تعزيز الحكامة الجيدة ومحاربة الرشوة وتبييض الأموال

(الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الرشوة-المغرب)

تشخيص إطار محاربة الرشوة: توصيات الخبراء

(صيغة 18 فبراير 2014)

*****

اعتبارا لاستنتاجات تشخيص إطار محاربة الرشوة،يوجه خبراء مجلس أوروبا التوصيات التالية الى المغرب.وينبغي في هذا الصدد القيام بما يلي:

نظرة عامة عن الوضعية الراهنة لظاهرة الرشوة:

i. (1) إجراء تقييم دوري لمخاطر الرشوة، على الأقل قبل أي اعتماد أو أي مراجعة لوثائق استراتيجية (استراتيجية محاربة الرشوة ومخطط العمل)،
(2) اعتماد مقاربةأكثر اندماجافي مجال محاربة الرشوة بهدف تطبيقها على مجموع القطاع العمومي بما في ذلك الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية؛

ii. الحرص على اعتماد الإطار الاستراتيجي لمكافحة الرشوة بالمغرب في أقرب الآجال ووضعه حيز التنفيذ وضمان متابعته متابعة ملائمة وناجعة؛

iii. إعمال مقتضيات الفصل 36 من الدستور من خلال اعتماد القانون التنظيمي للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛

الضمانات الأساسية والوقاية من الرشوة:

الوقاية من الرشوة في أوساط القضاة

iv. القيام بتنفيذالإجراءات الضرورية لتحقيق الأهداف الستة لميثاق إصلاح العدالة بهدف تعزيز استقلالية السلطة القضائية بشكل عام والقضاة بشكل خاص، وزيادة فعالية ونجاعة القضاء وتقوية القدرات المؤسساتية للنظام القضائي،

v. (1)مواصلة إحداث غرف مختصة بمحاكم الاستئناف للنظر في قضايا الرشوة ومحاربتها وفي القضايا المرتبطة بها،
(2) مراجعة وتوضيح اختصاصات هذه الغرف بهدف متابعة جميع جرائم الرشوة والجرائم المرتبطة بها التي يرتكبها البرلمانيون والقضاة وكبار الموظفين،
(3) مواصلة تمكين القضاة المعينين في هذه الغرف من تكوين متخصص،

vi. (1)تتبع وتنفيذ أهداف الميثاق الوطنيلإصلاح العدالةفي شقها المتعلقباستقلالية المجلس الأعلى للسلطة القضائية في أسرع وقت ممكن؛
(2) التنصيص في التشريع المقبل على اختصاصات موسعة للمجلس الأعلى للسلطة القضائية في ما يخص توظيف القضاة وتسميتهموترقيتهم وتعيينهم وتنقيلهم وتأديبهم بعيدا عن أي تدخل من جانب السلطتين التنفيذية أو التشريعية؛

vii. يتعين على المجلس الأعلى للسلطة القضائية أن ينشر تقارير عن اجتماعاته وعن جميع قراراته؛

viii. يتعين إشراك المجلس الأعلى للسلطة القضائية في توظيف الملحقين القضائيين، أو التعيين في أي منصب قضائي عن طريق التباري وفق معايير موضوعة سلفا، تتضمن، عند الاقتضاء، التحري الدقيق بشأن المرشح والاستناد في التعيين الى المؤهلات،

ix. منح المجلس الأعلى للسلطة القضائية اختصاصات جديدة في مجال وضع قواعد أخلاقيات المهنة بالنسبة للقضاة، وخاصة من خلال اعتماد مدونة الأخلاق والسلوك (في ممارسة مهامهم وكذا خارج ممارسة هذه المهام، وذلك انسجاما مع القواعد والممارسات الدولية)؛

x. تعريف وتوضيح مفهوم تنازع المصالح وأشكاله، إلى جانب اعتماد قواعد واضحة حول تدبير تنازع المصالح، وآليات الوقاية وتسوية حالات التنازع هاته، بما في ذلك اتخاذ عقوبات في حالة عدم احترام التقيد بما تفرضه هذه الحالات، وذلك بهدف الوقاية من الرشوة؛

xi. منع تلقي الهدايا (غير تلك التي تدخل في إطار البروتوكول)، واعتماد قواعد واضحة في ما يتعلق بتصرف القضاة عندما تقترح عليهم هذه الهدايا خارج إطار الوظيفة؛

xii. وضع قواعد واضحة بهدف تجنب تنازع المصالح في الحالات التي ينتقل فيها القضاة للعمل في القطاع الخاص (إمكانية استفادتهم من وضعهم السابق)؛

xiii. مراجعة وتوضيح المقتضيات القانونية المتعلقة بالتصريح بالممتلكات من جانب القضاة وتحديد السلطة المسؤولة عن متابعة ذلك بوضوح، وذلك وفق مقتضيات الدستور؛

xiv. إعمال الإجراءات المنصوص عليها في ميثاق إصلاح العدالة في أسرع وقت ممكن، وذلك من خلال :

(1) تعزيز سلطة المجلس الأعلى للسلطة القضائية فيما يخص المسطرةالتأديبية المعتمدة في حق القضاة من خلال إلحاق المفتشية العامة للمصالح القضائية بهذا المجلس، والتأكد من أن المفتش العام وباقي المفتشين يعينهم المجلس،

(2) تعريف وتحديد ما يمكن اعتبارهخطأتأديبيا،

(3) وضع ضمانات إضافية لمراحل المسطرة التأديبية،

(4) الحرص على أن يكون المجلس الأعلى للسلطة القضائية الهيئة الوحيدة المسؤولة عن النظر في اتخاذ القرارات في مجال التأديب والتوقيف والعزل طبقا لقواعد السلوك المعتمدة؛

xv. الحرص على أن يستفيد جميع القضاة من إجراءاتفي التكوين والاستشارةفي ما يتعلق بأخلاقيات المهنةوالنزاهة وخاصة من خلال تفعيل دور المجلس الأعلى للسلطة القضائية في هذا المجال؛

الوقاية من الرشوة في أوساط النيابة العامة

xvi. اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتعزيز استقلالية النيابة العامة من خلال الحرص على إنهاء سلطة وزير العدل على قضاة النيابة العامة سواء في ما يتعلق بمسارهم الوظيفي (الاختيار والتعيين والترقية والتنقيل والإجراءات التأديبية المتخذة في حقهم)، أو في ما يتعلق بسلطة التدخل خلال المسطرة القضائية،كما هو الحال بخصوص قرارات المتابعة أو حفظ القضاياالمتخذة من طرف النيابة العامة؛

xvii. أن يطلب من الوكلاء العامين للملك موافاة المجلس الأعلى للسلطة القضائية، مرة في السنة على الأقل، بتقارير عن أنشطة المحاكم التي يشتغلون بها، على أن تكون هذه التقارير موضوعة رهن إشارة العموم؛

xviii. اتخاذ إجراءات تتوخى تقنين الحالات المحتملة لتنازع المصالح التي تخص ممثلي النيابة العامة؛

الوقاية من الرشوة في أوساط قوات الأمن

xix. صياغة واعتماد ونشر مدونة سلوك لفائدة مجموع قوات الأمنوفقبيداغوجية ملائمة،

xx. تتميم القانون الأساسي لموظفي الشرطة بقواعد أخلاقيات المهنة وفق المعايير الدولية في هذا المجال؛

xxi. على غرار القضاة، يتعين منع الهدايا (غير تلك التي تدخل في إطار البروتوكول) وكل الامتيازات غير القانونية، وصياغة قواعد واضحة تتعلق بمنع هذه الهدايا في حالات اقتراحها؛

xxii. تذكير جميع السلطات المعنية بمقتضيات المادة 42 من قانون المسطرة الجنائية وسريانه على جميع الموظفين العموميين دون المروربالضرورة عبر السلم التراتبي لإبلاغوكيل الملك والوكيل العام للملك بذلك؛

الإدارة العمومية والرشوة

xxiii. مواصلة ورش تبسيط المساطر وتوضيحها، وإعطاء الأولوية لتلك التي تهم العموم مباشرة والتعريف بها على نطاق واسع؛

xxiv. تقييم نجاعة الإجراءات المعتمدة في مجال الوقاية من الرشوة في الوظيفة العمومية. ومن شأن هذا التقييم أن يساعد على نحو أحسن في تحديد الإجراءات ذات الصلة التي يتعين اتخاذها؛

xxv. إعادة النظر في مقتضيات المادة 18 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية وإلغاء مفهوم السر المهني التي يتضمنه والذي قد يتابع بمقتضاه غالبية الموظفين؛

xxvi. المصادقة علىالقانون المتعلق بحق الولوج للمعلومة في أقرب وقت ممكن؛

xxvii. توفير الإشهار الكافي للاستشارات العمومية ونشر نتائجها وتعليل القرارات التي قد تكون مناقضة للرأي العام المعبر عنه؛

xxviii. تعزيز سلطات تحريات المفتشية العامة للمالية ووسائل عملها وتعيين عدد أكبر من المفتشين لإجراء المراقبة في عين المكان؛

xxix. منح المجلس الأعلى للحسابات ومختلف المفتشيات العامة إمكانية إبلاغ النيابة العام المختصة مباشرة بوقائع من شأنها أن تشكل حالة رشوة؛

xxx. تحسين إجراءات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارات العمومية، بشكل ملموس؛

xxxi. إدراج مرجعيات صريحة بشأن محاربة الرشوة في القوانين الأساسية لمختلف الإدارات؛

xxxii. (1)إعداد مدونة عامة للسلوك بالنسبة للموظفين العموميين والتي يمكن أن تشكل مرجعالمدونات خاصة،
(2) ضمان متابعة قطاعية ومركزية للخروقات والعقوبات المحتملة؛

xxxiii. تمكين الموظفين الجدد من تكوين أولي في مجال النزاهة والسلوك والوقاية من الرشوة عند توظفيهم؛

xxxiv. تعديلالنظامالأساسي للوظيفة العمومية ومختلف الأنظمةالأساسيةالخاصة بهدف إعمال مدونة السلوك السابقة الذكر، وتعريف مدلول السر المهني وشروط ممارسته والتنصيصعلى ذلك في نصوص خاصة، في حالة وجودها؛

xxxv. منع الهدايا (غير البروتوكولية)، على غرار ما يتعين أن يجري على القضاة وقوات الأمن، واعتماد قواعد واضحة تتعلق بهذا المنع عندما يتم عرض هذه الهدايا على الموظفين؛

xxxvi. (1)تقنين حالات تنازع المصالح بشكل واضح وتكريس ممارسات جيدة في هذا الموضوع؛
(2)وضع قواعد لمنع انتقال موظفين للعمل من القطاع العمومي الى القطاع الخاص بغرض الاستفادة من مزايا موقعهم الأول في الموقع الجديد؛

xxxvii. دعوة الإدارات والهيئات المعنية الى وضع لوائح للأشخاص المطالبين بإيداع تصريح بالممتلكات بشكل واضح والحرص على تحيينها وإبلاغ المحاكم المالية بها في والوقت المناسب؛

xxxviii. تقييم مدى فعاليةنظام التصريح بالممتلكات المعمول به حاليا ودراسة مدى مردودية خفض عدد الأشخاص الخاضعين لهذا الإجراء في مقابل تعزيز الرقابة من خلال تبادل المعلومات مع إدارات أخرى؛

xxxix. (1)تذكير الموظفين العموميين، خلال دورات التكوين المستمر، بإلزامية التبليغ المنصوص عليهفي المادة 42 منقانون المسطرة الجنائية،
(2)وضع قواعد واضحة حتى لا يقع واجب التبليغ الذي يتم عن حسن نية تحت طائلة عقوبات التشهير مع احترام مبدأ التراتبية الإدارية والالتزام بسرية الموظفين وفق ما تنص عليه القوانين الأساسية التي يخضعون لها؛

xl. اعتماد آليات للحماية على المستوى الإداريبالنسبة لمن يبلغ عن حسن نية، (من يكشف و يبلغ عن حالة رشوة)؛

تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية

xli. اعتماد نظام مركزي لتدوين وتتبع المخالفات في مجال تمويل الحياة السياسية (تمويل الأحزاب والانتخابات)؛

xlii. اعتماد النصوص والإجراءات المواكبة المنصوص عليها والضرورية لإعمال المراقبة الداخلية من جانب الأحزاب السياسية (أنظمة معلوماتية للمحاسبة وبرامج تكوين الخ...)؛

xliii. توضيح دور الخبير المحاسباتي الذي يشهد بصحة الحسابات المالية؛

xliv. التنصيص على نشر الحسابات المالية للأحزاب السياسية والتقارير المفصلة للمجلس الأعلى للحسابات (يتم حاليا الاكتفاء بنشر ملخص تركيبي) ودعوة الأحزاب السياسية إلى إحداث لجنة مكلفة بمراقبة مالية كل حزب كما ينص على ذلك القانون وإصدار بيانات في هذا الشأن؛

xlv. اتخاذ الإجراءات المناسبة بهدف ضمان تتبع عملي لموارد التمويلغير العمومي؛

xlvi. تنفيذ عمليات التحويل المنصوص عليها في المادة 31 من القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية داخل الآجال المحددة ونشر حصيلة بشأنها؛

الوقاية من الرشوة في الصفقات العمومية

xlvii. الحرص على خفض عدد الاستثناءات من الخضوع التام لقانونالصفقات العمومية بتعليل هذه الاستثناءات بشكل موضوعي بالنسبة للمؤسسات العمومية المعنية؛

xlviii. اتخاذ إجراءات تتوخى تحقيق ما يلي:
(1) ضمان الولوج إلى المعلومات، بما في ذلك من جانب الجمهور، وضمان درجة ملائمة من الشفافية في جميع مراحل مسلسل الصفقات العمومية (خاصة النشر المسبق لشروط ومعايير المشاركة العملية والمعلومات المطلوبة والضرورية المتعلقة بإجراءات تفويت الصفقات وطلبات عروض الأثمان، وإسناد العقود وتنفيذها)،
(2) خفض مخاطر الرشوة في الصفقات العمومية؛

xlix. التأكد من أنه سيتم نشر المقتضيات الجديدة القانونية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية في أوساط الموظفين المكلفين بإعمالها؛

القانون الجنائي وتطبيق القانون والمسطرة الجنائية

التجريم والعقوبات

l. توضيح مفهوم "الموظف العمومي" ودلالته المنصوص عليه في المادة 224 من القانون الجنائي، وملاءمته، إذا اقتضت الضرورة، مع المعايير الدولية، وبالتالي تعديل المواد التي تجرم أفعال الرشوة وملحقاتها؛

li. (1) رفع كل غموضمن خلال التوضيح، بالطرق الملائمة، أن أفعال الرشوة تشكل جرائم مهما تكن طبيعةالامتياز -مادية أو غير مادية- وأن كل امتياز يدخل في باب الرشوة يقع تحت طائلة العقاب؛
(2) التأكد- كما يفترض ذلك- من أن مختلف جرائم الرشوة في القطاع العمومي محددة على النحو الذي يطالمشاركة الوسطاء والأطراف المستفيدة إلى جانب الراشي والمرتشي؛

lii. (1) وضع آلية جد محددة تمكن، خلال التحقيق بشأن الرشوة واستغلال النفوذ، من التحقيق المعمق في الممتلكات بهدف تحديد الممتلكات المتأتية من أفعال الرشوة والتمكن من مصادرتها؛
(2) تمكين القضاة وباقي ممثلي الهيئات المكلفة بالزجر والتحقيق من تكوين ملائم في هذا المجال؛

liii. اعتماد نظام معلوماتي يمكن من إنتاج وتبادل إحصائيات صحيحة وناجعة لمحاربة الرشوة على المستويين الوقائي والزجري؛

liv. توسيع مجال تطبيق التشريع المتعلق بأفعال الرشوة ليشمل مجموع الموظفين العموميين الأجانب وأعضاء الهيئات العمومية الأجنبية، والموظفين الدوليين، وأعضاء المنظمات البرلمانية الدولية وكذا القضاة والعاملين بالمحاكم الدولية؛

lv. تجريم الرشوة،بما في ذلك منح الرشوة وتلقيها، في القطاع الخاص انسجاما مع المعايير الدولية، وخاصة تجريم المستفيدين غير المباشرين وكذا مسيري المقاولات الخاصة، مع التنصيص على عدم إمكانية إعفاء المستخدم من المسؤولية عند ثبوت ارتكابه للجريمة، من طرف مشغله، بدون وجه حق؛

lvi. (1) جعل المقتضيات المتعلقة باستغلال النفوذ أكثر وضوحا وانسجاما بتحديد الجانبين - الراشي والمرتشي-من خلال إدراج العناصر المكونة الخاصة بهذه الجريمة (انسجاما مع المادة 12 من الاتفاقية الجنائية بشأن الرشوة)؛
(2) تجريم استغلال النفوذ من جانب الموظفين العموميين الأجانب وأعضاء المجالس العمومية الأجنبية والموظفين العموميين الدوليين، وأعضاء الهيئات العمومية الدولية، وقضاة وموظفي المحاكم الدولية؛
(3) رفع كل لبس بتوضيح أن أفعال استغلال النفوذ تشكل جناية مهما كانت طبيعة الامتياز غير المستحق -مادي أو غير مادي -الممنوح ومهما كانت طبيعة قرار استغلال النفوذ ونتيجته؛

lvii. (1) تجريم الرشوة، التي يمنحها أو يتلقاها الحكام المحلفينالمغاربة أو الأجانب، وذلك من خلال التأكيد والتوضيح، عبر السبل الملائمة، بأن منطوق مقتضيات القانون الجنائي تعكس مختلف العناصر الواردة في المواد من 2 إلى 6 من البروتوكول الإضافي للاتفاقية الجنائية حول الرشوة؛
(2) توضيح مدلول "الحكم" المحلفبشكل مناسب على أن يشمل الحكام الأجانب؛

lviii. رفع كل لبس في ما يخص إمكانية إقرار المتابعة في جرائم الرشوة واستغلال النفوذ والجرائم المرتبطة بها التي يرتكبها في الخارج أشخاص أجانب ولكن يتورط فيها موظفون عموميون مغاربة، أو موظفون دوليون أو أعضاء منظمات برلمانية دولية؛

lix. اعتبار خرق القواعد المحاسبية المرتبطة بأفعال الرشوة، جرائم وذلك انسجاما مع المادة 14 من الاتفاقية الجنائية بشأن الرشوة، مع التنصيص على عقوبات فعالة ومتناسبةوزجرية؛

مسؤولية الأشخاص الاعتباريين

lx. إدراج مقتضيات خاصة تتعلق بمسؤولية الأشخاص الاعتباريين في أفعال الرشوة واستغلال النفوذ، وذلك بغض النظر عن مسؤولية الأشخاص الذاتيين؛

التحقيق والمسطرة الجنائية

lxi. الحرص على توفير العدد الكافي من أفراد الشرطة والدرك المتفرغين بشكل خاص للتحري في قضايا الرشوة والجرائم المرتبطةبها، وتمكينهم من موارد العمل الضرورية؛

lxii. يتعين على السلطات العمومية أن تدرس وتوضح نطاق تطبيق السر المهني سواء في إطار الوظيفة العمومية أو بالنسبة للمهن الحرة، وذلك بتحديده، على سبيل المثال، بشكل أوضح حسب خصوصيات كل مهنة؛

lxiii. إثارة انتباه القضاة المعنيين إلى أهمية اللجوء إلى التنصت علىالمكالمات الهاتفية في التحقيقات المتعلقة بجرائم الرشوة؛

المصادرة والحرمان من وسائل الجريمة وما يتأتى منها

lxiv. اتخاذ الإجراءات الضرورية لتعزيز قدرات رصد العلاقات بين تبييض الأموال والرشوة وذلك بالتأكد من أن المؤسسات والمهن الخاضعة لواجب التبليغ بعمليات مشتبه فيها تتلقى تعليمات وتكوينا تيسرلهمرصد أفعال تبييض الأموال و أفعال الرشوة والتبليغ عنها؛

lxv. إحداث مؤسسة تكلف حصرا بتدبير الممتلكات المحجوزة وتأمين حراستها بهدف وضعها رهن إشارة الدولة بعد المصادرة؛

نطاق ومدلول الحصانة إزاء التحقيقات والمتابعات والأحكام الصادرة في جرائم الرشوة

lxvi. يتعين، في إطار الإصلاح القضائي الجاري تنفيذه، مراجعة قواعد الاختصاص الاستثنائي مع أخذ التوصية المتعلقة بتوسيع اختصاصات محاكم الاستئناف في مجال الجرائم المالية بعين الاعتبار.