

منظومة مكافحة الفساد في تونس و تقديم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

أنور بن خليفة

مدير عام برئاسة الحكومة

كاتب الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالحوكمة و الوظيفة العمومية

(سابقا)

تونس كانت ضحية منظومة رشوة وفساد، تجاوزت مجرد الظواهر والأفعال
المنعزلة عن بعضها البعض

ولقد تكونت هذه المنظومة بصورة تدريجية وتدعمت شيئاً فشيئاً، فأحكمت
قبضتها على الدولة والمجتمع وتجسمت عناصرها، خاصة، داخل عدد من
المؤسسات السياسية والإدارية والقضائية للدولة وكذلك في عدد من
الجماعات العمومية والمؤسسات العمومية.

شملت ممارسات الرشوة والفساد كل الميادين الإقتصادية وبصورة أساسية
القطاعات التالية : - المجال العقاري - الأراضي الفلاحية - أملاك الهياكل
العمومية - الصفقات العمومية - المشاريع الكبرى - الخوصصة -
الإتصالات - القطاع السمعي البصري - القطاع المالي والبنكي - الرخص
الإدارية - الديوانة - الجباية - الإدارة والانتدابات - القضاء

- وإتخذت ممارسات الفساد الممنهجة أشكالاً مختلفة منها:
- تغيير صبغة عقارات لمنحها بصورة لاحقة للمقربين من النظام السابق بأثمان رمزيّة.
 - الإنحراف بإجراءات إسناد الطلبيّات والصفقات العموميّة.
 - المحاباة في منح الرّخص الإداريّة.
 - التّأثير على مسار البتّ في النزاعات لدى القضاء.
 - إسناد تسهيلات غير مشروعة للحصول على قروض من البنوك العموميّة.

بعد 14 جانفي 2011:

مشهد جديد مؤسّساتي وقانوني لمكافحة الفساد بصدد التّشكل ويقوم على:

- على المستوى المؤسّساتي:- تفعيل الهيئات القائمة

- إحداث هيئات جديدة

- على المستوى القانوني: - إنفاذ القانون

- وضع تشريعات جديدة

1/ على المستوى المؤسّساتي

● القضاء

- المحاكم العدلية

- تنظر المحاكم العدلية في جميع الدعاوى المدنية والجزائية ما لم يسندها القانون إلى غيرها من هيئات التقاضي. ويتكون جهاز القضاء العدلي من محكمة التعقيب و10 محاكم استئناف و28 محكمة ابتدائية و85 محكمة ناحية و محكمة عقارية تضم مقرا مركزيا و15 فرعا

- بدأت السلطات القضائية في تونس بالتوجه نحو إقرار التخصص فتم إحداث قطب قضائي للتحقيق في قضايا الفساد المالي (الاستيلاء على المال العام و تهريب و تبييض الأموال) بالمحكمة الابتدائية بتونس العاصمة منذ سبتمبر

2012

- يختص القطب القضائي بالنظر في القضايا المالية المعقدة والمرتبطة بالجريمة المنظمة الوطنية وعبر دولية (ع-800 دد قضية حاليا) ويعتمد على التعاون القضائي الدولي حسبما تتيحه الاتفاقيات الدولية
- أهمية إحداث القطب أكدت بما تم اكتشافه بعد الثورة من قضايا فساد وتداخل بين منظومة الشركات وتداول الأموال مع شبكات تبييض الأموال وتهريبها عبر شركات وهمية وأخرى تستعمل كواجهة من خلال التعامل في شكل شركات دولية وغير مقيمة

- المحكمة الإدارية

تختص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى تجاوز السلطة التي ترفع لإلغاء المقررات الصادرة في المادة الإدارية و كذلك في الدعاوى الرامية إلى جعل الإدارة مدينة من أجل أعمالها غير الشرعية. كما تقوم بدور استشاري لفائدة الإدارة

- القضاء المالي

- تختص دائرة المحاسبات بالنظر في حسابات وتصرف الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية وكذلك جميع الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة أو الجماعات المحلية في رأس ماله

- أحدثت دائرة الزجر المالي بالقانون المؤرخ في 20 جويلية 1985 وتختص بالنظر في تتبع مرتكبي أخطاء التصرف إزاء الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية

● الهيئات الإدارية:

- هيئات الرقابة العامة:
 - رئاسة الحكومة
 - وزارة المالية
 - وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية
- لها اختصاص عام وأفقي
- ينتسب إليها أكفأ إطارات الدولة
- أعضاء الهيئات لهم ضمانات قانونية لممارسة عملهم

- هيئات التّفقد والرّقابة الوزاريّة : على مستوى كلّ وزارة
- هيئة مراقبي الدّولة: تتدخّل على مستوى المؤسّسات العموميّة
- الهيئة العليا للطلّاب العمومي: تختصّ في مراقبة الصّفقات العموميّة

- اللجنة التونسية للتحاليل المالية

تتولى صلب البنك المركزي :

- إعداد المبادئ التوجيهية الكفيلة بتمكين المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية من ترصد العمليات والمعاملات المسترابة أو غير الاعتيادية والتصريح بها

- درس البرامج التي تهدف إلى منع المسالك المالية غير المشروعة وإلى التصدي لتمويل الإرهاب وغسل الأموال

● **الهيئات المستقلة:**

- اللجنة الوطنية لتقصّي الحقائق حول الفساد والرّشوة 2011-2012
← التحري في ملفات الفساد المرتبطة بالنظام السابق

- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد : 2012 إلى الآن:
← صلاحيات وقاية

← صلاحيات تقصي مرتبطة جوهرياً بالسلطة القضائية (هيئة مكافحة الفساد
الأردنية حسب المادة 7 من القانون عدد 62 لسنة 2006)

- هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد:
← هيئة دستورية في إنتظار التّفعيل، لها صلاحيات إستشارية وصلاحيات وقائيّة
وصلاحيات تقصي وتتمتع بالإستقلالية.

من أبرز تحديات المشهد المؤسّساتي هو تعدد الهيئات والتداخل في مهامها و ضعف آليات التنسيق خاصّة وأن بعضها أنشئ حديثا و لم يكتسب خبرة كافية للعمل بصورة منفتحة في شراكة وتنسيق مع باقي المتدخلين :

- تنازع إختصاص بين اللّجنة الوطنيّة لتقصّي الحقائق حول الفساد والرّشوة والهيئات القضائية
- ضعف التّنسيق في البرمجة ووسائل العمل بين هيئات الرّقابة الإداريّة.
- تنازع إختصاص بين الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد وهيئات الرّقابة الإداريّة.

- التّسيق بين المتدخلين كان موضوع طلب مساعدة تقنيّة في تقرير التقييم الذاتي لإتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد
- تجسيم المبادئ الدّستوريّة الجديدة وخاصّة إصدار نصّ إحداث الهيئة المستقلّة للحوكمة الرّشيّدة ومكافحة الفساد يمثل فرصة هامّة لضبط الأدوار وتعزيز التّسيق وتجنّب "المناطق الرّماديّة"

2/ على المستوى القانوني

• الدستور

- الفصل 10 : تحرص الدولة على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية
- الفصل 15: الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تُنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة

● نصوص خصوصية

- المجلة الجزائرية الصادرة بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 9 جويلية 1913
- مجلة الإجراءات الجزائرية الصادرة بمقتضى القانون المؤرخ في 24 جويلية 1968
- القانون الاساسي المؤرخ في 25 جويلية 2015 والمتعلق بمكافحة الإرهاب
- المرسوم الإطاري المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 والمتعلق بمكافحة الفساد
- المرسوم المؤرخ في 14 مارس 2011 و المتعلق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة و عقارية
- الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية
- الإتفاقيات الدولية

- 3 مشاريع قوانين ذات أهمية كبرى تمّ إنجازها خلال سنة 2014 بالإشتراك مع المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية وتهمّ:

✓ الإثراء الغير مشروع

✓ التصريح بالمكاسب والممتلكات

✓ حماية المبلّغين عن حالات الفساد

● الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- تم الإعلان يوم 9 ديسمبر 2012 عن الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وتقوم ستة محاور أساسية هي:
 - تعزيز وسائل الوقاية من الفساد
 - تنفيذ القانون والملاحقة القانونية
 - رفع مستوى الوعي والتثقيف والتكوين في مجال مكافحة الفساد
 - تنسيق جهود مقاومة الفساد
 - التعاون الدولي والإقليمي المنظم
 - تعزيز قدرات ودور هيئة مقاومة الفساد

- ضبّطت الإستراتيجيّة مجموعة من الآليات قصد مقاومة الفساد من ضمنها إستكمال عملية التقييم الذاتي لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- صعوبات في تجسيم هذه الإستراتيجيّة نظرا ل:
 - ✓ عدم الإستقرار السّياسي وظروف المرحلة الإنتقاليّة.
 - ✓ محدوديّة البعد التّشاركي في إعدادها.
 - ✓ عدم تحديد المسؤوليّات بدقّة عند الإعداد والتّنفيز.

الأدوات الدّولية لمكافحة الفساد

عديد الإتفاقيّات الدّولية في هذا المجال تتشابه في عدّة نقاط مع بعض المميّزات.

- إتفاقيّة منظرّة الدّول الأمريكيّة : 29 مارس 1996
- إتفاقيّة الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد : 12 جويلية 2003
- الإتفاقيّة العربيّة لمكافحة الفساد : 21 ديسمبر 2010
- إتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد

● تم تبني الاتفاقية في 13 أكتوبر 2003 من قبل الجمعية العمومية للأمم المتحدة،
وفتحت للتوقيع في 9 ديسمبر من ذات العام، دخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر
2005 وفقا للمادة 68 من الاتفاقية

- يتضمن هيكل الاتفاقية ثمانية فصول تشكل المحاور الأساسية في الاتفاقية و تشمل
- الأحكام العامة
 - التدابير الوقائية
 - التجريم و إنفاذ القانون
 - التعاون الدولي
 - استرداد الموجودات
 - المساعدة التقنية وتبادل المعلومات
- بالإضافة إلى آليات التنفيذ و الأحكام الختامية

المهكل العام للاتفاقية

يتضمن هكل الاتفاقية ثمانية فصول تشكل المحاور الأساسية في الاتفاقية و تشمل

- الأحكام العامة
 - التدابير الوقائية
 - لتجريم و إنفاذ القانون
 - التعاون الدولي
 - استرداد الموجودات
 - المساعدة التقنية وتبادل المعلومات
- بالإضافة إلى آليات التنفيذ و الأحكام الختامية

- **الأحكام العامة:** تتضح من خلالها أهداف الاتفاقية و تعريف المصطلحات المستخدمة فيها، و نطاق انطباقها، و تؤكد الأحكام العامة من خلال نص المادة الرابعة على مبدأي تساوي الدول في السيادة و عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

- **التدابير الوقائية:** و هي مجموعة السياسات العامة الهادفة لمنع الفساد و يتعين على الدول العمل على تفعيلها و من أهم السياسات التي وردت في الاتفاقية إنشاء هيئات مستقلة تضطلع بمكافحة الفساد و تتعاون مع الدول الأطراف في الاتفاقية، و نشر التوعية بمكافحة الفساد و وضع مدونات سلوك للموظفين العموميين

- **التجريم و إنفاذ القانون:** وهي مجموعة النصوص الواردة في الاتفاقية التي تضع الإطار التجريمي مناسبة على العديد من الأعمال غير المشروعة التي تشكل جرائم فساد يتعين فرض عقوبات مرتكبيها

- **التعاون الدولي:** هو أحد أهم محاور تفعيل الاتفاقية و يعتبر التعاون الدولي هو الأداة المحركة لهذه الاتفاقية أو حلقة الوصل التي تربط جميع نصوص و أحكام هذه الاتفاقية. على سبيل المثال فإن إنطلاقا من استفادة الدول بخبرات تفعيل التدابير و الممارسات الوقائية يتطلب تعزيز التعاون الدولي بعضها البعض، و في مجال إنفاذ القانون والتجريم لا غنى عن التعاون الدولي على اعتبار أن جريمة الفساد أضحت تشكل جريمة منظمة تتخطى حدود الدولة تبعا لذلك فإن متابعة هذه الجريمة و ضبط مرتكبيها و السيطرة على عائداتها

- **استرداد الموجودات:** مجموعة النصوص الإجرائية و التنسيقية الواردة في الفصل الخامس من الاتفاقية و التي تهدف إلى إعادة الأموال المحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدان الأصل بت من خلال آليات للتعاون بين الدول الأطراف في الاتفاقية. ويهدف مفهوم استرداد الموجودات الذي يشكل مبدأ أساسي في الاتفاقية إلى إقرار العدالة و إعادة بناء الثقة في النظم السياسية والقانونية الوطنية و يسهم في جبر الضرر الواقع على الدول من جراء تحويل هذه العائدات وبالتالي يساعد على التنمية الاقتصادية.

- **المساعدة التقنية وتبادل المعلومات:** وتهدف إلى توجيه الدول إلى ضرورة القيام بالدول بدراسة و استحداث وتطوير برامج لموظفيها لمنع الفساد و مكافحته، فضلا عن تحليل اتجاهات الفساد داخل إقليمها و تبادل الخبرات و المساعدات التقنية بين الدول الأطراف.

- **آليات التنفيذ** : وهو فكر لتنفيذ أهداف الاتفاقية، و ذلك من خلال إنشاء آلية متابعة وتنفيذ أطلق عليها مؤتمر الدول الأطراف الذي ينعقد بشكل دوري

- **الأحكام الختامية** : هو باب تقليدي عادة ما يذيل العديد من الاتفاقيات الدولية وينظم أحكام الانضمام إلى الاتفاقية وتسوية النزاعات الخاصة بتفسير الاتفاقية