدستور عند إعادة النظر فيه.

#### البند الثاني - آلية الرقابة

مما لا ريب فيه أن الرقابة بصفة عامة والرقابة البرلمانية بصفة خاصة من أهم الآليات التي يتم التركيز عليها في الوقاية من الفساد ومحاربتة. والرقابة البرلمانية، كما هو معلوم من الاختصاصات الأصيلة أيضا لكل برلمانات العالم ولو بدرجات متفاوتة، كما مر معنا في الفقرات السابقة عند حديثنا على الوظيفة الرقابية للبرلمان. وبدون إطالة أؤكد أن الدور الرقابي للبرلمان في الجزائر ضعيف جدا "باهت إلى درجة العدمية" في الوقاية من الفساد ومحاربتة، فهو لا يساهم إلا رمزيا (نسبة ضئيلة جدا) مع كل من رئيس الجمهورية من خلال مصادقته على أوامره التي يسنها طبقا للمادة 142 من الدستور من غير أي مناقشة أو تعديل، والوزير الأول من خلال بعض التعديلات الطفيفة حتى لا أقول الشكلية التي نادرا ما يدخلها على مشاريع القوانين التي يبادر بها طبقا للمادة 136 من الدستور. لكن

هذا لا يعني أن البرلمان مكبل اليدين والرجلين، بل يستطيع، إذا حرر نفسه طبعاً، فعل الكثير ولاسيما من خلال الآلتين التين سنستعرضهما كما يلي:

1- للمجلس الشعبي الوطني، لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤوليّة الحكومة. علماً أن هذا الملتصق لا يقبل إلا إذا وقّعه سُبْع (1/7) عدد النّواب على الأقلّ، ولا تتمّ الموافقة عليه إلا بتصويت أغلبيّة ثلثي (3/2) النّواب. كما لا يتمّ التّصويت عليه إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداعه. فإذا صادق عليه المجلس الشّعبيّ الوطني، يقدّم الوزير الأول استقالة

الحكومة إلى رئيس الجمهوريّة (1).

2- للمجلس الشعبي الوطني رفض التصويت على مخطط عمل الحكومة، مع الإشارة أن رفض المجلس الشعبي الوطني لهذا المخط، مرتين على التوالي، يؤدي من جهة إلى دفع الوزير الأول بتقديم استقالة

الحكومة إلى رئيس الجمهوريّة (2).

ويعرضه هو، من جهة أخرى إلى الحل من طرف رئيس الجمهوريّة. علماً بأن الحل يتم بطريقتين: - الأولى: آلية وجوبية "تلقائية" وقد نصت عليها م 95، 96 د، - الثانية: إرادية إمكانية "جوازية" وقد قضت بها م 147 د.

وعموماً يمكن القول: إذا أردنا أن نتقرر المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وقاية من الفساد وحماية للمال العام فلا بد من تفعيل وتعزيز وتفعيل آليات الرقابة البرلمانية التالية:

أ- عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة؛

ب- تصويته على ملتصق رقابة بأغلبية الثلثين؛

ج- عدم تصويته بالثقة لصالح الحكومة بطلب من الوزير الأول (سحب الثقة).

إذ في هذه الحالات الثلاث يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهوريّة.

إذن من الناحية الشكلية، نقول أن البرلمان الجزائري، وخاصة المجلس الشعبي الوطني، قد أسند له المؤسس الدستوري آليات رقابية عديدة "استعرضناها آنفاً" يمارسها تجاه السلطة التنفيذية "الوزير الأول

<sup>1</sup>راجع أحكام المواد 98، 153، 154 و 155 من الدستور الحالي، المرجع السابق. والمواد من 51 إلى 56 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

<sup>2</sup>راجع أحكام المواد 94، 95، 96 و 147 من الدستور الحالي، المرجع السابق.

والحكومة بجميع وزرائه"، من غير رئيس الجمهورية، لأخلة الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته وحماية المال العام، انطلاقاً من الدستور الحالي لاسيما المواد 98، 112، 136، 153، 154، 155 و181 وغيرها منه.

لكن ميدانيا فشل تماماً حتى كمجرد شريك في الوقاية من الفساد ومكافحته، إذ بغض النظر عن استخدامه المخططات الحكومية والأسئلة الشفوية والمكتوبة، على كثرتها، والاستجابات وبيانات السياسات العامة والخارجية ولجان التحقيق البرلمانية، على قلتها "استجوابين وبيانين وثلاث لجان فقط طيلة عهدهات وعهدهات كما ذكرناها آنفاً" وعدم فعاليتها "لم تنتج أية آثار أو جزاءات سياسية أو قانونية أو نحوها كما أشرنا إليها في الفقرات السابقة".

وفشله هاهنا لا يرجع فقط لعدم تفعيله للآليات الرقابية الأخرى التي لم يستخدمها بعد وإنما يرجع أيضاً إلى عدم مردودية وفعالية هذه الآليات "لا تنتج أية آثار أو جزاءات سياسية أو قانونية أو نحوها لاسيما بخصوص الوقاية من الفساد ومكافحته، كما أشرنا آنفاً".

مما يدفعنا إلى القول بأن الدور الرقابي للبرلمان، في الوقاية من الفساد ومكافحته، لا يكاد يبين إن لم أقل معدوماً. وحتى يكون مجدياً وفعالاً لا بد من تعديل المواد 98، 153، 154 و155 وغيرها من الدستور عند إعادة النظر فيه.

### الفرع الثاني - الآليات التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

ذكرنا عند معرض حديثنا عن الآليات التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وقلنا بأن الرئيس السامي، الممارس الفعلي للسلطين السامية والتنظيمية "رئيس الجمهورية" (1). وكذا الرئيس أو المنسق التنفيذي لها "الوزير الأول" يؤثر في السلطة التشريعية أو البرلمان، لاسيما المجلس الشعبي الوطني لكونه المعني أكثر من شقيقه مجلس الأمة لسبب حسم فيه الدستور صراحة، من خلال الأدوات والوسائل الدستورية والقانونية التي يمكن أجمالها على العموم في النقاط الآتية:

<sup>1</sup>المادتان 86 و 143 "الفقرة الأولى" من التعديل الدستور الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 2016/14. بالنسبة للسلطة السامية والسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية بالضبط وعلى الترتيب.

1-المساهمة أو المشاركة في التشريع بنسبة عالية جدا"حتى لا أقول بشكل كلي"، انطلاقا خاصة من المادتان 136 و 142 وغيرهما من الدستور الحالي<sup>(1)</sup>.

2-الاعتراض على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها نواب الشعب بمقتضى كل من الدستور والقانون العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3-استخدام حق حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وهذا كميكانيزم دستوري عند الضرورة، ووفقا لما تتطلبه الظروف أو الحاجة الوطنية لتلافي أي تعسف أو تجاوز في استعمال السلطة أو حل أزمة سياسية.

4-المشاركة الفعالة في انتقاء أعضاء البرلمان بوجه عام والمعينين منهم بوجه خاص...

وبما أننا تعرضنا في الفقرات السابقة، عند حديثنا في الفرع الأول، المطلب الأول، المبحث الثاني، الفصل الثاني، الباب الثاني من هذه الدراسة عن الآليات التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث بينا الآليات المستخدمة من طرف السلطة التنفيذية، متمثلة أولا في شخص رئيس الجمهورية بوصفه المجدد السامي لرئاسة الدولة ووحدة الأمة والممارس الفعلي للسلطتين السامية والتنظيمية على التوالي<sup>(2)</sup>، وثانيا في الوزير الأول بوصفه الرئيس أو المنسق التنفيذي لها للسلطة التنفيذية، تجاه السلطة التشريعية. فإنه، وتقاديا للتكرار، من المفيد الاكتفاء هنا بالإحالة على هذه الآليات.

(384):

#### المطلب الثاني-علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية وبعض الهيئات

مراعاة لمتطلبات المنهجية العلمية والبحث الأكاديمي وكذا الطبيعة المركبة للمطلب الثاني هذاقمنا بتجزئة الموضوع إلى فرعين، خصصنا الأول لعلاقةالسلطةالتشريعية بالسلطةالقضائية، وكرسنا الثاني لعلاقةالسلطةالتشريعية ببعض الهيئات الدستورية الأخرى، على أن نستعرضهما تباعا بالشكل التالي:

<sup>1</sup>المقصود به التعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا والصادر بموجب القانون رقم 16-01، المرجع السابق. المواد 136، 142 و 143 منه.

<sup>2</sup>راجع، مرة أخرى، المادتان 86 و 143 "الفقرة الأولى" من الدستور الحالي، المرجع السابق.

الفرع الأول- علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية

إذا كان المؤسس الدستوري وكذا المشرع قد حدد العلاقة الوظيفية الخارجية بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية، سواء من خلال طلبات النيابة العامة التي تقدمها إلى مكثبي مجلسي البرلمان عن طريق وزير العدل حافظ الأختام والمتعلقة برفع الحصانة البرلمانية عن البرلمانين الذين يرتكبون جرائم ما بما فيها جرائم الفساد تطبيقاً لأحكام الدستور الحالي<sup>(1)</sup>، أو من خلال المحكمة العليا فيما يخص تصريح البرلمانين بممتلكاتهم لديها عند بداية العهدة البرلمانية ونهايتها تطبيقاً لأحكام القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(2)</sup>.

وباعتبار أن السلطة القضائية هي الأكثر اختصاصاً وصلاحيات في حماية المجتمع والحريات والضامنة للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم وحرياتهم<sup>(3)</sup>، لامتلاكها تسخير القوة العمومية لتنفيذ أحكام وقرارات جهاتها القضائية المختصة، فإن أمر استقلاليتها أمر مهم للغاية بالنسبة للجميع<sup>(4)</sup>.

ومع إيماننا المطلق بأن هذه الزوايا والنقاط وغيرها" تحتاج إلى شرح وتفصيل كبيرين فإننا، ولتفادي التكرار، آثرنا إحالة المهتمين بها إلى مراجعة الفقرات القادمة والمتعلقة بالسلطة القضائية وتحصلاً للمراجع الفقهية والقانونية الخاصة بها والتي سنحاول ذكر بعضها حسب الترتيب الوارد ذكره في الهوامش أدناه<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup>راجع أحكام المواد م 126، 127، 128 من الدستور الحالي، المرجع السابق.

<sup>2</sup>القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>3</sup>راجع أحكام المواد م 158، 157، 156 من الدستور الحالي، المرجع السابق.

<sup>4</sup>القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>5</sup>راجع: -النظام الصادر 30 يوليو 2000 المعدل والمتمم. -النظام الصادر في ج.ر. رقم 49 بتاريخ 22 غشت 2016.

بصفة عامة وللمزيد من التفصيل في موضوع علاقة السلطة التشريعية بالسلطات الثلاث وعن الدور الرقابي العام والخاص للبرلمان في الوقاية من الفساد ومكافحته بصفة خاصة وعن الآليات المستخدمة في ذلك، يمكن أيضاً مراجعة: -المواد 91، 88، 78، 77، 92، 96، 94، 112، 98، 113، 139، 138، 136، 140، 141، 142، 143، 149، 153، 154، 155، 158، 157، 156، 162، 175، 174، 173، 169، 179-181 من الدستور الحالي المعدل الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016". وكذلك المواد 19، 20، 21 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم

وإذا كانت السلطة التشريعية تختص بإعداد القانون والتصويت عليه ومراقبة عمل الحكومة وهي تتكون من غرفتين تشكلان البرلمان، ولها صلاحيات محددة في الدستور والقوانين العضوية وأنظمتها الداخلية... فإن السلطة القضائية تختص بتطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والفصل في كافة المنازعات المطروحة عليها وحماية الحقوق والحريات الجماعية والفردية في المجتمع...، ونظرا لعدم إمكان تصور تطبيق تام، حازم ومطلق لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن ثمة حالات تتدخل بموجبها السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية وكذا حالات تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية.

بالفعل لقد خول الدستور للبرلمان بعض الاختصاصات التي تسمح له برقابة أعمال القضاء، إذ يحق لأعضائه توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة (وزير العدل هاهنا). كما تتدخل السلطة التشريعية، بصورة غير مباشرة، في ضبط القوانين المتعلقة برجال القضاء وتحديد رتبهم ودرجاتهم وكيفية ترقيتهم وإجراءات نقلهم وتأديبهم وتحديد سلم مرتباتهم "القانون الأساسي للقضاء".

غير أن مقدار التدخل هذا يتميز بالمرونة مما يسهل تجاوزه فضلا على أن العمل القضائي يجب أن يمارس بعيدا عن أية تأثيرات سياسية، والقول أن مبدأ الفصل بين السلطات يستوجب عدم تدخل السلطة التشريعية في شؤون السلطة القضائية قول مردود وغير صحيح بالمرّة فالسلطة التشريعية تتدخل في بعض أعمال السلطة القضائية منها: -حقها في إرسال بعثات برلمانية استعلامية إلى أي قطاع وزاري "قطاع القضاء مثلا"، -حقها في الاستماع إلى أي وزير، -حقها في إنشاء لجان برلمانية للتحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة ومنها تلك المتعلقة بالسلطة القضائية "بشروط"، -حقها في استجواب الحكومة أو مساءلة أي عضو منها (وزير العدل مثلا) في أي مسألة من قضايا الساعة....

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. المفعول. -المواد من 01 إلى 34 وغيرها من القانون العضوي رقم 04-12 الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته. -أحكام القانون العضوي رقم 04-11 الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء. -أحكام القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله "القانون رقم 98-01 الصادر بتاريخ 30 مايو سنة 1998". -المواد 101، 105، 117، 118، 146، 147، 148، 171، 191 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-10 الصادر في ج. ر رقم 1 بتاريخ 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات. -المواد من 1 إلى 58 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المحرر بتاريخ 28 يونيو 2000، ج ر رقم 48 / 2000. -أيضا بوبشير محند أمقران، المرجع السابق، ص 109. كما يمكن مراجعة الفقرات السابقة من هذه الأطروحة، ص ص 276-296.

## الفرع الثاني - علاقة السلطة التشريعية بالمجلس الدستوري

لقد حدد كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري العلاقة الوظيفية الخارجية بين السلطة التشريعية والمجلس الدستوري حاصرين إياها في وظائف مراقبات المطابقة والإخطارات (317)، منها:- السهر لزوما على احترام الدستور وصحة الانتخابات التشريعية وإعلان نتائجها النهائية والفصل في جوهر الطعون التي يتلقاها بهذه المناسبة (المادة 182 د).-النظر في مدى تطابق النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مع الدستور (المادة 186 د)، -تلقي الإخطار من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من رئيس مجلس الأمة أو من 50 نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو من 30 عضوا في مجلس الأمة (المادة 187 د). أو من المعارضة البرلمانية (المادة 114 د)، طبعا إلى جانب تلقيه كذلك الإخطار من رئيس الجمهورية أو من الوزير الأول (المادة 187 د) أو من المواطنين العاديين في إطار الدفع بعدم دستورية قانون ما أمام المحكمة المختصة مرورا بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة وبواسطة محام معتمد طبقا لشروط محددة (المادة 188 د).

في حالة ما إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، يجتمع وجوبا وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة (القيام بكل التحقيقات والاستماع إلى أي شخص مؤهل وإلى أية سلطة معنية) يقترح بالإجماع على البرلمان بغرفتيه، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، التصريح بثبوت المانع. كما يثبت حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية باستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.-اضطلاع رئيس مجلس الأمة بمهمة رئيس الدولة وذلك حسب الظروف والشروط المبينة في المادة 102د.-اضطلاع رئيسه بمهمة رئيس الدولة وذلك حسب الظروف والشروط المبينة في المادة 102د.-تلقي تصريحات المترشحين للانتخابات التشريعية، وذلك بإيداع ترشيحاتهم لدى أمانتها العامة التي تثبت تسلمها بوصل،-الفصل في القضية دون أي تعطيل أو تأخير، إذا اضطر، في إطار أحكام الفقرة الرابعة من المادة 102د،-الاجتماع بمجرد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادتين 186 و187د وإعطاء رأيه فورا.-تعليق آرائه وقراراته وإصدارها باللغة العربية خلال الأجل المحدد في المادة 189د، وتبليغها إلى رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، بحسب الحالة.

مع تبليغ أيضا آرائه وقراراته إلى الأمين العام للحكومة بغية نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. كما تتجلى هذه العلاقة أيضا من خلال انتخاب غرفتي

البرلمان أربعة من نوابهما يمثلون السلطة التشريعية داخل المجلس الدستوري، إلى جانب القضاة الأربعة المنتخبين من طرف نظرائهم القضاة في كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة لتمثيل السلطة القضائية داخل هذا المجلس، وكذا تعيين رئيس الجمهورية أربعة آخرين منهم رئيس هذا المجلس ونائبه واثنين من أعضائه لتمثيل السلطة التنفيذية في هذا المجلس (المادة 183 د). فضلا عن تعيين إدارته وتحديد مرتباتهم جميعا.

### الفرع الثالث-علاقة السلطة التشريعية بمؤسسات وهيئات أخرى

كما ذكرنا سابقا فإن للسلطة التشريعية علاقات كثيرة بالعديد من المؤسسات والهيئات الوطنية الأخرى الدستورية، ونظرا لكثرة وتنوع هذه الأخيرة سنكتفي بالإشارة "إشارة فقط" إلى بعضها، مثل:-السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات فيما يخص تلقي تصريحات وملفات المترشحين للانتخابات الرئاسية والتشريعية والإعلان التمهيدي "الأولي" لنتائجها<sup>(1)</sup>، -مجلس المحاسبة بشأن إيفاد مجلسي البرلمان بتقارير دورية عن النشاطات الرقابية التي يقوم بها درع للفساد وحماية للمال العام<sup>(2)</sup>، -الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بخصوص تزويد غرفتي البرلمان بتقارير دورية عن النشاطات الرقابية التي تقوم بها وقاية من الفساد ومكافحته<sup>(3)</sup>.

ومما لاشك فيه أن موضوع السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة عموما وفي النظام الجزائري خصوصا قد حظي باهتمام العديد من الكتاب والمؤلفين والباحثين<sup>(4)</sup>، ورجال القانون والسياسة

<sup>1</sup>المادتان 193، 194 من الدستور الحالي، مرجع سابق. "للعلم فقد تم استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وبالتالي هي التي ستتولى العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها ولا يشاركها فيها المجلس الدستوري إلا قليلا".

<sup>2</sup>المادة 192 من الدستور الحالي، وكذلك: المواد من 1 إلى 88 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المحرر بتاريخ 6 أفريل 2016، ج ر رقم 29 / 2016.

<sup>3</sup>المادتان 202، 203 من الدستور الحالي، مرجع سابق.

<sup>4</sup>يمكن أن نذكر منهم، على سبيل المثال لا الحصر: -بن عياش عفيف الدين، المرجع السابق، ص ص 7-78. - سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التشريعية المؤسسة التنفيذية في ن.ق.ج، د. م. ج، 2000، - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري، المرجع نفسه، ص ص 12، 13. -عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص ص 13-168. -عبد الغاني بسيوني، المرجع السابق، -لمين شريط، المرجع السابق، منصور مولود، مرجع سابق، ص ص 25-30. -أدحمين محمد الطاهر، المرجع السابق، - بورايو محمد، المرجع السابق، - موس بودهان، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، المرجع السابق، منصور مولود، مرجع سابق، ص ص 30. - موس بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق.



والفكر والإعلام والصحافة وعلماء الاجتماع وغيرهم من مختلف المشارب والتخصصات... وبالتالي فإن مسؤوليتها في محاربة الفساد مسؤولية عظيمة جداً، وذلك من خلال العديد من الآليات القانونية والمؤسسية كما بيناه في الفقرات السالفة ذكرها.

## المبحث الرابع - دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد

مما لاشك فيه أن سر الاهتمام الكبير بتتبع وتكثيف آليات محاربة ظاهرة الفساد يكمن في تفشي هذه الظاهرة واستفحالها في كل المجتمعات على اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، إذ لم تعد مقتصرة على الدول الفقيرة والمتخلفة وإنما تعدتها إلى الدول الغنية والمتقدمة لتغدو ظاهرة عالمية عابرة للحدود، تؤثر في كافة المجتمعات وتنتشر تحت وطأتها كل الدول، متطورة كانت أو نامية، ولو أن الاختلاف بينها يتجسد في حجم الفساد ودرجة تفشيه ومدى السيطرة عليه.

وحتى نسلط الضوء أكثر على هذا الموضوع ونفصله بشكل جيد، واضح ومفهوم، قسمنا المبحث الثالث هذا إلى ثلاثة مطالب سنستعرضها تباعاً بالنحو التالي:

## المطلب الأول - الدور الرقابي العام للبرلمان في مكافحة الفساد

وإذا كان للبرلمان في التشريع والرقابة عموماً وفي محاربة الفساد خصوصاً مسؤولية كبرى وعظيمة جداً، لاسيما من خلال الآليات الدستورية والقانونية كما أشرنا إليه آنفاً وسنبينه لاحقاً<sup>(1)</sup>. فإن للفساد نتائج وخيمة وآثار بالغة الخطورة، حيث يتسبب كل عام في معاناة إنسانية تصيب ضمير الكثير من المجتمعات بالصدمة. فبحسب تقديرات البنك الدولي يتم دفع أكثر من تريليون دولار سنوياً كرشاوى.

وينقل الإجماع المتعدد الجنسيات 2,1 تريليون دولار كل عام عبر الحدود. وبحسب تقديرات "مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة". وبالرجوع إلى منظمة النزاهة المالية العالمية، فقد تكلمنا لهندو ماليزيا واندونيسيا خلال العقد الماضي 517 مليار دولار في عمليات مالية غير شرعية. ولا يقلل الفساد فقط من الفعالية الاقتصادية، بل يقوض حقوق الإنسان الأساسية أيضاً. إن هذه الثروات العامة التي تضيع هباءاً منثوراً بسبب الفساد كان من الممكن أن تستغل في القضاء على حالات الجوع والفقر السائدين في العديد من أصقاع العالم.

في كثير من الأحيان، يكون مرتكبو الفساد قادرين على استخدام ثروتهم غير المشروعة ونفوذهم المغشوش لتمويه وتشويه الحقائق والتهرب من العدالة، ونتيجة لذلك، يمكن أن يكون أمر استدعاء أسوأ مرتكب فساد للمساءلة احتمالاً ضعيفاً، إذ في أغلب الأحيان لا تقوى حتى بعض الهيئات المتخصصة، في مستوى بعض الأنظمة الوطنية، على تقديم هذا النوع الأسوأ من مرتكبي أشد جرائم الفساد الأكثر سوءاً إلى الجهات القضائية المختصة بسبب تعقيداتها وخطورتها وعالميتها كما أسلفنا.

<sup>1</sup> انظر عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 301-328.

وحيث أن ظاهرة الفساد تمثل عائقاً كبيراً أمام تنمية وتقدم المجتمعات فقد صدرت العديد من المواثيق والاتفاقيات الدولية المتعلقة بمحاربة هذه الظاهرة وكذا عقدت الكثير من الندوات والمؤتمرات الإقليمية والدولية لتعريف بالفساد وآثاره المدمرة وطرق ووسائل تطويقه ومحاصرته كما تأسست العديد من الجهات والمؤسسات والهيئات وخاصة منها البرلمانية والبرلمانيين الذين يمكن أن يلعبوا دوراً مهماً في مكافحة الفساد والسيطرة عليه، على الرغم مما تسبب فيه النظام الدولي المعولم من تهميش المؤسسات النيابية، وأداء دورها في خلق بيئة ديمقراطية نظيفة وفسح المجال لمزيد من المشاركة الشعبية في صنع القرارات الاقتصادية والسياسية والمساهمة في تفعيل دور الدولة في حياة المجتمع والحد من استغلالاتها الأفقية. فضلاً عن مساهمتها في تحقيق التوازن بين الدولة من جهة ومؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى، ومجابهة المؤثرات السلبية للعولمة والحد من تقييدها على القرار الوطني المستقل<sup>(1)</sup>.

في هذا السياق ينبغي التنويه بمبادرات بعض المنظمات والهيئات والمؤسسات والشبكات والاتحادات الجهوية والقارية والدولية مثل: -الاتحاد البرلماني للكومنولث، -الاتحاد الفرانكوفوني، -الجمعية البرلمانية للمنظمة الأوروبية للأمن والتعاون، -الاتحاد البرلماني الدولي، -صندوق النقد الدولي، - البنك العالمي، -منظمة الشفافية الدولية، -منظمة التجارة العالمية...، وينبغي التنويه أكثر بالمبادرة التي قدمها تحالف البرلمانيين العالمي لمنظمة "غوباك" حيث عهد إلى المنظمات والاتحادات البرلمانية والهيئات التشريعية بإيجاد السبل التي تتيح التنسيق برلمانيا والتعامل قضائياً مع الفساد على أسس وطنية ودولية بوصفه من الجرائم المعقدة، الخطيرة والعبارة للأوطان.

ولا ريب أن هذه المؤسسات والمبادرات تشكل فضاءً رحباً للبرلمانيين حتى يجتمعوا ويتبادلوا المعلومات ويتشاوروا في اتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن، بل وستشكل لنا جميعاً، برلمانيين وغير برلمانيين، فرصة ثمينة لنتصدى لهذه الآفة الخطيرة بل ولمحاربتها طبقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات والنصوص القانونية الأخرى ذات العلاقة.

<sup>1</sup>سامح فوزي، الحوكمة: مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2004، ص 10. وكذلك ناصر عبيد ناصر، المرجع السابق.

وإحساسا منا بتنامي خطورة الفساد دوليا وانعكاساتها المدمرة وطنيا، إذ حلت الجزائر في المرتبة 108 عالميا حسب تقرير نشرته منظمة دولية (1) شمل 176 دولة في العالم برصيد 34 نقطة وفق سلم مرقم من صفر (أي أعلى نسبة فساد) إلى مئة (أدنى نسبة فساد)،

حيث تراجعت الجزائر عن تنقيط عام 2015 عندما حلت في المرتبة 88. وجاءت الجزائر في المرتبة 17 إفريقيا وراء دول إفريقية كبوتسوانا والوزوتو ومريسيوش، والعاشره عربيا وراء كل من الإمارات 24، قطر 31، الأردن 57، السعودية 62، عمان 64، البحرين 70، الكويت 75، تونس 75 المغرب 90.

أما على المستوى المغاربي فحلت الجزائر ثالثا وراء كل من تونس والمغرب. وحسب ذات التقرير فإن غالبية الدول العربية لم تستطع تحقيق نتائج حقيقية تعكس إرادة الشعوب في بناء أنظمة ديمقراطية فعالة تعطي مساحة للمساءلة والمحاسبة. وشعورا منا بكل ذلك وغيره قمنا بهذه الدراسة للمساهمة، مع بقية الباحثين والدارسين على اختلاف مشاربهم الفكرية وتنوع تخصصاتهم العلمية، في تعميق الدراسات والأبحاث الخاصة بظاهرة الفساد سواء من حيث ضبط مفهومه وآليات مكافحته لاسيما برلمانيا أو من حيث تقديم التوصيات والمقترحات الخاصة بتحجيمه أو الحد منه...، وسنتحدث من خلال هذه الدراسة عن دور البرلمان والبرلمانيين في محاربة الفساد، حيث أن البرلمانات يجب أن تكون هي المؤسسة الديمقراطية الحيوية والجسر المؤسسي بين الدولة والمجتمع عن طريق القيام بوظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية بشكل يؤدي إلى تقوية قيم الحكم الرشيد والتمثلة في المحاسبة والشفافية والمشاركة وسيادة القانون(2)، إضافة إلى ذلك تسهم البرلمانات في تقوية استراتيجيات مواجهة الفساد بل أنها تعتبر جزءا أساسيا وهاما في عملية سن التشريعات ووضع أنظمة النزاهة الوطنية لمكافحة الفساد(3).

<sup>1</sup>تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2016.

<sup>2</sup>انظر: -نبيح ميلود، المرجع السابق، ص 7 وما بعدها. -احمد فتحي أبو كريم، المرجع السابق، ص 65- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة/ مصر، 2017، ص 5- 207.

<sup>3</sup>عبد الفتاح مصطفى الصفي وآخرون، الجريمة المنظمة: التعريف والأنماط والاتجاهات، الرياض/ أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية 1999، ص73. وكذلك ناصر عبيد ناصر، المرجع السابق.

ويتطلب الحديث في هذا الشأن تقديم عرض عام حول الفساد كظاهرة اقتصادية واجتماعية وثقافية وإدارية وسياسية وأخلاقية...، جذوره ممتدة في أعماق التاريخ القديم، أشكاله ومظاهره متعددة، خلفياته وأسبابه مختلفة، أخطاره متفاقمة، أبعاده متجاوزة حدود الدولة الوطنية خاصة من جراء المتغيرات والتطورات المحلية، الإقليمية والعالمية في جميع الميادين وعلى كافة الأصعدة...حتى صار من أبرز إكراهات النظام الدولي الحديث<sup>(1)</sup>، مما استوجب تحديد تعريفه وتبيان أشكاله وأوجهه وتوضيح بعض أصوله ومسبباته وكذا نتائجه وخطورته...

وتبيان دور الجميع "أفرادا وجماعات، سلطات ومؤسسات، إدارات وهيئات تقليدية (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الهيئات الرقابية مثل مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الأمن العسكري، الدرك، الشرطة، الجمارك، الضرائب...) ومستحدثة (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لقمع الفساد، خلية معالجة الاستعلام المالي...)، إلى جانب منظمات المجتمع المدني، وسائل الإعلام..." في مكافحة هذه الظاهرة أو على الأقل في الحد من خطورتها،

ذلك أن مسؤولية مكافحة الفساد تقع على كاهل الجميع والعملية تحتاج إلى التعاون والتنسيق بين مختلف مكونات هذا "الجميع" وإن كانت الأدوار الرئيسية والمسؤوليات الكبيرة تبقى للمواطن الذي عليه أن يدرك ما هو الفساد ويعي أنه إذا لم يتخذ مبادرة فردية في التصدي لمغريات الفساد والحد من تفاعلاته، فهو مقبل على وضع سيئ وعلى خسارة كبيرة، لعلها تنتهي بانتهيار الوطن والمجتمع.

كما يتطلب أيضا استعراض نبذة عن الآليات التشريعية والرقابية والتمثيلية، التي يمكن أن تسند وتدعم دور البرلمان في مكافحة الفساد، وكذا محاولة تقييم هذه الآليات وإبداء الآراء والتوصيات أو الاقتراحات اللازمة في هذا الخصوص، غير أن الأسئلة الأخرى المطروحة في هذا الصدد هي:

**ما هو دور البرلمان في محاربة الفساد، وما هي الآليات التي يستخدمها للقيام بهذا الدور؟**

وبغية تسليط الضوء أكثر على هذه الإشكالية وتوضيح كنهها بشكل أفضل نثير الأسئلة التالية: - ما المقصود بالفساد وما هو تعريفه؟، - ما هو مفهوم الرقابة البرلمانية وما علاقتها بالفساد؟،

<sup>1</sup>خلفي علي و خليل عبد القادر، قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته: دراسة اقتصادية حول الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 2، 2009، ص 243 وما بعدها.

-كيف يمكن للبرلمان أن يحارب الفساد؟، هل سيجرؤ برلماننا على اقتحام بؤر الفساد الاقتصادي "المالي والتجاري، المصرفي والجبائي، الضريبي والجمركي" والإداري والرياضي والاجتماعي والثقافي والسياسي والانتخابي "دفع رشاوى للأحزاب من أجل الترتيب المتقدم للمترشحين في قوائمها، شراء ذمم الناخبين والمراقبين وحتى ممثلي الأحزاب الأخرى...

وهل سيتمكن من القضاء على المتحايلين الخارجين عن القانون في إبرام الصفقات وتفويضات المرافق العامة، ومحترفي التجارة الداخلية والخارجية الموازية "غير القانونية" والمتهربين من الضرائب والحقوق والرسوم الجمركية المستحقة، وبارونات الاستيراد الغير مشروع للسلع المقلدة والبضائع المغشوشة "القاتلة" والتهريب بكل أنواعه وتبييض الأموال على حساب خزينة الدولة والاقتصاد والمجتمع والدولة ككل؟،- ما هي الميكانيزمات البرلمانية المستعملة في مكافحة الفساد وما مدى فعالية هذه الميكانيزمات؟... إلى غيرها من الأسئلة التي سنحاول الإجابة عنها وفقا لما يعرف بـ "المنهج الوصفي التحليلي" استنادا إلى ما تيسر لنا من مراجع ومصادر متخصصة في هذا الشأن، وأما خطة البحث فيفترض أنها تركز على محورين هما:

-مفهوم الفساد بوجه عام، -ودور البرلمان في مكافحة الفساد.لكن وبما أن المحور الأول كنا قد تناولناه بالتفصيل في الباب الأول من بحثنا، فإن التركيز سيكون فقط حول دور البرلمان في مكافحة الفساد، فالمتعارف عليه أن البرلمانات تمارس عددا من الوظائف والاختصاصات، يزداد أو يضيق مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، وذلك:

-حسب النظام السياسي المتبع والإطار الدستوري السائد وآلية توزيع المهام والاختصاصات بين السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية "إما على أساس الفصل المطلق بينها كما هو سائد في النظم الرئاسية وإما على أساس التعاون والتأثير المتبادل فيما بينها أو ما يعرف بالفصل المتوازن "المرن" بين السلطات كما هو سائد في النظم البرلمانية وشبه الرئاسية أو على أساس الدمج فيما بينها أو ما يعرف بنظام حكومة الجمعية الوطنية على الطريقة السويسرية حيث تتبثق جميع السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية من الجمعية الفيدرالية وإن كانت هذه الطريقة الأخيرة قليلة جدا أو نادرة<sup>(1)</sup>..

وبوجه عام، هناك ثلاثة أنواع من الوظائف والاختصاصات البرلمانية كآلية من آليات مكافحة الفساد والتي على ضوءها قسمنا المبحث الثاني هذا إلى ثلاثة مطالب، الأول خصصناه للدور التمثيلي،

<sup>1</sup>اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته لاسيما ديباجتها، -روبرت كليتجارد "robert klitgard" المرجع السابق، ص ص 3-6، -سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص ص 5-7.

والثاني كرسناه للدور التشريعي، والثالث سخرناه للدور الرقابي، على أن يتم تفصيل هذه المطالب الثلاثة، بكل ما تحمله في طياتها من تفاصيل، بالشكل التالي:

### المطلب الثاني- الدور الرقابي الخاص للبرلمان في مكافحة الفساد

يقوم البرلمان بمراقبة عمل المؤسسة التنفيذية، بوسائل مختلفة تبدأ بإبداء الرغبات إلى الأسئلة فالاستجواب وتقصي الحقائق، وكذا بعثات الاستعلام والتحقيق البرلماني وطرح الثقة بالوزير أو الحكومة ككل وفق آليات وإجراءات يحددها الدستور.

وفي الجزائر اعتمدنا على نظام المجلس الواحد قبل 1996 في حين تحولنا بعدها لنظام المجلسين لما استحدثنا الغرفة السفلى في البرلمان، وهي مجلس الأمة، والبرلمان هو صوت الشعب الذي ينبغي أن يعبر عن تطلعاته وينقل همومه ومشاكله لذلك ينبغي عليه أن يبقى وفيًا للشعب الذي انتخبه<sup>(1)</sup>.

يمارس البرلمان في الجزائر سلطاته الرقابية على عمل الحكومة<sup>(2)</sup>، بالإضافة للعمل التشريعي، وكرس الدستور حقوقا للمعارضة البرلمانية في المشاركة الفعالة في مراقبة عمل الحكومة، والتمثيل المناسب في أجهزة البرلمان، وحرية إبداء الرأي والاجتماع، كما منحه حق إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية القوانين<sup>(3)</sup>، كما أكد حقها في المشاركة بالدبلوماسية البرلمانية.

ومما لا شك فيه أن أهم دور يقوم به البرلمان هو الرقابة على نشاطات وأعمال السلطة التنفيذية حفاضا على مصالح الأمة انطلاقا من الدستور (الباب الثاني، الفصل الثاني، المواد من 112 إلى 155 وكذلك المواد 110، 111، 178، 179، 181، 183، 187، 199، 208، 211...)،

<sup>1</sup> نصت المادة 115 من الدستور الحالي المعدل "التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016". على أن واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيًا لثقة الشعب، ويظلّ يتحسّس تطلعاته. ولمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، يمكن مراجعة ما تضمنه المبحث 2 أدناه من الفصل الثالث هذا.

<sup>2</sup> المادتان 113 و 114 من الدستور الحالي. ومن أجل الاستزادة في هذا الموضوع، يمكن مراجعة ما تضمنه المبحث 2 أدناه من الفصل الثالث هذا.

<sup>3</sup> المادتان 113 و 114 من الدستور الحالي. ونؤكد أنه لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، يمكن مراجعة ما تضمنه المبحث 2 أدناه من الفصل الثالث هذا.

وفي هذا الإطار "الدور رقابي للبرلمان"، يرى البعض بأن النظام الديمقراطي يقوم على فكرة التوازن بين سلطات الحكم، التشريعية والتنفيذية والقضائية، حتى لا تجور أو تستأسد إحداها على الأخرى، وتستأثر بالسلطة، وبالتالي تهدد مصالح المجتمع وتؤثر سلبا على نظام الحكم.

وهناك ثلاث صور أساسية للرقابة، يكمل بعضها البعض حتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن بين السلطات الثلاث وتتكسر الإرادة الشعبية للمواطنين. ولتوضيح كل ذلك وغيره ارتأينا أنه من الفائدة استعراضه من خلال الفروع التالية:

### الفرع الأول - صور الرقابة البرلمانية

في الواقع هناك صورتين للرقابة البرلمانية، يمكن استعراضهما في بندين على النحو التالي:

#### البند 1 - الصورة الأولى للرقابة،

هي التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وتعتبر الرقابة البرلمانية من أقدم وظائف البرلمان تاريخيا، وأشهرها سياسيا، حيث البرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، ولكن عملية رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بينهما، حتى لا تنقلب إلى سيطرة، وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماما للبرلمان، وبالتالي ينهار مبدأ الفصل بين السلطات، الذي هو أساس الحكومات الديمقراطية وشرط الاستقرار السياسي. ولهذا، فإن عملية الرقابة تكون متبادلة ومتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالرقابة البرلمانية وسيلة لحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف، والالتزام بالسياسية التنموية التي وافق عليها البرلمان، والالتزام بالميزانية التي أقرها، حفاظا على الأموال العامة من الإهدار.

ويعتبر البرلمان سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلالها التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام، ويكون له مراجعتها وإعادتها إلى الطريق الصحيح إذا انحرفت، ولقد حظيت الرقابة البرلمانية باهتمام الكثير من الباحثين والمختصين<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup>عباس عمار، المرجع السابق، ص 153، وكذلك ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 103 وما بعدها.



إذ تعتبر الرقابة البرلمانية حسبهم من أبرز المواضيع المطروحة في القانون الدستوري، والتي تشكل محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية في الدول بشكل عام وهي مظهر من مظاهر التعاون والتنسيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تخفيفاً للفصل المطلق بين السلطات الثلاث "التنفيذية والتشريعية والقضائية".

وقد عرف بعضهم الرقابة البرلمانية، سواء في النظام البرلماني أو في الرئاسي، "بأنها شكل من أشكال الرقابة السياسية، يمارسها أعضاء السلطة التشريعية، بشكل فردي أو جماعي، تجاه أعضاء السلطة التنفيذية- بالمعنى الواسع- عن طريق وسائل وآليات محددة لهم دستورياً، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، هذا إضافة إلى كشف الأخطاء من أجل إرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"<sup>(1)</sup>.

كما عرف بعضهم الآخر الرقابة البرلمانية بأنها: "دراسة وتقييم أعمال الحكومة، وتأييدها إن أصابت ومحاسبتها إن أخطأت"<sup>(2)</sup>.

مضيفين بأن الرقابة البرلمانية: "صورة من صور الضبط، وهي دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً قيمة عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة". وهي أيضاً عبارة عن "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته"<sup>(3)</sup>.

بالإضافة إلى الآليات الرقابية الأخرى، مثل الأسئلة، لجان التحقيق، الاستجابات وغيرها، التي سنتها الدساتير، وتم التعارف عليها بين الحكومات والمجالس التشريعية، ونجاح العملية الرقابية يستلزم التوازن في القوة السياسية بين السلطتين- حتى لا تنقلب إلى سيطرة، وتصبح السلطة التنفيذية

<sup>1</sup> ذبيح ميلود، وعباس عمار، مرجعين سبق ذكرهما، ص 103 وما بعدها، ص 153 وما بعدها.

<sup>2</sup> نفس المرجعين، ص 103 وما بعدها، ص 153 وما بعدها.

<sup>3</sup> نفس المرجعين، ص 103 وما بعدها، ص 153 وما بعدها.

خاضعة تماماً للبرلمان، مما يؤدي إلى انهيار مبدأ الفصل بين السلطات الذي يشترطه الاستقرار السياسي وتقوم عليه أسس الحكومات الديمقراطية الحديثة<sup>(1)</sup>.

### البند 2- الصورة الثانية للرقابة،

تمارسها الحكومة على البرلمان، فكما أن البرلمان يمارس وظيفة رقابية على الحكومة، فإنه يخضع في الوقت نفسه لنوع من رقابة الحكومة عليه أيضاً، فإذا كان أعضاء البرلمان يستطيعون مساءلة الوزراء، وسحب الثقة من الحكومة إذا ثبت الاتهام عليها، فإن الحكومة قد تلجأ إلى حل البرلمان إذا رأت أنه غير متوازن أو غير موضوعي في تقديره للأمر، أو يبالغ في الاتهام بدون سند مقبول إلى درجة تجعل التعاون بينهما مستحيلاً، فتري ضرورة الاحتكام أولاً إلى رئيس الجمهورية "المؤهل الوحيد لحل البرلمان" المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة" ثم إلى الشعب ليقرر من الطرف الذي على صواب<sup>(2)</sup>.

### البند 3- الصورة الثالثة للرقابة،

تتمثل في الرقابة التي يمارسها الرأي العام على البرلمان ذاته، وقد تكون تلك الرقابة الاجتماعية على البرلمان موسمية (وتتمثل في موقف الناخبين تجاه أعضاء البرلمان وقت الانتخابات، حيث يعتبر تجديد اختيار الأعضاء نوعاً من الرقابة الدورية التي يمارسها الرأي العام على البرلمان) أو دائمة، وهي التي تتم طوال فترة عمل البرلمان، ويمارسها المجتمع من خلال وسائل الإعلام، سواء على أداء الأعضاء أو قوة البرلمان ككل، وهي نوع هام جداً من الرقابة الشعبية على البرلمان.

وفي الحقيقة، فإن الصورة الأولى للرقابة، أي من البرلمان على الحكومة، تعتبر مقياساً هاماً لكفاءة البرلمان ومؤشراً على درجة الديمقراطية في المجتمع. فالمقصود بالرقابة البرلمانية، إذن، هو دراسة وتقييم أعمال الحكومة، وتأبيدها إن أصابت ومحاسبتها إن أخطأت<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> ذبيح ميلود، وعباس عمار، مرجعين سبق ذكرهما، ص 103 وما بعدها، ص 153 وما بعدها.

<sup>2</sup> حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 2006، ص 785، أشار إليه ذبيح ميلود، مرجع سبق ذكره، ص 103 وما بعدها.

<sup>3</sup> جلال بنداري، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1996، ص 30، أشار إليه ذبيح ميلود، مرجع سبق ذكره، ص 103 وما بعدها.

الفرع الثاني- صور العلاقة الرقابية:

تتنوع صور العلاقة الرقابية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في النظم الديمقراطية، ففي بعضها يقوم البرلمان بانتخاب رئيس السلطة التنفيذية وبالتالي يستطيع عزله (أي سحب الثقة منه)، وفي البعض الآخر لا يستطيع البرلمان ذلك، كما هو الحال في النظام الأمريكي. ولكن، على الرغم من غياب تلك الصفة بالنسبة للكونجرس الأمريكي، والنظم الرئاسية والتي تأخذ بمبدأ الفصل الواضح بين السلطات عموماً، يظل للبرلمان القدرة على الرقابة والعمل باستقلالية بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية.

ولأن الرقابة البرلمانية عملية متعددة الأبعاد، فهناك وسائل متعددة أمام البرلمان لممارسة مهام الرقابة على الحكومة، منها المناقشات المستمرة والعميقة للميزانية، والرقابة والإشراف على العمل الحكومي، وتوجيه الأسئلة للوزراء عن أمور تتعلق بعملهم، كذلك، فبعض البرلمانات ابتكرت وسيلة أخرى من وسائل الرقابة على العمل الحكومي، وهي المفوض البرلماني، وهو شخصية مستقلة يقوم بتعيينها البرلمان من أجل الإشراف والرقابة على الإدارة، ويعود الثقل الكبير للوظيفة الرقابية في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملتتها التطورات السياسية، أهمها<sup>(1)</sup>: أ- مدى هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة: فهي مصدر معظم التشريعات، وهي التي تمتلك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، بحيث لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات. وبالتالي، يتجه اهتمام البرلمانات في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفعيل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار، وأهمها الرقابة.

ب- التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان والتي قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لاسيما في ظل وجود تكتل أو أغلبية حزبية كبيرة مؤيدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.

ج- الثقافة السياسية السائدة في المجتمع والتي قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام إلى الانبهار وربما تبجيل العضو

<sup>1</sup>جلال بنداري، مرجع سبق ذكره، ص 90 وما بعدها.

الذي يستطيع إحراج الوزراء ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.

### المطلب الثالث - آليات ممارسة البرلمان لدوره الرقابي في مكافحة للفساد

سنقوم، في المطلب الثالث هذا، باستعراض دور البرلمان في محاربة الفساد وذلك من خلال الآليات الدستورية والقانونية التي أعطته الحق في مساءلة الحكومة ومراقبة أداؤها لاسيما من خلال العمليات والنشاطات التشريعية "سواء اقتراح القوانين من طرف البرلمانين أنفسهم أو إيداع مشاريع القوانين ومنها قوانين المالية خصوصا من قبل السلطة التنفيذية"، وعبر مخطط عمل الحكومة، والأسئلة الشفوية والمكتوبة الموجهة للوزراء، وطرح مواضيع حيوية للنقاش العلني، وبياني السياسة العامة والسياسة الخارجية، وإنشاء لجان التحقيق البرلماني، والاستجواب وإيداع ملتمس الرقابة وطرح الثقة في الحكومة... وبعد ذلك سنستعرض نماذج مما قام به البرلمان في مكافحة الفساد ثم نعرض على بعض العوامل المعيقة للبرلمان في أدائه لدوره... إلخ من المسائل وهي كثيرة جدا. غير أنه، ونظرا لكثرة هذه المسائل سنكتفي بالتطرق لذات العلاقة المباشرة بموضوعنا فقط "آليات ممارسة البرلمان لدوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية محاربة للفساد"، على أن يتم استعراض ذلك في نقاط نلخصها على النحو التالي:

ويمارس البرلمان دوراً رقابياً على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة فقط دون رئيسها السامي "رئيس الجمهورية") من ناحية أداؤها للاختصاصات المخولة لها في الدستور، فالوزير الأول والوزراء مسؤولون مسؤولية مزدوجة، مركبة أو مشتركة، فهم مسؤولون أولاً أمام رئيس الجمهورية بحكم أنه هو الذي يعينهم وينهي مهامهم وهم مسؤولون كذلك سياسياً أمام البرلمان عن السياسة العامة للدولة بحكم أنه هو الذي يصادق لهم على مخطط عملهم وعلى مشاريعهم... وفي هذا السياق يتجسد دور البرلمان في ممارسته لمهامه واختصاصاته الرقابية من خلال العديد من الوسائل والآليات الرقابية الخاصة التي حددها الدستور الجزائري قصد تمكين أعضاء البرلمان من متابعة ومراقبة سير البرامج والمخططات والمشروعات الحكومية وبالتالي محاربة الفساد.

فدور البرلمان في مراقبة عمل السلطة التنفيذية وتقييم نشاطاتها الحكومية، يؤثر تأثيراً إيجابياً، ديمقراطياً ومتوازناً لاسيما في مجال محاربة الفساد على صعيد السلطة التنفيذية [للتأكيد الحكومة هنا

بمنسقتها التنفيذية المتمثل في الوزير الأول أي من غير رئيسها السامي المتمثل في رئيس الجمهورية] من خلال العديد من الآليات الدستورية "المواد من 112 إلى 117 والمادتان 126 و 127 والمواد من 133 إلى 137 والمواد من 151 إلى 155 والمواد من 178 إلى 181 والمواد من 94 إلى 98 وغيرها من الدستور الحالي"<sup>(1)</sup> والقانونية "المواد من 47 إلى 87 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه"<sup>(2)</sup>، والمواد من 91 إلى 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "م.ش.و."<sup>(3)</sup> والمواد من 90 إلى 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة "م.أ."<sup>(4)</sup> التي أعطت كلها الحق للبرلمان في مساءلة الحكومة ومراقبة أداؤها بمختلف آليات الرقابة البرلمانية "اقتراح القوانين من طرف البرلمانيين أنفسهم أو إيداع مشاريع القوانين ومنها قوانين المالية والميزانية خصوصا من قبل السلطة التنفيذية، مناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه، توجيه الأسئلة الشفوية والمكتوبة للوزراء، طرح مواضيع حيوية للنقاش العلني، مناقشة بيانات السياسة العامة والسياسة الخارجية للحكومة ومحافظ بنك الجزائر وإصدار لوائح بخصوصها، إنشاء لجان التحقيق البرلماني، استجواب الحكومة أو أحد أعضائها، إيداع ملتمس الرقابة وسحب الثقة من الحكومة..." التي سنتناول بعضها فيما يلي، على أن نستعرض بعد ذلك نماذج مما قام به البرلمان في مكافحة الفساد ثم نعرض على بعض العوامل المعيقة لأداء البرلمان لدوره في مكافحة الفساد:

### الفرع الأول - مخطط عمل الحكومة:

إذ يحق للبرلمانيين مناقشة ودراسة مخطط عمل الحكومة مع إثارته وتكييفه عند الاقتضاء والموافقة عليه أو رفضه إذا تطلب الأمر ذلك طبقاً لأحكام المواد من 94 إلى 97 د والمواد من 47 إلى 50

<sup>1</sup> وهو التعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا وأصدره رئيس الجمهورية بموجب القانون رقم 16-01 الصادر في ج ر رقم 14 بتاريخ 6 مارس 2016.

<sup>2</sup> القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الساري المفعول وهو القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016، ج ر رقم 50 لسنة 2016 الملغي والمعوض للقانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس سنة 1999 ج ر رقم 15-99، لاسيما في الفصول من 1 إلى 6، المواد من 1 إلى 104.

<sup>3</sup> النظام المعدل الذي تم إصداره في ج ر رقم 46 بتاريخ 30 يوليو 2000.

<sup>4</sup> النظام الذي تم إصداره في ج ر رقم 49 بتاريخ 22 غشت 2016.

من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، والمادتان 91، 92 من النظام الداخلي ل"م.ش.و" والمادتان 90، 91 من النظام الداخلي ل"م.أ".

إذ يجب على الوزير الأول أن يعرض مخطط عمل الحكومة على "م.ش.و" خلال خمسة وأربعين يوما التي تعقب تعيين الحكومة لمناقشته والموافقة عليه، ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا عند الاقتضاء، بعد التشاور مع رئيس الجمهورية وقبل التصويت عليه تبعا لمناقشات وملاحظات واقتراحات النواب كما عليه أن يقدم عرضا عن هذا المخطط، كما وافق عليه "م.ش.و"، إلى مجلس الأمة الذي يمكنه إصدار لائحة في هذا الشأن، وقبل ذلك ل"م.ش.و" الحق في رفض هذا المخطط، وفي هذه الحالة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية. علما بأن المادة 95 د تنص على أنه في حالة عدم موافقة "م.ش.و" على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة ويعين رئيس الجمهورية إثر ذلك وزيرا أولا آخر، كما أن المادة 96 د تقضي بأنه إذا لم يحض هذا المخطط، من جديد، بموافقة المجلس فإن هذا الأخير "م.ش.و" ينحل وجوبا.

مع الملاحظة هنا أن القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه لاسيما في المادة 50 منه، خلافا للدستور لاسيما في المادة 94 منه، وباستثناء "اللائحة" التي يمكن أن يصدرها "م.أ" عندما يعرض عليه الوزير الأول مخطط عمل الحكومة، لم يتعرض لا من قريب ولا من بعيد لهذا الأثر القانوني وهو استقالة الحكومة كما هو الشأن بالنسبة ل"م.ش.و" عند عدم موافقته على هذا المخطط؟ بل تجاهل تماما أي إشارة للطبيعة القانونية أو السياسية لهذه اللائحة مما يبقيها غامضة ومجهولة، محدودة وعديمة الفاعلية، وهذا رغم أن المادة 94 د لا تمنع من ترتيب مثل هذا الأثر القانوني<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني- بيان السياستين العامة والخارجية

لضرورة المنجية في البحث العلمي سنتطرق لهذين البيانيين من خلال بندين، الأول مكرس لبيان السياسة العامة والثاني مسخر لبيان السياسة الخارجية، على أن يتم ذلك بنحو الآتي:

#### البند الأول- بيان السياسة العامة:

<sup>1</sup>للاستزادة في هذا الموضوع، يمكن مراجعة المادة 50 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، والمادة 91 من النظام الداخلي ل"م.أ" ومقارنة هتين المادتين مع المادة 94 د.

يحق للبرلمانيين، كل سنة، أن يستمعوا إلى الحكومة في بيانها السنوي عن السياسة العامة ويناقشوا عمل ونشاط الحكومة إثر هذا البيان، مع إمكانية اختتام هذه المناقشة بإحدى الصيغ التالية:

إما بإصدار لائحة طبقاً لأحكام المادة 98 ف3 د والمواد من 51 إلى 57 من القانون العضوي رقم 12-16 المذكور أعلاه، والمادتان 93 و 94 من النظام الداخلي لل"م.ش.و"،\* أو بإيداع ملتمس رقابة يقوم به "م.ش.و" والذي يدفع الوزير الأول إلى تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وهذا في حالة المصادقة عليه طبقاً لأحكام المواد من 153 إلى 155 والمادة 98 ف4 د والمواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي رقم 12-16 المذكور أعلاه، والمادة 95 من النظام الداخلي لل"م.ش.و" (أي شريطة أن يوقع على ملتمس الرقابة سُبُع النواب وأن يصوتوا لصالحه بثلاثين، ثلاثة أيام بعد تاريخ إيداعه)، أو بطرح الثقة في الحكومة، حيث للوزير الأول أن يطلب من "م.ش.و" تصويتاً بالثقة طبقاً لأحكام المادة 98 ف5 د والمواد من 63 إلى 65 من القانون العضوي رقم 12-16 المذكور أعلاه. والمادة 96 من النظام الداخلي لل"م.ش.و". وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. وفي هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى حل هذا المجلس طبقاً لأحكام المادة 147 د والمواد من 63 إلى 65 من القانون العضوي رقم 12-16 المذكور أعلاه.

علماً أن كثيراً من الدول تطبق هذا الأمر بشكل عادي جداً (إذا طرحت الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها أمام البرلمان فإما أن يقرر هذا الأخير عدم الثقة في الحكومة بالثلاثين من مجموع عدد أعضائه، فتستقيل، وإما أن يمنحها ثقته، بنفس الأغلبية فتستمر في مزاولة مهامها، ونفس الشيء بالنسبة للوزير أي إذا تحصل على الثقة يواصل عمله وإذا فقدتها يستقيل).

مع الإشارة هنا أن الدستور خاصة في مادته 98 ف7 والقانون العضوي رقم 12-16 المذكور أعلاه لاسيما في مادته 57 وكذا النظام الداخلي لل"م.أ"، قد تجاهل تماماً أي أثر قانوني أو سياسي يمكن أن يترتب على مناقشة مجلس الأمة لبيان الحكومة عن السياسة العامة، بل حتى "اللائحة" ولو كانت غامضة ومجهولة، محدودة وعديمة الفعالية لم يشر إليها! ولعل مرد ذلك يعود إلى الكيفية التي تعامل بها المؤسس الدستوري وكذا المشرع في هذه المسألة بالذات حيث جرد مجلس الأمة من مراقبة الحكومة بواسطة بيانها عن السياسة العامة!، بل منح السلطة التقديرية للحكومة في أن تقدم أو لا تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة يتضح هذا من خلال المادتين 98 ف7 و 57- على

التوالي - وللتين نصتا على أنه "يمكن الحكومة أن تقدم إلى "م.أ" بيانا عن السياسة العامة"! الأمر الذي يدفع إلى القول بضرورة إعادة النظر في هذا الشأن عند أول مراجعة دستورية وقانونية للمادتين السالفتي الذكر. لأنه من جهة لا يعقل، إطلاقاً، أن يحرم "م.أ" من مراقبة الحكومة بواسطة بيانها عن السياسة العامة في الوقت الذي يمكن فيه من التشريع في العديد من المجالات "التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، التقسيم الإقليمي" وممارسة الكثير من آليات الرقابة المهمة على الحكومة "طرح الأسئلة الشفوية والمكتوبة، تخصيص جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، إنشاء لجان التحقيق البرلماني، والاستجواب! ومن جهة أخرى المنطق والعقل كذلك يرفضان وجود فراغ دستوري وقانوني على هذا المستوى والذي قد تترتب عنه نتائج سلبية للغاية.

**البند الثاني - بيان السياسة الخارجية للدولة:** إذ يحق للبرلمانيين فتح مناقشة حول السياسة الخارجية للدولة وذلك إما بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس "م.ش.و" أو رئيس "م.أ" ، مع إمكانية تتويج هذه المناقشة، عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، لائحة يبلغها رئيسه إلى رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 148 د والمادة 99 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه.

مع الإشارة هنا أيضاً أن القانون العضوي هذا وكذا النظام الداخلي لكل من "م.ش.و" و "م.أ" قد تجاهلا تماماً كذلك أي حديث عن اللائحة المنصوص عليها في المادة 148 د، الأمر الذي قد تترتب عليه هو الآخر آثار سلبية نتيجة الفراغ القانوني الملاحظ في هذا الشأن وهو ما يؤدي بنا إلى التنبيه بضرورة تدارك ذلك عند أول تعديل لكل من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه والنظام الداخلي لكل من "م.ش.و" و "م.أ".

### الفرع الثالث - استجواب الحكومة ومساءلة أحد أعضائها:

لضرورة المنجية في البحث العلمي سنفصل في الفرع الثالث هذا من خلال بندين، الأول مكرس للاستجواب والثاني مسخر للأسئلة الشفوية والكتابية، على أن يتم ذلك بنحو الآتي:

#### البند الأول - استجواب الحكومة

**1-نبذة عن الاستجواب:** إذا كان الغرض من استخدام الأسئلة الشفوية والكتابية ولجان التحقيق البرلمانية هو الاستعلام وتقصي الحقائق "الوصول إلى الحقيقة الفعلية المؤكدة" على النحو المكرس



في الممارسة البرلمانية البريطانية أول الأمر، فإن الهدف من الاستجواب، المتوارث من النظام الدستوري الفرنسي عام 1791، هو اتهام الحكومة أو أحد أعضائها في قضية ما أو تجريح سياستها مما يؤدي عادة إلى سحب الثقة منها ودفعها إلى الاستقالة على النحو المكرس في العديد من الممارسات البرلمانية بما فيها الفرنسية. علما بأن الفقه البريطاني لا يعرف مثل هذا الصنف من آليات الرقابة البرلمانية ولو أنه يستخدم آلية رقابية مماثلة له تسمى الاقتراح بالتأجيل " Motion to adjourn" ويعني السؤال مع المناقشة الذي يشبهه البعض بأسئلة الساعة "questions time". والذي تخلى عنه الفقه الفرنسي بعد قيام الجمهورية الرابعة سنة 1958 رغم أن جذوره فرنسية كما يشير بعض المؤلفين<sup>(1)</sup>.

**2-تعريف الاستجواب:** بغض النظر عن التعريفات الكثيرة والمتعددة، اللغوية والاصطلاحية والقانونية والفقهية، الخاصة بالاستجواب، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: تعريف جابر جاد نصار ومنطوقه "أنه آلية رقابية تنطوي على محاسبة السلطة التنفيذية على تصرفاتها ونشاطاتها الحكومية بغرض توضيح سياستها أو سياسة أحد أعضائها في قضية ما اتقاء للمفاسد وإصلاحاً للأوضاع، وقد تفضي إلى إقامة مسؤوليتها أو مسؤولية أحد وزرائها أمام البرلمان وبالتالي استقالتها جملة واحدة أو العضو الحكومي المعني منها"<sup>(2)</sup>.

وبغض النظر عن مزايا الاستجواب ومساوئه وعن أنواعه التي قد تكون حقيقية أو حكمية وعن شروطه<sup>(3)</sup> وعن إجراءاته، الشكلية والموضوعية وعن ضماناته<sup>(4)</sup>، وعمما يجب أن يخلص إليه المحقق في نهاية الاستجواب من حيث الإجابة على الأسئلة التقليدية التالية: متى؟، ماذا؟، أين؟، كيف؟، لماذا؟<sup>(5)</sup>، وبصرف النظر كذلك عن التعريفات الأخرى للاستجواب وخاصة السياسية فيما يتعلق ببعض

<sup>1</sup>محمد محدة، ضمانات المشية فيه أثناء التحريات الأولية، دار الهدى، الجزائر، 1992، ص 125.

<sup>2</sup>نفس المرجع، ص 125.

<sup>3</sup>محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، ط 10 / 1970، ص 302.

<sup>4</sup>أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ط 10 / 1970، ص 302.

<sup>5</sup>للاستزادة، يمكن مراجعة المادة 151 من الدستور، والمواد 66-68 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه. لقد كفل الدستور الكويتي هذا الحق في المادة 100 منه التي تنص على ما يلي: "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير".

الدول ومنها الكويت التي يعد فيها الاستجواب "أحد أدوات الرقابة التي يقوم بموجبها عضو مجلس الأمة الكويتي بتوجيه اتهام لأحد أعضاء السلطة التنفيذية بخصوص معلومة تثير الشكوك في موضوع محدد.

والاستجواب حق للعضو بغية تقصي الحقائق ومراقبة أداء السلطة التنفيذية، ويمكن القول أن أعضاء مجلس الأمة الكويتي قد ماسوا حقهم الدستوري هذا "استجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء" في مئات القضايا الوطنية المتعلقة بمختلف المناحي السياسية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، الإدارية والأمنية، العسكرية والمدنية... والتي أدت، في معظمها، إلى استقالة حكومات متعاقبة. وعموما يفترض في الاستجواب أن يكون بمثابة الاتهام الذي يكون القصد منه محاسبة الحكومة كلها (جميع الوزراء) أو أحد أعضائها على نشاط أو تصرف له علاقة بشأن أو أمر من الشؤون العامة.

كما يفترض فيه أن يكون أحد أدوات الرقابة التي يقوم بموجبها عضو البرلمان بتوجيه اتهام للحكومة كلها (جميع الوزراء) أو لأحد أعضاء السلطة التنفيذية بخصوص معلومة تثير الشكوك في موضوع محدد.

وهو حق للبرلماني بغية تقصي الحقائق ومراقبة أداء السلطة التنفيذية، وقد كفلته الدساتير كحق للبرلمانيين، وهذا في مختلف أنحاء العالم. لكن ما ذا عن الاستجواب في الجزائر؟: صحيح أن الدستور الجزائري<sup>(1)</sup> اعتبر الاستجواب حقا للبرلمانيين وكفله لهم في المادة 151 منه التي تنص على ما يلي: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما...". غير أن هذا الحق، المكفول بقوة الدستور للبرلمانيين، ربما نظراً لأهميته وخطورته في آن واحد، أحاطه المشرع في القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه<sup>(2)</sup>، بسياج من الحدود والقيود إلى درجة يمكن معها القول أنه أفرغ تماما من محتواه الدستوري وحتى من المضمون القانوني الذي كان يجب أن يشتمل عليه.

<sup>1</sup>التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 الصادر في ج ر رقم 14 بتاريخ 6 مارس 2016.

<sup>2</sup>القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الساري المفعول.

فالمادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه كررت، تقريبا، ما تضمنته المادة 151 د، حيث نصت على ما يلي "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وفقا لأحكام المادة 151 د. يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس "م.ش.و" نصال استجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة، إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لقبوله".

والمادة 67 من نفس القانون قضت بأن يحدد مكتب "م.ش.و" أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، جلسة الاستجواب. تتعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين يوما، على الأكثر، الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب. يمكن مندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المكرسة لهذا الغرض، ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك.

والمادة 68 من ذات القانون نصت على أن يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة "م.ش.و" أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، وتجب الحكومة عن ذلك.

وهكذا نجد ضبابية كثيفة وصعوبات جمة وقيود كبيرة وعراقيل لا تعد ولا تحصى سواء في جمع توقيعات البرلمانين المعنيين بفكرة طرح الاستجواب "ثلاثين برلمانيا" أو في تبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول

عبر رئيس الغرفة البرلمانية المعنية، أو في الموافقة على نص الاستجواب وعلى برمجة المدة الزمنية التي يطرح خلالها الاستجواب!

أو في تقديم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه أو في مناقشة نص الاستجواب أو في عملية إجابة الحكومة على هذا الاستجواب! أو في التصويت على ما يمكن أن يؤدي إليه هذا الاستجواب! "إن كان هناك تصويت أصلا، لأنه حتى اللائحة، في أحسن الأحوال، التي كانت في الدستور السابق لم تعد مذكورة في الدستور الجديد!".

ويمكن القول أن أعضاء البرلمان الجزائري، قديمه وحديثه، لم يمارسوا حقهم الدستوري هذا "استجواب الحكومة لا رئيسها أو وزيرها الأول ولا أحد وزرائها" في أي قضية من القضايا الوطنية المتعلقة

بمختلف المناحي السياسية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، الإدارية والأمنية، العسكرية والمدنية... خلافا لما هو عليه الحال في بعض الدول، كالكويت مثلا على النحو الذي ذكرناه أعلاه.

ب- السؤال: وهو من الأساليب التي يقصد منها معرفة أمر مجهول، أو الاستيضاح من الحكومة عن نيتها في معالجة أمر ما، أو لفت انتباهها إلى شيء معين. ويعتبر السؤال حقاً شخصياً للسائل سواء كان من أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو من أعضاء مجلس الأمة.

إذ يحق لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال، شفويا كان أو كتابيا، إلى أي عضو في الحكومة مع إمكانية تتويج ذلك بمناقشة عامة، إذا ارتأت أغلبية أعضاء أحد المجلسين المعني أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء هذه المناقشة طبقاً لأحكام المادة 152 د والمواد من 69 إلى 76 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، والمواد من 100 إلى 107 من النظام الداخلي للغرفة الثانية<sup>(1)</sup> والمواد من 93 إلى 99 من النظام الداخلي للغرفة الأولى<sup>(2)</sup>.

**مع الملاحظة هنا كذلك** بأن أحكام المواد الدستورية والقانونية والتنظيمية المنوه عنها آنفا قد تجاهلت تماما الآثار والنتائج الواجب ترتيبها على كل من الاستجواب والأسئلة الشفوية أو المكتوبة خلافا لما ترتبه عادة دساتير وقوانين ونظم الكثير من دول العالم من آثار ونتائج [لوائح سحب الثقة من الحكومة أو إيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤولياتها ويدفعها إلى الاستقالة إن تطلب الأمر ذلك] في مثل هذه الأوضاع والحالات، الشيء الذي يفرض حتما ضرورة استدراك الفراغ القانوني الملاحظ على هذا المستوى الهام سواء بالنسبة للبرلمان أو فيما يخص التسيير الأفضل للشؤون العمومية، وذلك بإعادة النظر في الأحكام الدستورية والقانونية المشار إليها أعلاه. \* ولا يغني عن ذلك إطلاقا ما حاولت أن تفضي إليه المواد الدستورية والقانونية والتنظيمية المذكورة أعلاه من نتائج وآثار لا تتعدى في حدودها القصوى "المناقشة العامة"، وهذا لأسباب دستورية وقانونية يمكن إجمالها في النقاط التالية:

1- سكوت كل من الدستور في مادتيه 151، 152 والقانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه في مواد من 66 إلى 76 مع بروز فراغ دستوري وقانوني في ذلك لا يمكن على الإطلاق تداركه أو

<sup>1</sup>النظام المعدل الذي تم إصداره في ج ر رقم 46 بتاريخ 30 يوليو 2000.

<sup>2</sup>النظام الذي تم إصداره في ج ر رقم 49 بتاريخ 22 غشت 2016.

معالجته بنظام داخلي، وذلك انطلاقاً من مبادئ دستورية وقانونية "مبدأ تدرج القوانين، سمو القاعدة الدستورية، خضوع القاعدة الأدنى درجة للقاعدة الأعلى منها قوة، توازي الأشكال...".

2- أن النتائج والآثار المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من "م.ش.و" ومجلس الأمة، على النحو السابق شرحه، لا يمكن أن ترقى إلى الآثار والنتائج القانونية أو السياسية بمعناها الدستوري والقانوني [أي من حيث القيمة والدرجة أو القوة القانونية في غياب مرجعيات دستورية وقانونية تسندها].

3- إن الربط الآلي والأوتوماتيكي بين المناقشات العامة وتكوين لجان برلمانية للتحقيق بالنسبة للنتائج والآثار المذكورة في هذا الإطار ربط غير موفق فضلاً عن عدم تأسيسه دستورياً. فالدستور في مادته 180 لا يشترط مثل هذا الربط الآلي، بل يكرس الحرية الكاملة لغرفتي البرلمان حتى ينشأ، في إطار اختصاصاتهما، لجان التحقيق البرلماني في جميع القضايا ذات المصلحة العامة في أي وقت ولم يعلق ذلك لا على المناقشة العامة السابقة أو اللاحقة ولا على ما يمثلهما، تماماً كما هو معمول به في بعض الأنظمة السياسية المقارنة.

ولا ينقص من قيمة هذا الرأي ما ذهب إليه القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه في مادته 87.

4- أن النتائج والآثار المذكورة، وعلى تواضعها، قد لا يمكن تحقيقها أو الوقوف عليها أصلاً خاصة وأن أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه وأحكام النظام الداخلي لكل من الغرفة الأولى والثانية تمنع الجهات المختصة من ممارسة لجان التحقيق البرلماني لحقها في الاطلاع على وثائق القضايا ذات الطابع السري والاستراتيجي التي تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي!.

#### الفرع الرابع - اللجان البرلمانية للتحقيق:

التحقيق من الوسائل الرقابية المهمة ويقصد به الوصول إلى معرفة أمور معينة من خلال تشكيل لجان خاصة من أعضاء أحد المجلسين التشريعيين. ويتم من خلال هذه اللجان جمع المعلومات المطلوبة بخصوص الموضوع الذي يراد الوقوف على حقيقته. وطبقاً للمادة 180 د والمواد من 77 إلى 87 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، والمواد من 100 إلى 107 من

النظام الداخلي لمجلس الأمة والمواد من 107 إلى 113 من النظام الداخلي لل"م.ش.و"، يمكن لكل من مجلسي البرلمان أن ينشئا، في أي وقت وفي إطار صلاحياتهما الدستورية، لجان تحقيق برلمانية ذات مصلحة عامة ويتم ذلك بناء على اقتراح لائحة يوقعها 20 برلمانيا ويودعونها لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان المعنية حسب الحالة وتتشكل بذات الإجراءات والتدابير والكيفيات التي تتشكل بها اللجان الدائمة، على أن تعلم الغرفة التي أنشأتها الغرفة الأخرى بذلك، ورغم ما أقره القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه من صلاحيات واختصاصات لمثل هذه اللجان البرلمانية إلا أن القيود الكثيرة التي أوردها هذا القانون على هذه الصلاحيات والاختصاصات تدفع إلى إبداء بعض الملاحظات والاقتراحات في هذا الإطار، كما يلي:

1- ضرورة التخفيف من حدة القيود الكبيرة والحدود العديدة الموضوعة في طريق لجان التحقيق البرلماني، تحت مبررات المصالح الاستراتيجية للبلاد وشؤون الدفاع والأمن والقضايا الاقتصادية والأمن الداخلي والخارجي وغيرها من المبررات والأسباب الأخرى،

نقول ذلك ونؤكد عليه خاصة وأن أعضاء البرلمان يمثلون الشعب والأمة، وبالتالي يفترض أنهم الأولى والأرعى للاطلاع على هذه المسائل أكثر من غيرهم بدلا من تقييدهم.

2- استبدال النتائج الهزيلة والضحلة التي لا يمكن أن تصل إليها هذه اللجان [وضع تقرير لا يتضمن إلا التوضيحات والملاحظات ولا ينشر جزئيا أو كليا إلا بناء على اقتراح مكتب الغرفة المعنية بعد الأخذ برأي الحكومة وموافقتها إثر مناقشة محدودة في جلسة مغلقة، عند الاقتضاء] وتعويض هذه النتائج بآثار دستورية وقانونية واضحة على غرار ما أدرجته بعض الدول في دساتيرها وقوانينها، بالنسبة لهذا الإطار.

#### الفرع الخامس-بعثات الاستعلام المؤقتة:

مبدئيا نشتم عاليا هذا التدبير أو الإجراء المستحدث في نظامنا القانوني والذي أتى به الدستور الجديد لاسيما بمقتضى المادة 134 منه التي تنص على أن يشكّل المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي، ويمكن للجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين.

لكن بنقحص القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه لم نجد أي أثر لهذا التدبير أو الإجراء رغم دسترته ولسنا ندري ما الذي سيضيفه النظام الداخلي الجديد لل"م.ش.و" المنتظر سنة في هذا الشأن؟ وهل من علاقة ستربط بين بعثة الاستعلام البرلماني ولجنة التحقيق البرلماني؟. على أية حال وحتى لا نستبق الأحداث ونصدر أي حكم مسبق في هذا الإطار، ننتظر ما سيتضمنه النظام الداخلي الجديد لل"م.ش.و" بخصوص تحديد الأحكام التي تخضع لها كل من البعثة الإعلامية البرلمانية ولجنة التحقيق البرلماني.

علما بأن أحكام المادتين 50 و 51 من النظام الداخلي لمجلس الأمة قد حاولتا معالجة هذه المسألة لكن بسطحية كبيرة لا ترقى إلى ما يصبوا إليه المؤسس الدستوري لاسيما في مادته 134 السالفة الذكر.

#### الفرع السادس-مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين:

يقق لأعضاء غرفتي البرلمان دراسة وإثراء مشاريع واقتراحات النصوص القانونية التي تتقدم بها الحكومة أو أعضاء البرلمان، حسب الحالة، مع مناقشتها والمصادقة عليها، بما فيها من عادية وعضوية.

للإشارة: رغم أن التشريع من الحقوق الأساسية والمهام الرئيسة المقررة للبرلمان بقوة الدستور، لاسيما في مواده من 136 إلى 138 والقانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، لاسيما مواده من 20 إلى 45، والنظام الداخلي لل"م.ش.و"، لاسيما مواده من 60 إلى 71 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة، لاسيما مواده من 62 إلى 79 وغيرها. إلا أن ذلك يبقى مجرد حبر على ورق ولعل أحسن دليل على هذا الحكم القاسي جدا الإحصائيات "الرسمية" القائلة بأن التشريع سواء عن طريق الأوامر أو بالطرق الأخرى، المتأتي من السلطة التنفيذية، برئيسها السامي "رئيس الجمهورية" ومنسحقها التنفيذي "الوزير الأول" يمثل 99,99% من مجمل النصوص التشريعية في الجزائر، هذا دون الحديث عن ترسانات النصوص التطبيقية أو التنظيمية التي تستأثر بها السلطة التنفيذية إما أصلا أو بإحالات من السلطة التشريعية عبر مشاريع القوانين التي تصادق عليها.

ويعزو بعض المختصين ذلك إلى عوامل سياسية واعتبارات دستورية، وضوابط قانونية وأخرى مادية وعلمية، يمكن إجمالها فيما يلي:

\* أن الدستور في حد ذاته وبشروطه التعجيزية الحالية يقف حائلا أو عائقا كبيرا أمام أي مبادرة تشريعية قد تأتي من البرلمانين "اقتراحات قوانين"، ونقول هذا بالاستناد خاصة إلى المادة 139 التي تنص، بكل وضوح، على أن "لا يُقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

\* أن رئيس الجمهورية وطبقا للمادة 145 له الحق في إعادة أي نص قانوني صادق عليه البرلمان في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره إلى "م.ش.و" قصد إجراء المداولة الثانية ولو أن في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء "م.ش.و" وأعضاء مجلس الأمة. وهذا زيادة على صلاحياته التشريعية المقررة له بقوة الدستور .

\* أن الحكومة لها الأولوية دائما في برمجة النصوص التشريعية بغية مناقشتها وتعديلها وتجميدها بل سحبها طبقا لما تراه هي مناسبا .

ولالإشارة كذلك فإن الدستور الجديد، لاسيما في مواده من 136 إلى 138 وكذا القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، لاسيما في مواده 20 إلى 45، قد أعاد الاعتبار لأعضاء مجلس الأمة الذين كان المجلس الدستوري قد حرّمهم وأقصاهم تماما من صلاحية المبادرة باقتراح القوانين أو تعديلها "سن أي تشريع أو تعديله"، وذلك في اجتهاد كان أصدره في هذا الشأن انطلاقا من الدستور السابق، لاسيما في مواده من 119 إلى 123 ومادته 98 وكذا القانون العضوي السابق أيضا لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان وتحديد العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة "القانون العضوي رقم 99-02"، والنظام الداخلي لكل من مجلس الأمة و"م.ش.و".

#### الفرع السابع- مناقشة العروض السنوية المقدمة بخصوص الاعتمادات المالية:

طبقا لأحكام المادتين 179، 181 د، يحق لأعضاء البرلمان بغرفتيه الأولى والثانية، مناقشة العروض التي تقدمها إليهم الحكومة سنويا، عن الاعتمادات المالية المستعملة والتي أقرتها لها كل غرفة عن كل سنة مالية، ذلك أن البرلمان من المؤسسات الدستورية والأجهزة الرقابية المكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها...، على أن تُختتم السنة المالية، فيما يخص كل غرفة من البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية.



مع الإشارة أن أحكام المادة 45 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه رددت جملة وتفصيلا ما جاء في المادة 179 (فقرة 2) د، أما أحكام النظام الداخلي لكل من "م.ش.و" ومجلس الأمة فلم تتعرض لهذه المسألة لا من قريب ولا من بعيد مما يدفعنا مرة أخرى للقول بضرورة معالجة هذا الأمر بإدخال التعديلات الملائمة سدا لأي ثغرة ومنعا لأي تأويل خاطئ في هذا الشأن.

#### الفرع الثامن - معارضة الحكومة عند الاقتضاء:

يجوز لأعضاء البرلمان [أعضاء "م.ش.و" وحدهم، دون أعضاء مجلس الأمة ولمبررات دستورية] رفض التصويت بالثقة الذي قد تطلبه منهم الحكومة مع كل ما يترتب عن ذلك (تقديم الوزير الأول استقالة الحكومة طبقا لأحكام المادة 98 (ف 5) د والمواد من 63 إلى 65 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه.

وفي هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى حل "م.ش.و" تطبيقا لأحكام المادة 147 د، كما يحق لهم رفض الموافقة على مخططها الذي تتقدم به إليهم رفضا حتى منتاليا مع كل ما يترتب عن ذلك أيضا، وهذا على النحو الذي مر معنا طبقا لأحكام المواد 94، 95، 96 وغيرها من الدستور. علما أن القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي لل"م.ش.و" المذكورين أعلاه، والذين يفترض أن يعالجا هذه المسألة، لم يشيرا لها لا من قريب ولا من بعيد!

# الفصل الرابع

## السلطة القضائية ودورها في مكافحة الفساد

المبحث الأول: مفاهيم، أنواع وأدوار السلطة القضائية  
المطلب الأول- مفاهيم السلطة القضائية  
المطلب الثاني- أنواع السلطة القضائية  
المطلب الثالث- أدوار السلطة القضائية بصفة عامة  
وفي مكافحة الفساد بصفة خاصة

المبحث الثاني - علاقة السلطة القضائية بالسلطات والهيئات الأخرى

المطلب الأول-علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية  
المطلب الثاني- علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية  
المطلب الثالث - علاقة السلطة القضائية بالهيئات الأخرى

المبحث الثالث - السلطة القضائية بالجزائر  
المطلب الأول- هيكلية وتنظيم السلطة القضائية بالجزائر  
المطلب الثاني- دور القضاء الجزائري في مكافحة الفساد:

المبحث الرابع- أجهزة الضبط القضائي العادية والمتخصصة المعنية بمكافحة الفساد.

المطلب الأول- أجهزة الضبط القضائي العادية  
المطلب الثاني- أجهزة الضبط القضائي المتخصصة  
المبحث الخامس- واقع وآفاق استقلال القضاء بالجزائر وعلاقة ذلك بمكافحة الفساد

المطلب الأول- استقلالية السلطة القضائية في ظل  
الدستور الحالي  
المطلب الثاني- واقع وآفاق السلطة القضائية بالجزائر  
وآراء حول دورها في مكافحة الفساد

تعتبر الدول في جوهرها مجتمعات سياسية تعمل دائما على تحاشي الوقوع في الفوضى وبذلك تسن قواعد السلوك اللازمة للتكفل بأغراض وأهداف هذه المجتمعات كما تقوم بوضع أسس هذا التنظيم المتمثلة في مجموعة من القواعد تسمى الدستور الذي ينص على هيئات دستورية تقليدية هي:- السلطة التشريعية المكلفة بإعداد القوانين والمصادقة عليها، -السلطة التنفيذية المكلفة بوضع هذه القوانين حيز النفاذ، والسلطة القضائية التي تأتي على رأس الهيئات القضائية المنصوص عليها كذلك في الدستور الذي يقر لها سلطات ومهام وصلاحيات من أجل تحقيق العدالة والمساواة التي هي محل دراستنا في هذا الفصل.

حيث تعتبر وسيلة وضمانة لتحقيق مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد مستعينة في ذلك بنصوص القانون، سواء كان النزاع بين أشخاص القانون الخاص أو بينهم وبين أشخاص القانون العام. وللقضاء عدة أدوار مهمة يقوم بها لفائدة المواطنين والمؤسسات والإدارات والاقتصاد والمجتمع بل والدولة ككل ولعل من بين هذه الأدوار:- مسؤوليته الكبيرة في محاربة الفساد، -دوره الفعال في تحقيق وتوفير الأمن، -دوره في الرقابة على العمليات الانتخابية، -دوره كذلك في حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية، -دوره في تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية، -دوره في الرقابة القضائية على دستورية القوانين.... إلى آخره مما سنخرج على بعضه بالنحو التالي<sup>(1)</sup>:

<sup>1</sup>لمزيد من التفصيل في موضوع التأطير الفقهي للسلطة القضائية بصفة عامة، انظر، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:- تركي محمد السعيد وصمامة كمال، "المبادئ الدستورية التي يقوم عليها القضاء الجزائري في توفير الأمن القضائي حسب ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016 والصادر بالقانون 16-01"، مجلة الدراسات الفقهيّة والقضائية، المجلد الرابع، عدد1، ص 127-154. -بوشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ط7، د.م.ج، الجزائر 2009. -بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم، عمل واختصاص، ط3، دارهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014. -بوضياف عمار، السلطة القضائية بين الشريعة والقانون، دار ربحانة، د.م.ج، الجزائر، 2001. -فاضلي ادريس، التنظيم القضائي والإجراءات المدنية الإدارية، ج1، دارين مرابط، الجزائر، 2009. -سطام المقرن، دور القضاء في محاربة الفساد، 1 أكتوبر 2015. -بول مرقص اللبناني- رئيس "جوستيسيا"، دور القضاء في مكافحة الفساد في لبنان، 1 تشرين الأول 2015. وكذلك أيضا خليفة سالم الجهمي الليبي، دور القضاء في مكافحة الفساد، ورقة عمل مقدمة ضمن برنامج الحملة الوطنية لمكافحة الفساد، بنغازي في 2012/12/8. -أوكيل محمد أمين، "عن دور القضاء في تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية في الجزائر: دراسة مقارنة بالنموذج الفرنسي، مجلة تحاليل جامعة الجزائر، المجلد 32، عدد2، الصفحات 100-125. -حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، نفس المرجع السابق، ص505، 511 و 512. -جباري عبد المجيد، دراسات قانونية في المادة الجزائرية على ضوء أهم التعديلات الجديدة، دار هومة، الجزائر، 2012، ص

1- دوره الفعال في تحقيق وتوفير الأمن لاسيما من تجسيده لقواعد الانصاف والعدل من طرف جهاته العدلية والذي يقوم على عدة مبادئ قانونية دستورية سواء كان ذلك يتعلق بالتنظيم القضائي في حد ذاته وكذا المبادئ التي تخص المحاكمات تطبيقا للمبادئ الدستورية التي تكفل الحقوق وتضمن الحريات في دولة القانون وكذا السلطة القضائية بما لها من استقلالية حيث هي الأخرى تقوم على مبادئ تجعل عملها دائما شرعيا يهدف إلى توفير الأمن القضائي وكسب ثقة المواطنين في جهاز العدالة بحيث يشعر الأفراد بالحماية القانونية لحقوقهم ومصالحهم وبالتالي حماية المجتمع من الصراعات الفردية وعدم التفكير في العدالة الخاصة داخل الدولة بمفهومها الحديث<sup>(1)</sup>.

2- دوره في تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية يتضح هذا الدور لاسيما من خلال إقرار المؤسس الجزائري على غرار نظيره الفرنسي حق الأفراد في تحريك الرقابة الدستورية، عن طريق الدفع في دستورية أي حكم تشريعي يمس بحقوقهم وحرياتهم الأساسية المكفولة في الدستور أثناء أي نزاع قائم أمام القضاء، بموجب ما يعرف بآلية الدفع بعدم الدستورية التي تضمنها التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس 2016 في المادة 188 منه، وتتولى الجهات القضائية العليا ممثلة في المحكمة العليا ومجلس الدولة حسب طبيعة النزاع، إحالة الدفوع المثارة على المجلس الدستوري للبت في دستوريته.

وعلى هذا الأساس يمارس القضاء دورا محوريا في تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية، لكن اختصاصه يبقى مرهونا بصدور قانون عضوي ينظم شروط تطبيق آلية الدفع بعدم الدستورية. ولذلك تهدف هذه الدراسة لمحاولة تبيان واستشراف نطاق الاختصاص المنوط بالجهات القضائية في تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية، بالاستناد على الأسس الواردة في الدستور وبالاستئناس بالتجربة الدستورية في فرنسا<sup>(2)</sup>.

71. -أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، الجزء الثاني، دار هومة. الطبعة الرابعة، ص 111- عبد الرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي "دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية، العراق، 2013.

<sup>1</sup>تركي محمد السعيد وصمامة كمال، المرجع السابق، ص ص 127-154.

<sup>2</sup>انظر: اوكيل محمد أمين، المرجع السابق، ص ص 100-125، تركي محمد السعيد وصمامة كمال، المرجع السابق، ص ص 127 - 154.

3- أ- دوره في الرقابة القضائية على دستورية القوانين: "الرقابة الدستورية أساسها مبدأ سمو الدستور" واستنادا إلى هذا المبدأ فإنه من الضروري أن تكون كل القواعد القانونية الأخرى مطابقة له،

وبدون هذه الرقابة فإن التمييز بين القواعد الأعلى والأدنى تتعدم وبالتالي لا يكون لها أي معنى، إن هذا التمييز بين هذه القواعد يعني إلغاء كل ما هو معارض للدستور.

3- ب - دوره كذلك في الرقابة القضائية على دستورية القوانين: لا ريب أن الدستور هو أسمى وثيقة قانونية في الدولة، وهو بمثابة العقد بين الشعب صاحب السلطة الحقيقية والدولة صاحبة السلطة المنشأة وهو الذي يكرس الحقوق والحريات ويحميها، عن طريق إنشاء واستحداث المؤسسات والهيئات القانونية، التي تسعى إلى حماية تلك الحقوق والحريات المضمونة في الدستور، كما يجب أن يتضمن الدستور على وجوب إنشاء الهيئة التي تكلف بمراقبة كل خرق لأحكام الدستور سواء في إطار العمل التشريعي أو التنظيمي وتعتبر الرقابة القضائية في الدول التي تبنت نظام الفصل بين السلطات من أهم أدوات الرقابة كأداة في يد السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية.

ويحظى القضاء، فوق ما تقدم، بدعم ثلاث جهات على قدر كبير من الأهمية:

**1. الأولى:** هي الإعلام؛ فالغالبية من القنوات الفضائية صاحبة التأثير الكبير في تشكيل الرأي العام تدعم المعارضة، ومن ثم تؤيد القضاء بوصفه المؤسسة الكبرى، "حامية دولة القانون في مواجهة السلطة التنفيذية".

**2. الثانية:** هي دعم التيار السياسي المدني بكافة فصائله واتجاهاته؛ إذ يعول التيار المدني على القضاء في تقويض النظام الحاكم وتعويق حركته.

**3. أما الدعم الأكبر للقضاء** فيأتي من شريحة واسعة من الشعب الجزائري التي تكن الاحترام للقضاء الجزائري، بغض النظر عن التقارير حول فساد بعض القضاة، وتعتبره مؤسسة عريقة ومتجذرة في الواقع الجزائري، تمثل عاملاً من عوامل توازن الدولة وتماسكها.

وقد تناولت مختلف الدساتير الجزائرية هذه السلطة ولو بكيفيات متباينة أحيانا إن من حيث الشكل أو المضمون، ففي دستور 1963 كانت تسمى العدالة ثم تلاه دستور 1976 الذي أوردها تحت مسمى الوظيفة، وفي دستور 1989 بدأ النص عليها كسلطة. ففي تعديل دستور 1996 تم النص عليها في

الفصل الثالث في المواد من 138 إلى 158 وفي دستور 2016 تم النص عليها في المواد من 156 إلى 177 في الفصل الثالث من الباب الثاني المعنون بتنظيم السلطات.

لذلك يمكن القول بأن القضاء في الجزائر قد مر بعدة مراحل ابتداء من العهد العثماني، حيث كان يسمى بالقضاء الإسلامي ثم عند الاستعمار، الذي حاول جاهدا طمس الهوية الإسلامية الجزائرية عن طريق الاعتماد على الظلم والتمييز بين المعمر والجزائري إلى أن استقلت الجزائر، وعرف القضاء تذبذبا بين الأحادية والازدواجية إلى أن تم تكريس الازدواجية القضائية سنة 1996. كما عرف هذه السلطة، مع مرور الزمن، عدة مبادئ تحكمها، من أهمها: مبدأ المساواة أمام القضاء وقد نصت عليه المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة. الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون"، مبدأ حياد القاضي، مبدأ التقاضي على درجتين، مبدأ مجانية القضاء، مبدأ العلنية ومبدأ الاستقلالية... إلى غيرها من المبادئ والمسائل والقضايا التي سنتطرق إليها في فصلنا الرابع هذا بعد طرحنا الأسئلة التالية: "كيف نظمت النصوص الدستورية والقانونية السلطة القضائية؟ ما هي مكوناتها وعلاقات هذه السلطة بالسلطات الأخرى؟، إلى أي حد يمكن القول باستقلاليتها؟ والأكثر من هذا وذاك ما مدى فعالية هذه السلطة في مكافحة الفساد؟"

بناء على ما سبق وعلى ضوء هذه الإشكالية لعله من المفيد تجزئة الفصل الرابع هذا من دراستنا إلى عدة مباحث، بحيث سنتناول في الأول مفاهيم، أنواع وأدوار المؤسسة القضائية عموما، وفي الثاني سنعرض على مفاهيم، أنواع، علاقات، وأدوار المؤسسة القضائية الجزائرية خصوصا، على أن يتم تفصيل هذه المباحث على النحو التالي:

### المبحث الأول: مفاهيم، أنواع وأدوار السلطة القضائية

يمكن تناول هذا المبحث من خلال أربعة مطالب، نخصص الأول لمفاهيم السلطة القضائية، ونكرس الثاني لأنواع السلطة القضائية، ونسخر الثالث لأدوار السلطة القضائية بصفة عامة، في حين نخصص الرابع لدور السلطة القضائية في مكافحة الفساد بصفة خاصة، على أن يتم تفصيل كل ذلك وغيره على النحو التالي:

المطلب الأول - مفاهيم السلطة القضائية

لقد تعددت آراء فلاسفة القانون ورجال القضاء والسياسية وخبراء الاقتصاد وعلماء الاجتماع بشأن المؤسسة القضائية<sup>(1)</sup> إذ هناك من يرى بأنها عبارة عن "سلطة قضائية" تتمثل في القضاة والمحاكم، وهي التي تفصل في كافة المنازعات والخلافات التي تظهر بين أفراد المجتمع أو بين المواطنين والحكومة، ولها صلاحيات تفسير القوانين والدستور في الدولة وتحكم وفقا لهما، من خلال ما تقوم به المحاكم أو الجهات القضائية المختلفة من أدوار لاسيما في الحفاظ على الحقوق والحريات والأمن والاستقرار وغير ذلك من القضايا والأمور التي تعود للقضاء مع حلها بشكل صحيح، منصف وعادل.

وهناك من يرى بأن المؤسسة القضائية عبارة عن "جهات قضائية" تختص بتطبيق القوانين على ما يعرض عليها من نزاعات سواء كانت بين أشخاص القانون الخاص فيما بينهم، أو أشخاص القانون العام فيما بينهم، أو تلك النزاعات التي تثور بين أشخاص القانون العام من جهة والقانون الخاص من جهة أخرى.

فيما هناك من يرى بأن المؤسسة القضائية عبارة عن "هيئات قضائية" تتولى مراقبة أعمال المؤسسات التنفيذية والتشريعية، ومدى تماشيها مع الدستور، أو القانون تطبيقا لمبدأ الشرعية الذي هو المبدأ المقدس للديمقراطية، بحيث يميزها عن الأنظمة الدكتاتورية، حيث تكفل المؤسسة القضائية احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تضعها المؤسسات التشريعية والتنفيذية، ولا يمكن للقاضي التملص من بحث موضوع عرض عليه والنطق بالحكم فيه استنادا إلى غموض نص أو عدم وجوده إطلاقا فهو ملزم بالحكم في الموضوع المطروح أمامه بالاستناد في مثل هذه الحالة على الأعراف والمبادئ العامة للقانون والعدالة أو العقود التي يبرمها الأشخاص فيما بينهم.

<sup>1</sup> أنظر: عبد الرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي "دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية، العراق، 2013، ص 87-102. -حسن النمر، السلطة القضائية بين الاستقلال الدستوري والوظيفي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2016، ص 45، 50، 54، 64. -غيتري زين العابدين، حدود استقلالية السلطة القضائية في الفقه بين الإسلامي والتشريع الجزائري "دراسة مقارنة"، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 46-64. وكذلك: - القانون رقم 98-01، مرجع سابق. -المواد 101، 105، 117، 118، 146، 147، 148، 171، 191 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق. -القانون رقم 98-02، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 05-11، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 11-12، مرجع سابق. -قانون رقم 08-09، مرجع سابق.



كما عرف البعض السلطة القضائية عموماً بقولهم: "هي سلطة الفصل في المنازعات المعروضة أمامها. وهي ثالث سلطات الدولة، حيث تشاركها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهي فرع الدولة المسؤول عن التفسير الرسمي والتطبيق الفعلي للقوانين التي يسنها البرلمان وتنفذها الحكومة.

وهي المسؤولة عن القضاء والمحاكم في الدولة بل والمسؤولة عن تحقيق العدالة. فضلا عن كونها مسؤولة عن مسيرة وتقاليد القضاء في الدولة ومصداقية القوانين التي تطبقها".

وعرف البعض الآخر السلطة القضائية في إسبانيا بقولهم: "هي مجموعة المحاكم التي تتألف من رجال القضاء والقضاة الحاكمين من الذين لديهم القدرة على إقامة العدل باسم الملك".

وخلاصة القول، بما أنه ليس هناك تعريف محدد لهذه الهيئة الدستورية "السلطة القضائية" فيمكن تعريفها بالنحو التالي: "هي السلطة الدستورية المختصة بتطبيق القانون على المنازعات والخصومات والقضايا التي تعرض عليها طبقاً للقانون، سواء بين الأشخاص الطبيعيين أو بينهم وبين الدولة ومؤسساتها مع حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية بكل موضوعية وإنصاف وعدل".

#### المطلب الثاني - أنواع السلطة القضائية

لل قضاء أنواع كثيرة (القضاء الجزائي، القضاء المدني، القضاء العقاري، القضاء التجاري، القضاء العادي، القضاء الإداري، القضاء العسكري، القضاء الدستوري، قضاء الدرجة الأولى، قضاء الدرجة الثانية أو قضاء الاستئناف، قضاء النقض، القضاء الجالس "قضاة الحكم"، القضاء الواقف "قضاة النيابة"، إلى جانب "قضاة التحقيق...")، ونظراً لكثرة هذه الأنواع سنكتفي باستعراض بعضها فيما يلي<sup>(1)</sup>:

أ- القضاء العادي بدرجاته: (ابتدائي، استئناف، نقض) ويفصل في المنازعات والقضايا التي يكون أطرافها أشخاصاً طبيعيين "غير رسميين" أو جهات غير حكومية،

<sup>1</sup>راجع: عبد الرحمن سليمان زيباري، مرجع سابق. ص 87-102. -حسن النمر، مرجع سابق، ص 45، 50، 54، 64. -غيتري زين العابدين، مرجع سابق، ص 46-64. وكذلك: -القانون رقم 98-01، مرجع سابق. -المواد 101، 105، 117، 118، 146، 147، 148، 171، 191 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق. - القانون رقم 98-02، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 05-11، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 11-12، مرجع سابق. -قانون رقم 08-09، مرجع سابق.

ب- القضاء الإداري بدرجاته: (ابتدائي، استئناف، نقض) ويفصل في المنازعات والقضايا التي يجب أن يكون أحد أطرافها شخصا معنويا أو جهة حكومية تابعة للدولة،

ج- القضاء العسكري بدرجاته: (ابتدائي محاكم عسكرية، استئناف "مجالس استئناف"، محاكم عسكرية، نقض "المحكمة العليا") ويفصل في المنازعات والقضايا التي يجب أن يكون أطرافها مستخدمين عسكريين أو مدنيين تابعين لوزارة الدفاع الوطني،

د- القضاء الدستوري: وتمثله المجالس أو المحاكم الدستورية التي تنظر في مدى تطابق "اتفاق" أو مخالفة "خرق" القوانين والاتفاقيات للدستور وذلك بناء إما على طلب من القضاء العادي أو القضاء الإداري أو بناء على طلب من الرئيس السامي "رئيس الجمهورية" أو الرئيس التنفيذي أو التسيقي "الوزير الأول" للسلطة التنفيذية، أو من رئيس الغرفة الأولى "العليا" للبرلمان "رئيس مجلس الأمة" أو من رئيس الغرفة الثانية "السفلى" للبرلمان "رئيس المجلس الشعبي الوطني". أو من طرف 50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو من طرف 30 عضوا من مجلس الأمة أو من طرف ممثلي المعارضة السياسية في البرلمان، أو بالإخطار عن طريق الدفع بعدم الدستورية<sup>(1)</sup>.

ومن الأنظمة من تعتمد على نظام وحدة القضاء بحيث ينظر القاضي في مختلف المواضيع المطروحة أمامه دون التمييز بين أطراف النزاع، شخصا طبيعيا أو معنويا، خاصا أو عاما (الجزائر قبل 1996)، وهناك من يعهد الاختصاص إلى جهتين رئيسيتين حسب أطراف النزاع وهو النظام الذي اعتمد ازدواجية القضاء (الجزائر منذ 1996 إلى الآن)، بحيث تختص المحاكم العادية والمجالس القضائية والمحكمة العليا في النزاعات أو الخلافات التي تنور بين أشخاص القانون الخاص، طبيعية كانت أو معنوية، أما النزاعات أو الخلافات التي يكون أحد أطرافها أو كلاهما شخصا معنويا عموميا، فإن الاختصاص يؤول إلى المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

<sup>1</sup>راجع المواد 181-191 وخاصة 187، 188، 114 وغيرها من التعديل الدستوري الحالي، مرجع سابق. -عبد الرحمن سليمان زيباري، مرجع سابق. ص 87-102. -حسن النمر، مرجع سابق، ص 45، 50، 54، 64. -غيتري زين العابدين، مرجع سابق، ص 46-64. وكذلك: -القانون رقم 98-01، مرجع سابق. راجع المواد 187، 188، 114 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق. -القانون رقم 98-02، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 05-11، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 11-12، مرجع سابق. -قانون رقم 08-09، مرجع سابق. -المرسوم الرئاسي رقم 16-201، مرجع سابق.

وجدير بالذكر أن بعض الأنظمة أنشأت محكمة خاصة أو مؤسسة دستورية تعهد لها مهمة النظر في مدى دستورية القوانين التي يسنها البرلمان، وكذلك فض النزاعات التي تثور بين الحكومة والبرلمان فيما يخص ممارسة الاختصاص وأيضا المنازعات الخاصة بالانتخابات والاستفتاءات ومثال ذلك المجلس الدستوري في الجزائر والمحكمة الدستورية في مصر، وهناك أنظمة تراعي الطبيعة الخاصة للنظام العسكري فتقوم بإنشاء نظام قضائي عسكري ومحاكم عسكرية تختص بالنظر في النزاعات التي تتصل بمرفق الجيش وأفراده.

### المطلب الثالث- أدوار السلطة القضائية بصفة عامة وفي مكافحة الفساد بصفة خاصة

من باب المنهجية العلمية سنتصدى، في المطلب الثالث هذا، لأدوار السلطة القضائية بصفة عامة (الفرع الأول) ولدورها في مكافحة الفساد بصفة خاصة (الفرع الثاني)، وسيتم ذلك - على التوالي - كما يلي<sup>(1)</sup>:

#### الفرع الأول- أدوار السلطة القضائية بصفة عامة

المتعارف عليه أن السلطة القضائية تختص بتطبيق القوانين على ما يعرض عليها من نزاعات سواء كانت بين أشخاص القانون الخاص فيما بينهم، أو أشخاص القانون العام فيما بينهم، أو تلك النزاعات التي تثور بين أشخاص القانون العام من جهة والقانون الخاص من جهة أخرى. كما تقوم السلطة القضائية، في بعض الأنظمة، بمراقبة أعمال المؤسسات التنفيذية والتشريعية، ومدى تماشيها مع الدستور، أو القانون تطبيقاً لمبدأ الشرعية الذي هو المبدأ المقدس للديمقراطية، بحيث يميزها عن

<sup>1</sup>راجع المواد 156-177 وغيرها من التعديل الدستوري الحالي، مرجع سابق. -عبد الرحمن سليمان زيباري، مرجع سابق. ص 87-102. -حسن النمر، مرجع سابق، ص 45، 50، 54، 64. -غيتري زين العابدين، مرجع سابق، ص 46. وكذلك: -القانون رقم 98-01، مرجع سابق. راجع المواد 187، 188، 114 وغيرها من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق. -القانون رقم 98-02، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 05-11، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 11-12، مرجع سابق. -قانون رقم 08-09، مرجع سابق. -المرسوم الرئاسي رقم 16-201، مرجع سابق. -رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 202. -محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 45. -عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 143-153. -بو حميدة عطاء الله، مرجع سابق، ص 26-27. -عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 162. -بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 3 وما يليها، مرجع سابق.

الأنظمة الدكتاتورية، حيث تكفل المؤسسة القضائية احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تضعها المؤسسات التشريعية والتنفيذية.

ولا يمكن للقاضي التملص من بحث موضوع عرض عليه والنطق بالحكم فيه استناداً إلى غموض نص أو عدم وجوده إطلاقاً فهو ملزم بالحكم في الموضوع المطروح أمامه بالاستناد في مثل هذه الحالة على الأعراف والمبادئ العامة للقانون والعدالة أو العقود التي يبرمها الأشخاص فيما بينهم.

### الفرع الثاني - دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد بصفة خاصة

يرى المختصون في الشؤون القضائية<sup>(1)</sup> أن الدور القضائي في مكافحة الفساد دور علاجي ووقائي لا غنى عنه في الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد، لأنه الوحيد الذي يقف وجهاً لوجه مع المتهمين بارتكاب جرائم الفساد، ولأنه الوحيد أيضاً المخول بإصدار الأحكام والنطق بها.

فالقضاء - في نظر هؤلاء المختصين - يعد الركيزة الأساسية في استراتيجية مكافحة الفساد، إذ لا تستطيع "نزاهة" ولا الجهات الرقابية تحقيق أهدافها من خلال ما تقوم به من أدوار في مكافحة الفساد

<sup>1</sup> من بين هؤلاء المختصين يمكن ذكر: -عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 329-345. -خليفة سالم الجهمي الليبي، الذي نشر دراسة حول هذا الموضوع في العديد من مواقع التواصل الإلكترونية، بتاريخ 8 ديسمبر 2012، - سطات المقرن" السعودي الذي نشر، هو الآخر، دراسة أيضاً حول ذات الموضوع في العديد من مواقع التواصل الإلكترونية، بتاريخ 1 أكتوبر 2015، -بول مرقص، رئيس "جوستيسيا" اللبناني، الذي نشر هو الآخر دراسة حول دور القضاء في مكافحة الفساد في لبنان في العديد من مواقع التواصل الإلكترونية، بتاريخ 1 تشرين الأول 2015، وكذلك الدكتور عادل عامر، الذي نشر هو أيضاً دراسة حول دور القضاء التأديبي في مكافحة الفساد في العديد من مواقع التواصل الإلكترونية، بتاريخ 23 مارس 2018. -خليفة سالم الجهمي، توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في مجال المنازعات العقود الإدارية، مجلة المحامي، العددان الخامس والثلاثون والسادس والثلاثون، يوليو - ديسمبر 1991، السنة التاسعة، ص 57 وما بعدها. وكذلك مراجعة القوانين التالية: القانون رقم 06-01 الصادر بتاريخ 2006/03/08 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر رقم 14/2006. -الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، لاسيما سنة 2006، ج ر رقم 84/2006. -الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، لاسيما سنة 2006، ج ر رقم 84/2006. -الأمر رقم 71-28 المؤرخ في 22 أبريل 1971 المتضمن قانون القضاء العسكري المعدل والمتمم، ج ر رقم 26/1971. -المرسوم التنفيذي رقم 06-348 الصادر بتاريخ 5 أكتوبر سنة 2006، المتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، ج. ر رقم 2/2006. من بين هذه المواقع الإلكترونية الكشار لها أعلاه: <https://khalifa.salem.word.press.com/du/8/72012>

ما لم تستند إلى نظام قضائي فعال، فإذا كانت الاستراتيجية مدعومة بإرادة سياسية قوية فإنها تظل ضعيفة الفاعلية بدون وجود القضاء.

فقضايا الفساد التي لا تقدم للقضاء، أو تحجب ملفاتها عن الوصول إليه، فهذا يعني استثناء الفساد بجميع أشكاله، وتتقوى بذلك شوكة الفساد والمستفيدين منه، والسؤال المطروح هنا: كيف يؤدي القضاء دوره في مكافحة الفساد والوقاية منه؟

في الحقيقة لا يزال دور القضاء في مجال مكافحة الفساد غامضا نسبيا على الأقل بالنسبة للناس في المجتمع، فكثير منا يتساءل عن دور القضاء في المحاسبة والمساءلة المتعلقة بنوعيات محددة من الفساد الشائع، مثل دور القضاء في محاكمة كبار الموظفين والناظرين في الجهات الحكومية، والفساد الموجود في الإدارات العليا لتلك الجهات، وكذلك الفساد الكبير في الشركات المساهمة، والغش والتلاعب في المواصفات والمنتجات، والفساد الذي يأتي بالصراع والنزاعات الخاصة بالصفقات التجارية في الأسواق، والفساد الذي تتمثل فيه عمليات النصب والاحتيال والتي يقع المواطنون ضحية له.. فهل مثل هذه القضايا تكون في المحاكم العامة أم في ديوان المظالم أم تخضع لاختصاص اللجان التجارية والشرعية التابعة لبعض الوزارات الحكومية؟

في بعض الدول تنص قوانينها على انعقاد الاختصاص للنظر في قضايا جرائم الفساد لمحاكم الأموال العامة، وتختص هذه المحاكم بكافة الجرائم الماسة بالمال العام وما في حكمها، وكذلك القضايا المتعلقة بالضرائب والجمارك، وجرائم الاختلاس والرشوة والتزوير، وجرائم غسيل الأموال.

وعلى هذا الأساس، فإن لمحاكم الأموال العامة دورا مهما في توفير حماية قضائية عاجلة للأموال والممتلكات العامة، ومكافحة الفساد بما لها من صلاحية دون غيرها في الفصل في الجرائم الماسة بالمال العام وما في حكمه، فمن اختصاصاتها على سبيل المثال: محاكمة المتهمين بارتكاب جرائم الفساد، ومعاينة كل من تثبت إدانته بالجريمة المنسوبة إليه بالعقوبة الجزائية المناسبة، إضافة إلى الحكم عليه بإعادة المال العام المختلس أو المستولى عليه أو المعتدى عليه، أو دفع المبالغ المتهرب من دفعها والمستحقة للدولة.

إضافة إلى ما سبق، تقوم محاكم الأموال العامة باتخاذ التدابير الوقائية أو التحفظية التي يراد منها ضمان بالمبالغ التي قد يحكم بها للدولة من غرامات أو رد تعويضات، كالأمر بمنع المتهم من التصرف في أمواله أو إدارتها أو فرض الحماية القضائية عليها، وكذلك منعهم من السفر إلى خارج البلاد.

كما أن دور محاكم الأموال لا يقتصر على دراسة القضايا التي تصل إليها وإصدار الأحكام فيها، وإنما تؤدي دورا رقابيا في مدى التزام السلطات بتنفيذ الأنظمة والقوانين وكذلك تحديد المسؤولية عن جرائم الفساد والثغرات التي تم استغلالها في تنفيذ تلك الجرائم، كما تقوم أيضا باتخاذ كافة الإجراءات القضائية بمصادرة الممتلكات التي تم الحصول عليها بطرق فاسدة وغير مشروعة، أو بطرق احتيالية بعد التحقق قضائيا من عدم شرعيتها، والاستفادة من تعيينها في إقرارات إشهار الذمة المالية للوزراء والمسؤولين، وكذلك الموظفين الذين يلفتون النظر بالثراء الفاحش، خصوصا في مجالات العمل كالجمارك والمنافسات والمشتريات وتوزيع السلع والخدمات. أما فيما يتعلق بعلاقة محاكم الأموال العامة بغيرها من الجهات الرقابية وهيئة مكافحة الفساد، فإنه يتم إنشاء دوائر في السلك القضائي مهمتها التنسيق مع تلك الجهات ومتابعة توصياتها حول قضايا الفساد والحدود التي وصلت إليها هذه القضايا، باعتبارها قضايا عامة قد لا يتقدم الأفراد بالإبلاغ عنها أو متابعتها وقد تتعاضد عنها أو تتردد الجهات الرقابية أو تحجم عن تقديمها للقضاء.

وليس هذا فحسب، بل إن مثل هذه المحاكم تفسح المجال للأفراد بتقديم بلاغاتهم مباشرة إلى القضاء قبل أي جهة أخرى، وفسح هذا المجال قد يتم عن طريق الإبلاغ المباشر في المحاكم، أو عبر صناديق الشكاوى والبلاغات الموضوعة بالفروع التابعة للسلطة القضائية، أو عبر خطوط هاتفية مخصصة لذلك، أو عبر المواقع الإلكترونية المخصصة للسلطة القضائية.

ومما سبق، يتضح أن الدور القضائي في مكافحة الفساد هو دور علاجي ووقائي لا غنى عنه في استراتيجية مكافحة الفساد؛ لأنه الوحيد الذي يقف وجها لوجه مع المتهمين بارتكاب جرائم الفساد في قاعات المحاكم، ولأنه الوحيد المخول بإصدار الأحكام والنطق بها مع تحمل تبعاتها، إذ يكون القضاء في الخطوط الأمامية لمواجهة الفساد.

فالقضاء يعد المعيار الحقيقي لما تتمتع به الرقابة في مجال الإدارة من حسن تقدير ووزن للأمور، وميل إلى الالتزام بأحكام القانون وعدم الخروج على مبادئه، وهذا لا يكون إلا في وجود قضاء قوي يسهم في استقرار الأوضاع وشيوع الثقة في الإدارة الحكومية وأجهزتها الرقابية الداخلية والخارجية. والقضاء يعد شرطاً أساسياً لضمان فاعلية المساءلة والمحاسبة والرقابة الإدارية والمالية، فدولة القانون تقوم على عنصرين: سيادة القانون بمفهومه الواسع وخضوع مختلف الأطراف له بما فيها السلطات العامة، مع وجود محاكم تسهر على احترام القانون من جميع الأطراف.

ولأن معظم الدول تقبل إخضاع سلطاتها العامة لمبدأ المشروعية بمعناه الواسع (القوانين والتشريعات والتنظيمات)، فإن ذلك يتطلب جهازاً قضائياً قوياً ومستقلاً تتوافر فيه جميع الصلاحيات للقيام بدوره في الرقابة والمساءلة، فإنشاء هذه المحاكم يعمل على إيجاد التوازن العادل الذي يقوم على أساس من التعاون بين السلطتين القضائية والتنفيذية في فرض الخضوع للمساءلة عن كافة جرائم الفساد.

#### المبحث الثاني - علاقة السلطة القضائية بالسلطات والهيئات الأخرى

رأينا أن السلطة أمر ضروري في وجود الدولة فهي الحامية والمنظمة لمختلف العلاقات فيها، وبغض النظر عن اعتبار الدولة وسيلة لعقلنة الحياة الاجتماعية، أو أنها منتج المجتمع في مرحلة معينة بكتلت ناقضاتها، تبقى الدولة واحدة وطابعها الأساسي هو السلطة ومهما كان شكل الدولة فهي تمارس سلطاتها عن طريق قنوات مختلفة، والضروري منها المتعلقة بتطبيق القوانين لحل النزاعات ووضع حدود لكل من يطغى على المجتمع، ألا وهي السلطة القضائية باعتبارها طريق لممارسة الدولة لجزء من اختصاصاتها إلى جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما يكف لتحقيق مهامها في إطار القانون، لكن هذه العلاقة مقيدة بمجموعة من الحدود في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية تعمل على التأثير في مكانة السلطة القضائية ضمن مكونات النظم السياسية. هذه الحدود ناجمة عن تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية على السلطة القضائية في عدة جوانب، وهو ما يرتب نوعاً من الحصانة لشخص كل من رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس السامي للسلطة التنفيذية والوزير الأول باعتباره

المنسق التنفيذي للسلطة التنفيذية بالإضافة إلى النواب ممثلي السلطة التشريعية. وسنفضل كل ذلك وغيره من خلال ثلاثة مطالب كما يلي:

#### المطلب الأول-علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية

لقد حدد المؤسس الدستوري وكذا المشرع العلاقة الوظيفية الخارجية بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، لاسيما عن طريق المجلس الأعلى للقضاء ومجلس الدولة، حاصرين إياها خاصة في الوظيفة الاستشارية القانونية التي يقوم بها مجلس الدولة لاسيما من حيث إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تحيلها عليه الحكومة وتوليه مهمة صياغة النصوص المطلوبة صياغة قانونية سليمة وكذا اقتراحه التعديلات القانونية التي يراها ضرورية،

كل ذلك إلى جانب مساهمته في سن مشاريع واقتراحات القوانين وذلك سواء من خلال التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، أو من خلال الآراء التفسيرية التي يقدمها بمناسبة دراسته للنصوص القانونية المعروضة عليه، أو حينما يطلب الوزراء رأيه في أية إشكالية قد تعترضهم بشأن مسائل وقضايا معينة في المجال الإداري.

كما تتجلى هذه العلاقة أيضا من خلال تعيين رئيس الجمهورية لكل من رئيسي هذين المجلسين ونوابهما وأعضائهما من القضاة والمستشارين والمحافظين، على غرار القضاة الآخرين، وترؤسه لأشغال ودورات المجلس الأعلى للقضاء، وكذا إصداره العفو وتخفيض العقوبات واستبدالها. علما بأنه يمكن تناول هذا الموضوع من خلال عديد الزوايا والنقاط...

ونظرا لكون هذه الزوايا والنقاط وغيرها تحتاج إلى شرح وتفصيل كبيرين فإننا آثرنا إحالة المهتمين بها إلى مراجعة بعض المراجع الفقهية والقانونية حسب الترتيب الوارد ذكره في الهامش<sup>(1)</sup> أدناه، وباعتبار أنّ السلطة التنفيذية هي الأكثر اختصاصا وصلاحيات بامتلاكها القوة العمومية تسهر على حسن سير المرافق العامة في الدولة، وحفظ النظام العام والآداب العامة، فهي تملك سلطة

<sup>1</sup>انظر المواد 91، 92، 156، 157، 161، 163، 166، 173، 175، و 178 وغيرها من الدستور الساري المفعول. وانظر كذلك القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله "القانون رقم 98-01 الصادر بتاريخ 30 مايو سنة 1998" وكذلك القانون العضوي رقم 04-12 الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته وكذلك القانون العضوي رقم 04-11 الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.



نفوذ كبير للتأثير على السلطتين التشريعية والقضائية، مما يجعل أمر استقلاليتها أمراً نسبياً للغاية، حتى لا نقول أمراً صعب المنال على الأقل في المنظور القريب<sup>(1)</sup>.

وهذه العلاقة تتجسد بين رئيس الجمهورية والسلطة القضائية ليس فقط باعتباره رئيس المجلس الأعلى للقضاء<sup>(2)</sup> وإنما لكونه هو من له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها<sup>(3)</sup>، ولكونه هو الذي يعين: -الرئيس الأول للمحكمة العليا، -رئيس مجلس الدولة، -القضاة، كما يعين في الوظائف القضائية الأخرى التي يحددها قانون عضوي خاص بذلك<sup>(4)</sup>، بل ولكونه هو الذي يضمن استقلال السلطة القضائية ذاتها ولكونه<sup>(5)</sup>.

إلى جانب كونه الرئيس السامي للسلطة التنفيذية، فالسلطة القضائية تأتي في آخر مرتبة من مراتب تنظيم السلطات الثلاث في الدولة، وهذا ما يلاحظ على مستوى الدستور الجزائري الحالي الذي نص

<sup>1</sup>بويشير محند أمقران، مرجع سبق ذكره، ص109.

<sup>2</sup>لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع المواد 173-175 والمواد 91، 92، 156 إلى جانب مراجعة المواد 94، 98، 113، 136-155 وخاصة 136 وكذا المواد 179-181 من التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016". وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>3</sup>لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع المواد 173-175 والمواد 91، 92، 156 إلى جانب مراجعة المواد 94، 98، 113، 136-155 وخاصة 136 وكذا المواد 179-181 من التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016". وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>4</sup>لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع المواد 173-175 والمواد 91، 92، 156 إلى جانب مراجعة المواد 94، 98، 113، 136-155 وخاصة 136 وكذا المواد 179-181 من التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016". وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>5</sup>لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع المواد 173-175 والمواد 91، 92، 156 إلى جانب مراجعة المواد 94، 98، 113، 136-155 وخاصة 136 وكذا المواد 179-181 من التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016". وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في ج ر رقم 50 بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

على السلطة القضائية في الفصل الثالث من الباب الثاني بعد الفصلين الأول والثاني المخصصين للسلطة التنفيذية والتشريعية على التوالي.

كما تتجسد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية في الآراء التي يطلبها الوزير الأول من مجلس الدولة حول أي قانون.

وسنفضل كل ذلك وغيره من خلال فرعين كما يلي:

### الفرع الأول-رقابة القرارات الإدارية

العلاقة الموجودة بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية يحكمها مبدأ المشروعية، وعلى القضاء أن يقضي بالطعن في القرارات الإدارية، والرقابة القضائية تتجلى في إلغاء القرار الإداري وتفسيره ومدى مشروعيته والتعويض على القرارات الإدارية المعيبة ووقف تنفيذ القرارات الإدارية والاعتراض على تنفيذ بعض القرارات.

### أولا - المنازعات الإدارية

تختص بالمنازعات الإدارية المجالس القضائية في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، ودعوى الإلغاء يرفعها أي شخص له مصلحة في ذلك، كما أن قانون البلدية أجاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن في قرار الوالي الخاص ببطلان المداولة، أو رفض المصادقة عليها في الأجل القانوني، أما دعوى التعويض فهي منازعات متعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وتختص بالفصل فيها المجالس القضائية.

### ثانيا - المنازعات المدنية

المنازعات المدنية يكون لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي اللذان يمثلان الولاية والبلدية أمام القضاء نفس حقوق وواجبات المتقاضين.

### ثالثا - الحالة المدنية

للقضاء علاقة بالبلدية فيما يتعلق بتنظيم الحالة المدنية التي يديرها رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت رقابة النيابة العامة دوريا وباستمرار، كما أنّ المصالح المدنية بالبلديات لها صلة بالمصلحة المدنية على مستوى كل مجلس قضائي، الذي يحتفظ بنسخة من كل سجل موجود في البلدية للتدوين.

كما أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، لذا فله علاقة بالقضاء، أما دور القضاء فيما يخص الانتخابات يتمثل في احترام القواعد الديمقراطية على مستوى العملية الانتخابية التي أصبحت تحت رقابة قضائية، وكذلك يشرف على السير الحسن للانتخابات إلى حين إعلان النتائج الانتخابية.

#### الفرع الثاني-رقابة الأعمال المادية

تخضع الأعمال المادية للإدارة أيضا للرقابة القضائية، وذلك لتقادي بعض التجاوزات التي يمكن حدوثها عند ممارسة الإدارة أعمالها، وتتجلى صور الأعمال المادية للإدارة فيما يلي:

1- خرق قواعد الاختصاص: حيث تصدر الإدارة قرارات، أو تقوم بتصرفات مخالفة للاختصاص بالنظر إلى الهيئة التي أصدرتها.

2- خرق الإجراءات: فكثيرا ما نجدها لا تحترم إجراءات الأعمال التي تعدّ جوهرية بقصد أو بغير قصد، في تعاملها اليومي مع المواطن، وذلك يؤثر على صحة القرارات الإدارية التي تصبح عرضة للإلغاء ونذكر مثال عن هذا الخرق: اتخاذ الإدارة قرار نزع الملكية دون إشعار المعني بالأمر، فتحرم هذا الأخير من إتباع طرق الطعن القانونية.

3- خرق حجية الشيء المقضي فيه: ذلك لما ترفض الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية، كأن يصدر قرارا لإخلاء ملك، فلا تمثل الإدارة لذلك.

4- إساءة استعمال السلطة: تظهر هذه الحالة لما تستعمل الإدارة سلطتها في الأهداف غير التي أقرها المشرع، كعزل موظف بسبب انتمائه السياسي أو الثقافي، أو لتحقيق مصلحة شخصية.

والقضاء في كل هذه الحالات يقوم بتحديد سلطة الإدارة في أعمالها المادية اتجاه الغير ويقلل من إطلاقها بتلك الرقابة التي يقوم بها القضاء على تلك الأعمال للنظر في مدى صحتها ومطابقتها للقانون، فالسلطة القضائية تتدخل في أعمال السلطة التنفيذية، فتؤثر عليها بفرض رقابتها على كل من القرارات الإدارية والأعمال المادية الصادرة من الإدارة. ويمكن القول، كخلاصة هنا، أن السلطة التنفيذية مهيمنة على عملية تعيين القضاة وإدارة مسارهم المهني، وهذا انطلاقا من نصوص المواد 7، 8 و 9 من القانون العضوي رقم 98-03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، التي تقضي بأن "يعين كل من رئيس محكمة التنازع وقضااتها ومحافظ الدولة المساعد من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل، وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء"، وكان ذلك بعد أن أعلن المجلس الدستوري حين أخطر برقابة دستورية بعض القوانين رأيه بأن المشرع حين

اشترط الأخذ برأي المجلس الأعلى للقضاء كعنصر من العناصر الإجرائية لتعيين قضاة محكمة التنازع، قد أضفى عليه الطابع الاستشاري.

وهذا يعدّ إخلالاً بأحكام الفقرة الأولى من الدستور، حيث أنه رغم النص الدستوري ورأي المجلس الدستوري فإنها لم تجد صدى، كما يعين رئيس الجمهورية كل من الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، القضاة، وفي وظائف قضائية أخرى وفق ما تنص عليه المادة 92 من الدستور الحالي<sup>(1)</sup>، وهذا ما يؤكد أنّ السلطة التنفيذية كانت ولا تزال المختصة في تعيين وإدارة المسار المهني للقضاة، ضف إلى ذلك التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة التي تتم بموجب مرسوم رئاسي<sup>(2)</sup> وهذا ما يعكس الجدل القائم حول مبدأ الفصل بين السلطات. نقول هذا رغم نص المادة 174 من الدستور الحالي الذي يقضي بأن "يقرّ المجلس الأعلى للقضاء، طبقاً للشروط التي يحددها القانون، تعيين القضاة، نقلهم، وسير سلمهم الوظيفي".

#### المطلب الثاني - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية

إذا كانت السلطة التشريعية تختص بإعداد القانون والتصويت عليه ومراقبة عمل الحكومة وهي تتكون من غرفتين تشكلان البرلمان، ولها صلاحيات محددة في الدستور والقوانين العضوية وأنظمتها الداخلية... فإن السلطة القضائية تختص بتطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والفصل في كافة المنازعات المطروحة عليها وحماية الحقوق والحريات الجماعية والفردية في المجتمع...، ونظراً لعدم إمكان تصور تطبيق تام، حازم ومطلق لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن ثمة حالات تدخل بموجبها السلطة التشريعية في الأعمال التي تختص بها السلطة القضائية وكذا حالات تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية.

لقد خول الدستور للبرلمان بعض الاختصاصات التي تسمح له برقابة أعمال القضاء، إذ يحق لأعضائه توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة (وزير العدل مثلاً).

<sup>1</sup>المزيد من التفصيل في هذا الموضوع، راجع: -المواد 94، 98، 113 والمواد 151-155 والمواد 179-181 من

التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016.

<sup>2</sup>راجع المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الصادر في ج ر رقم 76 بتاريخ 27 أكتوبر سنة 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة المعدل والمتمم أولاً بالمرسوم الرئاسي رقم 01-198 المؤرخ في 23 يوليو

إن تدخل السلطة التشريعية في ضبط القوانين المتعلقة برجال القضاء وتحديد رتبهم ودرجاتهم وكيفية ترقيتهم وإجراءات نقلهم وتأديبهم وتحديد سلم مرتباتهم وهو ما يظهر في سلطة إصدارها للقانون الأساسي للقضاء ومن شأن ذلك التدخل بصورة غير مباشرة في السلطة القضائية لها.

إن مقدار التدخل هذا يتميز بالمرونة مما يسهل تجاوزه فضلا على أن العمل القضائي يجب أن يمارس بعيدا عن أية تأثيرات سياسية، والقول أن مبدأ الفصل بين السلطات يستوجب عدم تدخل السلطة التشريعية في شؤون السلطة القضائية قول مردود وغير صحيح بالمرّة فالسلطة التشريعية تتدخل في بعض أعمال السلطة القضائية منها:

-حقها في إرسال بعثات برلمانية استعلامية إلى أي قطاع وزاري "قطاع القضاء مثلا"، -حقها في الاستماع إلى أي وزير، -حقها في إنشاء لجان برلمانية للتحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة ومنها تلك المتعلقة بالسلطة القضائية، -حقها في استجواب الحكومة أو مساءلة أي عضو منها في أي مسألة من قضايا الساعة... لكن أهم علاقة تربط السلطة القضائية بالسلطة التشريعية هي تلك المتمثلة، كما مر معنا سابقا، في طلبات النيابة العامة التي تقدمها إلى مكثي مجلسي البرلمان عن طريق وزير العدل حافظ الأختام والمتعلقة برفع الحصانة البرلمانية عن البرلمانين الذين يرتكبون جرائم ما بما فيها جرائم الفساد تطبيقا لأحكام الدستور الحالي (1)، أو من خلال المحكمة العليا فيما يخص تصريح البرلمانين بممتلكاتهم لديها عند بداية العهدة البرلمانية ونهايتها تطبيقا لأحكام القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (2).

### المطلب الثالث - علاقة السلطة القضائية بالهيئات الأخرى

مما لا ريب فيه أن للسلطة القضائية علاقة بمؤسسات وهيئات وطنية، دستورية وقانونية أخرى، فإلى جانب علاقتها بالسلطتين التنفيذية والتشريعية هناك العديد من المؤسسات والهيئات الوطنية، الدستورية والقانونية الأخرى التي تربطها علاقات مباشرة وغير مباشرة بالسلطة القضائية، يمكن أن نذكر منها:

نذكر لا حصرا ما يلي:

-المجلس الدستوري (3)،

<sup>1</sup>راجع أحكام المواد م 126، 127، 128 من الدستور الحالي، المرجع السابق.

<sup>2</sup>القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>3</sup>المواد 181، 182-191 و 210 وغيرها من التعديل الدستوري الحالي وكذا النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المحرر بتاريخ 6 أبريل 2016 والمنشور في ج ر رقم 29 لعام 2016.

- الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات<sup>(1)</sup>،
- مجلس المحاسبة<sup>(2)</sup>،
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(3)</sup>،
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان<sup>(4)</sup>،
- المفتشية العامة للمالية<sup>(5)</sup>،
- المفتشية العامة لمراقبة صرف المال العام<sup>(6)</sup>،
- خلية معالجة الاستعلام المالي، - الأمن العسكري، - الدرك الوطني، - الشرطة، - مصالح الجمارك، - مصالح الضرائب، - مصالح التجارة، - مصالح الخزينة، - البنك الوطني....<sup>(7)</sup>

### المبحث الثالث - السلطة القضائية بالجزائر

بداية ينبغي التنبيه مجدداً أنه إلى جانب الفقه فإن جميع الدساتير الجزائرية قد تناولت السلطة القضائية في العديد من موادها ولكن بمسميات مختلفة أحياناً<sup>(8)</sup>، ففي أول دستور للجزائر "دستور

<sup>1</sup>راجع:- المواد 181، 193، 194 من التعديل الدستوري الحالي.

<sup>2</sup>المادتان 192 و 181 من التعديل الدستوري الحالي، وكذلك الأمر رقم 95-20 الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر رقم 39/1995. زائد النهار ليوم 24 جانفي 2019.

<sup>3</sup>انظر:-المادتان 202، 203 من الدستور الحالي. -القانون رقم 06-01 الصادر في ج ر رقم 14 بتاريخ 20 فيفري 2006 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم. وكذلك لمرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22/11/2006 المحدد لتشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر رقم 74 / 2007 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07/11/2012.

<sup>4</sup>المادتان 198، 199 من التعديل الدستوري الحالي

<sup>5</sup>المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الصادر بتاريخ 7 سبتمبر سنة 2008 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر رقم 50/2008.

<sup>6</sup>المرسوم مرسوم التنفيذي رقم 17-205 الصادر بتاريخ 28 جوان لسنة 2017، المتضمن استحداث المفتشية العامة لمراقبة صرف المال العام، ج ر رقم 38/2017.

<sup>7</sup>على أية حال نظراً لتشعب المواضيع الخاصة بكل واحدة من هذه الأجهزة وامؤسسات والهيئات ارتأينا الاكتفاء فقط بالإشارة لبعض النصوص "الدستورية، التشريعية والتنظيمية" على أن نتناولها في بحث مستقل إن شاء الله تعالى.

<sup>8</sup>لمزيد من التفصيل في موضوع التأطير الدستوري والقانوني وكذا الفقه للسلطة القضائية الجزائرية، راجع:-المواد من 156 إلى 177 وغيرها من الفصل الثالث، الباب الثاني والمادة 181 وغيرها من الفصل الأول، الباب الثالث من التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 16-01، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 98-01، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 98-03، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 04-11، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 04-12، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 05-11، مرجع سابق. -القانون العضوي رقم 11-12، مرجع سابق.

1963 كانت تسمى (العدالة)، وفي ثاني دستور لها "دستور 1976" كانت تسمى (الوظيفة) وهي وظيفة متخصصة تدخل كمكون ضمن مكونات السلطة الثورية الأحادية والتي تلتزم بالولاء لها وخدمتها<sup>(1)</sup>.

وفي ثالث دستور لها "دستور 1989" بدأ التغيير في تسميتها والرقى بها من (العدالة) ثم (الوظيفة) إلى (السلطة) كسلطة مستقلة وقائمة بذاتها<sup>(2)</sup>. وفي رابع دستور لها "دستور 1996" تسمى أيضا (سلطة) وقد تم النص عليها في الفصل الثالث، المواد من 138 إلى 158.

وفي خامس دستور لها "دستور 2016" تسمى كذلك أيضا (سلطة) وقد تم النص عليها في المواد من 156 إلى 177 من الفصل الثالث من الباب الثاني المعنون بتنظيم السلطات.

وللإشارة كذلك، فإن القضاء الجزائري قد مر بعدة مراحل ابتداء من العهد العثماني، حيث كان يسمى بالقضاء الإسلامي ثم عهد الاستعمار الفرنسي، الذي حاول جاهدا طمس الهوية الإسلامية الجزائرية عن طريق الاعتماد على الظلم والتمييز بين المعمر والجزائري إلى أن استقلت الجزائر، وعرف القضاء الجزائري بداية الأحادية القضائية، مع شيء من التذبذب، في دساتير 1963، 1976، 1989 ثم فيما بعد الازدواجية القضائية إلى أن تكرست هذه الازدواجية سنة 1996 بمقتضى دستور 6 مارس 1996. وتأكدت سنة 2016 بموجب دستور 6 مارس 2016.

كما عرف القضاء الجزائري، مع مرور الزمن، عدة مبادئ تحكمه، من أهمها: مبدأ المساواة أمام القضاء نصت عليه المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: "أساس القضاء

سابق. -القانون رقم 08-02، مرجع سابق. -القانون رقم 08-09، مرجع سابق. -الأمر رقم 66-155، مرجع سابق. -الأمر رقم 71-28، مرجع سابق. والأمر رقم 97-11، مرجع سابق. -المرسوم التنفيذي رقم 98-63، مرجع سابق.

<sup>1</sup>ليلي زروقي، -مسعود شيهوب، -الطاهر ماموني، -يحي بوري، -قديدير منصور، بمدخلاتهم: -استقلال القضاء بين المبادئ الدستورية والتطبيق: من الأحادية القضائية إلى ازدواجية القضاء "أو التحول نحو نظام مستقل للقضاء الإداري"، -استقلالية القضاء ما بين القانون والواقع، -ضمانات ودعائم استقلالية القضاء، -من أجل نظرة جديدة للقضاء، على الترتيب، في الندوة الفكرية التي نظمها مجلس الأمة في مقره بتاريخ مارس 1999، نشریات مجلس الأمة، مارس 1999، ص ص 8-75.

<sup>2</sup>ليلي زروقي، -مسعود شيهوب، -الطاهر ماموني، -يحي بوري، -قديدير منصور، المرجع السابق، ص ص 8-75.

مبادئ الشرعية والمساواة. الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون"، مبدأ حياد القاضي، مبدأ التقاضي على درجتين، مبدأ مجانية القضاء، مبدأ العلنية ومبدأ الاستقلالية... إلى غيرها من المبادئ والمسائل والقضايا التي سنتطرق إليها في المبحث الثاني من فصلنا الرابع هذا بعد إعادة طرحنا للأسئلة السابقة:

كيف نظمت النصوص الدستورية والقانونية السلطة القضائية؟، ما هي هيكلية ومكونات هذه السلطة وما طبيعة علاقاتها بالسلطات الأخرى؟، إلى أي حد يمكن القول باستقلاليتها؟ والأكثر من هذا وذلك ما مدى فعالية دور هذه السلطة في مكافحة الفساد؟...

وكما تصرفنا مع المبحث الأول من الفصل الرابع هذا سنتناول أيضا هذا المبحث "الثاني" من خلال خمسة مطالب، نخصص الأول لهيكلية السلطة القضائية الجزائرية، تنظيمها، طبيعتها ومكوناتها، ونسخر الثاني لأدوار السلطة القضائية الجزائرية بصفة عامة وفي مكافحة الفساد بصفة خاصة، ونكرس الثالث لعلاقات هذه السلطة بالسلطات الأخرى، في حين سنخصص الرابع لاستقلالية السلطة القضائية في ظل الدستور الحالي، أما الخامس فنسكسه لواقع وآفاق دور السلطة القضائية الجزائرية في مكافحة الفساد بصفة خاصة، على أن يتم تفصيل كل ذلك وغيره بالنحو التالي:

### المطلب الأول - هيكلية وتنظيم السلطة القضائية بالجزائر

سنتناول هذا المطلب من خلال ثلاثة فروع، الأول يشرح هيكلية هذه السلطة، الثاني يعالج طبيعتها وتنظيمها، الثالث يفصل في مكوناتها، على أن يتم ذلك بالنحو التالي:

#### الفرع الأول - هيكلية السلطة القضائية بالجزائر

يقصد بالهيكلية القضائية أو التنظيم القضائي للسلطة القضائية الجزائرية مجموعة المحاكم العادية والإدارية والمجالس القضائية والمحكمة العليا ومجلس الدولة والمجلس الأعلى للقضاء... فالمتعارف عليه أن السلطة القضائية الجزائرية مهيكلة ومنظمة عبر العديد من الأصناف والدرجات والأنواع (المحاكم الابتدائية بمختلف أقسامها وفروعها ونياباتها وكتابتها، المجالس القضائية بمختلف غرفها وأقسامها ونياباتها وكتابتها، المحكمة العليا بمختلف غرفها وأقسامها ونياباتها وكتابتها ومصالحها التقنية والمالية والإدارية، مجلس الدولة بمختلف غرفه وأقسامه ومحافظيه وكتاباته ومصالحه التقنية والمالية والإدارية، المحاكم الإدارية، محاكم الجنايات، المحاكم العسكرية ومجالس



الاستئناف العسكرية، محكمة التنازع، المحاكم ذات الاختصاص الموسع أو الأقطاب القضائية... ونظرا لكثرة هذه الأصناف والدرجات والأنواع سنكتفي باستعراض أهم النقاط المتعلقة بها فيما يلي:

#### الفرع الثاني - طبيعة السلطة القضائية الجزائرية وتنظيمها القضائي:

أولا- طبيعتها: السلطة القضائية في الجزائر مستقلة، وتُمارَس في إطار القانون (م 156 د). وهي مسؤولة عن حماية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية (م 157 د).

ثانيا- تنظيمها القضائي: يقوم التنظيم القضائي في الجزائر حاليا على الازدواجية: قضاء عادي وقضاء إداري. لكن إلى جانب القضاء العسكري.

وانسجاما مع المادتين 156 و157 السالف ذكرهما من الدستور الحالي، تعتبر السلطة القضائية مستقلة عن كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ورئيس الجمهورية هو من يضمن هذه الاستقلالية (م 156 د).

#### الفرع الثالث - مكونات السلطة القضائية بالجزائر:

كما سبقت الإشارة أعلاه، فإن مكونات وأصناف وأنواع ودرجات السلطة القضائية الجزائرية كثيرة جدا، على النحو المشار إليه آنفا (أجهزة قضائية تقليدية وأخرى حديثة، أجهزة قضائية عادية "جزائية، مدنية، تجارية، بحرية، أحوال شخصية...") وأخرى إدارية، أجهزة قضائية ذات اختصاص عام وأخرى ذات اختصاص محدد أو مقيد). ونظرا لكثرة هذه المكونات والأصناف والدرجات والأنواع سنكتفي باستعراض أهم النقاط المتعلقة بها فيما يلي:

المحاكم الابتدائية: هي الجهات القضائية القاعدية، متواجدة عبر غالبية الدوائر، ولكل محكمة اختصاص إقليمي، يغطي عددا من البلديات محصورة بموجب قانون التقسيم القضائي.

والمحاكم الابتدائية نوعان: أ- محاكم ذات اختصاص قضائي عادي، ب- محاكم ذات اختصاص قضائي إداري.

أقسام المحكمة: تحتوي جميع المحاكم على سبعة أقسام رئيسية، وهي: القسم المدني، وقسم الأحوال الشخصية، والقسم الاجتماعي، والقسم التجاري، والقسم العقاري، والقسم الاستعجالي، والقسم الجزائي، وقسم الأحداث.

المجلس: بمقتضالأممر رقم 97-11 المؤرخ في 19 مارس 1997 المتضمن التقسيم القضائي، تمت برمجة 48 مجلس، موزع حسب التقسيم الإداري. ويحدد التقسيم القضائي الاختصاص الإقليمي للمجالس الذي يبقى مختلفا عن الاختصاص الإداري بالمعنى الضيق. يعتبر المجلس هيئة قضائية للاستئناف، ويفصل بشكل جماعي. كما يضم رئيسا ورؤساء غرف ومستشارين ونيابة عامة ومصحة كتابة الضبط. وينقسم كل مجلس إلى عدة غرف قد تتفرع إلى أقسام، عند الاقتضاء. أما غرفة الاتهام، المؤسسة على مستوى كل مجلس، فتعتبر جهة قضائية للتحقيق، من الدرجة الثانية. ولرئيس غرفة الاتهام، صلاحية مراقبة نشاط غرف التحقيق والإشراف عليه. كما تقوم غرفة الاتهام بمراقبة نشاطات ضباط الشرطة القضائية.

**المحكمة العليا:** تم إنشاء "تأسيس" المحكمة العليا سنة 1963 بموجب القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 المعوض بالقانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26 يوليو 2011 الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها. وهي أعلى مؤسسة قضائية، تقوم أعمال المجالس القضائية والمحاكم "جهات القضاء العادي" وتضمن توحيد الاجتهاد القضائي للنظام القضائي على كامل التراب الوطني، كما تسهر على احترام القانون (م 171 د).

وتتشكل المحكمة العليا من ثمان غرف (مدني وعقاري واجتماعي وجنائي والجنح والمخالفات والأحوال الشخصية والغرفة التجارية والبحرية وغرفة العرائض).

كما تتمتع بالاستقلالية المالية واستقلالية التسيير. ويرجع تسيير المصالح الإدارية إلى أمين عام، يساعده رئيس قسم إداري ورئيس قسم الوثائق.

وتختص المحكمة العليا، لاسيما في الفصل في الطعون بالنقض المرفوعة ضد القرارات والأحكام النهائية الصادرة عن المجالس والمحاكم باستثناء الجهات القضائية التابعة للنظام الإداري.

**مجلس الدولة:** مجلس الدولة، جهاز قضائي حديث النشأة تم تأسيسه عام 1998 بموجب القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم.

يمثل الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في جميع أنحاء البلاد ويسهر على احترام القانون (م 171 د). ويبيدي رأيه حول مشاريع القوانين قبل تفحصها من قبل مجلس الوزراء. كما يتمتع بالاستقلالية في ممارسة صلاحياته القضائية.

وينظر مجلس الدولة في الأحكام والقرارات الابتدائية والنهائية:- الطعون بالبطلان، المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية، الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والمؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.- الطعون التفسيرية والطعون التقييمية لشرعية الأفعال التي يكون نزاعها تابعا لمجلس الدولة.

كما ينظر بناء على طلب الاستئناف، في الأحكام الابتدائية، الصادرة عن المحاكم الإدارية في كل الحالات التي لا ينص فيها القانون على غير ذلك.

كما ينظر في الطعون بالنقض ضد القرارات النهائية للجهات القضائية الإدارية، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.

**محكمة التنازع:** تتشكل محكمة النزاعات من سبعة قضاة، من بينهم الرئيس. يعين نصفهم من بين قضاة المحكمة العليا والنصف الآخر من بين قضاة مجلس الدولة.

وتختص هذه المحكمة بالفصل في نزاعات الاختصاص بين الجهات القضائية التابعة للنظام القضائي العادي والجهات القضائية التابعة للنظام القضائي الإداري (م 171 د)، كما أن قراراتها ليست قابلة لأي لجوء إلى الطعن.

**محاكم الجنايات:** هي الجهة القضائية المختصة في النظر في الأفعال الموصوفة بالإجرامية والجنح والمخالفات المشابهة، وكذا الجرائم الموصوفة بأعمال تخريبية وإرهابية، المحالة بقرار نهائي من غرفة الاتهام. ولها كامل السلطة لمحاكمة الأشخاص الكبار والأحداث الذين بلغوا سن السادس عشر (16) وارتكبوا جرائم إرهابية محالة بقرار نهائي من غرفة الاتهام. كما تفصل في الأخير، بثلاثة قضاة، يساعدهم مساعدان محلفان.

ومحاكم الجنايات نوعان: أ- محاكم جنايات ابتدائية، ب- محاكم جنايات استئنافية، وهي محاكم تتواجد على مستوى كل المجالس القضائية.

**الجهات القضائية العسكرية:** (ابتدائي "محاكم عسكرية"، استئناف "مجالس استئناف"، على مستوى النواحي العسكرية الست، زائد نقض "المحكمة العليا") ويفصل في المنازعات والقضايا التي يجب أن يكون أطرافها مستخدمين عسكريين أو مدنيين تابعين لوزارة الدفاع الوطني.

**المحكمة العليا للدولة:** وتعتبر هيئة سياسية أكثر منها جهة قضائية (رغم ورودها في الفصل الثالث من الباب الثاني للدستور والمتعلق بالسلطة القضائية)، ذلك أنها أتت خصيصا من أجل محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات و الجنج ، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما. فهي لا تفصل في أي منازعات أو قضايا غير الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى فيما يخص رئيسالجمهورية، أو الجناياتوالجنج فيما يتعلق بالوزير الأول.

وبغض النظر عن الطبيعة القانونية (ملائمة أو غير ملائمة) أو التكييف القانوني (سليم أو غير سليم) لهذه المؤسسة أو الهيئة "المحكمة العليا للدولة"، لكن واعتبارا لأهميتها- إن على المستوى القضائي أو على الصعيد السياسي- ألا يحق أن تطرح بشأنها مجموعة من الأسئلة والتساؤلات لعل من بينها: لماذا لم يصدر القانون العضوي الذي تشكل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها؟ ولماذا لم تنصب بعد رغم مرور أكثر من اثنين وعشرين (22) سنة على استحداثها في نظامنا الدستوري؟. علما أن هذه الأخيرة "المحكمة العليا للدولة" تم إنشاؤها بموجب المادة 158 من دستور 1996 وتم تثبيتها مجددا بمقتضى المادة 177 من دستور 2016.

#### المطلب الثاني- دور القضاء الجزائري في مكافحة الفساد:

تقتضي معالجة هذا الموضوع الانطلاق أولا من دور كل من الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسوعوالقضاء الجزائي والقضاء الدستوري والقضاء الإداري في مكافحة الفساد بصفة عامة وثانيا من دور القطب الجزائي المالي في مكافحة الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها بصفة خاصة وثالثا من دور الجهات القضائية الأخرى المكلفة بمكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية بصفة أخص، على أن يتم استعراض كل ذلك وغيره من خلال ستة فروع بالنحو التالي:

الفرع الأول- دور الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع في مكافحة الفساد بصفة عامة:

لقد نصت المادة 24 مكرر 1 من الأمر رقم 10-05 المتمم لقانون رقم 06-01 على هذه الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع بقولها: "تخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون (جرائم الفساد) لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفق الأحكام قانون الإجراءات الجزائية"<sup>(1)</sup>، هذا من حيث النص القانوني على هذه الأقطاب القضائية أو الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وعلى اختصاصها،

لكن من حيث تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية ليشمل جرائم الفساد ضمن الجرائم التي يمدد فيها هذا الاختصاص لم تنص على ذلك المادة 16 فقرة 7 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 وقد تظن المشرع إلى هذا الفراغ التشريعي غير المقصود واستدركه<sup>(2)</sup>، بعد أربع سنوات كاملة، بالنص صراحة في المادة 24 مكرر 1 الفقرة 3 من الأمر رقم 10-05 المتمم لقانون مكافحة الفساد والوقاية منه على امتداد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها إلى كامل الإقليم الوطني<sup>(3)</sup>.

#### الفرع الثاني - دور القضاء الدستوري:

القضاء الدستوري هو الحامي للشرعية الدستورية في الدولة القانونية عن طريق ممارسته للرقابة على دستورية القوانين، وبهذه المثابة فهو يقوم بدور غير مباشر في مكافحة الفساد من خلال ما يرفعه إليه ذوي الشأن من طعون على دستورية القوانين بناء على واحد أو أكثر من عيوب الشرعية الدستورية، فعلى سبيل المثال يقرر القضاء الدستوري إبطال النصوص التشريعية التي تحصن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لمخالفة هذا التحصين لقواعد الدستور<sup>(4)</sup>،

<sup>1</sup> المقصود هو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>2</sup> حاحة عبدالعالي، نفس المرجع السابق، ص 50 و 51

<sup>3</sup> جباري عبد المجيد، دراسات قانونية في المادة الجزائية على ضوء أهم التعديلات الجديدة، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 71

<sup>4</sup> سطات المقرن، دور القضاء في محاربة الفساد، 1 أكتوبر 2015. وكذلك بول مرقص اللبناني - رئيس "جوستيسيا"، دور القضاء في مكافحة الفساد في لبنان، 1 تشرين الأول 2015. وكذلك أيضا خليفة سالم الجهمي الليبي، المرجع السابق، 2. وكذلك أوكيل محمد أمين، المرجع السابق، ص 100-125.

وبطلان التشريعات المخلة بالحقوق الأساسية أو المبادئ الدستورية العامة، وذلك لتأكيد سيادة القانون في الدولة مما يوفر بيئة مناسبة لمكافحة الفساد التشريعي الذي ينعكس حتما على صور الفساد الأخرى، وهو ما يتطلب أن يكون القضاء الدستوري مستقلا ومؤهلا ومتخصصا ومنصوص عليه في الوثيقة الدستورية نفسها.

### الفرع الثالث- دور القضاء الجزائي:

وهو يشمل المحاكم الجنائية بمختلف أنواعها ودرجاتها وكذلك النيابة العامة باعتبارها شعبية أصيلة من شعب السلطة القضائية، ويلعب هذا القضاء من خلال الملاحقة الجنائية لمرتكبي جرائم الفساد الدور الأكثر فاعلية بهذا الشأن<sup>(1)</sup>، بحسبان أن هذه الملاحقة يتحقق عن طريقها الردع الخاص لمرتكبي جرائم الفساد، والردع العام لغيرهم ممن قد تسول له نفسه ارتكاب تلك الجرائم،

ويتطلب ذلك بطبيعة الحال أن تكون التشريعات الجنائية مشتملة على ما يؤثم جميع صور الفساد القديمة منها(مثل الرشوة) والحديثة (مثل غسيل الأموال) إضافة إلى وجود قضاء مستقل ومؤهل ومتخصص لديه الإمكانيات البشرية والفنية والمادية بهذا الصدد، فضلا عن تشديد العقوبات الجنائية بالنسبة لمرتكبي جرائم الفساد من الموظفين العموميين وتلك الواقعة على الأموال العامة،

مع إنشاء نيابات ودوائر جنائية مخصصة لمثل هذا النوع من الجرائم في إطار القضاء الطبيعي، إضافة إلى إيجاد قواعد إجرائية مناسبة للكشف عن جرائم الفساد بالسرعة الممكنة في نطاق الضمانات القانونية المقررة، ومن استقراء التشريع العقابي الليبي يمكن إدراج الجرائم التالية في جرائم الفساد: -الجرائم المخلة بالثقة العامة، -الجرائم ضد الإدارة العامة والقضاء،-الجرائم الاقتصادية، - الجرائم المتصلة بالكسب غير المشروع، -الجرائم المتعلقة بإساءة استعمال الوظيفة والوساطة والمحسوبية، -الجرائم الخاصة بغسيل الأموال.

### الفرع الرابع- دور القضاء الإداري:

<sup>1</sup>سطام المقرن، المرجع السابق ذكره.

للقضاء الإداري أيضا دور لا ينكر في محاربة الفساد باعتباره الحامي للحقوق الأساسية والحريات العامة، وذلك من خلال الرقابة التي يمارسها على مشروعية أعمال الإدارة لاسيما عن طريق الطعون التي يقدمها أصحاب الشأن بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية استنادا لأحد أسباب عيوب المشروعية اللاحقة بها وعلى الأخص عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها الذي يكشف عن مظاهر الفساد المستشري في مفاصل الجهاز الإداري للدولة<sup>(1)</sup>، من الغلو في توقيع العقوبات التأديبية،

واتخاذ النقل المكاني والنوعي وسيلة للتشفي والانتقام، واستعمال نزع الملكية لغير أغراض المنفعة العامة، وتخطي الأجر والأكفأ في التعيين والترقية بالوظيفة العامة، والمحابة في شغل وظائف الإدارة العليا، وغير ذلك من صور الفساد الإداري الذي من شأنه أن يزعزع ثقة الجمهور في الإدارة ويؤدي إلى عدم احترام الوظيفة العامة، ولا شك أن الدور الذي يلعبه القضاء الإداري بهذا الخصوص لن يكون فعالا إلا إذا تحقق لهذا القضاء الاستقلال والتأهيل والتخصص ودعمه بالإمكانيات اللازمة لذلك، فضلا عن إصلاح منظومة التشريعات الإدارية والوظيفية.

**الفرع الخامس - القطب الجزائي المالي ودوره في مكافحة الجرائم المالية شديدة التعقيد بصفة خاصة:**

**البند 1- تأسيسه ونشأته:** إذا كانت المحاكم ذات الاختصاص الموسعت تعتبر جديدة نسبيا في نظامنا القانوني والقضائي إذ لم يتم استحداثها إلا سنة 2006 فقط بموجب قانون الإجراءات الجزائية المعدل<sup>(2)</sup>، فإن القطب الجزائي المالي أحدث منهابل لا زال لحد كتابة هذه السطور مجرد مشروع لم ير النور بصفة رسمية بعد<sup>(3)</sup>.

وقد نصت عليها المواد 24 مكرر، 24 مكرر 1 و 24 مكرر 2 من الباب الثالث مكرر من مشروع القانون الذي سيعدل ويتم القانون المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه<sup>(4)</sup>.

**البند 2- تعريفه وبيان مفهومه:**

<sup>1</sup>سظام المقرن، المرجع السابق ذكره.

<sup>2</sup>الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم.

<sup>3</sup>هو مجرد مشروع قانون طالما أن البرلمان لم يصادق عليه بغرفتيه "المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة" بعد.

<sup>4</sup>الأمر رقم 66-155، مرجع سبق ذكره.

القطب الجزائي المالي هو في حقيقة أمره عبارة عن هيئة ذات طابع مركب "حتى لا أقول معقد" فهو جهاز بحث وتحري ومتابعة وتحقيق في الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، والتي تتعلق بالفساد والغش والتهرب الضريبيين والتمويل غير الشرعي للجمعيات وجرائم الصرف وتلك المتعلقة بالمؤسسات المالية والبنكية، وهو أيضا جهة قضائية داخل جهة قضائية أخرى "لدى مجلس قضاء الجزائر تحديدا" أي مقره بالجزائر العاصمة، تفصل في هذه الجرائم وتصدر أحكامها بشأنها، وهو ذو اختصاص وطني "اختصاص خارق للعادة لم يرد بشأنه أي استثناء خلافا لما تنص عليه المبادئ والقواعد الأساسية للاختصاص بنوعيه الإقليمي والموضوعي".

### البند 3- مهامه وصلاحيته:

لقد حصرت المواد المذكورة أنفا صلاحيات ومهام القطب الجزائي المالي في تولي البحث والتحري والمتابعة والتحقيق في الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، والتي تتعلق بالفساد والغش والتهرب الضريبيين والتمويل غير الشرعي للجمعيات وجرائم الصرف وتلك المتعلقة بالمؤسسات المالية والبنكية (1).

ونصت على ضرورة تطبيق أحكام قانون الإجراءات الجزائية أمامه كجهة قضائية ذات طابع جزائي مالي. مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في مشروع هذا القانون، وقضت بأن يزود بكل الوسائل البشرية والمادية اللازمة لأداء مهامه وصلاحياته. وفي إطار قيامه بهذه الصلاحيات والمهام يزود بخلية إعلام.

**البند 4- تركيبته البشرية:** لقد نصت المادة 24 مكرر 1 من ذات المشروع القانوني على أن يتشكل القطب الجزائي المالي من وكيل الجمهورية ومساعديه ومن قضاة تحقيق، يتم تعيينهم وفقا لأحكام القانون الأساسي للقضاء، بحكم تخصصهم في الجرائم المالية. كما قضت نفس المادة بأن يستعين القطب الجزائي المالي، بمساعدين متخصصين في المسائل المالية، يتم توظيفهم طبقا للأحكام المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول ويخضعون للأحكام المطبقة على المساعدين المعيّنين لدى النيابة العامة المنصوص عليهم في قانون الإجراءات الجزائية.

**البند 5- الجرائم التي يختص فيها:** مما لا شك فيه أن القطب الجزائي المالي جاء خصيصا ليعالج الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، والتي يقصد بها- في مفهوم مشروع القانون الذي

<sup>1</sup>المواد 24 مكرر، و 24 مكرر 1 و 24 مكرر من الباب الثالث مكرر من مشروع القانون المذكور أعلاه والذي سيعدل ويتم القانون المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه.



سيعدل ويتم قانون مكافحة الفساد والوقاية منه<sup>(1)</sup> - تلك الجرائم التي بالنظر إلى تعدد الفاعلين أو الشركاء أو المتضررين أو أماكن ارتكابها أو جسامة الأضرار المترتبة عنها أو لصبغتها المنظمة أو العابرة للحدود الوطنية أو لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في ارتكابها، تتطلب اللجوء إلى وسائل تحري خاصة أو خبرة فنية متخصصة أو تعاون قضائي دولي<sup>(2)</sup>.

ومما لا ريب فيه أن الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، التي يختص بها القطب الجزائي المالي الذي تعتم الحكومة استحدثاته لهذا الغرض، كثيرة ومتنوعة هي الأخرى "ما يفوق ست وعشرين جريمة منها: -عشرين جريمة منصوص عليها في المواد من 25 إلى 47 من قانون مكافحة الفساد والوقاية منه، -وست جرائم منصوص عليها في المادة 24 مكرر من مشروع التعديل الجديد المراد إدخاله على قانون مكافحة الفساد والوقاية منه المعدل والمتمم"<sup>(3)</sup>.

تخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون (جرائم الفساد) لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية"<sup>(4)</sup>

هذا من حيث النص القانوني على هذه الأقطاب القضائية أو الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وعلى اختصاصها، لكن من حيث تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية ليشمل جرائم الفساد ضمن الجرائم التي يمدد فيها هذا الاختصاص لم تنص عندئذ المادة 16 فقرة 7 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006.

وقد تظن المشرع إلى هذا الفراغ التشريعي غير المقصود واستدركه<sup>(5)</sup>، بعد أربع سنوات كاملة، بالنص صراحة في المادة 24 مكرر 1 الفقرة 3 من الأمر رقم 10-05 المتمم لقانون مكافحة

<sup>1</sup> مشروع القانون المذكور أعلاه والذي سيعدل ويتم القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>2</sup> هذا هو التعريف الخاص بالجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها والذي أطلقه عليها مشروع القانون الذي سيعدل ويتم القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>3</sup> مشروع القانون المذكور سابقا والذي سيعدل ويتم القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>4</sup> المقصود هو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>5</sup> حاحة عبد العالي، نفس المرجع السابق، ص 50 و 51.

الفساد والوقاية منه على امتداد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها إلى كامل الإقليم الوطني<sup>(1)</sup>.

**البند 6- فيما يخص حماية المبلغين عن الفساد:** نصت المادة 45 مكرر من مشروع القانون الذي سيعدل ويتم قانون مكافحة الفساد والوقاية منه<sup>(2)</sup> على أنه دون الإخلال بأحكام المادة 45 من هذا القانون، لا يجوز اتخاذ أي إجراء يمس بوظيفة أو بظروف عمل الشخص الذي يقوم بالإبلاغ عن أفعال فساد أو بكشفها للسلطات.

يجوز للمعني أن يطلب من قاضي الاستعجال وقف الإجراءات التي اتخذت ضده، دون الإخلال بحقه في طلب التعويض.

أما بشأن تسيير العائدات والأموال غير المشروعة: قضت المادة 51 مكرر من مشروع القانون الذي سيعدل ويتم قانون مكافحة الفساد والوقاية منه<sup>(3)</sup> بأن تنشأ وكالة وطنية لتسيير العائدات والأموال غير المشروعة، المحجوزة أو المجمدة، الناتجة عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون.

تحدد مهام الوكالة وشروط وكيفيات تنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم.

**الفرع السادس- دور الجهات القضائية الأخرى المكلفة بمكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية:** للقضاء أدوار هامة ومختلفة في مكافحة الفساد، كما رأينا في الفقرات السابقة وعلية- اختصارا وربحا للوقت- سنقصر حديثنا هنا على بحث دور القضاء في مكافحة الفساد من خلال الصفقات العمومية بداية بالقضاء الإداري (البند 1) مروراً بالقضاء الجزائي (البند 2)، ثم دور الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع (البند 3)، على أن يتم استعراض هذه البنود الثلاثة بالنحو التالي:

**البند 1- دور القضاء الإداري:** يلعب القضاء الإداري دورا هاما في مكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية نظر لاختصاصه بإلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن الصفقة العمومية، حيث أن عملية إبرام الصفقة ترتبط بإصدار قرارات إدارية من طرف المصلحة المتعاقدة في كل مراحل الصفقة

<sup>1</sup> جباري عبد المجيد، المرجع السابق، ص 71.

<sup>2</sup> انظر مشروع القانون المذكور في المراجع السابقة لاسيما المرجعين 22 و 23 أعلاه والذي سيعدل ويتم القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>3</sup> راجع، مرة أخرى، مشروع القانون المذكور في المراجع السابقة لاسيما المرجعين 22 و 23 أعلاه والذي سيعدل ويتم القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

منها مثلا قرار المنح المؤقت للصفقة، قرار منح التأشيرة، قرار إبرام الصفقة إذ أن الصفقات العمومية لا تبرم بصفة نهائية إلا بعد موافقة الوزير فيما يخص صفقات الدولة أو الوالي فيما يخص صفقات الولاية أو مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة أو رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص صفقات البلدية حسب نص المادة 07 من تنظيم الصفقات العمومية، وقرار فرض جزاءات مالية على المتعامل المتعاقد، وقرار فسخ الصفقة من طرف المصلحة المتعاقدة بصفة انفرادية، وغيرها من القرارات الإدارية التي تصدر في هذا الشأن. اعتبر بعض من القضاء والفقهاء المقارن أن هذا النوع من القرارات هو قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء إذا كانت غير مشروعة أي مشوبة بعيب من عيوب اللامشروعية المعروفة في القضاء الإداري وهي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، عيب السبب، عيب الانحراف في استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون، فمجلس الدولة الفرنسي سمح للمتعاقد بالطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري مستندا في ذلك أن دعوى الإلغاء تتميز بكثير من المزايا في النظام الفرنسي والتي تشجع المتقاضين إلى اللجوء إليها لسهولة إجراءاتها وأنه لا توجد دعوى أخرى تحقق نفس النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء<sup>(1)</sup>.

إن إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة المنفصلة عن الصفقة العمومية يندرج ضمن مكافحة الفساد خاصة إذا كان اللامشروعية في القرار الإداري تشكل جريمة في قانون العقوبات، وعلية لن يكتمل دور القضاء الإداري إلا بمساهمة القضاء الجنائي الذي يتولى عملية تسليط العقوبات على كل من يرتكب سلوكا من شأنه إهدار المال العام شرط هذا السلوك موصوف بأنه جريمة في قانون العقوبات والقوانين المكملة له.

**البند 2- دور القضاء الجزائي:** في إطار مكافحة الفساد في مجال الصفقات العمومية خصص المشرع المواد 26، 27، 34 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لجرائم الصفقات العمومية، حيث حاول المشرع تجريم كل اعتداء على المال العام عند إبرام أو تنفيذ الصفقة،

<sup>1</sup> اشرف محمد خليل حماد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية، رسالة ماجستير في الحقوق، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2006، ص 30.

وتتمثل الاعتداءات التي جرمها المشرع في هذا الإطار في المحاباة<sup>(1)</sup> واستغلال نفوذ أعوان الهيئات والمؤسسات العمومية للحصول على امتيازات غير مبررة<sup>(2)</sup> وقبض العمولات من الصفقات العمومية أو الرشوة في هذا المجال<sup>(3)</sup>.

### البند3- دور الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع

لقد نصت المادة 24 مكرر 1 من الأمر رقم 10-05 المتمم للقانون رقم 06-01 على هذه الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع بقولها: "تخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون (جرائم الفساد) لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية"<sup>(4)</sup>، هذا من حيث النص القانوني على هذه الجهات القضائية وعلى اختصاصها، لكن من حيث تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية ليشمل جرائم الفساد ضمن الجرائم التي يمتد فيها هذا الاختصاص لم تنص على ذلك المادة 16 فقرة 7 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006،

وقد تظن المشرع إلى هذا الفراغ التشريعي غير المقصود واستدركه<sup>(5)</sup>، بعد أربع سنوات كاملة، بالنص صراحة في المادة 24 مكرر 1 الفقرة 3 من الأمر رقم 10-05 المتمم لقانون مكافحة الفساد والوقاية منه على امتداد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان لتشمل جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها إلى كامل الإقليم الوطني<sup>(6)</sup>.

<sup>1</sup>أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص. الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 111.

<sup>2</sup>المادة 1/26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

<sup>3</sup>أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص. الجزء الثاني، نفس المرجع، ص 128.

<sup>4</sup>المقصود هو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سبق ذكره.

<sup>5</sup>حاحة عبد العالي، نفس المرجع السابق، ص 50، 51.

<sup>6</sup>جباري عبد المجيد، نفس المرجع السابق، ص 71.

المبحث الرابع - أجهزة الضبط القضائي العادية والمتخصصة المعنية بمكافحة الفساد.

مما يلاحظ على سياسة المشرع الجزائري في مواجهة الجريمة عموما والفساد خصوصا أنه أنشأ وخص عدة أجهزة متنوعة لهذا الغرض فمنها ما هو تابع وظيفيا ومهنيا لوصايتي وزارة الداخلية ووزارة العدل ومنها ما هو تابع كذلك وظيفيا ومهنيا لوصايتي وزارة العدل ووزارة الدفاع، ومنها ما هو تابع أيضا وظيفيا ومهنيا لكن لوصاية واحدة فقط "رئاسة الجمهورية" كما هو الشأن فيما يخص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، ومنها ما هو تابع أيضا وظيفيا ومهنيا لثلاث وصايات (وزارة العدل، وزارة الدفاع وزارة الداخلية) كما هو الحال بالنسبة للديوان المركزي لقمع الفساد" ..

علما بأن هذا التنوع في الأصل يعكس نية المشرع الجزائري في الإحاطة بجرائم الفساد وتسخير كافة الإمكانيات والوسائل المادية والبشرية في مختلف السلطات والهيئات والمؤسسات والوزارات والقطاعات والإدارات للقضاء عليها أو للتقليل من حدتها كأضعف إيمان. وللتفصيل أكثر في هذه الأنواع من أجهزة الضبط القضائي العادية والمتخصصة المعنية بمواجهة الفساد سنستعرض ذلك في ثلاثة مطالب كما يلي:

#### المطلب الأول - أجهزة الضبط القضائي العادية

في الواقع هناك ثلاثة أنواع من هذه الأجهزة، يمكن استعراضها من خلال ثلاثة فروع بالشكل التالي:

#### الفرع الأول - الأجهزة التابعة لوصايتي وزارة العدل ووزارة الدفاع الوطني

لوزارة الدفاع الوطني نصيب كبير من مسألة مكافحة الفساد بما لها من وسائل وأدوات متطورة في هذا الشأن وسواء تعلق الأمر بالجانب البشري أو المادي والأجهزة المعنية تتبع قضايا الفساد نجد جهازي الدرك الوطني والشرطة القضائية التابعة لدائرة الاستعلام والأمن سابقا والتي عوضت بجهاز التحقيق القضائي وفيما يلي تفصيل ذلك.

#### البند الأول - جهاز الدرك الوطني

الدرك الوطني قوة عسكرية تابعة لوزارة الدفاع الوطني تخضع لقوانين وأنظمة الجمهورية تطبق النصوص التشريعية والتنظيمية، القضائية والإدارية، العسكرية والمدنية السائدة في الدولة<sup>(1)</sup>، مثل قوانين الإجراءات الجزائية، العقوبات، الجمارك، محاربة التهريب، مكافحة الفساد، محاربة تبييض

<sup>1</sup>-المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه. -وكذلك موسى بودهان، مرجع سابق، ص 309.

الأموال... إلخ. ومن أخطر الجرائم التي يعنى جهاز الدرك الوطني بمعابنتها والتحري عنها ورصد المرتكبين لها وإحالتهم على العدالة نجد جرائم الفساد بمختلف أنواعها كقضايا الرشوة مثلا... وهذا بطبيعة الحال في نطاق الاختصاص الإقليمي التابع له.

#### البند الثاني-جهاز التحقيق القضائي التابع لدائرة الاستعلام والأمن

لقد أنشأ رئيس الجمهورية، بمقتضى مرسوم رئاسي صدر في ج. ر سنة 2008<sup>(1)</sup>، مصلحة للشرطة القضائية على مستوى دائرة الاستعلام والأمن في إطار الإصلاحات المنتهجة التي كان الهدف منها محاصرة الجريمة بمختلف أنواعها وصورها، وما يلاحظ أن أهم اختصاص أنيط بهذه المصلحة هو متابعة قضايا الفساد خاصة منها ذات الطابع الوطني. ويتمتع الأفراد المنتمون إليها بصفة الضبطية أو الشرطة القضائية ولهم صلاحيات قد تمتد لكامل الإقليم الوطني في مجال متابعة جرائم الفساد الخطيرة.

وما يلاحظ كذلك أن رئيس الجمهورية تدخل سنة 2014 بموجب مرسوم رئاسي آخر<sup>(2)</sup>، وألغى المصلحة السابق ذكرها واستبدلها بجهاز آخر هو جهاز التحقيق القضائي التابع لمديرية الأمن الداخلي بدائرة الاستعلام والأمن واستثنى من مجالات تدخله كل ما يتعلق بجرائم الفساد<sup>(3)</sup>. السؤال المطروح في هذا الصدد: أي النصين القانونيين أولى بالتطبيق؟ هل النص التشريعي "قانون الإجراءات الجزائية"<sup>(4)</sup> الذي مازال يضيف على ضباط وضباط الصف التابعين لمصالح الأمن العسكري صفة الضبطية أو الشرطة القضائية مانحا إياهم صلاحيات معابنة كل الجرائم بما فيها جرائم الفساد؟ أم النص التنظيمي "المرسوم الرئاسي الصادر سنة 2014"<sup>(5)</sup> الذي يستثنى جرائم الفساد من

<sup>1</sup>المرسوم الرئاسي رقم 08-52، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 32 بتاريخ 2008/06/12.

<sup>2</sup>المرسوم الرئاسي رقم 14-183 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 32 بتاريخ 2014/06/12.

<sup>3</sup>لقد خرق الرئيس المستقيل بمرسومه هذا "المرسوم الرئاسي رقم 14-183 المذكور أعلاه" مبدأ دستوريا وقانونيا أساسيا ألا وهو (هرمية أو تدرج القوانين وخضوع القاعدة القانونية الأدنى درجة للقاعدة القانونية الأعلى منها درجة وجوبا)، هذا فضلا عن التردد والتخبط في سن القوانين والغائها الذي صار يميز عمل السلطة التنفيذية لاسيما في الآونة الأخيرة.

<sup>4</sup>الأمر رقم 66-155، مرجع سبق ذكره، لاسيما في مادته 15 (الفقرة 7)، التي تقضي بأن "يتمتع ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار وزاري مشترك صادر عن وزير الدفاع الوطني ووزير العدل بالضبطية القضائية".

<sup>5</sup>راجع:- المرسوم الرئاسي رقم 14-183 المذكور أعلاه.- المرسوم الرئاسي رقم 17-145 المنشور في ج. ر رقم 26 بتاريخ 19 أفريل 2017 والمتعلق بمعهد الدراسات العليا في الأمن الوطني.

معاينات وتحريات هؤلاء الضباط وضباط الصف رغم أنه أقل درجة وقيمة أوقوة من النص الأول "التشريعي"؟!

إنها إشكالية كبيرة حقا أن توقف أو تعطل أحكام نص تنظيمي، ولو كان مرسوما رئاسيا، أحكام نص تشريعي مازالت سارية المفعول "لم تعدل ولم تلغ"!!، أين نحن من احترام الدستور وتدرج القوانين وخضوع القاعدة القانونية الأدنى للأعلى منها درجة؟.

#### الفرع الثاني - الأجهزة التابعة لوصايتي وزارة الداخلية ووزارة العدل:

لقد أناط المشرع الجزائري لوزارة الداخلية ممثلة في المديرية العامة للأمن الوطني مهمة متابعة الفساد والتحري عنه وهذا بواسطة الشرطة الاقتصادية<sup>(1)</sup>، وفرق البحث والتحري<sup>(2)</sup>.

#### البند الأول-الشرطة الاقتصادية:

فرقة الشرطة الاقتصادية هي فرقة تابعة للمصلحة الولائية للشرطة القضائية بأمن الولاية، تعمل على مكافحة الجرائم الاقتصادية وهي بهذا الخصوص تعمل على ضمان حماية الأشخاص والممتلكات، والتحري ومعاينة المخالفات الجزائية وكذا البحث وإلقاء القبض على مرتكبيها وهي تعمل على البحث عن المعلومة المتعلقة بالجريمة الاقتصادية، وكل هذا تحت إشراف ومتابعة وكيل الجمهورية. ولما كانت جرائم الفساد أغلبها ذات طابع مالي واقتصادي فإن الفرقة الاقتصادية على مستوى مديرية أمن الولاية هي المكلفة بالمتابعة والتحري عن هذه الجرائم<sup>(3)</sup>.

#### البند الثاني-فرق البحث والتحري:

وهي فرق مستحدثة تابعة للمصلحة الولائية للشرطة القضائية، تساهم بشكل كبير في التصدي للجرائم الخطيرة بما فيها جرائم الفساد، وتعد الذراع الأيمن والقوة الضاربة لجهاز الشرطة ولها صلاحية التحقيق والتخطيط والتنفيذ وتتمثل مهامها انطلاقا من اسمها حيث تعني بالبحث والتحري والتحقيق وممارسة الضبطية القضائية ويمدد الاختصاص في حالة ما إذا كانت الجريمة جريمة منظمة، وفي

<sup>1</sup> انظر، على سبيل المثال لا الحصر موسى بودهان، نفس المرجع السابق، ص 311.

<sup>2</sup> كان هذا الاحتكار سائدا قبل مبادرة الحكومة بمشروع قانون يعدل ويتم القانون رقم 06-01 المذكور أعلاه والذي يقترح استحداث قطب جزائي مالي من مهامه الأساسية البحث والتحري والمتابعة والتحقيق في الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها (م24مكرر من هذا المشروع). أما الآن فقد يتغير الأمر إذا قدرنا فعلا خطورة جرائم الفساد على البلاد والعباد.

<sup>3</sup> راجع في ذلك: موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، المرجع السابق، ص 304 ومايليها.

هذه الحالة يتعين أخذ الإذن من وكيل الجمهورية المختص حتى يسمح لهم بمتابعة التحقيقات ويعد عمل فرقة البحث والتحري عملاً متكاملًا.

حيث أن مرحلة العمل الأولى تكون عن طريق البحث والتحري وهي المرحلة الأولية والأهم وتحظى بسرية تامة، يتولى فيها عناصر الشرطة المنتمين لهذه الفرقة بالتكتم وهذه السرية تحتمها طبيعة عمل الفرقة.

واستحداث هذا الجهاز دعت إليه الضرورة وهذا لوضع حدا للإجرام بما فيه جرائم الفساد بمختلف صورها.

#### الفرع الثالث: الأجهزة التابعة لوصاية وزارة المالية

في هذا الفرع الثالث، نجد كذلك عدة أجهزة تتمثل عموماً في: 1- الجمارك<sup>(1)</sup>، 2- بنك الجزائر<sup>(2)</sup>، 3- المفتشية العامة للمالية<sup>(3)</sup>، 4- خلية معالجة الاستعلام المالي "CTRF"<sup>(4)</sup>.

#### المطلب الثاني - أجهزة الضبط القضائي المتخصصة

مما لا ريب فيه أن الأجهزة الخاصة أو المتخصصة في مجال مكافحة الفساد في الجزائر كثيرة ومختلفة. علماً بأن بعضها إما مستقل كلياً أو نسبياً كهذا القطب الجزائري المالي المراد استحداثه ومجلس المحاسبة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، أو تابع لوزارة الدفاع الوطني كالدرك الوطني والمصلحة المركزية للشرطة القضائية للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني والأمن العسكري، أو تابع لوزارة المالية في بداية أمره ثم وزارة العدل كالمرصد الوطني لمراقبة الرشوة "سابقاً" أي الذي تم حله واستبداله بالديوان المركزي لقمع الفساد والديوان الوطني لمكافحة التهريب والمرصد

<sup>1</sup> انظر المرسوم التنفيذي رقم 08-63 المؤرخ في 24 فبراير سنة 2008 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للجمارك، ج ر رقم 2008/11.

<sup>2</sup> راجع الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم.

<sup>3</sup> انظر المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الصادر بتاريخ 7 سبتمبر سنة 2008 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر رقم 2008/50.

<sup>4</sup> راجع المرسوم التنفيذي رقم 02-127 الصادر بتاريخ 7 أبريل سنة 2002 المتعلق بإنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي، المعدل والمتمم وألاً بالمرسوم التنفيذي رقم 08-275 الصادر في 7 سبتمبر سنة 2008 ج ر رقم 2008/50، وثانياً بالمرسوم التنفيذي رقم 13-157 الصادر في 28 أبريل سنة 2013، ج ر رقم 2013/23. وكذلك المرسوم الرئاسي رقم 07-307 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007 والمتعلق بتنظيم وعمل خلية معالجة الاستعلام المالي.



الوطني لمكافحة المخدرات...، أو تابع لوزارة المالية كالمفتشية العامة للمالية، الجمارك، خلية معالجة الاستعلام المالي، أو تابع لوزارة الداخلية كاللجنة الوطنية واللجان المحلية لتنسيق أعمال محاربة الجريمة، والمفتشيات العامة المحلية، الشرطة..، ونظرا لكثرة هذه الأجهزة على النحو المذكور أعلاه، نكتفي هنا بالإشارة إلى جهاز واحد فقط لعلاقته المباشرة بموضوعنا الراهن، إنه القطب الجزائي المالي الذي سيعوض الديوان المركزي لقمع الفساد خاصة في مجال البحث والتحري والمتابعة والتحقيق في الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، وسنعمد إلى وضع بعض المقارنات بين هذا القطب والديوان، في ثلاثة فروع سيتم استعراضها كما يلي:

### الفرع 1- من حيث التعريف والطبيعة القانونية:

القطب، لقد مر معنا، كيف عرفه المشرع السالف ذكره وكيف حدد طبيعته القانونية بوصفه هيئة ذات طابع مركب، فهو جهاز بحث وتحري ومتابعة وتحقيق في الجرائم المالية شديدة التعقيد والجرائم المرتبطة بها، والتي تتعلق بالفساد والغش والتهرب الضريبيين والتمويل غير الشرعي للجمعيات وجرائم الصرف وتلك المتعلقة بالمؤسسات المالية والبنكية، وهو أيضا جهة قضائية داخل جهة قضائية أخرى "لدى محكمة سيدي امحمد التابعة لمجلس قضاء الجزائر تحديدا" أي مقره بالجزائر العاصمة، تفصل في هذه الجرائم وتصدر أحكامها بشأنها، وهو ذو اختصاص وطني "اختصاص خارق للعادة لم يرد بشأنه أي استثناء خلافا لما تنص عليه المبادئ والقواعد الأساسية للاختصاص بنوعيه الإقليمي والموضوعي".

بمعنى أن نظامه القانوني واحد موحد يتكون من نص قانوني واحد هو مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون مكافحة الفساد والوقاية منه<sup>(1)</sup> الذي عدل الباب الثالث مكرر والذي تم بموجبه إنشاء هذا القطب وتحديد طبيعته القانونية، وبالتالي ولم يحل إلى التنظيم فيما يخص ضبط تشكيلته وتنظيمه وكيفية سير عمله.

أما الديوان فهو هيئة مركزية عملية للشرطة القضائية أو هو جهاز قمع يوردعي تتحصر مهمته فقط في البحث والتحري عن جرائم الفساد فقط وليس الفصل فيها، وقد استحدث بناء على نظام قانوني متدرج كانت بدايتها لتعليمية الرئاسية<sup>(2)</sup>، المتعلقة بوجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها على الصعيد المؤسساتي والعملي، وأهم مانصت عليه في المجال المؤسساتي هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة

<sup>1</sup> المشروع سابق الذكر المتعلق بتعديل قانون مكافحة الفساد 06 - 01.

<sup>2</sup> انظر التعليمية التي أصدرها رئيس الجمهورية سنة 2009 تحت رقم 03 / 2009.

بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصديق ان وني الأعمال الفساد الإجرامية وردعها<sup>(1)</sup> وتؤكد هذا بصدور الأمر المتمم لقانون مكافحة الفساد والوقاية منه الذي أضاف الباب الثالث مكرر والذي تم بموجبه إنشاء هذا الديوان<sup>(2)</sup>.

### الفرع 2- من حيث التركيبة البشرية والطبيعة القانونية

القطب، رأينا كيف ومما يتشكل، أما الديوان، فيتشكل من ممثلين للشرطة القضائية عن الدرك وآخرين عن الأمن العسكري وآخرين عن الأمن الوطني "الشرطة" إلى جانب قضاة يمثلون السلك القضائي فيه. علما بأن الأمر المتمم لقانون مكافحة الفساد والوقاية منه<sup>(3)</sup> ليس هو من حدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سير عمله بل التنظيم الذي أحال إليه في هذا الشأن هو من قام بذلك، حيث فعلا صدر هذا التنظيم المتمثل في مرسوم رئاسي لاسيما المادة 6 منه<sup>(4)</sup> الذي تكفل بكل ذلك.

وعلما كذلك أن الأمر المذكور أعلاه<sup>(5)</sup> لم يحدد الطبيعة القانونية للديوان، وإنما أحال ذلك أيضا على التنظيم حيث خصص المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه في الفصل الأول، المواد 2-3-4 منه لتبيان هذه الطبيعة. وعليه يمكن القول بأن الديوان هو آلية مؤسساتية أنشئت خصيصا لقمع الفساد، تتمتع بجملة من الخصائص تميزها عن هيئة مكافحة الفساد..

وتساهم في بلورة طبيعتها القانونية وتحديد دورها في مكافحة الفساد وتتمثل هذه الميزات فيما يلي: 1- الديوان هيئة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، 2- تبعية الديوان لوزير المالية قبلا ثم وزير العدل فيما بعد، 3- عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

### الفرع 3- من حيث الصلاحيات والمهام وكيفية متابعة جرائم الفساد قضائيا

<sup>1</sup>راجع المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 يوليو 2014. (للعلم هذا الديوان سيتم حله واستبداله بالقطب الجزائي المالي هذا حسب مشروع القانون الذي سيعدل ويتم القانون رقم 06-01 المذكور أعلاه).

<sup>2</sup>الأمر رقم 10-05 الصادر بتاريخ 26 أكتوبر 2010 المتمم للقانون رقم 06-01، مرجع سابق.

<sup>3</sup>الأمر رقم 10-05، مرجع سابق.

<sup>4</sup>المرسوم الرئاسي رقم 11-426، مرجع سابق.

<sup>5</sup>الأمر رقم 10-05، مرجع سابق.

بالنسبة للقطب رأينا كيف دعم المشروع السالف ذكره بصلاحيات ومهام عديدة سبق عرضها، أما الديوان فقد خصه قانون مكافحة الفساد والوقاية منه المعدل<sup>(1)</sup> وكذا المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه ببعض الصلاحيات والمهام ذات الطابع القمعي "التحريات والمعائنات" التي يقوم بها ضباط الشرطة القضائية التابعين له، وهي كما يلي: - جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها، - القيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة، - تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية خاصة مع الشرطة الجنائية الدولية (الأنتربول)، - اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة<sup>(2)</sup>.

أما من حيث الاختصاص الإقليمي والموضوعي، فقد رأينا أن كلا من الاختصاص الإقليمي والاختصاص الموضوعي للقطب ولضباط الشرطة القضائية التابعين له يمتد ليشمل كامل الإقليم الوطني<sup>(3)</sup>.

أما الاختصاص الإقليمي والاختصاص الموضوعي للديوان ولضباط الشرطة القضائية التابعين له فيعودان إلى المحاكم ذات الاختصاص الموسع في كل من الجزائر، وهران، ورقلة وقسنطينة وقد يمتد الاختصاص الإقليمي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان استثناء ليشمل كامل الإقليم الوطني<sup>(4)</sup> وهذا خلافا لما تنص عليها أحكام قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم<sup>(5)</sup> والمفروض أن يسود الانسجام بين قوانيننا لاسيما في قضايا حساسة وتخص النظام العام كهذه.

#### المبحث الخامس - واقع وآفاق استقلال القضاء بالجزائر وعلاقة ذلك بمكافحة الفساد

<sup>1</sup> القانون رقم 06-01، مرجع سابق.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 11-426، مرجع سابق.

<sup>3</sup> للمزيد من التفصيل في كل ما يتعلق بهذه الهيئة، تشكيلة، تنظيم، صلاحيات ومهام، نشاطات وأعمال...، راجع: الباب الثالث مكرر، المواد 17-24 مكرر، 24 مكرر 1 و 24 مكرر 2 من مشروع القانون الذي سيعدل القانون رقم 06-01 مرجع سابق، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 11-426، مرجع سابق.

<sup>4</sup> للمزيد من التفصيل راجع: الباب الثالث مكرر، المواد 17-24 مكرر، 24 مكرر 1 و 24 مكرر 2 من مشروع القانون الذي سيعدل القانون رقم 06-01 مرجع سابق، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 11-426، مرجع سابق.

<sup>5</sup> أنظر: الأمر رقم 66-155، مرجع سبق ذكره.

سنحاول معالجة موضوع المبحث الخامس هذا في مطلبين، الأول كرس لاستقلالية السلطة القضائية في ظل الدستور الجزائري الحالي، والثاني لواقع وآفاق السلطة القضائية الجزائرية وآراء في دورها لمكافحة الفساد، على أن يتم استعراضهما بالنحو التالي:

**المطلب الأول- استقلالية السلطة القضائية في ظل الدستور الحالي**

لقد تطورت فكرة استقلالية القضاء منذ القدم وهي استقلالية تتطلب منا التذكير بمفاهيم الفصل بين السلطات التي اعتبرها أفلاطون من خلال توزيع وظائف الدولة لتعادل هذه الوظائف التي صنفها بعد ذلك "أرسطو" إلى ثلاثة أصناف (وظيفة المداولة، وظيفة الأمر والنهي، وظيفة القضاء) في مقابل نظام سياسي يشمل الهيئة الشعبية، هيئة الحكام والهيئة القضائية. كما أن "جون لوك" فصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أما "جون جاك روسو" فإنه جعل من سلطة التشريع هي الوحيدة في الدولة أما "مونتسكيو" فأقام التقسيم الكامل بين سلطات الدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية).

وبما أن السلطة القضائية تسهر على القضاء والذي يراد منه الحكم بالعدل ولأن القضاء أمانة في أعناق القضاة الذين يلجأ إليهم كل الناس ابتغاء العدل والإنصاف فإنه يتعين تعزيز جهاز القضاء بمقومات وضمانات تحقيقاً لمبدأ الاستقلالية لما لهذا القضاء من خدمة جليلة ورفعة عالية ومقاما ساميا لتحقيق العدل إحقاقاً للحق وإزهاقاً للباطل وتوفير الأمن والأمان والاستقرار في المجتمع لهذه الأسباب علينا أن نتساءل عن مدى استقلالية سلطة القضاء عن السلطات الأخرى في الدولة وهل حقيقية القضاء سلطة موازية للسلطتين التشريعية والتنفيذية، طبقاً للدستور الحالي "دستور 2016، بعبارة أخرى هل القاضي لا يخضع إلا للقانون وهل كافة القضاة مستقلون عن المحيط الذي ينتمون إليه، ثم ما هي ضمانات هذه الاستقلالية في ظل هذا الدستور وأخيراً هل استقلالية السلطة القضائية في الجزائر تقابلها نزاهة وحيدة حقيقية للقضاة. كذلك وغيره ماسنحاول بحثه في المطلب الخامس الآتي "واقع وآفاق دور السلطة القضائية الجزائرية في مكافحة الفساد بصفة خاصة"<sup>(1)</sup>:

<sup>1</sup>لمزيد من التفصيل في موضوع السلطة القضائية عموماً، راجع، على سبيل المثال لا الحصر: -بن عبدة عبد الحفيظ، المرجع السابق، -غيتري زين العابدين، حدود استقلالية السلطة القضائية في الفقه الإسلامي والتشريع الجزائري "دراسة مقارنة"، دار هومة، 2014. -حسن النمر، السلطة القضائية بين الاستقلال الدستوري والوظيفي، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2016. -عبد الرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي والوظيفي، "دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2013. -بوشير محمد أمقران، المرجع السابق، ص109. -بوشير محمد أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون- الجزائر، 2003، ط3، ص109. -علي شلال، السلطة التقديرية للنياحة العامة في الدعوى العمومية "دراسة مقارنة"، دار هومة، ط2، 2008. -

المطلب الثاني - واقع وآفاق السلطة القضائية بالجزائر وآراء حول دورها في مكافحة الفساد

سنتناول المطلب الثاني هذا من خلال ثلاثة فروع، الأول يشرح واقع هذه السلطة القضائية، الثاني يعالج آفاقها، الثالث يستعرض بعض الآراء في هذا الموضوع، على أن يتم كل ذلك بالنحو التالي:

الفرع الأول - واقع السلطة القضائية بالجزائر:

الفساد معروف منذ القدم، وينتشر الآن في معظم البلدان بشكل متفاوت نسبيا حتى أضحت ظاهرة عالمية، مما أدى بالمنظمات الإقليمية والدولية إلى إقرار الاتفاقيات المناهضة له لعل أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي دخلت حيز النفاذ في منتصف شهر 12 / 2005 وهو يتخذ صورا عديدة ومتنوعة ويترتب عليه آثارا جسيمة من شأنها أن تهدد استقرار المجتمعات. وعلى الرغم

بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم، عملواختصاص، ط3، دارهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014. - بوضيافعمار، السلطة القضائية بين الشريعة والقانون، دار ربحانة، د.م.ج، الجزائر، 2001. - فاضلي ادريس، التنظيم القضائي والإجراءات المدنية الإدارية، ج1، داربن مرابط، الجزائر، 2009. - وزارة العدل، الندوة الوطنية حول إصلاح العدالة، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2005. - الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2000. - عربي محمد، القضاء الإداري (نصوص قانونية وتنظيمية)، دار الملكية، الجزائر، 2000،، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة والمنظمة الإسلامية للتربية والعلم والثقافة، الأمم وقانون الأسرة والنظام القضائي في الجزائر، المغرب وتونس، مكتب ايونسكو متعدد البلدان بالرباط، 2010، ص 17-57. - وكذلك السيدات والسادة : -ليلي زروقي، -مسعود شيهوب، -الطاهر ماموني، -يحي بوري، -قديدير منصور، بمداخلاتهم:- استقلال القضاء بين المبادئ الدستورية والتطبيق، - من الأحادية القضائية إلى ازدواجية القضاء "أو التحول نحو نظام مستقل للقضاء الإداري"، -استقلالية القضاء ما بين القانون والواقع، -ضمانات ودعائم استقلالية القضاء، - من أجل نظرة جديدة للقضاء، على الترتيب، في الندوة الفكرية التي نظمها مجلس الأمة في مقره بتاريخ مارس 1999، نشریات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 8-75. وكذلك أيضا: -بطيميحسين، استقلالية السلطة القضائية في ظل دستور 1996، محاضرة ألقاها أمام طلبة جامعة الأغواط، بتاريخ 11 ديسمبر 2012، -سظام المقرن، المرجع السابق، خليفة سالم الجهمي الليبي، المرجع السابق، أوكيل محمد أمين، المرجع السابق، الدفع بعدم الدستورية، ص 100-125، حاحة عبدالعالي، نفس المرجع السابق، ص 505، 511 و 512، جباري عبد المجيد، المرجع السابق، ص 71. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، المرجع السابق، ص 111.

من أن الفساد سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي أو حتى المحلي (1) يتطلب لمواجهة منظومة متكاملة سياسية واقتصادية واجتماعية وقانونية بل وأخلاقية، فإننا سوف نقتصر الحديث في هذه الورقة على المواجهة القضائية للفساد من خلال الدور الذي يمكن أن يلعبه القضاء الوطني في هذا الخصوص، وحرصا على الوقت فإنني أوجز الحديث حول هذا الموضوع في نقاط ثلاث وذلك على النحو الآتي(2):

**أولاً- القضاء الجنائي ومكافحة الفساد:** وهو يشمل المحاكم الجنائية بمختلف أنواعها ودرجاتها وكذلك النيابة العامة باعتبارها شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية، ويلعب هذا القضاء من خلال الملاحقة الجنائية لمرتكبي جرائم الفساد الدور الأكثر فاعلية بهذا الشأن، بحسبان أن هذه الملاحقة يتحقق عن طريقها الردع الخاص لمرتكبي جرائم الفساد، والردع العام لغيرهم ممن قد تسول له نفسه ارتكاب تلك الجرائم، ويتطلب ذلك بطبيعة الحال أن تكون التشريعات الجنائية مشتملة على ما يؤتم جميع صور الفساد القديمة (مثل الرشوة) والحديثة (مثل غسيل الأموال) إضافة إلى وجود قضاء مستقل ومؤهل ومتخصص لديه الإمكانيات البشرية والفنية والمادية بهذا الصدد، فضلا عن تشديد العقوبات الجنائية بالنسبة لمرتكبي جرائم الفساد من الموظفين العموميين وتلك الواقعة على الأموال العامة، مع إنشاء نيابات ودوائر جنائية مخصصة لمثل هذا النوع من الجرائم في إطار القضاء الطبيعي،

إضافة إلى إيجاد قواعد إجرائية مناسبة للكشف عن جرائم الفساد بالسرعة الممكنة في نطاق الضمانات القانونية المقررة.

**ثانياً- القضاء الإداري ومكافحة الفساد:** للقضاء الإداري أيضا دور لا ينكر في محاربة الفساد باعتباره الحامي للحقوق الأساسية والحريات العامة، وذلك من خلال الرقابة التي يمارسها على مشروعية أعمال الإدارة لاسيما عن طريق الطعون التي يقدمها أصحاب الشأن بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية استنادا لأحد أسباب عيوب المشروعية اللاحقة بها وعلى الأخص عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها الذي يكشف عن مظاهر الفساد المستشري في مفاصل الجهاز

<sup>1</sup>راجع عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص ص345-359.

<sup>2</sup>خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، بتصرف.

الإداري للدولة، من الغلو في توقيع العقوبات التأديبية، واتخاذ النقل المكاني والنوعي وسيلة للتشفي والانتقام، واستعمال نزع الملكية لغير أغراض المنفعة العامة، وتخطي الأجر والأكفأ في التعيين والترقية بالوظيفة العامة، والمحاباة في شغل وظائف الإدارة العليا، وغير ذلك من صور الفساد الإداري الذي من شأنه أن يزعزع ثقة الجمهور في الإدارة ويؤدي إلى عدم احترام الوظيفة العامة، ولا شك أن الدور الذي يلعبه القضاء الإداري بهذا الخصوص لن يكون فعالاً إلا إذا تحقق لهذا القضاء الاستقلال والتأهيل والتخصص ودعمه بالإمكانات اللازمة لذلك، فضلاً عن إصلاح منظومة التشريعات الإدارية والوظيفية.

**ثالثاً- القضاء الدستوري ومكافحة الفساد:** القضاء الدستوري هو الحامي للشرعية الدستورية في الدولة القانونية عن طريق ممارسته للرقابة على دستورية القوانين، وبهذه المثابة فهو يقوم بدور غير مباشر في مكافحة الفساد من خلال ما يرفعه إليه ذوي الشأن من طعون على دستورية القوانين بناء على واحد أو أكثر من عيوب الشرعية الدستورية، فعلى سبيل المثال يقرر القضاء الدستوري إبطال النصوص التشريعية التي تحصن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لمخالفة هذا التحصين لقواعد الدستور، وبطلان التشريعات المخلة بالحقوق الأساسية أو المبادئ الدستورية العامة، وذلك لتأكيد سيادة القانون في الدولة مما يوفر بيئة مناسبة لمكافحة الفساد التشريعي الذي يعكس حتماً على صور الفساد الأخرى، وهو ما يتطلب أن يكون القضاء الدستوري مستقلاً ومؤهلاً ومتخصصاً ومنصوص عليه في الوثيقة الدستورية نفسها.

**رابعاً- القضاء ومكافحة الفساد الانتخابي:** قد تتفاعل كثير من مؤسسات الجهاز القضائي مع نشاطات الإدارة الانتخابية. فقد تحتاج تلك الإدارة لخدمات الشرطة والادعاء العام للتحقيق في بعض الاتهامات المتعلقة بالجرائم الانتخابية، وكذلك للمثول أمام أية محاكم جنائية أو إدارية في أية قضية تستدعي تدخلها. وقد تخضع المؤسسة الانتخابية، وأعضاؤها وموظفوها، للملاحقة القضائية أو للمقاضاة المدنية، كما ويمكن أن تتعرض سياسات وممارسات المؤسسة الانتخابية الإدارية للطعن بها أمام المحاكم المختصة.

وكما هي الحال بالنسبة للعلاقة مع مؤسسات حل النزاعات الانتخابية، تعتبر مهنية وتعاون الإدارة الانتخابية في تعاملها مع السلطات والمؤسسات القضائية أمراً بالغ الأهمية، بما في ذلك تعاملها

بانفتاح مع تلك المؤسسات، والتحقق من اطلاعها على مختلف فعاليات وأنشطة وقرارات الإدارة الانتخابية، عبر تنظيم اللقاءات الدورية معها، وإرسال كافة المنشورات الصادرة عن الإدارة الانتخابية لتلك المؤسسات، ودعوتها للتفتيش على عملياتها. إلا أنه يجب تنفيذ ذلك بحيث لا يؤثر، ولا يبدو على أنه مؤثراً، في استقلالية قرار أي من الإدارة الانتخابية أو المؤسسات القضائية.

**للتذكير** فقد خصص المؤسس الدستوري الجزائري فصلاً كاملاً هو الفصل الثالث من الباب الثاني للسلطة القضائية. وانطلاقاً من بعض الأحكام الدستورية والقانونية والتنظيمية السارية المفعول<sup>(1)</sup> يمكن القول أن السلطة القضائية لها دور كبير ومسؤولية عظمى في محاربة الفساد، يتضح ذلك أكثر من خلال ما يلي:- استقلالية هذه السلطة "السلطة القضائية" التي تُمارَسُ فيها القانون، والذي يضمنها هو رئيس الجمهورية، - هذه السلطة هي التي تحمي المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهما الأساسية، - هذه السلطة أساسها مبادئ الشرعية والمساواة والكل سواسية أمامها وهي في متناول الجميع وتجسد احترام القانون وتصدر أحكامها باسم الشعب، وعلى كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء، ولا يخضع القاضي إلا للقانون وهو محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته، أو تمس نزاهة حكمه كما يحظر أي تدخل في سير العدالة، بل يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ الأحكام القضائية...

**وللتذكير** أيضاً فإن القضاء الجزائري قد عالج العديد من قضايا الفساد، يمكن استعراض ثلاثة منها، وفقاً لما تناولته بعض الصحف<sup>(2)</sup>، القضية الأولى تتعلق بفضيحة الطريق السيار شرق-غرب، القضية الثانية تخص فضيحة سونطراك البترولية، القضية الثالثة تتعلق بفضيحة رجل الأعمال عبد المومن خليفة.

فعلاً، لقد فتح القضاء الجزائري في السنين القليلة الماضية ثلاثة ملفات فساد خطيرة تورطت فيها شركات جزائرية وأجنبية وتتعلق برشاوى ضخمة، ما تسبب في خسائر قدرت بمليارات الدولارات

<sup>1</sup> لمزيد من التفصيل في هذا الشأن، راجع النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالقضاء والمشار إليها في الهوامش السابقة.

<sup>2</sup> برس جيلالي حجاج رئيس منظمة غير حكومية لمكافحة الفساد، 3 فضائح فساد كبيرة تسيء لفترة بوتليقة، وكالغفرانس برس، بتاريخ 17 أبريل 2015.



للخزينة العامة. وتمثل هذه القضايا الجزء الظاهر من الفساد الذي أهدر مقدرات البلد وأساء كثيرا لسمعة الجزائر قبل الإساءة لحكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة وهو يحيي مرور عام على إعادة انتخابه لولاية رابعة.

لكن مجريات المحاكمة في هذه القضايا لم تعجب بعض المختصين إذ في نظرهم "لا تتم عن إرادة النظام في مكافحة الفساد"، وإنما "رغبته في التخلص من هذه القضايا التي لاحقته منذ سنوات وتسببت له في إزعاج كبير"، كما أوضح ذلك، لوكالة فرانس برس، جيلالي حجاج رئيس منظمة غير حكومية لمكافحة الفساد. حيث بالنسبة إليه، فإن الدليل هو عدم استدعاء الوزراء و"الأشخاص المحميين سياسيا" رغم أنهم متهمون في هذه القضايا.

وكان أول ملف فتحته محكمة الجنايات بسيدي امحمد "الجزائر العاصمة" قضية إنجاز الطريق السيار شرق-غرب على مسافة 1200 كيلومتر. وحوكم في هذه القضية 16 شخصا وسبع شركات أجنبية متهمة ب "الرشوة وتبييض الأموال وتبييد المال العام."

علما بأن إنجاز هذا المشروع قد انطلق في 2006 أي في الولاية الثانية لبوتفليقة على أن ينتهي بعد أربع سنوات وبقيمة أولية فاقت ستة مليارات دولار. وبعد تسع سنوات لم يكتمل المشروع وارتفعت كلفته الى أكثر من أحد عشر مليار دولار بحسب التقديرات الرسمية.

والشركات التي استدعتها محكمة الجنايات المذكورة أعلاه هي "سي ار سي سي" الصينية وكوجال اليابانية و"اس ام" الكندية و"ايسولوكس كارسان" الاسبانية و"بياروتي" الايطالية و"غارافانتاس" السويسرية و"كوبا" البرتغالية.

وسبق أن أرجئت القضية المقررة في نهاية مارس بسبب غياب محامي أحد أبرز المتهمين. ويتعلق الامر بصاحب مكتب استشارات دولي هو مجدوب شاني الذي يحمل جنسيتي الجزائر ولوكسمبورغ. ومجدوب شاني يقبع في السجن منذ خمس سنوات بعد توقيفه من طرف المخابرات الجزائرية التي يقال أنها "اساءت معاملته" بحسب ما أكد أحد محاميه، وليام بوردون، لوكالة فرانس برس، الذي ندد ب"الطابع غير العادل للإجراءات (...)" التي لم تبدأ إلا بعد ثلاثة أسابيع من التوقيف. وهذا غير قانوني في نظره"، مصرأ على أن "الملف فارغ".

أما الملف الثاني الذي فتحتتهذهات المحكمة المشار إليها آنفا فيخص المجموعة البترولية العامة سوناطراك وشركتين اجنبيتين هما "سايبام" الايطالية و"فانكفورك" الالمانية. وتم استدعاء المتهمين للمحاكمة يوم 6 يونيو بطلب من الدفاع الذي ألح على حضور شهود تغيبوا في موعد المحاكمة الأولى بداية شهر مارس.

علما بأن سوناطراك أكبر شركة نفط إفريقية برقم أعمال بلغ 63 مليار دولار في 2013. ومن بين المتهمين مدير سوناطراك ورئيس مجلس إدارتها السابق محمد مزيان واثنان من أبنائه وثمانية مديرين تنفيذيين إضافة إلى ثمانية متهمين آخرين.

ووجهت إليهم عدة تهم منها تكوين جمعية أشرار وتحويل أموال عمومية والرشوة في صفقات مخالفة للقانون تم إبرامها "بالتراضي" مع شركات أجنبية.

وتم اتهام محمد مزيان بتقديم صفقات بقيمة 110 مليارات يورو لشركة "فانكفورك" الجزائر مقابل التنازل عن أسهم في الشركة لولديه. كما تم اتهامه بإعطاء الافضلية للشركة الايطالية "سايبام" فرع العملاق "يني" في صفقة بقيمة 586 مليار دولار من أجل انجاز أنبوب غاز بين الجزائر وإيطاليا. وقد فصلت المحكمة المذكورة سواء في ملف هذه القضية أو في ملف صفقة تجديد بناء لسوناطراك بقيمة 64 مليون يورو، والتي يعتقد أنها تمت بطريقة غير قانونية مع شركة أجنبية. بإدانة المتهمين فيهما. أما في ما يعرف بفضيحة الفساد الثانية لـ "سوناطراك 2" والتي كان أحد المتهمين فيها وزير الطاقة السابق شكيب خليل والذي صدر في حقه أمر دولي بالقبض عليه لكنه ألغي بسبب خطأ في الإجراءات. فإن هذه المحكمة لم تنتظر فيها إلى اليوم على حد معلومتنا.

وعن القضية الثالثة للفساد التي فتحت ملفها محكمة الجنايات بالبلدية (حوالي 50 كلم غرب الجزائر) يوم 4 ايار/مايو، هي قضية مجمع الخليفة وصاحبه عبد المومن رفيق خليفة الموقوف منذ سلمته السلطات البريطانية أواخر 2013. وبعد إفلاس هذا المجمع (بنك وشركة طيران وقناة تلفزيون وغيرها) الذي كان يشغل 20 ألف موظف في الجزائر والخارج، تسبب في خسارة للاقتصاد الجزائري قدرها أحد المحامين بما بين 1,5 و 5 مليارات دولار للدولة وزبائن البنك. علما بأن المحكمة المذكورة أعلاه قد وقد فصلت في ملف هذه القضية بإدانة عبد المومن رفيق خليفة والمتهمين معه فيها.

الفرع الثاني - آفاق السلطة القضائية بالجزائر

مما لا شك فيه أن عملية مكافحة الفساد ليست مجرد حملة ظرفية أو شعارات غوغائية بل هي عملية متواصلة وشاملة تساهم فيها كل قطاعات الدولة، وهي لا تنحصر في الجانب الردعي فقط بل تركز أساسا على الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وعلى وعي المواطن وتجنيد المجتمع في محاربة هذه الآفة من جذورها وفقا للقانون<sup>(1)</sup>.

وعليه لابد من إدراج آليات أكثر فاعلية للوقاية من الفساد ولاسيما من خلال رفع مستوى التنسيق بين مختلف الهيئات ومصالح مكافحة الجرائم المالية والاقتصادية في إطار برنامج رئيس الجمهورية المزكى من طرف الشعب<sup>(2)</sup> ومخطط عمل الحكومة المصادق عليه من قبل البرلمان<sup>(3)</sup>، وعلى الجهات القضائية ألا تكنفي بالكم مثل الفصل في 3405 قضية تتعلق بجرائم الرشوة والاختلاس ومنح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية والفساد بصفة عامة خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2016، على حساب الكيف، بل ينبغي أن تنشط أكثر فألى جانب ضرورة تحريك الدعوى العمومية في جميع قضايا الفساد بشتى أنواعه من قبل نيابات الجمهورية، يجب أن تتصد بالجهات القضائية لكل الوقائع التي تشكل جرائم فساد، وتفصل فيها بالحزم والصرامة اللذين يستوجبهما القانون في مثل هذه الجرائم الخطيرة إن على الاقتصاد أو المجتمع أو الدولة.

كما ينبغي تعزيز الترتيبات القانونية والتنظيمية ذات العلاقة بالشفافية والنزاهة في ميادين الحياة العمومية وتلك المتعلقة بتنافي المصالح نقاديا لأي تلوّث للمهمة العمومية المسندة لكل مسؤول أو موظف أو منتخب وإيلاء العناية الخاصة لتفعيل القانون الخاص بالتصريح بالممتلكات تجسيدا للعمل الرقابي بغية أخلقة الحياة العامة وتطهير مؤسسات الدولة من كل الشوائب أو كسب غير

<sup>1</sup>مقتطف من تصريح وزير العدل حافظ الأختام لجريدة الخبر الصادرة بتاريخ 13 جويلية 2017.

<sup>2</sup>البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية 2014-2019 الذي صادق عليه الشعب "بالطرق الاعتيادية المعروفة لدى الجزائريين" في أبريل سنة 2014.

<sup>3</sup>مخطط عمل الحكومة الخاص بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية الذي قدمه الوزير الأول أمام البرلمان وصادق عليه هذا الأخير "أيضا بنفس الطرق المشار إليها" في جوان سنة 2014.

وعلى أية حال هذا الموضوع تناولناه في الفقرات السابقة عند حديثنا عن السلطة التنفيذية ودورها في الوقاية من الفساد ومكافحته وذلك من خلال الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الدراسة.

مشروع بما يضرب بمصادقية هذه المؤسسات أمام المجتمع ويكرس استئصال ظاهرة انهيار القيم التي يرتكز عليها المجتمع. مع دعوة القضاة إلى تجسيد مقولة "القضاء ملاذ المظلومين بحيث لا يطمع فيه قوي ولا ييأس منه ضعيف"، فالإصلاحات التي بادر بها الرئيس بوتفليقة سمحت لجهاز القضاء بالتعامل بحزم وجدية مع مختلف الجرائم خصوصا المتعلقة منها بالفساد والمستهدفة للاقتصاد الوطني أو تتسلل إلى دواليبه بهدف الأضرار به وتحقيق الكسب غير المشروع باستغلال المال العام، مع التأكيد، من جديد، بأن عملية مكافحة الفاسد ليست حملة ظرفية أو شعارات غوغائية بل هي عملية شاملة ومستمرة. ولعل الأشواط التي قطعها جهاز العدالة في إطار الإصلاحات المختلفة التي عرفها، وكذا الحركات الجزئية التي يقوم بها الرئيس- من حين إلى آخر- تعد إضافة إيجابية تسمح بالاستفادة من الطاقات البشرية الموجودة وخاصة الطاقات النسوية كما تمنح الفرص للجميع وبقا لما جاء به الدستور الجديد خاصة في هذا الجانب حرصا على التقدم بالقطاع إلى مصاف الدول المتطورة لاسيما من خلال إشراك كل أفراد المجتمع. وإذا كان قطاع العدالة يسير بخطى حثيثة نحو التقدم ويتجاوب مع المأموريات الملقة على عاتقه لتحقيق تطور الدولة الجزائرية وما تنشده من استقرار وفاعلية في كنف احترام حقوق الإنسان وضمان حرياته ومكتسباته الأساسية، فإن الفساد ورم خبيث متجذر وتفرعت أغصانه، التقليل لا يكفي وقد يتبعه التنظيم للقضاء على الفساد، يجب اقتلاع أورامه بجذورها نهائيا مع التعقيم بكل المطهرات بما في ذلك الكي ومنذ الاستقلال... محاربة الفساد أو مقاومته أصعب ما يتعرض له خليفة الله في لأرض. ويكاد أن يكون هذا مستحيلا لولا إرادة الله التي وسعت كل شيء. وتبقى إرادة الإنسان ناقصة مهما بلغ من سلطان.

### الفرع الثالث- آراء حول دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد:

يقول أحد المهتمين (1): "ليس بالضرورة أن نكون ضليعين في الشؤون القضائية أو القانونية حتى نصدر أحكاما قيمية في موضوع الفساد، خاصة أن ما يهمنا منه مثلما يهم جميع الجزائريين في اعتقادنا، هو الشؤون الحقوقية التي تعنى بقضايا الناس وتحقيق ومتابعة متطلبات الأمن والرخاء لهم، وواحدة من مسببات الاستقرار والرفاه في أي مجتمع، خلوه من الفساد بأنواعه المختلفة "السياسية

1: -صادق الأزرق، الفساد ودور السلطات الثلاث في دهره، مقالة منشورة في مواقع التواصل الاجتماعي يوم الأحد 05-07-2015. -الشروق ليوم 5 نوفمبر 2017. -الشروق ليوم 5 نوفمبر 2017.

والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، المالية والإدارية، الأخلاقية والدينية؛ ذلك الوباء الذي أدى ويؤدي إلى الكوارث المتواصلة معنا ليلاً ونهاراً من دون أي بارقة أمل للفاكك منها.

وإزاء المطالبات المتتالية بقطع دابر الفساد وحسم الملفات التي يجري التحقيق فيها، وتلك التي توضحت نتائجها ولم يتخذ في أكثرها أي إجراء بتطبيق العقوبات في حق مرتكبيها، ومع المطالبة بمنع سفر المتهمين بالفساد، فان قضاة جزائريين المحوا إلى أن قرارات منع السفر في حق المتهمين "جوازية" وتتخذ بعد صدور أوامر إلقاء القبض، وعزوا استمرار بعضها إلى الخشية من هرب المتهم مستفيداً من قرار الإفراج بكفالة الذي قد يصدر في حقه، وأشاروا إلى أن هذا الأجراء ساعد في القبض على العديد من المطلوبين لاسيما المتورطين في ملفات الاختلاس.

ويقول آخر إذا كان منع السفر قد افلح في تحقيق نتائج مرجوة على صعيد القبض على المفسدين والفاستين بحسب ما يصرح به القضاة، وإذا كانت العبرة بالنتائج، فلماذا نضع العصي في طريق تنفيذه بالتلميح إلى أن قرارات منع السفر اختيارية وأنها لاحقة لصدور الحكم؛ إذ من المعلوم أن الدول التي تسعى إلى وضع معالجات حقيقية لهرب المسؤولين الذين تثار حولهم الشبهات تمنع سفرهم فوراً بمجرد حتى ظهور أخبارهم لدى الرأي العام، مثلما حدث في مصر إبان انتشار الدعوات لتقديم المسؤولين عن إطلاق النار على المتظاهرين إلى القضاء، ما أدى إلى إصدار قائمة بأسماء الممنوعين من السفر منهم، ومثل ذلك تفعل جميع الدول التي تحترم نفسها، إذ ما الضير في أن ينتظر المتهم ويمنع نفسه من السياحة لبعض الوقت لحين الفراغ من إجراءات النظر في القضية وصدور الحكم، ثم يتمتع بسفره أنى شاء إذا صدر قرار ببراءته وإذا كانت صفحته بيضاء؛ أما إذا كان مصراً على السفر قبل ذلك فهو أمر مريب لاسيما إذا ما علمنا أن كثيراً من المسؤولين في الجزائر قد امنوا أوضاع سكنهم في الدول الأخرى التي تكفل لهم التهرب من العقاب،

إذ اشتروا بيوتاً وشققاً في بلدان أخرى تؤويهم بعيداً عن مطالب القضاء، كما أن لكثير منهم امتيازات خاصة في البلدان التي يرحلون إليها بفعل حملهم لجنسياتها، تمنع من مساءلتهم إذا تحججوا بذلك.

الغريب، أن رجال القضاء الجزائري يعرفون بالنتائج الخطيرة المترتبة على بقاء حق السفر للمتهم، فحذروا من هرب المتهم مستفيداً من فقرات قانونية منها إطلاق السراح بكفالة، فلماذا لا يحرك القضاء ذلك ويربط المتهم بالبقاء ما دامت القضية معروضة عليه خصوصاً أن الجميع يعلم المدى

الذي وصل إليه الفساد في الجزائر الذي يستوجب المعالجة العاجلة لأنه السبب المباشر لجميع كوارثنا.

وبملاحظة تجارب بعض الدول التي حدثت فيها أمور مشابهة لنا، يمكن لنا أن نتبين الإجراءات القاطعة في مكافحة الفساد والمفسدين ففي روسيا بعد انهيار الاتحاد السوفيتي انتشر الفساد بصورة هائلة، إلى الحد الذي ظهرت مافيات تتعامل مع أطباء ومستشفيات تقوم بقطع الطريق على الناس في الشوارع وسرقة أعضاء من أجسادهم؛ غير أن الوضع الذي أعقب مجيء القيادة الروسية الحالية المتمثلة بالرئيس الروسي بوتين ورئيس الوزراء ميديديف سرعان ما وضع حداً لذلك، وأعاد إلى روسيا كرامتها ومجدها، إلى الحد الذي بات العالم بأجمعه يحترمها ورئيسها ويشير لهما بالبنان، وغدت روسيا من جديد لاعباً رئيساً في الأحداث العالمية.

ما يهمنا نحن هو المثل الذي يجب أن نتخذه عبرة والتعمن في السؤال الذي يطرح نفسه هنا؛ كيف تغلبت روسيا على جراحاتها وكيف توصلت في وقت قصير في عمر الزمن إلى معالجة أبرز مشكلة أرقت الشعب الروسي إثر انهيار الاتحاد السوفيتي ونعني بذلك الفساد؟

لقد شرع في ظل القيادة الروسية الجديدة من ضمن ما شرع، القانون الذي يمنع على المسؤولين والموظفين الكبار في الدولة وأعضاء مجلس الدوما ومجلس الاتحاد ومسؤولين آخرين، حيازة حسابات مصرفية وودائع وأصول خارج البلاد؛ وأقرت الدوما الروسية "البرلمان" القانون ونفذ بحزم، أما الذين لم يتخذوا الإجراءات الضرورية لاحترام هذا القانون فقد تعين عليهم أن يستقيلوا أو يقالوا من وظائفهم، واستقال عدد من المسؤولين منهم نائب وزير الاتصالات بسبب حيازة زوجته حساباً مصرفياً في الغرب، وقد بوشر على الفور باتخاذ الإجراءات الفورية ضد أولئك الذين يحتازون الأموال ويسافرون للتمتع بها على حساب الكادحين بحسب تعبير القضاء الروسي، وجرى منع المشبوهين من السفر، وقال كيريل كabanوف رئيس لجنة مكافحة الفساد في روسيا تعليقا على هذا القرار، أن "الناس الذين يولون أهمية أكبر لرفاهيتهم في البلدان الغربية هم الأكثر تهديدا للدولة، وهم يشكلون في غالبيتهم تهديداً لسلطة الرئيس".

أما الرئيس الروسي بوتين فصرح انه "لا يجوز أن يكون هناك مسؤولون لهم حصانة في هذا المجال وانه لا يوجد حالياً في روسيا من لا يمكن المساس بهم في إطار قضايا الفساد"، مردفاً "لن تسمح أي دولة تحترم نفسها بأن يستعمل المال الأجنبي داخل البلاد في الصراع السياسي".

ومن المهم ملاحظة أنه في استطلاعات رأي الروس بشأن السبب الفاعل الذي لجم الفساد في روسيا، التي أجراها "مركز بحوث الرأي العام لعموم روسيا"، فإن معظم الشعب الروسي يعتقد أن كلاً من الرئيس ووسائل الإعلام ووكالات إنفاذ القانون أسهموا في حملة مكافحة الفساد. فمتى تنجح سلطاتنا التشريعية والتنفيذية والقضائية في مقاضاة الفاسدين والمفسدين وإنزال العقوبات الملائمة بهم وتخليص الناس من شرورهم كي يسلك البلد طريقه القويم!؟

ويقول آخر أيضا، في تعليقه على ما قام به ولي عهد المملكة العربية السعودية بخصوص اعتقال أمراء ووزراء بتهمة الفساد (1)، "بن سلمان يحارب الفساد على مستوى البارونات. عندنا القانون لا يطبق على الأقوياء. السعودية ستصبح قوة اقليمية حقيقية بعد التخلص من الفساد والوهابية. هل الرئيس بوتفليقة له الجرأة أن يفعل ذلك بالأثرىاء الجزائريين الذين يتهربون من دفع الضرائب؟ منذ مدة لدي انطباع أن البلدان الأخرى (حتى الديكتاتورية) تفعل كل ما بوسعها لكي تتقدم والجزائر تفعل كل ما بوسعها لكي تتخلف. روسيا، تركيا، ماليزيا، إيران، أندونيسيا، باكستان، الإمارات، قطر، الكويت..

كلها بلدان إسلامية أحرزت تقدما ملحوظا. أنا حزين على تخلف وطني الجزائر....

رغم أنني لا أوافق على كل السياسة الخارجية للدولة السعودية إلا أنني أرفع لهم القبعة على السياسة الداخلية الرشيدة لاسيما في محاربة الفساد. والسؤال: متى يحدث مثل ذلك عندنا وتظهر صور وأسماء الفاسدين واللصوص؟ اللهم أرنا الحق في الظالمين والسارقين...العاقبة لنا، متى يتم اعتقال رؤوس الفساد عندنا وهم يعلمون أننا نعرفهم جيدا أصحاب الصفقات المشبوهة والرشاوى بالمليارات والذين يقدمون المشاريع للمرقين العقاريين مقابل أموال طائلة وهم يعرفون أنفسهم من وزراء وولاة والذين يستولون على أملاك ليست لهم والمدراء ومثلهم كثيرون وإلا كيف وصلت الجزائر إلى هذا النفق المظلم ومن أوصلها إلى حافة الإفلاس البترول لا والله إنه الفساد وسرقة أموال الشعب أقول شيء واحد فقط ألا تتضرون إلى المرأة كل يوم وكم عمركم وما ذا بقي من العمر. لنا الله هو ناصرنا.

معلوم أن الدستور الجزائري قد نص على هيئات ومؤسسات دستورية أخرى من واجبها مكافحة الفساد، ويمكن أن نذكر منها- على سبيل المثال لا الحصر- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (2).

ومن خلال ما سبق يمكن إبراز بعض الثغرات الملاحظة والنقاط المسجلة بخصوصها فيما

يلي:

1- القطب الجزائري المالي الذي يريد هذا المشروع استحداثه يثير عدة إشكالات سواء من حيث إنشائه (هل هو ذي صلة بقواعد إنشاء الهيئات القضائية طبقا للمادة 140 / 6 من الدستور الحالي؟ (1) أم بالتنظيم القضائي والقانون الأساسي للقضاء كما هو منصوص عليه في المادة 141 / 6 من ذات

<sup>1</sup>راجع: -صادق الأزرقى، المرجع السابق.

<sup>2</sup>لمزيد من التفصيل في موضوع الإطار الدستوري للسلطة القضائية، راجع المواد 156-177 وغيرها من الفصل الثالث، الباب الثاني والمادة 181 والمادتان 202 و203 وغيرها من الفصل الأول، الباب الثالث من التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016.



الدستور؟<sup>(2)</sup> وفي هذه الحالة الأخيرة يجب أن تكون أداة إنشائه قانونا عضويا لا قانونا عاديا) أو من حيث طبيعته المركبة (جهاز بحث وتحري ومتابعة وتحقيق وكذلك جهاز قضائي!) وصلحياته المختلطة (معاينة الجرائم والتحقيق بشأنها والفصل فيها!) وهو بذلك يكون قد نصب نفسه خصما وحكما في الوقت ذاته! فأين الفصل بين السلطات المذكور في دستورنا؟<sup>(3)</sup>.

أومن حيث اختصاصه بنوعيه الإقليمي (كل ربوع الوطن دون الشعور بأن ذلك فيه تداخل في الاختصاص بينه وبين المحاكم الأربع ذات الاختصاص الموسع الذي أقره لها قانون الإجراءات الجزائية المعدل!<sup>(4)</sup> والموضوعي (هل سيكتفي بالفصل في الجرائم المالية شديدة التعقيد أم سيتجاوزها إلى الجرائم الأخرى التي أسند الفصل فيها للمحاكم ذات الاختصاص الموسع؟) أو من حيث علاقته مع هذه المحاكم ومثيلاتها أو مع ضباط الشرطة القضائية لمكان وقوع الجريمة لاسيما في الاختصاص بنوعيه الإقليمي والموضوعي؟...

2- غياب كلي للعقوبات الواجب ترتيبها على الجرائم التي سيختص بها القطب المالي الجزائي المراد استحداثه بموجب مشروع تعديل قانون مكافحة الفساد والوقاية منه كبديل للديوان المركزي لقمع الفساد، فضلا عن ضحالة العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.

3- موقف المشرع الجزائري من جرائم الفساد صار يحتمل أمرين:

الأول- إما أنه قد حاول استحداث صنف آخر من هذه الجرائم<sup>(5)</sup>. لتضاف إلى تلك الجملة الطويلة والعريضة من الجرائم التي تختص بها المحاكم ذات الاختصاص الموسع<sup>(6)</sup>.

### الثاني:

وإما أنه قد حاول شرح هذا الصنف الأخير من الجرائم المسند للجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع بالصنف الأول من الجرائم المسند للقطب الجزائي المالي أو العكس!؟.

<sup>1</sup>التعديل الدستوري الحالي الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 / 2016.

<sup>2</sup>التعديل الدستوري الحالي المذكور أعلاه.

<sup>3</sup>لقد ورد ذكر هذا المبدأ لاسيما في الديباجة وفي المادة 15 من التعديل الدستوري الحالي، مرجع سابق.

<sup>4</sup>الأمر رقم 66-155، مرجع سابق.

<sup>5</sup>راجع في هذا الخصوص لاسيما المواد 24 مكرر، 24 مكرر 1، 24 مكرر 2 وغيرها من مشروع القانون الذي قدمته الحكومة أمام البرلمان قصد تعديل وتنقيح القانون رقم 16-01 المذكور أعلاه والذي لا يزال قابعا في مجلس الأمة.

<sup>6</sup>راجع في هذا الشأن الأمر رقم 66-155 المشار إليه آنفا.

وقد يتضح الأمران معا بإجراء مقارنة بسيطة بين الجرائم التي تختص بها المحاكم ذات الاختصاص الموسع والجرائم التي يختص بها القطب المراد إنشاؤه، وهو ما سنقوم به مستقبلا إن شاء الله.

4- إلغاء المرسوم الرئاسي القاضي بإقصاء بعض الفئات التقليدية والمحكمة للشرطة القضائية "ضباط وضباط الصف التابعين للأمن العسكري" من ميدان قمع جرائم الفساد لكونه يتعارض تماما مع ق. إ. ج مع إضافة فئات أخرى مثل فئة رجال الجمارك لضباط الشرطة القضائية مراعاة لدورهم في حماية الاقتصاد الوطني لاسيما من تضخيم الفواتير والتحويلات غير الشرعية للعملة وتزوير التصريحات الجمركية والمساهمة في الوقاية من الفساد ومكافحته...، نقول هذا خاصة وأن الشرطة القضائية تدعمت بفئة المفتشين الرئيسيين للضرائب وستتقدم لاحقا بفئات أخرى "ضباط الحماية المدنية" والذين ستمنح لهم بعض صلاحيات ضباط الشرطة القضائية، فيما يخص حماية المنشآت العامة من الحرائق والقرصنة.

5- ولاشك أن الجزائر، من خلال هذا المشروع، أرادت التكيف مع مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي انضمت إليها وصادقت عليها منذ أربعة عشر سنة<sup>(1)</sup> وهذا شيء إيجابي في كثير من أجزائه.

---

<sup>1</sup> اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 المرجع السابق.

خاتمة

### خاتمة:

ككل خاتمة لأي عمل أكاديمي أو بحث علمي فإن خاتمة هذه الرسالة تضمنت كل ما تم التوصل إليه من النتائج والتوصيات التي يمكن استعراضها بالشكل التالي:

### النتائج:

من بين النتائج التي توصلنا إليها في هذه الدراسة يمكن ذكر ما يلي:

- انهيار القيم الأخلاقية وضعف الوازع الديني وتلاشي الضمير المهني لدى بعض المسؤولين خصوصا ومعظم أفراد الشعب عموما، والأخلاق هي الأساس في كل شيء وكما قال الشاعر: "إنما الأمم الأخلاق ما بقيت فإن هم ذهبت أخلاقهم ذهبوا".
- التمايز الطبقي وقلة بل انعدام المساواة، والعدالة الاجتماعية والإنصاف بين المواطنين في الحقوق والواجبات والعدل أساس القضاء وفقا لمادة 158 من الدستور، بل أساس الملك برمته.
- قصور النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمكافحة الفساد وعدم جدوى العقوبات المقررة في هذا الشأن، حيث أن أقصى عقوبة لأخطر جريمة من جرائم الفساد هي عشرين سنة حبس مع غرامة لا تفوق مليوني دينار هذا إن توافرت فيها ظروف التشديد؟.
- غياب وانعدام الشفافية في التسيير الاقتصادي والمالي والجبائي "الضريبي والجمركي" والإداري والتجاري وإبرام الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العمومي بصفة خاصة وفي تسيير الشؤون العمومية إجمالا.
- تهميش المؤسسات الرقابية "مجلس المحاسبة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لقمع الفساد، المفتشية العامة للمالية، خلية معالجة الاستعلام المالي، المديرية العامة للجمارك والضرائب..."، وتحييد دورها فضلا عن انعدام أي تنسيق أو تعاون أو تكامل سواء فيما بينها أو بين السلطات الثلاث ذاتها.
- ضعف آليات ونظم الرقابة والمساءلة القبلية والبعديّة وضحالة دورها.

## خاتمة

- هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات بل وعلى كافة المؤسسات والهيئات الرقابية وغير الرقابية الدستورية وغير الدستورية.

- غياب أي دور للنخبة والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين في مكافحة الفساد سواء في التبليغ عنه أو المساهمة في التقليل من حدته لاسيما وأن النصوص القانونية الدولية والوطنية تنص على ذلك.

هذه هي النتائج بصفة عامة، أما النتائج المتعلقة بدور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد بصفة خاصة فهي كالتالي:

### أولاً- بالنسبة للسلطة التنفيذية

وجدناها محتكرة من طرف رئيس الجمهورية الذي قيد مختلف المؤسسات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد التابعة لهذه السلطة عن طرق احتكاره لسلطة التعيين وإنهاء المهام فيها، فضلا عن كونه هو من يرخص أو يمنع أي تدخل لها في مكافحة الفساد سواء عبر التقارير الدورية التي ترفعها إليه، أو من خلال تقديره المطلق لإحالة أو عدم إحالة الملفات ذات الطابع الجزائي على النيابة بواسطة وزير العدل الذي هو عضو ضمن السلطة التنفيذية.

### ثانياً- بالنسبة للسلطة التشريعية

اكتشفنا أن دورها جد هزيل أو يكان يكون منعدما في مجال مكافحة الفساد، فلا هي قامت بدورها التشريعي كما يجب ولا هي قامت بدورها الرقابي كما ينبغي.

**فالتشريع كله-** بما في ذلك قوانين مكافحة الفساد، التهريب، النقد والقرض، حركة رؤوس الاموال من وإلى الخارج، الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام- كان من انتاج السلطة التنفيذية سواء عن طريق الأوامر (بموجب المادة 142 من الدستور. أو عن طريق مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول بموجب المادة 136 من د)، أو عن طريق السلطة التنظيمية والمراسيم الرئاسية والتنفيذية بموجب المواد 143، 91 و 99 من د.

**أما الرقابة** فذاك إشكال آخر إذ أن كل آليات الرقابة البرلمانية التي منحها الدستور لهذه السلطة لا يترتب عنها أي أثر سياسي أو نحوه مثل استقالة وزير أو الحكومة برمتها (باستثناء ملتصق الرقابة

## خاتمة

المتعلق ببيان السياسة العامة (م 98 من. د) وكذا منح الثقة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة (م 95 من. د). علما أن هذين الاستثنائين يبقيان مجرد طرح دستوري نظري لا أكثر والواقع يؤكد ذلك).

هذا فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الوطني، أما مجلس الأمة فلا يكاد يذكر له أثر حتى في ممارسة بعض الصلاحيات المسندة له على خلاف "م. ش. و" الذي بادر بإنشاء ثلاث لجان تحقيق برلمانية (الأولى خاصة بقضية 26 مليار، والثانية متعلقة بالغرفة الوطنية للصناعة والتجارة، والثالثة خاصة بالانتخابات المحلية) وإن لم تقضي إلى أي نتيجة.

### ثالثا - بالنسبة لسلطة القضائية

- تقييد أعضاء النيابة العامة ورجال الشرطة القضائية ومن في حكمهم بقيود وأغلال "قانونية" واستبعاد آخرين "الأمن العسكري تحديا" لاسيما في شأن معاينة جرائم الفساد وتحريك وممارسة الدعوى العمومية، حيث لا يمكنهم ذلك إلا برفع شكوى رسمية من طرف مجلس إدارة المؤسسة المعنية بحجة رفع التجريم عن فعل التسيير وتحريك المبادرات إلخ.

- كثرة الحصانات البرلمانية (م 126 إلى 128 من. د)، والامتيازات الدبلوماسية والقضائية (م 185 من. د) والقانونية (م 573 ق. إ. ج) فضلا عن الحصانة الرئاسية والحكومية (م 177 من. د) والتي تمس بمبدأ المساواة أمام القضاء (م 158 من. د) وتعيق السير الحسن للعدالة.

- هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة القضائية لاسيما ترؤسه المجلس الأعلى للقضاء وتحديد المسار المهني والسلم الوظيفي للقضاة من حيث تعيينهم، ترقيتهم، نقلهم وإنهاء مهامهم (م 173 و 174 من. د) وضمانه استقلال القضاء (م 156 من. د) وكذا ممارسته حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها (م 175، 91 فقرة 7 من. د).

- إسناد مهمة محاربة الفساد فقط للأقطاب القضائية الأربع وبشكل خاص للقطب الجزائي بمحكمة سيدي امحمد، ومن شأن ذلك تهميش محاكم الجنايات بل ومحاكم الجناح الأخرى على المستوى الوطني.

هذا فيما يتعلق بالقضاء العادي عموما والأقطاب القضائية الأربع خصوصا والقطب الجزائي بمحكمة سيدي امحمد بشكل أخص في متابعة رموز الفساد بفضل مرافقة الجيش الوطني الشعبي

## خاتمة

واسترجاع هذا الأخير مصالح الشرطة القضائية للأمن العسكري التي تم إلحاقها برئاسة الجمهورية في وقت سابق، أما القضاء الإداري "مجلس الدولة والمحاكم الإدارية" فلا يكاد يذكر له أثر حتى في ممارسة بعض الصلاحيات المسندة له على خلاف "القطب القضائي بسيدي امحمد" الذي بادر بملاحقة وإدانة العديد من كبار الدولة "وزيرين أولين، وزراء، ولاية، العشرات من الإطارات السامية، مديرين عامين مديرين مركزيين" والعديد من البرلمانيين وأصحاب الأموال ورجال الأعمال القابعين حالياً في سجن الحراش وهناك من مثل هؤلاء وهؤلاء إما في الحبس المؤقت أو في انتظار رفع الحصانة عنه قصد المتابعة والمحاكمة".

### التوصيات:

على ضوء النتائج السابقة يمكن تقديم جملة من التوصيات من أبرزها:

- إيلاء العناية اللازمة للقيم الأخلاقية وإحياء الوازع الديني وإيقاظ الضمير المهني لدى كافة أفراد الشعب عموماً والمسؤولين خصوصاً.
- إزالة كل مظاهر التمييز وتحقيق المساواة، والعدالة الاجتماعية والإنصاف بين المواطنين في الحقوق والواجبات.
- مراجعة كافة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته وذلك بتشديد العقوبات المقررة في هذا الشأن.
- تكريس الشفافية في التسيير الاقتصادي والمالي والجبائي "الضريبي والجمركي" والإداري والتجاري وإبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي بصفة خاصة وفي تسيير الشؤون العمومية إجمالاً.
- تفعيل المؤسسات الرقابية "مجلس المحاسبة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لقمع الفساد، المفتشية العامة للمالية، خلية معالجة الاستعلام المالي، المديرية العامة للجمارك والضرائب..."، وتعزيز دورها فضلاً عن أعمال التنسيق والتعاون والتكامل سواء فيما بينها أو بين السلطات الثلاث ذاتها.

## خاتمة

- تكريس مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث والتوازن في الصلاحيات، والحد من هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات، بل وعلى كافة المؤسسات والهيئات الرقابية وغير الرقابية الدستورية وغير الدستورية.

- إعادة الاعتبار للنخب والأحزاب والمساجد ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين وتفعيل دورهم في مكافحة الفساد سواء بالتبليغ عنه أو المساهمة في التقليل من حدته.

- وجوب تحلي السلطة السياسية عموماً والسلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) خصوصاً بالجدية الحقيقية والمتابعة الدائمة والمستمرة لشؤون مكافحة جرائم الفساد على كافة المستويات والأصعدة، مع ضرورة تحقيق العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين أكانوا موظفين أو عاملين، وتوفير الأجواء المناسبة والظروف الملائمة لممارسة كل الحقوق والحريات الفردية والجماعية من نقد ديني وثقافي واجتماعي واقتصادي وسياسي وصحافي وغير ذلك من حريات التعبير والرأي قصد ممارسة الأدوار الرقابية اللازمة لكشف وفضح كافة مواطن الفساد لاسيما من خلال الاتصال سواء بالسلطات الثلاث المذكورة آنفاً أو بالأجهزة والهيئات والمؤسسات الرقابية "الحديثة والتقليدية" (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لقمع الفساد، مجلس المحاسبة، درك، شرطة، جمارك، ضرائب، أملاك دولة، ...) والتي ينبغي أن تعمل في إطار ضوابط شرعية صارمة "دستورية وقانونية وتنظيمية"، مراعية في كل ذلك مبادئ الفصل المرن بين السلطات، حياد الإدارات، قرينة البراءة، استقلالية القضاء مع توفير البيئة المناسبة للقضاء بما يضمن فعلاً استقلالهم وحيادهم. بالإضافة إلى فرض الرقابة الفعالة والدائمة على الموظفين والعمال، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وتطبيق مبدأ التَّوَاب والعقاب وفقاً لطبيعة وجنس العمل، ومحاسبة الجميع تطبيقاً لمبدأ من أين لك هذا، ولكن قبل ذلك وبعده يجب تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للموظفين والعمال والمواطنين، والسهر على التوزيع العادل والمنصف للمداخيل والثروات.

هذه هي التوصيات بصفة عامة أما التوصيات المتعلقة بدور السلطات الثلاث في مكافحة الفساد بصفة خاصة فهي كالتالي:



### أولاً- بالنسبة للسلطة التنفيذية

- التجسيد الفعلي للثنائية أو الازدواجية الحقيقية على مستوى السلطة التنفيذية، وقد يتم ذلك من خلال العودة دستوريا إلى منصب رئيس الحكومة،
- ضرورة إزالة الاحتكار الذي يمارسه رئيس الجمهورية على مختلف المؤسسات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد، كمجلس المحاسبة مثلا، من حيث التعيين وإنهاء المهام فيها،
- رفع الوصاية التي يمارسها رئيس الجمهورية والوزراء فيما يتعلق بالتدخل في مهام وصلاحيات الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد، كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد والديوان المركزي لقمع الفساد،
- منع وزير العدل من استخدام سلطته في تقدير إحالة أو عدم إحالة الملفات ذات الطابع الجزائي على النيابة، ورفع هيمنته على هذه الأخيرة بنحو يمكنها من ممارسة مهامها بكل حرية واستقلالية.

### ثانياً- بالنسبة للسلطة التشريعية

- تفعيل الدور الاصلي والطبيعي للسلطة التشريعية لاسيما في مجالي التشريع والرقابة، وذلك عبر تعديل القانون العضوي رقم 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لاسيما في مواد 15، 16، 17، 20، 21، 85، ومواده من 88 إلى 99 لأنها تتعارض، جملة وتفصيلا، مع مبدأ الفصل بين السلطات المكرس في المادة 15 من الدستور، بل وإقرارها، بكل صراحة ووضوح، تدخل السلطة التنفيذية في المهام والصلاحيات الأصلية المقررة للبرلمان لاسيما بموجب المادة 112 د، فهي تؤكد تماما ما منحتة المادتان 138 و 139 د. على النحو المذكور أعلاه!

- وضع شروط ومعايير للمترشحين لهذه السلطة، وذلك من خلال تعديل القانونين العضويين للانتخابات والأحزاب السياسية، بشكل يتم فيه الفصل بين السياسة والمال،
- إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تنظم العملية الانتخابية بشكل يضمن شفافيته ونزاهتها ويعيد الهيبة والاعتبار لهذه السلطة، وذلك أيضا من خلال تعديل القانونين العضويين المذكورين أعلاه،

## خاتمة

- إعادة النظر في المادتين 138 و 139 من الدستور لأنهما تتعارضان جملة وتفصيلا مع مبدأ الفصل بين السلطات المكرس في المادة 15 من ذات الدستور، بل وتقران، صراحة، تدخل السلطة التنفيذية في المهام والصلاحيات الأصيلة المقررة للبرلمان،

- تعديل المادتين 187 و 188 د، بنحو ينبغي أن تنص، معه وفي مجملها، على ضرورة تخفيض عدد البرلمانين (من 50 إلى 20 بالنسبة لنواب "م.ش.و" ومن 30 إلى 20 بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة) وتبسيط الإجراءات والتدابير الواجب عليهم اتباعها بشأن إخطار المجلس الدستوري، وتعميم ذلك على كل المبادرات التشريعية دون استثناء،

- تعديل قوانين:- التصريح بالامتلاكات لاسيما في جانبه الردعي، -القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، -وكذا النظام الداخلي لكل من "م.ش.و" ومجلس الأمة، وكل نص آخر ذي علاقة بهذا الموضوع إن من قريب أو بعيد سدا لأي ثغرة ودرءا لأي خلل في هذا الصدد.

هذا فيما يتعلق بالبرلمان عموما أما مجلس الأمة فلا بد أن تمنح له نفس الصلاحيات التشريعية والرقابية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني تكريسا لمبدأ الثنائية البرلمانية المنصوص عليها في 112 من الدستور أو الاستغناء عنه كلية في التعديل الدستوري المرتقب.

### ثالثا- بالنسبة لسلطة القضائية

- رفع كافة القيود المفروضة على أعضاء النيابة العامة ورجال الشرطة القضائية ومن في حكمهم لاسيما في شأن معاينة جرائم الفساد وتحريك وممارسة الدعوى العمومية طبقا للقانون، وذلك من خلال تعديل قوانين:- الإجراءات الجزائية، -الوقاية من الفساد ومكافحته، -التصريح بالامتلاكات لاسيما في جانبه الردعي، -القانون العضوي الخاص بالتقسيم والتنظيم القضائي وكل النصوص القانونية، التشريعية والتنظيمية ذات العلاقة بالأقطاب القضائية ذات الاختصاص الموسع والمحاكم العسكرية ومحاكم الجنايات.

- حصر الحصانات البرلمانية والامتيازات الدبلوماسية والقضائية والقانونية في أضيق الحدود بما يتيح سهولة متابعة كافة المتورطين في جرائم الفساد دون تمييز تحقيقا لمبدأ المساواة أمام القضاء. وذلك بتعديل المواد 126-128 و 177 و 185 من الدستور والمادة 573 من قانون الإجراءات الجزائية.

## خاتمة

- إسناد مهمة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لقاضٍ منتخب من طرف نظرائه.
  - إسناد مهمة تحديد المسار المهني والسلم الوظيفي للقضاة من حيث تعيينهم، ترقيةهم، نقلهم وإنهاء مهامهم للمجلس الأعلى للقضاء بدلاً عن رئيس الجمهورية أو وزير العدل.
  - جعل ممارسة حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها من مهام المجلس الأعلى للقضاء وحده دون سواه.
  - تمكين كل الجهات القضائية على اختلاف درجاتها من النظر في جرائم الفساد وعدم حصرها فقط في الأقطاب القضائية، تكريماً لمبدأ الأزواجية القضائية المنصوص عليها في 171 من الدستور وتقريباً لمرفق القضاء للمتقاضين.
- أخيراً، لا بد أن أقول بأن كل ما أبديناه من آراء أو قدمناه من نتائج وتوصيات لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يقلل لا من شأن الجهود الجبارة التي تبذلها السلطات والهيئات والمؤسسات المختصة وبعض جمعيات ومنظمات المجتمع المدني، ولا من شأن المحاولات التي قام بها المبادرون بالنصوص القانونية التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ولا من قيمة هذه النصوص ذاتها، كونها إما قوانين جديدة وإما قوانين معدلة ومتممة لتنسجم مع النسق العام والسياق الشامل للاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها أو صادقت عليها الجزائر في هذا الإطار، فهي لا تثري فقط نظامنا القانوني الجزائري وحده فحسب، وإنما تدعم منظومتنا القانونية برمتها، وما المحاسن والإيجابيات الكثيرة التي انطوت عليها إلا دليل قاطع وبرهان ساطع على ذلك، أما بخصوص بعض النقائص أو الهفوات الواردة في هذه النصوص فلم نكن لنشير إليها لولى هدفنا النبيل من وراء هذا البحث كله، والمتمثل أساساً بتقديم مساهمة، ولو متواضعة، لاستدراك وإصلاح ما يمكن استدراكه وإصلاحه "الوقاية من الفساد ومكافحته" إن في هذه القوانين أو في غيرها، وذلك عملاً بقول الله عز وجل: ("إن أريد إلا الإصلاح ما استطعت وما توفيقي إلا بالله").

# قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع المعتمد عليها في هذه الدراسة:

أ- المراجع باللغة العربية

أولاً- الكتب

- أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009،
- أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ط 10، 1970،
- أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- أحمد بلودنين ، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في المرحلة الانتقالية، دار هومة، 2013.
- أحمد رزق رياض، السلطة الرئاسية بين الامتياز والمسؤولية، مؤسسة إبراهيم الإسكندرية، 2007.
- أمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام. الجزء الثاني-النظرية القانونية في الدولة وحكمها-، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الثانية1971.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية- ط3، 1979.
- أحسن بوسقيعة، قانون الإجراءات الجزائية في ضوء الممارسة القضائية، منشورات بيرتي2010،2011.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري المصري، الإسكندرية، دار المعارف، 2000.
- إبراهيم خوجة، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، موقع المنتدى العالمي للبرلمانيين الإسلاميين 2010/11/08.
- إدريس بوكرا ووافي أحمد، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989،- الجزائر-المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992.

- إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، - القسمين 1 و 2- د.م.ج، ط 1994.
- إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، د.م.ج، ط 2007.
- الأب صبري المقدسي، الموجز في تاريخ المذاهب والأديان، ج1، مطبعة ميديا، 2007.
- الحسين بن شيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، دار الهدى، 2013.
- الطيب بلعيز، إصلاح العدالة في الجزائر، الإنجاز والتحدي، دار القصة للنشر/الجزائر، 2008.
- الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، الديوان الوطني للأشغال التربوية، ط2، الجزائر، 2000،
- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، الجزئين الأول والثاني، ط1، دار الأيام للنشر والتوزيع/عمان، سنة 2016.
- السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية . معهد الدراسات العربية العالية القاهرة 1956.
- الهاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، دار الجامعة الجزائرية، 2014.
- الطماوي محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، 1979،
- بسيوني عبد الغني عبد الله، النظم السياسية- النظرية العامة للدولة، الحكومة، الحقوق والحريات العامة- الدار الجامعية/ لبنان/ 1998.
- بسيوني عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر، دار المعارف بالإسكندرية، 1997.
- بسيوني عبد الغني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1995.
- بسيوني عبد الغني ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1996.
- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، د.م.ج، 2015.

- بدوي ثروت، النظرية العامة للنظم السياسية ج1، دار النهضة العربية 1962.
- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، طبعتي 2002 و2009.
- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، 2002.
- بوقفة عبد الله إسماعيل، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود 1963، دراسة مقارنة، تاريخية- قانونية- سياسية، دار الهدى 2006.
- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، 2009.
- بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة- بين النظرية والواقع-، دار الأمة، ط 1992.
- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادية في القانون الجزائري، دار بلقيس الجزائر، 2011.
- بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى الجزائر، 2010.
- بوترة محمد، دراسات حول نظام الحكم في الإسلام: رئيس الدولة في الفكر الإسلامي بين نصوص الشريعة وتراث الفقه، داري النعمان والشيماء/ الجزائر، 2012. وكذلك الصفحات من 146 إلى 172، بهوامشها من 122 إلى 129.
- بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ط7، د.م.ج، الجزائر، 2009.
- بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، ط3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- بوضياف عمار، السلطة القضائية بين الشريعة والقانون، دار ريحانة، د.م.ج، الجزائر، 2001.
- بوحوش عمار، في كتابه "نظرية الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، 2006.
- بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس/ الجزائر، 2010،
- بن عياش عفيف الدين، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار هومة، 2018.
- بن عبيدة عبد الحفيظ، استقلالية القضاء وسيادة القانون في ضوء التشريع الجزائري والممارسات، منشورات بغداددي، 2008.

- بن عبدة عبد الحفيظ، مبدأ المشروعية وممارسات السلطة في ضوء الدستور الجزائري، منشورات بغداد، 2014.
- بن عياش عفيف الدين، العلاقة بين السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار هومة، الجزائر، 2018،
- جباري عبد المجيد، دراسات قانونية في المادة الجزائرية على ضوء أهم التعديلات الجديدة، دار هومة، الجزائر، 2012.
- جاي س- جودين جيل ترجمة- أحمد منيب،فايزة حكيم،الانتخابات الحرة والنزيهة،الدار الدولية للاستثمارات الثقافية- ش. م. م- القاهرة، طبعة 2000.
- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د ن، الطبعة الثالثة، 1984.
- حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في القانون الدستوري، مكتبة الوفاء القانونية، 2017.
- حافظ الدليمي علوان حمادي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة، الأردن، دار وائل للطباعة والنشر، 2001.
- حسان شفيق العاني، الأنظمة السياسية المقارنة، مطبعة المعارف بغداد، 1980.
- حسن النمر، السلطة القضائية بين الاستقلال الدستوري والوظيفي، مكتبة الوفاء القانونية "، ط1، 2016.
- طاهري حسين، التنظيم القضائي الجزائري، ط2، دار هومة الجزائر، 2008،
- كايد كريم الركيبات، الفساد الإداري والمالي "مفهومه، آثاره، قياسه وجهود مكافحته"، دار الأيام للنشر والتوزيع/ عمان، سنة 2014،
- لؤي أديب العيسي، الفساد الإداري والبطالة، ط1، دار الكندي للنشر والتوزيع، الأردن، ط1 2009،
- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، د.م.ج، ط 2001.



- محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، الأسباب والآثار والإصلاح، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية للنشر والتوزيع، بيروت/ لبنان، 2011،
- محمد حليم ليمام، الفساد النسقي والدولة السلطوية "حالة الجزائر منذ الاستقلال"، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت / لبنان، 2015.
- مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، ط1، مطبعة دانية، بغداد، العراق، 2007،
- محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013.
- محمد حماد شطا، تطور وظيفة الدولة، نظرية المؤسسات العامة، ط2 د.م.ج، 1984.
- محمد ولد سيدنا ومحمد الأمين ولد دا هي وسيدي ابراهيم ولد محمد أحمد وسيدي محمد ولد حدمين، المؤسسات السياسية والحريات العمومية في موريتانيا، 2003.
- مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية، مكتبة بلقيس، الجزائر، سنة 2014.
- موريس نخلة، مسؤولية السلطة العامة، دار المنشورات الحقوقية/ بيروت/ الطبعة الأولى، بدون سنة.
- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، جامعة باجي مختار "عناية"، بدون سنة.
- محمد كامل ليلي- النظم السياسية- الدولة- الحكومة- دار النهضة العربية، 1986.
- موريس نخلة- مسؤولية السلطة العامة- المنشورات الحقوقية- بيروت الطبعة الأولى، بدون سنة نشر.
- مولود منصور- بحوث في القانون الدستوري- دار موفم للنشر- الجزائر 2010.
- محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، 1987،
- مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، دار موفم للنشر/ الجزائر، 2010.
- محمد الطي، القانون الدستوري، بيروت، 2013.
- محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1986،
- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005،

- محمد محدة ضمانات المشية فيه أثناء التحريات الأولية- دار الهدى- الجزائر، 1992،
- محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، ط 10 / 1970،
- نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد- دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة-، عالم الكتاب الحديث، الأردن، 2013،
- نادر أحمد أبو شيخة، الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1994م.
- ناصر عبيد ناصر، دور البرلمانات في تعزيز الحكم الجيد/ ودور الحكم الجيد في تفكيك ظاهرة الفساد.
- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري، جامعة 8 ماي 45 "قائمة"، طبعة 2006.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة، 2004، عمان.
- سامح فوزي، الحوكمة: مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية و الاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2004،
- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج1 و ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط12، سنة 2012.
- سمري سامية، ملخص محاضرات في مادة القانون الدستوري، ج1، السنة الجامعية 2018-2019.
- ساحلي سي علي، طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة أعمال الإدارة، معهد العلوم القانونية، الجزائر، 1985،- الأحمد وسيم ، محمد حسين وغيرهما، الرقابة السياسية أسس ومفاهيم (أنواعها حكومي- برلماني- من المجتمع مدني)، سبلة عمان/ الأردن، 2012.
- علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، استراتيجيات محاربة الفساد الإداري والمالي "مدخل تكاملي" دار الأيام للنشر والتوزيع/ عمان، سنة 2014،
- علي شتا، الفساد الإداري، مكتبة الإشعاع الفنية، الإسكندرية/ مصر، 1999.

- عامر خياط "المدير العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد"، مفهوم الفساد، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بيروت، 2006،
- عبد الحفيظ عبد القادر الشبخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، بيروت، سنة 2007.
- عبد الرحمان إسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، طبعة 2004.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع/ الجزائر، طبعة 2007.
- عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، دار الغرب للنشر والتوزيع الجزائر، 2009.
- عبد الوهاب محمود رفعت، الأنظمة السياسية، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.
- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، 2006،
- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2010،
- عبد الرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي والوظيفي، "دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2013.
- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000، طبعة 1، دار ريحانة، الجزائر، 2005،
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول والثاني، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003،

- علي شمالل، السلطة التقديرية للنيابة العامة في الدعوى العمومية "دراسة مقارنة"، دار هومة، ط2، 2008.
- عبد الفتاح مصطفى الصيفي، -مصطفى عبد المجيد كاره، -أحمد محمد النكلاوي، "الجريمة المنظمة: التعريف والأنماط والاتجاهات"، الرياض/ أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999،
- عبد العزيز سعد، أجهزة ومؤسسات النظام القضائي الجزائري، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1988.
- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية للدراسات، بيروت، الطبعة الأولى، 2010،
- فاضلي ادريس، التنظيم القضائي والإجراءات المدنية الإدارية، ج1، داربن مرابط، الجزائر، 2009.
- فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، الطبعة الثانية، المركز العربي للمطبوعات، دار المؤلف، بيروت، 1999،
- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1975.
- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، الجزائر.
- صام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الأردن، 2011.
- صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990.
- قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري...تحليل قانوني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت/ لبنان، الطبعة الأولى، 1996.
- رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، مركز النشر الجامعي، 2009.
- رمضان السنوسي وعبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية والمساءلة، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، بدون سنة.
- رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، 2013.

- نائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، دار الثقافة الطبعة 01، الأردن، 2012.
- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، 2007.
- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري "مقاربة تحليلية مقارنة"، دار الهدى، 2015.
- غريبي فاطمة الزهراء، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، 2016.
- غيتري زين العابدين، حدود استقلالية السلطة القضائية في الفقه الإسلامي والتشريع الجزائري "دراسة مقارنة"، دار هومة، 2014.
- مركز دراسات الوحدة العربية، "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، بيروت، سنة 2004.
- المنظمة العربية لمكافحة الفساد، "المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية"، بيروت، سنة 2006.
- المنظمة العربية لمكافحة الفساد، "المساءلة والمحاسبة.. تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية"، - مجموعة من الصحفيين الجزائريين، امبراطورية السراب، قصة احتيال القرن، منشورات "الخبر"، الطبعة الأولى 2007.
- مجموعة من الباحثين، الفساد والاقتصاد العالمي، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة 2000.
- مركز دراسات الوحدة العربية، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية/ بيروت، 2004.
- تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2016.
- المركز الوطني لوثائق الصحافة والإعلام بالتنسيق مع المحافظة العامة لسنة الجزائر في فرنسا، الحكومات المتعاقبة في الجزائر، 2001.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المجالس الوزارية.. بروتوكول جلوس الوزراء في مجالس الوزراء، 2005.

ثانيا- الرسائل والمذكرات:

أ- رسائل الدكتوراه:

- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة الدكتوراه، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، سنة 2013،
- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة قسنطينة، مارس 1991،
- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015/2016.
- بوبشير محند أمقران، انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزيوزو 2006،
- برايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة الجزائر، جوان 2012،
- جلال بنداري، الاستجواب وسيلة من سائل الرقابة في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1996،
- حاحة عبد العلي، الآليات القانونية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر، بسكرة، 2013،
- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 2006،
- محمد قدري حسنين، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، بدون تاريخ،
- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984،
- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011\2012.

- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري/تيزي وزو، 2013،
- ب- رسائل الماجستير:
- بودهان موسى، تنظيم السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لعام 2008، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر 1- يوسف بن خدة- كلية الحقوق- الجزائر، سنة 2014.
- بورايو محمد، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976 الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984.
- بوقفة عبد الله إسماعيل، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل دستور 1963، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ديسمبر 1997.
- ديب نذيرة، استقلاليات سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة تيزي وزو، 2011، 2012.
- زوزو زوليفة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة، 2011، 2012.
- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان-، سنة 2008.
- ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، سنة 2013.
- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر- بسكرة-، سنة 2014.
- عمتو خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة 2011، 2012.
- علام لياس، مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، سنة 2009.

- خروفي بلال، الحكومات المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة، 2011\2012.

- نبيح مولود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، سنة 2006.

### ثالثا- المقالات:

- أمين بن سعيد ونادية عبد الرحيم، الحكومة الإلكترونية ومساهمتها في الحد من الفساد في الصفقات العمومية- دراسة حالة البوابة الإلكترونية الجزائرية للصفقات العمومية-المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الربع، جوان 2015.

- باولو مورو، الفساد؛ الأسباب والنتائج وبرنامج لأبحاث أخرى مجلة "التمويل والتنمية" مارس 1998.

- بودهان موسى، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 3، 2003.

- بوغزالة محمد ناصر، ملاحظات حول دستور 1989 وتعديلاته، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، 2013.

- بن عيسى زايد، تعايش النظام الدستوري الراهن مع حق المشاركة في الحياة السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، 2013.

- جيرمي بوب، وفرانك فوجل، لكي تصبح أجهزة مكافحة الفساد أكثر فعالية، مجلة التمويل والتنمية/ يونيو 2000.

- جراي شيريل وكوفمان دانيال، الفساد والتنمية، محلة التمويل والتنمية- المجلد 35، العدد 1. القاهرة- مصر- 1998.

- حفيظ صواليل، الحصاد الجزائري رهن البيروقراطية والرشوة والبنوك، الخبر، 2017/11/22.

- محمد مالكي، واقع الرقابة المالية في الأقطار العربية، مركز الدراسات للوحدة العربية، لبنان، 2009.



- سعيد بو الشعير، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، 2013.
- عبد الله أحمد المشرخ، مكافحة الإجرام الاقتصادي والمالي، جلة الفكر الشرطي، إدارة شرطة الشارقة، العدد 3، س13- يونيو 2000.
- عاطف رمضان وفاطمة محمد، الرشوة تفكك بالمجتمعات وتدمر الاقتصاديات وتجرب البلاد نحو الأمراض الاجتماعية، مجلة "المستثمرون"، العدد 36، مارس 2005.
- عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 4، 2010.
- عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 37، العدد رقم 2، 1999.
- رشيدة العام، الحكومة من خلال الدستوري الجزائري، مجلة الوسيط في الدراسات الجامعية، طبعة 2005.
- رمزي حوحو، لبنى دينش، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05، 2009.
- روبرت كليجار، استئصال شأفة الفساد، مجلة التمويل والتنمية/ يونيو 2000.
- تاج الدين البكري، مقاومة الرشوة والمحافظة على الأخلاقيات، مجلة "الحياة النيابية" العدد 46- جويلية 2001.
- شهيدة قادة، مدير مركز بحث القانون المقارن، جامعة تلمسان- الجزائر، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفاراتها: إطار قانوني ومؤسساتي طموح يفقد لآليات إنفاذه، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، 2015.
- خلفي علي و خليل عبد القادر، قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته- دراسة اقتصادية حول الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، 2009.
- دراسة ألمانية: إعلام حر فساد أقل / برلين- قدس برس- إسلام أون لاين. نت/ 5-7-2001.

رابعاً - المحاضرات

- عبد الرزاق الهجري- نائب يماني، عضو منظمة برلمانيون يمانيون ضد الفساد، ورقة قدمها في ندوة الأخلاقيات البرلمانية وتضارب المصالح التي نظمتها ذات المنظمة، صنعاء 9-10 ماي 2007.
- محمد أمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2007.
- عميور السعيد، محاضرة بمناسبة الأيام المفتوحة على العدالة حول شرح القانون 06-01 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وزارة العدل، مجلس قضاء برج بوعريبيج، الجزائر، 2006.
- محاضرات ألقاها مجموعة من الأساتذة بمناسبة الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال الذي عقدته كلية الحقوق/ جامعة مولود معمري/ تيزي وزو- الجزائر/ يومي 10 و 11 مارس 2009.

خامسا- النصوص القانونية:

1-الدستور:

-دستور 1963، منشور بإعلان صدر في 10-09-1963، ج ر رقم 1963/64.  
-دستور 1976، منشور بالأمر رقم 76-97 صدر في 22-11-1976، ج ر رقم 1976/94.  
-دستور 1989، منشور بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 صدر في 28-02-1989، ج ر رقم 1989/09.  
-دستور 1996، منشور بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 صدر في 07-12-1996، ج ر رقم 1996/76. المعدل ب:

-القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر رقم 2002/25.  
-القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر رقم 2008/63.  
-القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر رقم 2016/14.

2- الاتفاقيات الدولية:

-اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته الموقعة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، ج ر رقم 2004 /26.

-اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة في مابوتو بتاريخ 11 يوليو سنة 2003، انضمت إليها الجزائر وصادقت عليها بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 06-137 الصادر في ج ر رقم 2006 /24.

-اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، الموافق عليها في فيينا بتاريخ 20 ديسمبر سنة 1988، المعروفة باسم اتفاقية "فيينا" والتي صادقت عليها الجزائر بالمرسوم الرئاسي رقم 95-41 المؤرخ في 28 يناير سنة 1995.

-الاتفاقية الدولية الخاصة بمكافحة الجريمة المنظمة والتي تم اعتمادها من طرف هذه الجمعية الأمية في 15 نوفمبر 2000، انضمت إليها الجزائر وصادقت عليها بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 02/55 الصادر في ج ر رقم 2002 /09.

-الاتفاقية العربية المتعلقة بمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1994.

-الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2014.

-اتفاقية الشراكة الجزائرية مع الاتحاد الأوروبي الموقعة في "فالونسيا" يوم 22 أبريل 2002، ج ر رقم 30 / 2005،

-الاتفاق الموقع بين فرنسا والجزائر في 25 أكتوبر سنة 2003، ج ر رقم 77 / 2007.

-الاتفاق الموقع بين إيطاليا والجزائر في 22 نوفمبر سنة 1999، ج ر رقم 77 / 2007.

-الاتفاق الموقع بين إسبانيا والجزائر في 15 يونيو سنة 2008، ج ر رقم 05 / 2009.

### 3-القوانين العضوية، ومنها:

-قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 20 ماي سنة 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المتم والمعدل، ج ر رقم 37 / 1998.

-القانون رقم 02-98 الصادر بتاريخ 21 أبريل 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، المعدل والمتمم، ج.ر رقم 37/1998.

-القانون العضوي رقم 03-98 المؤرخ في 03 يونيو 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر رقم 37 / 1998.

-القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وتنظيمه وصلاحياته وسيره، المعدل والمتمم، ج.ر رقم 57/2004.

-القانون العضوي رقم 04-12 الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر رقم 57 / 2004.

-القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي المعدل، ج ر رقم 51 / 2005.

-القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26 يوليو 2011 الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها، ج.ر.ر 42 / 2011.

-قانون عضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 يوليو 2011، يعدل ويتمم القانون العضوي 98-01، ج.ر.ر 42/2011.

-القانون العضوي رقم 12-02 الصادر بتاريخ 12 يناير 2012 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر.ر رقم 1/2012.

-القانون العضوي رقم 12-03 الصادر بتاريخ 12 يناير 2012، المتضمن تحديد كفاءات توسيع حضور تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ر رقم 1/2012.

-القانون العضوي رقم 12-04 الصادر بتاريخ 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ر رقم 2/2012.

-القانون العضوي رقم 12-05 الصادر بتاريخ 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، ج.ر.ر رقم 2/2012.

-القانون العضوي رقم 12-06 الصادر بتاريخ 12 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات، ج.ر.ر رقم 2/2012.

-القانون العضوي رقم 16-10 الخاص بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، ج.ر.ر رقم 50/2016.

-القانون العضوي رقم 16-12 الصادر بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ر رقم 50/2016.

#### 4-القوانين العادية، بما فيها الأوامر، ومنها:

-الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، لاسيما سنة 2006، ج.ر.ر رقم 84/2006.

-الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، لاسيما سنة 2006، ج.ر.ر رقم 84/2006.

-الأمر رقم 71-28 المؤرخ في 22 أبريل 1971 المتضمن قانون القضاء العسكري المعدل والمتمم، ج.ر.ر رقم 26/1971.

-الأمر رقم 95-20 الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر رقم 1995/39.

-الأمر رقم 96-22 الصادر بتاريخ 9 جويلية 1996 المتعلق بقمع مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ج ر رقم 1996/43 المعدل والمتمم لاسيما سنة 2010، ج ر رقم 2010/50.

-الأمر رقم 97-04 الصادر بتاريخ 11 جانفي 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج ر رقم 1997/12.(ملغى بالقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر رقم 14/2006).

-القانون رقم 01-01 الصادر بتاريخ 4 فبراير 2001، الخاص بعضو البرلمان، ج ر رقم 2001/9 المعدل والمتمم بالأمر رقم 08-03 الصادر بتاريخ 3 سبتمبر سنة 2008، ج ر رقم 2008/49.

-القانون رقم 02-11 الصادر بتاريخ 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر رقم 2002 /86.

-الأمر 03-11 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003، ج ر رقم 2003/52 المتضمن قانون النقد والقرض المعدل والمتمم لاسيما بالأمر رقم 10-04 الصادر بتاريخ 26 غشت سنة 2010، ج ر رقم 2010/50.

-القانون رقم 04-08 الصادر بتاريخ 14 أوت 2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج ر رقم 2004 /52.

-القانون رقم 04-18 الصادر بتاريخ 2006/03/08 المتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها، ج ر رقم 2004 /83.

-القانون رقم 05-01 الصادر بتاريخ 2006/03/08 المتضمن الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج ر رقم 11 /2005، المعدل بالقانون رقم 15-06 الصادر في ج ر رقم 2015/8.

-الأمر رقم 05-06 الصادر بتاريخ 28 غشت سنة 2005 المتضمن قانون مكافحة التهريب المعدل والمتمم، ج ر رقم 2005/59.

-القانون رقم 06-01 الصادر بتاريخ 08/03/2006 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر رقم 14 /2006.

-الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، ج ر رقم 2006/12.

-الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، ج ر رقم 46/2006.

-الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 7 مارس سنة 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر رقم 16/2007.

-القانون رقم 07-11 الصادر بتاريخ 25/11/2007 المتعلق بالنظام المحاسبي المالي، ج ر رقم 74 /2007.

-قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر رقم 21 /2008.

-القانون رقم 08-21 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2008، المتضمن قانون المالية لسنة 2009، ج ر رقم 74 /2008.

-الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26/10/2010 المتمم للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر رقم 50/2010.

-الأمر رقم 12-02 الصادر بتاريخ 13 فبراير سنة 2012، ج ر رقم 8/2012 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-01 الصادر بتاريخ 6 فبراير سنة 2005، ج ر رقم 11/2005.

##### 5- أنظمة المجلس الدستوري والبرلمان، لاسيما منها:

-النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر في 6 أبريل 2016، ج ر رقم 29 /2016.

-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر رقم 46 /2000.

-النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر رقم 49 /2016.

#### 6- المراسيم الرئاسية:

-المرسوم الرئاسي رقم 77-74 الصادر بتاريخ 23 أبريل سنة 1977 والمتضمن إحداث الأمانة العامة للحكومة، ج ر رقم 1977/73.

-المرسوم الرئاسي رقم 77-75 الصادر بتاريخ 23 أبريل سنة 1977 والمتضمن إحداث الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ج ر رقم 1977/73.

-المرسوم الرئاسي رقم 48-152 الصادر بتاريخ 16 يونيو سنة 4891 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول، ج ر رقم 1984/26.

-المرسوم الرئاسي رقم 94-132 الصادر بتاريخ 29 ماي سنة 1994، المتعلق بالهيكل والأجهزة الداخلية لرئاسة الجمهورية، ج. ر رقم 4991/93.

-المرسوم الرئاسي رقم 79-01 الصادر بتاريخ 4 يناير سنة 1997 والمتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة، ج ر رقم 1997/1.

-المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الصادر بتاريخ 27 أكتوبر سنة 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج. ر رقم 1999/76، المعدل والمتمم أولاً بالمرسوم الرئاسي رقم 01-198 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2001، وثانياً بالمرسوم الرئاسي رقم 01-199 المؤرخ في 23

-المرسوم الرئاسي رقم 01-197 الصادر بتاريخ 22 يوليو سنة 2001، الذي يحدّد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر رقم 2001/40، المعدل والمتمم لاسيما بالمرسوم الرئاسي رقم 15-203 المؤرخ في 26 يوليو سنة 2015، ج. ر رقم 2015/42.

-المرسوم الرئاسي رقم 04-229 الصادر بتاريخ 3 غشت سنة 2004، ج. ر رقم 2004/49، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-372 الصادر بتاريخ 27 أكتوبر سنة 2012 والمتعلق



- بإحداث الأمانة العامة لوزارة الدفاع الوطني، ج. ر رقم 2012/60.
- المرسوم الرئاسي رقم 05-162 الصادر بتاريخ 2 مايو سنة 2005، ج. ر رقم 2005/32. المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-371 الصادر بتاريخ 27 أكتوبر سنة 2012 والمتعلق بتحديد مهام الوزير المنتدب لدى وزير الدفاع الوطني وصلاحياته، ج. ر رقم 2012/60.
- المرسوم الرئاسي رقم 60-330 الصادر بتاريخ 20 سبتمبر سنة 2006 المتعلق بتحديد تشكيلة ديوان وزير الدولة بدون حقيبة وزارية، ج. ر رقم 2006/58.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22/11/2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر 2006/74، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 12-64 المؤرخ في 07/11/2012، ج. ر رقم 2012/8.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المحدد لنموذج للتصريح بالممتلكات، ج ر 2006/74
- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المحدد لكيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير النصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر رقم 2006/74.
- المرسوم الرئاسي رقم 08-52 الصادر في ج.ر. رقم 32 بتاريخ 12/06/2008 والقاضي باستحداث مصلحة مركزية للشرطة القضائية للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني وتحديد مهامها، الملغى والمعوض بالمرسوم الرئاسي رقم 14-183 الصادر بتاريخ 12 يونيو سنة 2014 المتضمن إنشاء مصلحة التحقيق القضائي لمديرية الأمن الداخلي بدائرة الاستعلام والأمن، ومهامها وتنظيمها، ج ر رقم 2014/32.
- المرسومين الرئاسيين رقم 90-128 ورقم 09-129 الصادرين بتاريخ 27 أبريل سنة 2009 المتعلقين بتجديد مهام كل من منسق الحكومة (الوزير الأول) والحكومة، ج ر رقم 2009/35.
- المرسوم الرئاسي رقم 90-130 الصادر بتاريخ 27 أبريل سنة 2009 المتعلق بتفويض الوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، ج ر رقم 2009/35.
- المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج ر رقم 2009/26.

-المرسوم الرئاسي رقم 11-426 الصادر في ج. ر. رقم 68 بتاريخ 08 /12/2011، الذي يحدد  
تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم  
14-209 المؤرخ في 23 يوليو 2014، ج. ر رقم 2014/46.

-المرسوم الرئاسي رقم 12-348 الصادر بتاريخ 9 أكتوبر سنة 2012 والقاضي بالسماح للجمهورية  
الجزائرية الديمقراطية الشعبية بالزيادة في حصص الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي بعنوان  
المراجعة العامة الرابعة عشرة، ج. ر رقم 2012/55.

-المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الصادر بتاريخ 16 سبتمبر سنة 2015 والمتعلق بتنظيم الصفقات  
العمومية وتقويضات المرفق العام، ج. ر رقم 2015/34.

-المرسوم الرئاسي رقم 16-201 الصادر بتاريخ 16 يوليو سنة 2016 والمتعلق بالقواعد الخاصة  
بتنظيم المجلس الدستوري، ج. ر رقم 2016/43.

-المرسوم الرئاسي رقم 19-179 الصادر بتاريخ 18 يونيو سنة 2019 المتضمن إحداهن مصلحة  
مركزية للشرطة القضائية لأمن الجيش، ومهامها وتنظيمها، ج. ر رقم 2019/40.

#### 7 - المراسيم التنفيذية، ومنها:

-المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الصادر بتاريخ 27 يونيو سنة 1990، المتضمن تحديد هياكل  
الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج. ر رقم 0991/62.

-المرسوم التنفيذي رقم 91-304 الصادر بتاريخ 26 أوت سنة 1991، المتعلق بتكوين دواوين الوزراء  
المنتدبين لدى الوزراء، ج. ر رقم 1991/04.

-المرسوم التنفيذي رقم 92-157 الصادر بتاريخ 21 أبريل سنة 1992 المتعلق بتنظيم المصالح  
الخاصة بكاتب الدولة لدى الوزير، ج. ر رقم 2991/03.

-المرسوم التنفيذي رقم 02-127 الصادر بتاريخ 7 أبريل سنة 2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة  
الاستعلام المالي المعدل والمتمم، ج. ر رقم 2008/50. ج. ر رقم 2013/23.

-مرسوم تنفيذي رقم 03-176 مؤرخ في 15 أبريل سنة 2003 يتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة

وتنظيمها، ج. ر رقم 2003/26.

-المرسوم التنفيذي رقم 06-05 المؤرخ في 15 يناير سنة 2006 المتضمن شكل الإخطار بالشبهة ونموذجه ومحتواه ووصل استلامه، ج. ر رقم 2006/2.

-المرسوم رقم 06-108 الصادر بتاريخ 8 مارس سنة 2006 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية واللجان المحلية لتنسيق أعمال محاربة الجريمة، ج. ر رقم 2006/15.

-المرسوم التنفيذي رقم 06-348 الصادر بتاريخ 5 أكتوبر سنة 2006، المتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، ج. ر رقم 2006/2.

-المرسوم التنفيذي رقم 08-63 المؤرخ في 24 فيفري 2008 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للجمارك، ج ر رقم 2008/11.

-المرسوم التنفيذي رقم 08-242 الصادر بتاريخ 3 أوت سنة 2008 المتعلق بتحديد تشكيلة ديوان الوزير المنتدب لدى وزير الشؤون الخارجية، المكلف بالشؤون المغاربية والإفريقية، ج ر رقم 2008/45.

المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الصادر بتاريخ 7 سبتمبر سنة 2008 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر رقم 2008/50.

-المرسوم التنفيذي رقم 09-63 الصادر بتاريخ 11 فبراير سنة 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج ر رقم 2009/10.

-المرسوم التنفيذي رقم 12-279 الصادر بتاريخ 9 يوليو سنة 2012 المتعلق بتحديد كفاءات تنظيم وسير البطاقة الوطنية للمخالفين في مجال مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ج ر رقم 2012/41.

المرسوم التنفيذي رقم 13-11 الصادر بتاريخ 15 يناير سنة 2013 والمتعلق بتحديد صلاحيات كاتب الدولة لدى الوزير الأول، المكلف بالاستشراف والإحصائيات، ج ر رقم 2013/3.

-المرسوم التنفيذي رقم 15-113 الصادر بتاريخ 12 ماي سنة 2015 المتعلق بإجراءات حجز و/أو تجميد الأموال في إطار تمويل الإرهاب ومكافحته، ج ر رقم 2015/24.

-المرسوم التنفيذي رقم 15-153 الصادر بتاريخ 16 يونيو سنة 2015 المتعلق بتحديد الحد المطبق على عمليات الدفع التي يجب أن تتم بوسائل الدفع الكتابية عن طريق القنوات البنكية والمالية، ج ر رقم 2015/33.

-المرسوم التنفيذي رقم 17-205 الصادر بتاريخ 28 جوان لسنة 2017، المتضمن استحداث المفتشية العامة لمراقبة صرف المال العام، ج ر رقم 2017/38.

#### 8- القرارات، ومنها:

-قرار الأمين العام للحكومة الصادر بتاريخ 2 أبريل سنة 2007 المحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، ج ر رقم 2007/25.

-قرار وزير المالية الصادر بتاريخ 18 مايو سنة 2008 المتضمن تحديد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 05-01 الخاص بالوقاية من تبييض الموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج ر رقم 2008/25.

-القرار الوزاري الصادر بتاريخ 28 أكتوبر سنة 2009 المتعلق باكتتاب التصريح وبتسليم شهادة تحويل الأموال نحو الخارج، ج ر رقم 2009/62.

-القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 13 نوفمبر سنة 2012 المتعلق بتنظيم مديريات الديوان المركزي لقمع الفساد، ج ر رقم 2012/69.

-القرار الوزاري الصادر بتاريخ 31 ماي سنة 2015 والمتعلق بالمتعلق بإجراءات تجميد و/أو حجز أموال الأشخاص والمجموعات والكيانات المسجلة في القائمة الموحدة للجنة العقوبات لمجلس الأمن لمنظمة الأمم المتحدة، ج ر رقم 2015/29.

#### سادسا- مواقع الكترونية:

-فريمش، تاريخ الدولة الجزائرية ومؤسساتها، محاضرات أقيمت بجامعة منتوري بقسنطينة،

منشورة على <http://30dz.justgoo.com/t895-topic#1775>، تاريخ الزيارة: 2017-10-24

-الموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية الجزائرية : [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)

1-[www.edoughnews.com/index.php/national/139-national.html](http://www.edoughnews.com/index.php/national/139-national.html) .

-[http://www.bbc.co.uk/arabic/business/2013/04/130402\\_khalifa\\_scandal-2](http://www.bbc.co.uk/arabic/business/2013/04/130402_khalifa_scandal-2)

algeria

-الموقع الإلكتروني للهيئة الدولية لمراقبة المخدرات " OICS " على شبكة الأنترنت وهو:

[www.incb.org](http://www.incb.org)، وكذا مراجعة بعض الوثائق الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة والمتعلقة بهذا

الميدان.

-الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية على شبكة الأنترنت وهو كالتالي:

<http://www.transparency.org>

[press@transparency.org](mailto:press@transparency.org)

-الموقع الإلكتروني للمديرية العامة للأمن الوطني على شبكة الأنترنت، وهو كالتالي

: [WWW.algerie/police.dz](http://WWW.algerie/police.dz) .

-موقع المنتدى العالمي للبرلمانيين الإسلاميين 2010/11/08.

سابعا - الوثائق والبرامج السياسية:

سابعا - أ- البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية 2014-2019 الذي صادق عليه في أبريل سنة

2014.

سابعا - ب- مخطط عمل الحكومة الذي صادق عليه البرلمان بغرفته في جوان سنة 2014.

ثامنا - التعليمات المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، لاسيما منها:

ثامنا - أ- تعليمية رئيس الجمهورية رقم 3 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، والمتعلقة بتفعيل آليات

مكافحة الفساد.

ثامنا-ب-تعليمية الوزير الأول رقم 01 المؤرخة في 11 فيريل 2011 والمتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية.

ب-المراجع باللغة الأجنبية

### I – Les ouvrages:

- Ben Hammed Mohamed Ridha : Le pouvoirexécutif dans les pays du Maghreb, centre d'études et de recherches et publications – Tunis 1995.
- Brahimi Mohamed :Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles, OPU, 1995.
- Benoit Francis- Paul : Juridiction judiciaire et juridiction administrative, 1964
- Bousoumah Mohamed : La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels (1992 à 1998) OPU, 1995.
- G .BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris L.G.D.J, 1974.
- G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris, Sirey, 1949.
- J. CARTIER- BRESSON : L'économie de la corruption, ( D.Della porto and Y. meny / Démocratie et corruption en Europe), La découverte, Paris, 1995.
- J.Giquel et J.E. Giquel : Le droit constitutionnel et les institutions politiques – Editions montchretien, 2008.
- La parentes des pouvoirs publics constitutionnels, de 1992 à 1998, OPU Alger 2005
- Les fondements de la justice administrative, Mélanges VALLINE, juillet 1974.
- Michel de Guillenchmidt : Le droit constitutionnel et institutions politiques

économiques 2005.

–Michel VEPREAUX, la naissance du pouvoir réglementaire (1789–1799)

Paris, P.U.F, 1991.

–M’hamed yousfi– Le pouvoir 1962–1978

–Philippe ARDANT, institutions politiques et droit constitutionnel, Paris

L.G.D.J, 1993.

–Philippe ARDANT, institutions politiques et droit constitutionnel, Paris

L.G.D.J, 16eme édition 2004.

–Richard MOULIN, le présidentielisme et la classification des régimes politiques, Paris .L.G.D.J, 1978.

–william B. Quandt– Société et pouvoir en Algérie, La décennie des ruptures– éditions Casbah 1999.

## II – Articles :

–F.BORELLA, la constitution algérienne, un régime constitutionnel de gouvernement par le parti, in R.A.S.J.E.P, 1964, N°1,

–G.CARCASSONE, Administrer le sommet de l’exécutif, Revue française de l’administration publique, 1997, N°33.

–G–BACOT l’esprit des lois et la séparation des pouvoirs et C.EISENMANN ? RDP.1992, N°3

–Le pouvoir, Encyclopédie française, 1964 TX, L’Etat ,

–R.CAPITANT, l’aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l’Etat, Encyclopédie française,

–Bontemps Claude : les origines de la justice administrative en Algérie, in Rev.Alg.se.j.p.e N°2/3,

**III – Thèses:**

- A.BELKHERROUBI, Naissance et reconnaissance de la république Algérienne, Lausanne, 1971, Edition S.N.E.D., 1982.
- Ben Ha a Monir, Le Pouvoir règlementaire dans la constitution de 1976,Thèses de Magister. droit public, alger, 1985.
- BEN ABOU KIRAN FATIHA, les rapports entre le président de la république et L'assemblée populaire nationale dans la constitution de 1996,Thèses de doctorat. droit public,Alger, 2004.
- Hartani. A. Le Pouvoir présidentiel dans la constitution de 1996,Thèses de doctorat. droit public, Alger, 2004.
- Mouloud MANSOUR, Le dualisme de l'exécutif dans la constitution de 1989, Thèses de Magister. droit public, Université d'Alger, 1996.
- Mouloud MANSOUR, la fonction gouvernementale en Algérie,Thèses de doctorat. droit public, Université d'Alger, 2001.
- P.AVRIL, l'évolution politique et institutionnelle de la Vème république, (1959), Paris, L.G.D.J., 1964.
- Tahar TALEB, le président de la république secrétaire général du parti, Faculté de droit de Clermont–ferrand, 1984.



# فهرس المحتويات

الفهرس العام

الصفحة	العنوان
	الإهداء
	التشكر
	ملخص الدكتوراه باللغة العربية
	ملخص الدكتوراه باللغة الأجنبية
	المقدمة
<b>الباب الأول - مفهوم الفساد وكيفية مكافحته</b>	
<b>الفصل الأول: السلطة وتطبيقاتها في الجزائر</b>	
20	<b>تمهيد</b>
23	<b>المبحث الأول - مفهوم الفساد</b>
25	المطلب الأول - التعريف اللغوي والاصطلاحي للفساد
31	المطلب الثاني - التعريف الفقهي للفساد
33	المطلب الثالث: التعريف القانوني للفساد
45	<b>المبحث الثاني - مظاهر الفساد انواعه</b>
46	المطلب الأول - الفساد السياسي
57	المطلب الثاني - الفساد الإداري
70	المطلب الثالث: الفساد الأخلاقي
73	المطلب الرابع: أنواع أخرى للفساد
<b>الفصل الثاني</b>	
<b>أسباب الفساد ومؤشرات قياسه وآثاره</b>	
79	<b>المبحث الأول - أسباب الفساد</b>
79	المطلب الأول - الأسباب للفساد
81	المطلب الثاني - الأسباب الخاصة للفساد
84	<b>المبحث الثاني - مؤشرات قياس الفساد</b>
84	المطلب الأول - مؤشرات قياس الفساد

86	المطلب الثاني - كاشف الفساد
87	<u>المبحث الثالث - آثار الفساد</u>
88	المطلب الأول - الآثار على النواحي الاجتماعية
91	المطلب الثاني - الآثار على النواحي الاقتصادية
94	المطلب الثالث - الآثار على النواحي الإدارية والتنظيمية
96	المطلب الرابع - الآثار على النواحي السياسية
99	<u>المبحث الرابع - نماذج من آثار الفساد بالجزائر</u>
100	المطلب الأول - قضية سوناطراك
101	المطلب الثاني - قضية بنك الخليفة
<b>الفصل الثالث: جرائم الفساد</b>	
106	<u>المبحث الأول - مفهوم جرائم الفساد وأركانها</u>
107	المطلب الأول: تعريف جرائم الفساد وخصائصها
111	المطلب الثاني - أركان جرائم الفساد
115	<u>المبحث الثاني - جرائم الفساد في النظام القانوني الجزائري</u>
117	المطلب الأول - أنواع جرائم الفساد وتكييفها
129	المطلب الثاني - معاينة جرائم الفساد وقمعها
<b>الفصل الرابع: ظاهرة الفساد واستراتيجيات وآليات وأساليب مكافحتها</b>	
149	<u>المبحث الأول - انتشار وتوغل الفساد في الهيئات والمؤسسات</u>
149	المطلب الأول - تحليل نشأة ظاهرة الفساد في المؤسسات:
151	المطلب الثاني - متطلبات معالجة ظاهرة الفساد:
154	المطلب الثالث - تجارب بعض الحكومات في مكافحة الفساد:
155	المطلب الرابع - التحديات التي تواجه محاربة الفساد:
156	<u>المبحث الثاني - استراتيجيات مكافحة الفساد</u>
156	المطلب الأول - النوع الأول من الاستراتيجيات
157	المطلب الثاني - النوع الثاني من الاستراتيجيات

160	<u>المبحث الثالث - آليات مكافحة الفساد</u>
161	المطلب الأول - النوع الأول من الاستراتيجيات
161	المطلب الثاني - النوع الثاني من الاستراتيجيات
164	<u>المبحث الثالث - آليات مكافحة الفساد</u>
165	المطلب الأول - الإجراءات المؤسسية لمكافحة الفساد
168	المطلب الثاني - الإجراءات العملية الواجب اتباعها لمكافحة الفساد
170	المطلب الثالث - التعاون الدولي لمكافحة الفساد
174	<u>المبحث الرابع - أسانيد مكافحة الفساد</u>
174	المطلب الأول - الأسانيد القانونية
193	المطلب الثاني - الأسانيد الدينية
<b>الباب الثاني:</b>	
<b>الآليات القانونية والمؤسسية المسخرة للسلطات الثلاث لمحاربة الفساد</b>	
<b>الفصل الأول:</b>	
<b>السلطة وتطبيقاتها في الجزائر</b>	
205	<u>المبحث الأول - مفهوم السلطة</u>
205	المطلب الأول - السلطة والسيادة
209	المطلب الثاني : الدولة والسلطة
212	<u>المبحث الثاني - خصائص السلطة</u>
214	المطلب الأول - الخصائص العامة للسلطة
218	المطلب الثاني - الخصائص الخاصة للسلطة
224	<u>المبحث الثالث - مبدأ الفصل بين السلطات</u>
224	المطلب الأول - ماهية مبدأ الفصل بين السلطات
230	المطلب الثاني - مبدأ الفصل بين السلطات عند الفلاسفة وفقهاء القانون
232	المطلب الثالث - أسس وأنواع الفصل بين السلطات
235	المطلب الرابع - تقييم مبدأ الفصل بين السلطات
239	<u>المبحث الرابع - مفهوم وتطبيقات وخصائص الفصل بين السلطات في الجزائر</u>
239	المطلب الأول - مفهوم وتطبيقات الفصل بين السلطات في الجزائر بصفة خاصة

245	المطلب الثاني - خصائص ومميزات الفصل بين السلطات في الجزائر
	<b>الفصل الثاني:</b> <b>السلطة التنفيذية ودورها في مكافحة الفساد</b>
254	<b>المبحث الأول- مفهوم السلطة التنفيذية وأنواعها</b>
254	المطلب الأول- مفهوم السلطة التنفيذية
256	المطلب الثاني- أنواع السلطة التنفيذية
261	المطلب الثالث-الحكومة
269	<b>المبحث الثاني- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطات والهيئات الأخرى</b>
269	المطلب الأول- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية
281	المطلب الثاني-علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية
285	المطلب الثالث- علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الدستوري والهيئات الأخرى
289	<b>المبحث الثالث- دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد</b>
290	المطلب الأول- دورها من خلال برنامج وتعليمات رئيس الجمهورية
294	المطلب الثاني-دورها من خلال المخطط عمل الحكومة وفي بعض الآليات المؤسساتية
	<b>الفصل الثالث: السلطة التشريعية ودورها في مكافحة الفساد</b>
306	<b>المبحث الأول- مفهوم السلطة التشريعية ومكوناتها</b>
306	المطلب الأول- مفهوم السلطة التشريعية:
308	المطلب الثاني- مكونات السلطة التشريعية
310	<b>المبحث الثاني- وظائف السلطة التشريعية</b>
310	المطلب الأول- الوظيفة التشريعية:
315	المطلب الثاني- الوظيفة التمثيلية
325	المطلب الثالث-وظيفة الترشيح لمنصب الرئيس في بعض الدول:
326	<b>المبحث الثالث- علاقة السلطة التشريعية بالسلطات الأخرى</b>
326	المطلب الأول- علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية
334	المطلب الثاني-علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية وبعض الهيئات
339	<b>المبحث الرابع - دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد</b>
339	المطلب الأول- الدور الرقابي العام للبرلمان في مكافحة الفساد
344	المطلب الثاني- الدور الرقابي الخاص للبرلمان في مكافحة الفساد

فهرس المحتويات

349	المطلب الثالث- آليات ممارسة البرلمان لدوره الرقابي في مكافحة للفساد
	<b>الفصل الرابع:</b> <b>السلطة القضائية ودورها في مكافحة الفساد</b>
369	<b>المبحث الأول: مفاهيم، أنواع وأدوار السلطة القضائية</b>
369	المطلب الأول- مفاهيم السلطة القضائية
370	المطلب الثاني- أنواع السلطة القضائية
372	المطلب الثالث- أدوار السلطة القضائية بصفة عامة وفي مكافحة الفساد بصفة خاصة
377	<b>المبحث الثاني - علاقة السلطة القضائية بالسلطات والهيئات الأخرى</b>
377	المطلب الأول-علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية
382	المطلب الثاني- علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية
383	المطلب الثالث - علاقة السلطة القضائية بالهيئات الأخرى
384	<b>المبحث الثالث - السلطة القضائية بالجزائر</b>
386	المطلب الأول- هيكله وتنظيم السلطة القضائية بالجزائر
390	المطلب الثاني- دور القضاء الجزائري في مكافحة الفساد:
399	<b>المبحث الرابع- أجهزة الضبط القضائي العادية والمتخصصة المعنية بمكافحة الفساد.</b>
399	المطلب الأول- أجهزة الضبط القضائي العادية
402	المطلب الثاني- أجهزة الضبط القضائي المتخصصة
406	<b>المبحث الخامس- واقع وآفاق استقلال القضاء بالجزائر وعلاقة ذلك بمكافحة الفساد</b>
406	المطلب الأول- استقلالية السلطة القضائية في ظل الدستور الحالي
407	المطلب الثاني- واقع وآفاق السلطة القضائية بالجزائر وآراء حول دورها في مكافحة الفساد
422	خاتمة
431	قائمة المصادر والمراجع
	فهرس المحتويات