دور إقرارات الذمة المالية وتدابير منع تضارب المصالح في الحد من الفساد على ضوء التجربة التونسية

د. زياد العياري

مقدمة

جرّمت تونس بعض جرائم الفساد منذ اعتماد المجلة الجزائية التونسية في (٩ يوليو ١٩١٣). وقد أضافت القوانين المعدّلة للمجلة الجزائية (١٩٨٩ و١٩٩٨) عدة أحكام لمعاقبة جرائم الفساد (المادة ٨٣ وما يليها) كما تم تعزيز الإطار القانوني التونسي لمكافحة الفساد مع المصادقة في (٢٣ سبتمبر ٢٠٠٨) على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة لسنة (٢٠٠٣) والمصادقة في (١٩ نوفمبر ٢٠١٩) على اتفاقية الاتحاد الأفريقي بشأن منع الفساد ومُكافحته لسنة (٢٠١٣).

كان لا بُد من انتظار الثورة التونسية في (١٤ يناير ٢٠١١) والتحول الديمقراطي الذي أعقبها مُكافحة الفساد ضمن الاهتمامات الرئيسية للدولة التونسية. يُشير التقرير الذي أعدته اللجنة الوطنية للتحقيق في الفساد والاختلاس في (نوفمبر ٢٠١١) إلى أن الفساد قد أثّر بالفعل على جميع القطاعات الرئيسية للدولة والمجتمع؛ لقد أصبح «نظاماً حقيقياً [...] يتخطى الظاهرة أو الأفعال المنعزلة»[١].

وهكذا، بالإضافة إلى إدراج مُكافحة الفساد في الدستور التونسي لسنة (٢٠١٤) الفصل (١٣٠) الذي نص على إنشاء هيئة الحوكمة الرشيدة ومُكافحة الفساد، تم اعتماد عدد مُعين من القوانين والمراسيم لتعزيز مُحاربة الفساد أمر عدد (١٠٣٩) لسنة (٢٠١٤) يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، قانون عدد (46) لسنة (٢٠١٨) المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومُكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، إلخ. وأهمها المرسوم الإطاري عدد (١٢٠) المؤرخ (١٤ نوفمبر ٢٠١١) والمتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

أولاً: إقرارات الذمة المالية

- **مفهوم إقرارات الذمة المالية وأهمية الإفصاح عنها**

تتم مُراقبة المالية العمومية والحسابية العمومية في تونس من خلال عدة هيئات وبعدة طرق: رقابة إدارية داخلية أو خارجية / رقابة مُسبقة ولاحقة / رقابة قضائية من خلال محكمة المحاسبات. ما من شك أن رقابة المالية العمومية تلعب دوراً أساسياً في تجنب الفساد لكن لا تكفي لوحدها للتثبت من العمليات المالية للأشخاص خاصةً الذين يتولون مناصب سياسيةً أو إداريةً بالدولة. لهذا السبب في إطار الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد تم سَنّ قوانين لمراقبة الذمة المالية للأشخاص من أهمها إقرار الذمة المالية أو كما يُعَرِّفُها القانون التونسي بالتصريح بالمكاسب.

١. تقرير لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة، نوفمبر 2011، الصفحة الأولى. مُتاح على الرابط:
https//:www.iwatch.tn/ar/uploads/rapport_arabe.pdf.

لم يُعرِّف القانون التونسي التصريح بالمكاسب. لكن عموماً يُقصد به «الإفصاح المالي من قِبَل الموظفين العموميين حول مصادر الدخل وأنشطتهم التجارية والعقارية وكذلك الهدايا التي يتلقونها. ويهدف التصريح بالمكاسب إلى دعم الشفافية وترسيخ مبادئ النزاهة والحياد والمساءلة ومُكافحة الإثراء غير المشروع وحماية المال العام»[٢].

- **الإطار القانوني لإقرارات الذمة المالية**

عبر اعتماد القانون رقم (٤٦) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) المتعلق بالتصريح بالمكاسب ومُكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح ربط القانون التونسي بين إلزامية إقرارات الذمة المالية ومُكافحة الإثراء غير المشروع.

بالنسبة إلى إجراء إقرار الذمة المالية، حدّد القانون التونسي الأشخاص المعنيين بهذا الإجراء وسُبَل القيام به (نقطة 3). فيما يخص الإثراء غير المشروع تم تعريفه في القانون الآنف الذكر «كُلَ زيادةٍ هامةٍ في مكاسب الشخص الخاضع لأحكام هذا القانون تَحَصَّلَ عليها لفائدته أو لفائدة من تربطه به صلة، أو زيادةٍ ملحوظةٍ في حجم إنفاقه تكونان غير مُتناسبتان مع مَوارده ولا يستطيع إثبات مشروعية مصدرهما».

- **عناصر إقرار الذمة المالية والأشخاص المكلّفين بتقديمها والجهات التي تُقدَّم إليها**

يستهدف إجراء إقرار الذمة المالية عادةً كبار المسؤولين في الدولة الذين يُمكنهم استغلال وظائفهم العامة لتحقيق مكاسب غير مشروعة. ويفرض القانون التونسي على (٣٧) فئة من المديرين والموظفين العموميين وكذلك بعض الخواص مثل رُؤساء الأحزاب وأصحاب المؤسسات الإعلامية والصحفيين واجب التصريح عن مكاسبهم في وقت تولي مهامهم، حيث ينص الفصل (٥) من القانون رقم (٤٦) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) على أنه «يتعين على الأشخاص الآتي ذكرهم التصريح بمكاسبهم ومصالحهم في أجلٍ أقصاه سِتون يوماً من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات أو من تاريخ التعيين أو من تاريخ تسلمهم لمهامهم بحسب الحال:

١. رئيس الجمهورية ومدير ديوانه ومستشاريه.
٢. رئيس الحكومة وأعضائها ورؤساء دواوينهم ومستشاريهم.
٣. رئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه ورئيس ديوانه ومستشاريه,
٤. رؤساء الهيئات الدستورية المستقلة وأعضائها.
٥. رئيس المجلس الأعلى للقضاء وأعضائه.
٦. رؤساء الجماعات المحلية.
٧. أعضاء مجالس الجماعات المحلية.
٨. رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها.
٩. القضاة.
١٠. كل من يتمتع برتبة وامتيازات وزير أو كاتب دولة.

٢. الفصل (١) من القانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومُكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

١١. الأعوان العموميون الذين يشغلون وظائف عُليا طِبقاً لأحكام الفصل (٧٨) من الدستور.

١٢. الأعوان العموميون الذين يشغلون وظائف مدنية عُليا طِبقاً لأحكام الفصل (٩٢) من الدستور.

١٣. مُحافظ البنك المركزي التونسي ونائبه وأعضاء مجلس إدارته وكاتبه العام.

١٤. المديرون العامون للبنوك والمؤسسات المالية التي تُساهم الدولة في رأس مالها ورؤساء وأعضاء مجالس إدارتها.

١٥. مديرو الأجهزة الإدارية للهيئات الدستورية المستقلة.

١٦. رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات التعديلية.

١٧. رُؤساء جامعات التعليم العالي وعُمداء الكليات ومديرو مؤسسات التعليم العالي والبحث ورؤساء المخابر ووحدات البحث في المؤسسات المذكورة.

١٨. المكلف العام بنزاعات الدولة والمستشارون المقررون لنزاعات الدولة.

١٩. حافظ الملكية العقارية والمديرون الجهويون للملكية العقارية.

٢٠. المعتمدون الأول والمعتمدون والعمد.

٢١. الكتاب العامون للبلديات والولايات والمديرون التنفيذيون للجهات والأقاليم.

٢٢. كل عون عمومي يتولى مهمة رقابية بهيئات الرقابة وهياكل التفقد الإداري والفني أو القطاعي التابعة للوزارات.

٢٣. المديرون العامون المساعدون والمديرون المركزيون بالمؤسسات والمنشآت العمومية والخطط المعادلة من حيث شروط التكليف والامتيازات.

٢٤. أعضاء لجان تقييم وإسناد ومُراقبة عقود الصفقات العمومية وعقود اللزمات وعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وأعضاء لجان إسناد التراخيص لإدارية وتراخيص ممارسة النشاط مهما كان نوعها وقطاعها.

٢٥. أعوان قوات الأمن الداخلي الذين لهم صفة الضابطة العدلية.

٢٦. رؤساء الهياكل الرياضية.

٢٧. أعوان المراقبة الجبائية والاستخلاص وقباض البلديات ورؤساء مكاتب البريد.

٢٨. أعوان الديوانة المباشرون الذين لا تقل رتبتهم عن متفقد مساعد أو ملازم للديوانة أو الذين يشغلون خطة رئيس مكتب أو رئيس فرقة أو خطة قابض.

٢٩. كتبة المحاكم.

٣٠. الأعوان المحلفون والمكلفون بمهام التفقد والرقابة أو الذين أهّلهم القانون لممارسة صلاحيات الضابطة العدلية.

٣١. كل عون للدولة أو جماعة محلية أو مؤسسة عمومية إدارية يقوم بمهام آمر صرف أو آمر صرف مساعد أو محاسب عمومي أو وكيل مقابيض أو دفوعات.

٣٢. أعضاء اللجان الجهوية لتصفية الأحباس الخاصة والمشتركة ومجالس التصرف في الأراضي الاشتراكية.

٣٣. مُسيري الأحزاب السياسية والجمعيات.

٣٤. وكلاء المؤسسات الخاصة المتعاقدة مع الدولة للتصرف في مرفق عمومي بمقابل من الدولة.

٣٥. أصحاب المؤسسات الإعلامية والصحفيون وكل من يمارس نشاطاً إعلامياً أو صحفياً.

٣٦. رؤساء وأعضاء مكاتب النقابات المهنية المركزية أو الجهوية أو القطاعية.

٣٧. الأمناء العامّون للنقابات المهنية والمنظمات الوطنية».

ورغم أن الفقرة الأولى من المادة (٧) من اتفاقية الاتحاد الإفريقي بشأن منع الفساد ومُكافحته لسنة (٢٠١٣) تُلزم الدُول الأطراف بالطلب من جميع الموظفين العموميين التصريح عن مُمتلكاتهم عند تَوليهم واجباتهم، وكذلك عند نِهاية وِلايتهم أو تَكليفهم، تبدو قائمة الأشخاص المعنيين بالتصريح بالمكاسب واسعةً جداً. ومما لا شك فيه أن تعميم هذا الإجراء يُنْقِصُ من نجاعة الرقابة لأنه يَشمل آلاف الأشخاص.

بالنسبة للإجراءات المتعلقة بالتصريح بالمكاسب، يَتضمّن التصريح وُجوباً جُزأين؛ الجزء الأول يتعلق بالتصريح بمكاسب الأشخاص المشار إليهم بالفصل (٥) من القانون داخل وخارج الجمهورية التونسية، وأزواجهم وأبنائهم القُصَّر، والجزء الثاني يتعلق بالتصريح بالمصالح (الفصل 6).

يُقَدَّم حسب الفصل (٨) التصريح مُباشرةً إلى هيئة الحوكمة الرشيدة ومُكافحة الفساد بطريقةٍ إلكترونيةٍ وِفْقَ الصِيَغ التي تَضبِطُها الهيئة وعند الاقتضاء يُقَدَّم التصريح في أربعة نظائر ويَسترجع القائم بالتصريح نظيراً منها مصحوباً بوصلٍ، تُوجّه الهيئة نظيراً من التصريح إلى محكمة المحاسبات. وتتولى الهيئة مسك قاعدة بياناتٍ إلكترونيةٍ خاصةٍ بالأشخاص الخاضعين لواجب التصريح بالمكاسب والمصالح. وتقوم بحفظ التصاريح لمدة عشر سنوات بعد مُغادرة الأشخاص للوظائف والمسؤوليات الموجبة للتصريح.

ثانياً: تضارب المصالح

- **مفهوم تضارب المصالح وأهمية تجنب تضارب المصالح للحد من الفساد**

يُعَرِّف القانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) والمتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمُكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، هذا الأخير بكونه «الوضعية التي يكون فيها للشخص مصلحةٌ شخصيةٌ مُباشرةً أو غير مُباشرةٍ يستخلصها لنفسه أو لغيره، تُؤثّر أو من شأنها أن تُؤثّر على أدائه الموضوعي والنزيه والمحايد لواجباته المهنية»[٣].

- **الإطار القانوني الناظم لتجنب تضارب المصالح**

حدّد القانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) الإطار القانوني لتجنب تضارب المصالح، حيث يتوجب على رئيس الجمهورية ومُدير ديوانه ومُستشاريه ورئيس الحكومة وأعضائها ورُؤساء دواوينهم ومُستشاريهم ورُؤساء الهيئات الدستورية المستقلة وأعضائها ورؤساء الجماعات المحلية ورئيس المحكمة الدستورية وأعضائها في صورة امتلاكهم لأسهم أو حُصص شركات أو في صورة إدارتهم لشركات خاصة يمتلكون رأسمالها كُلياً أو جُزئياً، تكليف الغير بالتصرف فيها في أجلٍ

٣. الفصل (٤) من القانون عدد (٤٦) لسنة (٢٠١٨) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠١٨) والمتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمُكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

أقصاه شهران من تاريخ تعيينهم أو انتخابهم بحسب الحال وإلى غاية زوال المُوْجِب.

كذلك، يتعين على رئيس الجمهورية ومُدير ديوانه ومُستشاريه ورئيس الحكومة وأعضائها ورؤساء دواوينهم ومُستشاريهم بعد انتهاء مهامهم لأي سببٍ كان ولمدة (٥) سنوات من ذلك التاريخ، توجيه إعلامٍ للهيئة قبل مُساهمتهم في استثمارات في مجالات كانت تحت إشرافهم المباشر أو تقديمهم استشاراتٍ لشركاتٍ تعمل في مجالاتٍ كانت تحت إشرافهم المباشر.

بالإضافة إلى ذلك يُمنَع على الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون الذين تولوا بمُقتضى مهامهم إجراء مهمةٍ رقابيةٍ على الهياكل والمؤسسات والمنشآت العُمومية العمل لدى تلك الهياكل والمؤسسات والمنشآت طيلة الخمس سنوات اللاحقة لتاريخ انتهاء تلك المهمة الرقابية.

حسب الفصل (٢٦) من نفس القانون تتولى الهيئة في إطار مُمارسة مهامها الرقابية المتعلقة بالتوقي من تضارب المصالح، توجيه تنبيه، بكل وسيلةٍ تترك أثراً كتابياً، لكل من ثبت لديها وجوده في وضعية تضارب مصالح ودعوته للتقيد بأحكام هذا القانون في أجلٍ لا يتجاوز الشهر. ولها أن تدعو الهيكل العمومي الراجع له إلى اتخاذ التدابير الملائمة لوضع حَدٍّ لوضعية تضارب المصالح بالنسبة للشخص المعني.

- **التحديات والإشكاليات التي تُواجه تجربة تقديم إقرارات الذمة المالية وتجنب تضارب المصالح**

هنالك بعض التحديات التشريعية لتجربة تقديم إقرارات الذمة وتجنب تضارب المصالح من بينها مثلاً، عدم صدور الأمر التطبيقي للنظام القانوني للهدايا، وتتعلق الإشكاليات الحقيقية بالإجراءات العملية وبالتطبيق لتفعيل التدابير التشريعية التي تم التعرض إليها في هذا المجال. عدم إرساء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والحكومة الرشيدة المنصوص عليها في الدستور كذلك وجود قضاء مُتخصص في جرائم الفساد التي تُعَدُّ جَرائم مُرَكّبة.

في هذا الصدد أحدث بالقطب القضائي الاقتصادي والمالي بواسطة القانون الأساسي عدد (٧٧) المؤرخ في (٦ ديسمبر ٢٠١٦) لدى محكمة الاستئناف بتونس. يختص القطب حسب الفصل الأول من القانون المذكور «بالبحث والتتبع والتحقيق والحُكم في الجرائم الاقتصادية والمالية المتشعبة على معنى هذا القانون وفي الجرائم المرتبطة بها وذلك بالطورين الابتدائي والاستئنافي». ويتركب القطب القضائي الاقتصادي والمالي من قسمٍ فنيٍ وقسمٍ قضائيٍ. ويتكون القطب القضائي الاقتصادي والمالي من مُمثلين للنيابة العمومية وقُضاة تحقيقٍ وقُضاةً بدوائر الاتهام وقُضاةً بالدوائر الجناحية والجنائية في الطورين الابتدائي والاستئنافي (فصل ٥). أما القسم الفني فيَضُم مُساعدين فنيين مُختصين (فصل 7). وقد بدأ القسم القضائي العمل خلافاً للقسم الفني.

التوصيات

١. التمييز بين مُختلف أصناف الأشخاص المشمولين بتقديم إقرارات الذمة المالية.
٢. توسيع مسألة إقرار الذمة وتجنب تضارب المصالح للقطاع الخاص.
٣. إصدار الأمر التطبيقي للنظام القانوني للهدايا.