

مكافحة الفساد السياسي والانتخابي بالمغرب - تشخيص وتقييم ومقترحات -

الملخص التنفيذي

22 شتنبر 2011

تحتم المراجعة الدستورية الشاملة وما أقرته من مفاهيم جديدة الانخراط الفوري في مسلسل التخليق ومكافحة الفساد السياسي والانتخابي للحيلولة دون تأثيره على التوجهات الديمقراطية والاختيارات التنموية.

لهذه الغاية، يتعين نهج مقاربة جماعية تعمل على تعبئة كافة الأحزاب السياسية، باعتبارها الرافد الأساسي لإنتاج النخب التي ستضطلع مستقبلا بصلاحيات تدبير الشأن العام، من أجل إنجاز الاستحقاقات الانتخابية المقبلة التي تستلزم النزاهة والشفافية باعتبارها أساس الشرعية التمثيلية.

لاستشراف الحلول الناجعة لإرساء قطيعة نهائية مع الفساد السياسي والانتخابي، ينبغي معاينة موضوعية لهذه الظاهرة وتقييم الآليات المعتمدة لمكافحتها والتقدم بمقترحات وتوصيات للنهوض بنزاهة وشفافية الحياة السياسية.

I- تشخيص ظاهرة الفساد السياسي بالمغرب

منذ 2004 ظلت الأحزاب السياسية تحتل موقع الصدارة في مؤشرات الإدراك الخاص بالرشوة، وجاءت نتائج العمل التشخيصي الميداني لتؤكد نفس الانطباع مبرزة تجليات وأسباب وانعكاسات الفساد السياسي على أربعة مستويات:

1- فعلى مستوى **الحكامة الحزبية**، لوحظ محدودية تأثير التربية السياسية للأحزاب على النسيج الاجتماعي وتأطير المواطنين، وعدم مراعاة مبدأ التطابق بين البرامج الانتخابية الحزبية وبين المؤهلات الأخلاقية والمهنية للمرشحين، إضافة إلى غياب التداول الفعلي على القيادة الحزبية مما يفضي إلى تنامي ظواهر العزوف السياسي وتفاقم الانشقاق وتنازل الهيئات، والانغلاق النسبي للتدبير المالي للأحزاب السياسية المفضي إلى التكتم على طرق صرف النفقات.

2- أما على مستوى **الممارسة الانتخابية**، فقد تراوحت معالم الفساد الانتخابي المرصودة في هذا المجال خلال الاستحقاقات السابقة بين أفعال الرشوة والترحال الحزبي واستعمال الأموال واستخدام الممتلكات العمومية والتلاعب في البطائق الانتخابية والتدخل غير المبرر للسلطة.

وهكذا، جاءت نتائج استقراء الشكايات والقرارات والأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري والملاحظات المضمنة بتقارير المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان وهيئات المجتمع المدني المعنية متطابقة لتؤكد على أن هناك إجماعا عاما على استمرارية الممارسات التدليسية المرتكبة من طرف المرشحين عبر مختلف الاستحقاقات الانتخابية، مع اتخاذها لعدة مظاهر تتفاعل مع خصوصيات كل من الممارسة الانتخابية التشريعية والجماعية، مقابل التحسن النسبي في مستوى الشفافية والتراجع الملحوظ لتدخل السلطة وأعوانها في الانتخابات.

3- وبخصوص مستوى **الحكامة الجماعية**، تبين أن إفرازات الواقع الانتخابي انعكست عليها بشكل كبير، حيث تؤكد أن تجليات الفساد جاءت في شكل مخالفات مخلة بالضوابط الأخلاقية أو بالمقتضيات القانونية والتنظيمية أو بقواعد التدبير الجيد وأنها طالت مختلف الجماعات الحضرية والقروية.

4- أما على مستوى **الحكامة البرلمانية**، فقد جاءت هي الأخرى متأثرة بتداعيات الواقع الانتخابي. وهكذا، احتلت المؤسسة التشريعية المرتبة الرابعة في ترتيب القطاعات الأكثر تعرضا للفساد بالمغرب حسب البارومتر العالمي لسنة 2010، كما أنها تميزت بتقشي بعض الممارسات كالترحال البرلماني، والتوظيف غير المناسب للمقتضيات القانونية المتعلقة بالحصانة البرلمانية، والتغيب المطرد للبرلمانيين.

II- تقييم سياسة مكافحة الفساد السياسي:

1- يسمح تقييم المنظومة القانونية الحالية ذات الصلة بالفساد السياسي بالوقوف على مجموعة من المكتسبات يمكن إجمالها في:

- تجريم جميع أفعال الفساد الانتخابي،
- إرساء آلية شفافة لمراقبة تمويل الأحزاب السياسية تتأسس على مقتضيات رادعة للتجاوزات المتعلقة بالتدبير الحزبي،
- تحديد وتوضيح حالات التنافي،
- منح البرلمان عدة آليات دستورية وقانونية لتمكينه من المصادقة على قوانين المالية وقوانين التصفية، وإحداث لجان لتقصي الحقائق للوقوف على الاختلالات المحتملة،
- توسيع مجال تدخل المحاكم المالية.

ومع ذلك، يمكن تسجيل بعض **النواقص** المتجلية على الخصوص في:

- تفاوت مدة العقوبات ومبلغ الغرامات بالنسبة لأفعال الفساد بين مختلف القوانين ذات الصلة،
- عدم سريان الحماية القانونية على المبلغين عن جرائم الفساد الانتخابي،
- إعفاء المرشحين للانتخابات الجماعية والمهنية من إيداع جرد النفقات الانتخابية لدى لجنة التحقق، وعدم التنصيص على نشر تقريرها، مع الاكتفاء بتمكينها من إحالة الاختلالات المرصودة إلى الجهة القضائية المختصة دون تحديد الأساس القانوني للمتابعة،
- عدم التنصيص على إلزام الأحزاب السياسية بنشر الوثائق المقدمة لمجلس الحسابات،
- تضمين القانون التنظيمي لمجلس النواب لمقتضى يسمح بالجمع بين مهام التمثيلية المحلية والجهوية والتمثيلية التشريعية،

- عدم توفر البرلمان على المؤهلات المطلوبة للاضطلاع بدور فعال في ميدان المراقبة على صرف المال العمومي،

- محدودية فعالية مراقبة المجلس الأعلى للحسابات الناتجة، علاوة على قصر مدة التقادم المعتمدة، عن عدم إخضاع أعضاء الحكومة والبرلمان لاختصاصه القضائي في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية، وعدم القيام باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرتكبة، والاكتفاء برفع تقرير إلى السلطات المختصة حول نفقات الأحزاب السياسية دون الكشف عن الاختلالات المرصودة،

- محدودية نجاعة عمليات التفتيش والمراقبة الإدارية التي لا تتأسس عليها حتما المتابعات الجنائية، ولا تستدعي غالبا سوى الاكتفاء باتخاذ إجراءات تأديبية بدل إحالة الملفات على المجلس الأعلى للحسابات.

2- وبخصوص مشاريع النصوص القانونية المقدمة في سياق دينامية المستجدات الدستورية، والمتعلقة تحديدا بالأحزاب السياسية ومجلس النواب والمراقبة المستقلة والمحايطة للانتخابات، فقد مكن التقييم من الوقوف على عدة مكتسبات تتجلى إجمالاً في:

- حث الأحزاب على توسيع وتعميم مشاركة النساء والشباب،
- منع الترحال السياسي تحت طائلة التجريد من العضوية في المجالس التمثيلية،

- تحديد المعايير المتعين اعتمادها في اختيار مرشحي الأحزاب لمختلف العمليات الانتخابية، وإلزامهم بالكشف عن طريقة ومسطرة تزكيتهم، ومدة وعدد الانتدابات الخاصة بالمسؤوليات داخل الأجهزة الحزبية،

- تدعيم موارد الأحزاب السياسية من خلال توسيع الدعم السنوي للدولة، ورفع سقف المبلغ الإجمالي للتبرعات المتلقاة، والسماح بالاستفادة من عائدات استثمار الأموال ومن إعفاءات جبائية على الممتلكات والمنقولات، وكذا من خدمات الموظفين العموميين ومن البرامج التكوينية المخصصة لهم،
- وضع ضوابط جديدة في مجال أهلية وشروط الترشيحات وتوسيع نطاق التنافس مع مزاولة الانتداب البرلماني،

- تشديد العقوبات الحبسية والمالية في حق مرتكبي المخالفات الانتخابية،
- وضع مقتضيات جديدة لتعزيز شفافية التدبير المالي للمرشحين للانتخابات البرلمانية وتخويل المجلس الأعلى للحسابات مهمة بحث جرد المصاريف الانتخابية،

- التأسيس لممارسة رقابية مستقلة للانتخابات تعتمد العمل الميداني وتتجاوب مع المعايير الدولية، من خلال إحداث لجنة خاصة برئاسة المجلس

الوطني لحقوق الإنسان تتولى منح الاعتمادات، وتحديد الضوابط والالتزامات التي يتعين الانضباط بها.

ومع ذلك، يلاحظ على هذه المشاريع أنها لا زالت تعترتها بعض النواقص تتعلق على الخصوص بـ:

- غياب المسؤولية المدنية للأحزاب فيما يتعلق بجميع أفعال الفساد المرتكبة من طرف المنتسبين إليها،
- غياب التنصيص على تضمين عمليات تدقيق مالية الأحزاب في التقارير الخاصة التي سيضطلع المجلس الأعلى للحسابات بنشرها طبقا لمقتضيات الدستور الجديد،

- عدم إدراج الأحزاب ضمن الأشخاص المعنويين الخاضعين للاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية،

- عدم إلزام الأحزاب السياسية بنشر الوثائق المقدمة لمجلس الحسابات،
- عدم سريان المنع من الترشح لعضوية مجلس النواب على الأشخاص الصادر في حقهم أحكام نهائية أو قرارات بالإلغاء أو بالعزل لارتكابهم أفعال رشوة انتخابية بمناسبة الانتخابات الجماعية، أو جرائم الأموال المنصوص عليها في القانون الجنائي، أو مناورات تدليسية،

- تخصيص المترشحين للانتخابات التشريعية في ما يتعلق ببحث وجرد نفقاتهم بمقتضيات تستثنيهم من اختصاص المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بمراقبة استخدام الأموال العمومية وما يترتب عليه من عقوبات محددة،

- عدم التنصيص على نشر تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بمعالجته لجرد نفقات الحملات الانتخابية المحالة عليه من طرف المترشحين.

- الاستثناء غير المبرر للاستفتاءات غير الانتخابية من المقتضيات القانونية الخاصة بالمراقبة المستقلة والمحايدة للانتخابات، وعدم التنصيص على إمكانية الطعن في قرارات اللجنة بعدم تحويل الاعتماد.

III- من أجل النهوض بنزاهة وشفافية الحياة السياسية

تأسيسا على استنتاجات تشخيص مظاهر الفساد السياسي وتقييم آليات مكافحته، تطرح الهيئة المركزية مجموعة من الاقتراحات والتوصيات، مساهمة منها في تصريف مكونات التخليق والنزاهة والمساءلة في منظومة الحكامة السياسية.

1- تنصب هذه المقترحات على إعادة تأهيل المنظومة القانونية والمؤسسية المرتبطة بتحسين الحكامة وتخليق الحياة السياسية، وتوزع إلى مقترحات تستهدف

تدعيم الحكامة الحزبية، وتعزيز نزاهة وشفافية الانتخابات، والنهوض بالحكامة التمثيلية:

لتدعيم الحكامة الحزبية، يقترح:

- التنصيب على المسؤولية المدنية للأحزاب فيما يتعلق بجميع أفعال الفساد المرتكبة من طرف المترشحين المنتسبين إليها،
- إلزام المجلس الأعلى للحسابات بتضمين عمليات تدقيق مالية الأحزاب السياسية في تقرير خاص وبالعامل على نشره،
- إدراج الأحزاب ضمن الأشخاص المعنويين الخاضعين للاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية.

ولتعزيز نزاهة وشفافية الانتخابات، يقترح:

- تجريم المخالفات المتعلقة بتجاوز السقف المحدد وبعدم احترام أجل إيداع جرد نفقات الحملات الانتخابية وتحديد العقوبات المترتبة على هذه المخالفات،
- توحيد العقوبات السالبة للحرية والغرامات في مجال الرشوة الانتخابية وتسخير الممتلكات العمومية في الحملات الانتخابية على جميع المرشحين للانتخابات سواء التشريعية أو الجماعية أو المهنية،
- تمتيع المبلغين عن جرائم الفساد الانتخابي بنفس الحماية القانونية التي يستفيد منها المبلغون عن الجرائم الأخرى،
- إدراج التحقيق في نفقات المترشحين للانتخابات التشريعية من طرف المجلس الأعلى للحسابات ضمن الاختصاص المتعلق بمراقبته لاستخدام الأموال العمومية،
- إلزام المرشحين للانتخابات الجهوية والجماعية والمهنية بإيداع الجرد المتعلق بالمبالغ التي تم صرفها أثناء الحملة الانتخابية لدى لجنة التحقق مع التنصيب على نشر تقرير هذه اللجنة،
- التنصيب على نشر تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بمعالجته لجرد نفقات الحملات الانتخابية المحالة عليه من طرف المترشحين،
- توسيع مجال الملاحظة ليشمل الاستفتاءات بالإضافة إلى الانتخابات، والتنصيب على إمكانية الطعن في قرارات اللجنة الخاصة لاعتماد ملاحظي الانتخابات.

وللنهوض بالحكامة التمثيلية، يتعين:

- منع الجمع بين مهام التمثيلية المحلية والجهوية والتمثيلية التشريعية،
- التنصيب على سريان المنع من الترشح لعضوية مجلس النواب على الأشخاص الصادرة في حقهم أحكام نهائية أو قرارات بالإلغاء أو بالعزل لارتكابهم

- أفعال رشوة انتخابية بمناسبة الانتخابات الجماعية، أو جرائم الأموال المنصوص عليها في القانون الجنائي، أو مناورات تدليسية،
- إحداث لجنة داخل مجلس النواب لتقييم ومراقبة تنفيذ الميزانية تفتح إمكانية الاستعانة بخبرات من خارج المؤسسة البرلمانية،
 - التنصيص على آليات مراقبة البرلمان للصناديق والوكالات وكل المرافق التي تدبر المال العام،
 - التنصيص على اختصاص البرلمان في مساطر تفويت الملك العمومي والمراقبة المباشرة للمؤسسات العمومية،
 - التنصيص على ضرورة مصادقة مجلس النواب على عقود البرامج التي تحدد التزامات الدولة إزاء المؤسسات العمومية، وعلى مراقبة التعهدات المالية للدولة والقروض الكبرى،
 - التنصيص في القانون التنظيمي للمالية على اعتماد العمل بالبرمجة متعددة السنوات للميزانية، وتقليص أجل إيداع قانون التصفية من سنتين إلى سنة،
 - إحداث لجنة برلمانية تضطلع بمهمة تقييم تطبيق القوانين والسياسات العمومية، مع إمكانية الاستعانة بخبرات من خارج المؤسسة التشريعية،
 - التنصيص على إسناد رئاسة اللجنة المكلفة بالشؤون الاقتصادية والمالية في البرلمان للفريق المحسوب على المعارضة،
 - التنصيص في القانون التنظيمي المتعلق بلجان تقصي الحقائق على إسناد مهمة رئيس ومقرر هذه اللجان لبرلمانيين محسوبين على المعارضة،
 - إخضاع أعضاء البرلمان للاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية،
 - اعتماد منظومة حديثة وملائمة لتدبير الموارد البشرية المحلية تعتمد معايير موضوعية وشفافة،
 - توحيد المبادئ والقواعد المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، وتأطير السلطة التقديرية المخولة لصاحب المشروع بضوابط تحول دون الشطط في استعمال هذه السلطة،
 - تعزيز شفافية الإدارة الترايبية من خلال ضمان احترام حقولوج المعلومات ومراجعة تبسيط المساطر الإدارية، وتفعيل الجماعة الإلكترونية،
 - تحسين فعالية مراقبة المجالس الجهوية للحسابات من خلال:
- ✓ تفعيل الاختصاص المخول لها في ميدان التأديب المالي الذي يسمح لها بإصدار الأحكام باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرتكبة،

✓ التمييز في ما يخص تحديد مدة التقادم بين المخالفات المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية التي تشكل جناحا والأخرى التي قد ترقى إلى جنایات،

✓ إحالة ملفات مرتكبي المخالفات المخلة بالضوابط الأخلاقية والقانونية والتدبيرية على المجالس الجهوية للحسابات للبت فيها في إطار التأديب المتعلق بالميزانية، بدل الاكتفاء بإجراء المعاقبة التأديبية،

✓ إطلاق المتابعات الجنائية في حق مرتكبي المخالفات المرصودة،
✓ تدعيم إمكانيات المجالس الجهوية للحسابات من خلال تسوية المشاكل المرتبطة بالإدلاء بالحسابات، وتقوية عدد المستشارين ووضع مخططات للتكوين، وتقديم المساعدة التقنية لتطوير التدبير المالي المحلي،

- تعزيز الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد من خلال تدعيم الدور الجهوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ومؤسسة الوسيط، وتقوية التنسيق والتعاون بين هيئات المراقبة والوساطة والتتبع،

2- وتشمل المقترحات المقدمة النهوض بأخلاقيات الحياة السياسية من خلال تعزيز الحركة التشريعية والتنظيمية بمقاربة أخلاقية موازية تستنهض المجتمع السياسي بجميع مكوناته من أجل تدعيم المستجدات الدستورية والإجراءات القانونية والمؤسسية المؤطرة لنزاهة وشفافية الانتخابات، وتحسين العمل السياسي والتمثيلي من جميع الممارسات والانحرافات غير الأخلاقية.

من أجل ذلك، تقترح الهيئة مشروع ميثاق وطني لأخلاقيات الممارسة السياسية يتوخى تحقيق أهداف عملية يمكن إجمالها في الانضباط بقواعد السلوك، وابتكار آلية تدبيرية حديثة تسمح بمحاصرة الامتدادات السلوكية غير المؤطرة بالنصوص التشريعية والتنظيمية، وتعزيز آليات المراقبة الذاتية لدى مختلف الفاعلين السياسيين، وترسيخ قيم وقائية جديدة لتدعيم البنيان التشريعي والتنظيمي والنهوض بالمبادئ والمثل الأخلاقية.

وتتمحور مضامين هذا الميثاق حول مجموعة من الالتزامات التي يتعين على الأحزاب السياسية الانخراط فيها من أجل تحسين الحكامة وتخليق الحياة السياسية تتوزع على الحكامة الحزبية والممارسة الانتخابية والحكامة التمثيلية بما من شأنه أن يسد الثغرات القانونية والمؤسسية المرصودة على مستوى التشخيص والتقييم.

