

النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

The Legal System of the Supreme Authority for Transparency, Prevention, and Fight against Corruption



عثمان حويدق¹، محمد لمين سلخ^{2,3}

¹ جامعة الوادي، (الجزائر)

² مخبر التحولات القانونية الدولية وانعكاساتها على التشريع الجزائري، جامعة الوادي

³ المؤلف المراسل: selkh-mohammedlamine@univ-eloued.dz

تاريخ الاستلام: 2021/07/11 تاريخ القبول للنشر: 2021/11/22 تاريخ النشر: 2022/04/28



مراجعة المقال: اللغة العربية: أ. د. / مسعود وقاد (جامعة الوادي) اللغة الإنجليزية: د. / أحمد عناد (جامعة الوادي)

ملخص:

في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته قام المشرع الجزائري بعد المصادقة على الاتفاقيات الدولية باستحداث هيئة مستقلة تتمثل في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، لها عدة مهام وصلاحيات اتخاذ عدة تدابير تسعى من خلالها للقضاء على جرائم الفساد أو الحد منها، ولتكريس استقلالية هذه الهيئة نص عليها في أسس قانون في البلاد وهو الدستور، حيث تقوم هذه الهيئة بمراقبة جميع المؤسسات، كما تقوم بإخطار السلطة القضائية كلما اكتشفت وقائع ذات صبغة جزائية.

الكلمات المفتاحية: مكافحة الفساد؛ النظام القانوني؛ الدستور؛ السلطة العليا؛ المشرع

الجزائري؛ الرقابة.

Abstract:

As part of the prevention and fight against the corruption, and after ratifying international conventions related to this matter, the Algerian legislator created an independent institution called "the Supreme Authority for Transparency, Prevention, and Fight against Corruption" that has several functions and the power to take many actions through which it seeks to eliminate or limit corruption crimes. To ensure its independence which was stipulated in the supreme law in the country i.e. the constitution, this authority monitors all institutions and notifies the judiciary whenever it unveils facts of a criminal nature.

Key words: Anti-corruption; the legal system; the constitution; the supreme authority; the Algerian legislator; control.

مقدمة:

إنّ التحولات التي طرأت على المجتمعات الحديثة أدت إلى تطور الجريمة التي انتقلت من الطابع المعزول المنفرد، الذي عرف في الجريمة البدائية إلى الإجرام العابر للحدود، في إطار الجريمة المنظمة التي أصبحت تتجاوز حدود الدولة الواحدة لتؤثر على داخل إقليم دولة أو أكثر بحيث تهدد استقرار العلاقات الدولية والأمن الداخلي لهذه الدول.

وتعتبر جرائم الفساد من بين الجرائم التي انتشرت في الدول النامية وخاصة العربية منها التي أغلبها إسلامية بالرغم من أن مبادئ الدين الإسلامي تحرّم الفساد بكل أنواعه وهذا ما أكدته التقارير الدورية الصادرة عن الهيئات الدولية المتخصصة مثل منظمة الشفافية الدولية التي جاء في تقريرها لسنة 2017 بأن الدول المغاربية متأخرة في الترتيب لقلة الشفافية بسبب تفشي الفساد حيث احتلت الجزائر المرتبة 112 من مجموع 180 دولة في العالم، وهي مرتبة جد متأخرة، لذلك اعتمدت الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي اتفاقية لمنع الفساد في الدورة العادية الثانية المنعقدة في الموزمبيق بتاريخ 11 جويلية 2003 وتبعتها الدول العربية بالاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي وقعت عليها 21 دولة عربية في 21/12/2010، وفي هذا الإطار عملت الجزائر جاهدة للوقاية من هذه الظاهرة ومكافحتها، من خلال مصادقتها على الاتفاقية الأممية الموقعة بتاريخ: 2003/10/31 المتعلقة بمكافحة الفساد.

كما تم تكريس هذا التوجه بسن قانون خاص مستوحى من الاتفاقيات الموقعة والمصادق عليها من طرف الجزائر يهدف إلى محاربة هذه الظاهرة وهو القانون 01/06 المؤرخ في: 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها الذي قضى في بنوده على إنشاء جهاز من نوع خاص وهو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي غيّرت تسميتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 204 منه وسميت بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على هذه السلطة من خلال الإجابة عن الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تساهم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في الحد من هذه

الجرائم؟

وسندلل هذه الإشكالية بعدة تساؤلات فرعية:

- ما مفهوم وطبيعة السلطة العليا للشفافية؟

- كيفية تشكيلها وتسييرها وصلاحياتها؟

- ما مدى فعاليتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته؟

وللإجابة على هذه الإشكالية والتساؤلات المطروحة قسّمنا موضوع الدراسة إلى خمسة نقاط أساسية

متبعين المنهج الوصفي لتحديد المفاهيم والمنهج التحليلي لمناقشة وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة لنخلص في الأخير إلى نتائج واقتراحات في الخاتمة.

المبحث الأول:

الإطار المفاهيمي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

سنتطرق في هذا المبحث الى تحديد مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال المطلب الأول مبرزين التعريف القانوني لهذه السلطة الذي جاء في القانون 01/06 قبل تغيير التسمية عندما اسند الأمر في البداية الى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي استحدث السلطة التي اسندت اليها عدة مهام لمكافحة الفساد، ثم نحاول تحديد الطبيعة القانونية لها، أما المطلب الثاني سنتطرق فيه الى تنظيم هذه السلطة وبيان تشكيلتها وأجهزتها الداخلية وتفصيل ذلك فيما يتقدم من نقاط كالتالي:

المطلب الأول: مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يعتبر الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة أدت في الكثير من الأحيان إلى سقوط العديد من الدول أو الحضارات لذلك حاولت التشريعات الداخلية للدول محاربة هذه الظاهرة من خلال استحداث العديد من الهيئات والأجهزة المكلفة بمكافحة قضايا الفساد كأجهزة المكلفة بالتحقيق الإداري والمالي، كما أسندت مهمة الكشف عن هذه الجرائم إلى هيئات أخرى ومن أهم هذه الهيئات نجد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، المنصوص عليها في القانون رقم: 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وفيما يلي سنسلط الضوء على هذه الهيئة الإدارية من خلال تعريفها وبيان طبيعتها القانونية وتحديد خصائصها ومهامها.

الفرع الأول: التعريف القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية استشارية لأنه نص عليها المشرع الجزائري انطلاقاً من أحكام المادة (204) من التعديل الدستوري لسنة 2020 بأنها: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

في حين أنه بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عرفها المشرع الجزائري في القانون (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في المادة (18) وهي الهيئة الوطنية التي أسندت إليها هذه المهمة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها: "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية "وهو تقريبا نفس التعريف الوارد في التعديل الدستوري لسنة 2020، (بونوة، 2019 الصفحة 33) إلا أن التسمية غيرت إلى السلطة بدلاً من هيئة.

نلاحظ أن المشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي الذي اعتمد نفس التسمية السابقة وهي الهيئة الوطنية المستقلة من خلال القانون (01/06) والهدف من ذلك هو تحقيق الحياد في التعامل مع الأعوان العموميين أو المتعاملين الاقتصاديين لتحقيق الشفافية ولإعطاء هذه السلطة أهمية أرسى المشرع النص عليها من خلال الدستور عوض النص التشريعي الذي أنشأ الهيئة الوطنية التي كانت مكلفة بنفس المهام، وأسند هذه المهمة إلى الهيئة الجديدة التي سميت بالسلطة وقد أكد المؤسس الدستوري على استقلاليتها هي

الأخرى، مما يوحي بالمكانة التي أولاها المشرع الجزائري لهذه السلطة (رمزي، حوحو؛ لبي، دنش؛ 2010 الصفحة 73).

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

من خلال تعريفنا لهذه الهيئة نلاحظ بأن الدستور وكذا القانون (01/06) كليهما ركّزا على بعض النقاط المهمة التي يمكن أن نوجزها فيما يلي:

1- سلطة إدارية مستقلة:

باستقراءنا للتعريف الدستوري وكذا القانوني لهذه الهيئة نلاحظ بأن المشرع أكد على أنها سلطة مستقلة وهذا نوع جديد من أساليب ممارسة السلطة العامة لأنها تتمتع باستقلالية في اتخاذ القرارات وهي تجمع بين وظيفتي التسيير والرقابة.

أما استقلالية هذه الهيئة فتعني أنها سلطة إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية ولا تخضع لرقابتها إطلاقاً بالرغم من أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة بحيث يمكنها تحقيق أهدافها الرامية إلى الوقاية من الفساد. (قاضي، 2018 الصفحة 779).

2- التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي:

أكد الدستور على تمتع هذه السلطة بالاستقلال في حين أن المادة (18) من القانون 01/06 أكدت هي الأخرى على أن لهذه الهيئة الاستقلال والشخصية المعنوية ومن ثمة يكون لها الحق في التقاضي والتمثيل أمام الجهات القضائية. (فار، 2016 الصفحة 460).

بالرغم من أن المشرع اعترف لهذه السلطة بالاستقلالية المالية والتمتع بالشخصية المعنوية إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة وبالتالي فإن جميع الأموال التي تتلقاها تخضع للرقابة سواء القبلية أو البعدية وبالتالي فإن الاستقلالية المالية شكلية لأنها حقيقة تابعة للسلطة التنفيذية الأمر الذي تكون تبعاته سلبية بشأن هذه الخاصية (قاضي، 2018 الصفحة 780)، ومن ثمة يمكننا القول بأن الاستقلال ليس مطلقاً بل هو نسبي إلى حدّ كبير.

3- التبعية لرئيس الجمهورية:

قبل التعديل الدستوري الأخير كانت هاته الهيئة تحت وصاية رئاسة الجمهورية وفقاً لنص المادة (18) الفقرة الأولى من المرسوم 413/06 التي أكدت على أن هذه الهيئة توضع لدى رئيس الجمهورية مما يؤكد مرة أخرى أنها تحت وصاية أعلى هرم يمثل السلطة التنفيذية وهذا الأمر يتنافى مع الخصائص التي نص عليها المشرع من استقلالية إدارية وتمتع بالشخصية المعنوية.

وفي هذا الإطار نلاحظ بأن استحداثها لم يكن نتيجة نيّة صادقة من طرف السلطة التنفيذية بل نتيجة مصادقة الجزائر على الاتفاقيات التي تلزم الدول التي صادقت عليها بضرورة إحداث هيئة مستقلة تعنى بمكافحة الفساد وبالتالي لا توجد نيّة حقيقة لمكافحة الفساد بصورة فعلية، في المقابل هناك من يرى العكس بحيث يبرر تبعية رئيس الجمهورية لكي تمارس عملها بكل قوة وصرامة وتكون في منأى عن كل التدخلات والضغوط الخارجية والتكتلات السياسية الضاغطة، لكن في رأينا عدم تبعية هذه الهيئة لأي

سلطة كفيل بحيادها طالما منحت الاستقلالية في مواجهة الجميع وإفرادها بميزانية مستقلة وتمتع أفرادها بالحماية الكافية الكفيلة بممارسة مهامهم على أكمل وجه.

نلاحظ أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أسقط عبارة تبعيتها إلى رئيس الجمهورية ولعل ذلك دلالة على مراجعة هذه النقطة من طرف المشرع الدستوري نظرا للانتقادات التي وجهت له انطلاقا مما تبناه في التعديل الدستوري لسنة 2016.

+هيئة دستورية رقابية: لقد نص عليها الدستور في الباب الرابع تحت عنوان مؤسسات الرقابة التي أنيط بها التحقيق في كفيات استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها وفقا للمادة: 184 من الدستور، وبالتالي فهي آلية دستورية لها مكانة هامة في المنظومة القانونية للدولة.

4- تمتع أعضائها بالحماية الدستورية:

لقد أكد التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة (03/202) على أنه يجب أن تكفل الحماية لكافة أعضاء هذه الهيئة من شتى أنواع الضغوط والترهيب أو التهديد أو الإهانة أو أي طريقة من شأنها التأثير على عملهم، وبالتالي فإن النصوص القانونية أوجبت تمتع هؤلاء بحماية من نوع خاص حتى يتسنى لهم القيام بالمهام المسندة إليهم على أكمل وجه، ولتكون مستقلة حقيقة وبعيدة عن الضغوطات ولا تخضع لإملاءات خارجية بل أن قراراتها تكون نابعة داخليا، (بونوة، 2019 الصفحة 38)، في حين أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 لم يتطرق لهذا الأمر وتركه للقانون المنظم لها وفقا للفقرة الأخيرة من المادة: 205 الدستور.

المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

سنتطرق في هذا العنصر إلى التنظيم الهيكلي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بداية بتشكيلتها ثم نخرج الى إلى تنظيمها مبرزين أهم الاختصاصات المسندة إليها في إطار مكافحة الفساد والوقاية منه وتفصيل ذلك من خلال ما يتقدم من نقاط.

الفرع الأول: تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نظرا لتغيير تسمية هاته السلطة وتغيير طبيعتها بموجب التعديل الدستوري الأخير الصادر في 2020/12/30، الأمر الذي يتطلب صدور نصوص جديدة تتضمن تشكيلة هاته السلطة وصلاحياتها الأمر الذي لم يحصل بعد، فإنه ينبغي الرجوع إلى نص القائمة حاليا ومن بينها المادة (05) من المرسوم الرئاسي رقم: 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكفيات سيرها، حيث نجدها تنص على ما يلي: "تشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنتهى مهامهم حسب الأشكال نفسها".

على اعتبار أن القانون رقم: 01/06 لم ينص على تشكيلة هذه الهيئة وأحال ذلك إلى التنظيم حسب ما أكدته المادة (18) منه، بينما ينصت الفقرة الأخيرة من المادة: 205 للتعديل الدستوري على أن تحدد تشكيلتها بموجب قانون.

حيث تأخر تشكيل هذه اللجنة (بارش، 2007 الصفحة 101)، ويعتبر هذا تأخر دليل على عدم الاهتمام الكبير بهذه الهيئة، حيث شرعت هاته الهيئة في التحقيق في أربعين قرصاً بنكياً وهمياً عبر الوطن،

كما كلفها رئيس الجمهورية بإعادة فتح أكبر ملفات الفساد التي تمس القطاعات الحساسة كالجمارك والفلاحة والتجارة والصناعات الإلكترونية (فار، 2016 الصفحة 782).

ما يعاب على طريقة التعيين أنها أسندت إلى رئيس السلطة التنفيذية في حين أن ذلك لا يساعد على تحقيق استقلاليتها التامة وكان الأجدر أن يكون التعيين مشتركاً بين السلطات الثلاث وبعد ذلك يجتمع الأعضاء لانتخاب رئيس هذه الهيئة.

لهذا نقترح التعجيل بإصدار النص الجديد الخاص بهذه الهيئة والذي يحدد تشكيلتها التي يفضل أن تمثل السلطات الثلاث في الدولة.

الفرع الثاني: تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته واختصاص هيئاتها.

في انتظار التنظيم الجديد لهذه الهيئة فإن التنظيم الحالي لهذه الهيئة هو على النحو التالي:

1- رئيس الهيئة:

يعين رئيس الهيئة من طرف رئيس الجمهورية وتتمثل مهامه حسب نص المادة (09) من المرسوم الرئاسي رقم: 413/06، مما يلي:

- إعداد برامج عمل الهيئة.
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم.
- السهر على تطبيق برامج عمل الهيئة والنظام الداخلي.
- إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولة.
- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

- يسند لأعضاء مجلس اليقظة مهمة تنشيط طرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ عمل الهيئة.
- كما أضافت المادة (21) من المرسوم الرئاسي 413/06 إلى مهام رئيس الهيئة مهمة إعداد الميزانية بعد أخذ رأي رئيس مجلس اليقظة والتقييم لأنه يعتبر الأمر بالصرف.
- يساعد رئيس اللجنة مدير دراسات يكلف بتحضير نشاطات الرئيس وتنظيمها في مجل الاتصالات مع المؤسسات العمومية.

2- مجلس اليقظة والتقييم:

يعتبر هذا المجلس من التشكيلة الأساسية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد التي نصت عليها المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم: 413/06.

ويتكون حسب نص المادة (10) من نفس المرسوم من رئيس الهيئة وأعضائها الباقين.

وجّه بعض الباحثين انتقادهم لطريقة تعيين الأعضاء الذي هو حكر على رئيس الجمهورية لأن ذلك سيؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على استقلالية هذه الهيئة.

وتنحصر مهام مجلس اليقظة والتقييم في إبداء الرأي حول ما يلي:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.

- مساهمة كل قطاع في نشاط مكافحة الفساد.

- تقارير وآراء وتوصيات الهيئة.

- المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة.

- ميزانية الهيئة.

- التقرير السنوي لرئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.

- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.

- الحصيلة السنوية للهيئة.

يجتمع هذا المجلس كل ثلاثة أشهر بناء على استدعاء من الرئيس كما يمكن أن يعقد اجتماعات غير

عادية حسب الحاجة ودائماً باستدعاء من الرئيس، بناء على المادة: 15 من المرسوم الرئاسي رقم: 413-06.

كما أسندت مهمة الأمانة العامة لمجلس اليقظة إلى الأمين العام للهيئة وفقاً للمادة: 16 من ذات

المرسوم.

3- الأمانة العامة:

توضع الأمانة العامة تحت رئاسة أمين عام يكلف بما يلي:

- تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها.

- السهر على تنفيذ برامج عمل الهيئة.

- تنسيق الأشكال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصيلة نشاطات الهيئة بالاتصال مع

رؤساء الأقسام.

- ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

كما يتولى الأمين العام أمانة مجلس اليقظة والتقييم بمساعدة نائب مدير المكلف بالوسائل

والمستخدمين وآخر مكلف بالميزانية والمحاسبة. (قاضي، 2018، الصفحة 783).

4- القسم المكلف بالوثائق والتحليل والتحسين:

لقد عدل اسم هذا القسم لأنه قبل تعديل المرسوم الرئاسي 413/06 كان يطلق عليه اسم مديرية الوقاية والتحسيس إلا أنه وبعد تعديل هذا المرسوم بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 64/12 تم تغيير التسمية إلى "القسم المكلف بالوقاية والتحليل والتحسيس".

نلاحظ أن المرسوم الرئاسي رقم: 413/06 وكذلك المرسوم المعدل له لم يتطرق إلى تشكيلة هذا القسم مقارنة بالدور الكبير الذي يلعبه في إطار الوقاية من الفساد وترك الأمر إلى النظام الداخلي للهيئة التي يحدد كفاءات العمل الداخلي لهيكلها، الصادر بمقتضى القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 2013/03/21.

يكلف هذا القسم حسب نص المادة (12) من المرسوم 413/06 بما يلي:

- اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد.
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة.
- اقتراح تدابير لا سيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد.
- مساعدة القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة والناجمة عن الفساد.
- جمع ومركزة واستغلال المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن عوامل الفساد والوقاية منه ومكافحته.

- البحث في التشريع والتنظيمات والإجراءات والممارسة الإدارية عن العوامل التي تشجع في ممارسة الفساد قصد إزالتها.

- التقييم الدوري للأدوات القانونية والتدابير الإدارية في مجال الوقاية من الفساد قصد تحديد مدى فعاليتها.

- الحث على كل نشاط وتقييم للأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد.

5- قسم معالجة التصريحات بالممتلكات:

نص على هذا القسم المرسوم الرئاسي رقم: 64/12 الذي خصص قسما مستقلا يتعلق بمعالجة التصريح بالممتلكات وهذا نتيجة الأهمية البالغة لذلك في مجل مكافحة الفساد وذلك عن طريق تتبع مصادر الثروة للموظفين والمسؤولين أو ما يسمى بالإثراء بدون سبب. (نجار، 2014/2013 الصفحة 233).

في حين أن المرسوم الرئاسي رقم: 413/06 لم يتطرق لهذا القسم لأن هناك المرسوم الرئاسي رقم: 414/06 الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات وكذا المرسوم الرئاسي رقم: 06-415 الذي يحدد كفاءات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

يكلف هذا القسم بالمهام التالية:

- تلقي التصريحات للأعوان العموميين مثل رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة وكذلك السلطة السلمية لتصريحات الموظفين العاديين.

- اقتراح شروط وكيفيات إجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالملكيات بالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية.

- القيام بمعالجة التصريحات بالملكيات وتصنيفها وحفظها.

- استغلال التصريحات المتضمنة تغيير في الذمة المالية.

- جمع واستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

6- قسم التنسيق والتعاون الدولي:

استحدث هذا القسم بموجب نص المادة (03) من المرسوم الرئاسي رقم: 64/12 وهو آخر تنظيم داخلي لهذه الهيئة نص عليه التشريع، ويتولى هذا القسم المهام التالية:

- تحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى خاصة تلك الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد أو العمل بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد،

- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات الفساد التي يمكن أن تكون محل متابعات جزائية،

- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته لتبادل المعلومات بشكل منظم،

- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيّنة لمخاطر الفساد التي من شأنها إلحاق أضرار بمصالح البلاد،

- المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الدولية

أو الوطنية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته،

- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

المبحث الثاني:

مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ومدى فعاليتها

قسمنا هذا المبحث من مطلبين، يتضمن أولهما مهام وصلاحيات هذه السلطة العليا، أما ثانيهما فيتضمن مدى فاعلية هذه السلطة في الوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء النصوص المنظمة لها.

المطلب الأول: مهام وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نتناول فيما يلي مهام وصلاحيات هذه السلطة في الدستور وكذا في النصوص الأخرى.

الفرع الأول: المهام والصلاحيات المحددة في الدستور

من خلال المادة: 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يمكن تلخيص مهام وصلاحيات هذه

السلطة فيما يلي:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها؛
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة؛
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية؛
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد؛
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد؛
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها؛
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد؛
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد.

بالإضافة إلى ما سبق فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة: 205 للتعديل الدستوري على أن هناك صلاحيات أخرى تطلع بها هاته السلطة يحددها القانون الخاص بها.

الفرع الثاني: مهام وصلاحيات السلطة في النصوص الأخرى

نظرا لعدم صدور النصوص الجديدة الخاصة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تحدد صلاحياتها ومهامها على ضوء ما هو منصوص عليه في التعديل الدستوري الأخير، فإن هاته الهيئة تمارس صلاحياتها على ضوء النصوص القديمة ريثما تصدر النصوص الجديدة، حيث تتمثل هاته الصلاحيات وفقا للقانون رقم: 06-01 والنصوص المكملة له فيما يلي:

- اقتراح سياسية شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون.
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد مع التعاون مع القطاعات المعنية والعمومية في إعداد أخلاقيات المهنة.
- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطن بالآثار الناجمة عن الفساد.
- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها.
- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تلقي التصريحات بالمتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.
- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة مبدئيًا على أساس التقارير الدورية والمنتظمة والمدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد.
- السهر على تعزيز التنسيق بين القطاعات والتعاون بين أجهزة مكافحة الفساد.
- البحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمه.
- رفع تقارير سنوية عن تقييم نشاطاتها إلى رئيس الجمهورية وتحديد النقائص التي سجلتها والتوصيات المقترحة.

- يمكن للهيئة أن تطلب المساعدة من أي إدارة أو مؤسسة عمومية أو هيئة عمومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة دراسات يمكن أن تفيدها في أعمالها.

نلاحظ من خلال ما سبق أن المشرع عزز صلاحيات هذه الهيئة من خلال التعديل الدستوري الأخير بما يسمح لها بأداء مهامها على أكمل وجه في انتظار القانون الجديد المنظم لها والذي يتوقع أن يوسع في نطاق هاته المهام على ضوء المبادئ الدستورية الجديدة من أجل تفعيل دورها على أكمل وجه في مكافحة الفساد والوقاية منه وتعزيز الشفافية، لذلك نوصي بالتسريع في إصدار القانون المنظم لها.

المطلب الثاني: مدى فعالية هذه الهيئة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

بالرغم من أنه قد تم دسترة هذه السلطة من خلال التعديل الدستوري لسنتي 2016 و 2020 بعد أن كان منصوصا عليها في القانون رقم: 01/06 فقط، الأمر الذي أعطاه أهمية بالغة ومكانة مهمة بين المؤسسات الدستورية، إلا أنه ورغم كل ذلك تبقى هذه السلطة عمليا عاجزة عن تحقيق الأهداف المسطرة لها، كل ذلك راجع لعدة معوقات يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- لقد أقر القانون 01/06 على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلا أن أعضاءها لم يتم تعيينهم إلا بعد 04 سنوات من تاريخ صدور هذا القانون هذا الأمر يؤدي بنا إلى التشكيك في وجود إرادة سياسية صادقة في مكافحة الفساد أو أنها مجرد هيئة شكلت تنفيذًا لاتفاقيات دولية صادقت عليها الجزائر لأن الدول المصادقة مجبرة على إنشاء هذه الهيئة.

- لم تقم هذه الهيئة بنشاطات إعلامية تعلم الرأي العام بحصيلة نشاطاتها وقيمة الثغرات المالية المكتشفة، كما أنها لم تشارك في الملتقيات أو الندوات العملية المقامة في هذا الجانب من أجل التعريف بمهامها وصلاحياتها.

- تعيين أعضاء هذه الهيئة في يد السلطة التنفيذية وبالتحديد رئيسها وهذا الأمر يقيد ويحد من استقلالية هذه الهيئة وبذلك تكون تحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يؤثر على نشاطها بشكل مباشر.

- عدم استقلالية الهيئة بشكل كلي عن السلطة التنفيذية لا سيما في الشق المالي حيث تمنح لها ميزانية من طرف الحكومة وتراقب بإشراف وزير المالية، ومن ثمة فهي غير مستقلة ماليًا، حيث يمكن

للسلطة التنفيذية الحد من عمل هاته الهيئة والتضييق عليها عن طريق تخفيض مواردها في الميزانية السنوية للدولة.

- بالرغم من أن الهيئة تتمتع بالشخصية المعنوية ولها ذمة مالية وبالتالي فلها حق التقاضي غير أن الواقع العملي يؤكد بأن دورها يقتصر على تحويل الملف الذي به وقائع ذات وصف جنائي إلى مكتب وزير العدل حافظ الأختام (الإخطار)، والذي يبقى مُخيرا في تحريك الدعوى العمومية من عدمها وذلك بإرسال الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بتحريك الدعوى العمومية ضد المشتبه فيهم، وفي ذلك تقييد من سلطة الهيئة وبالتالي كيف يمكننا القول بأن هذه الهيئة تقوم بمكافحة الفساد في حين أن عملها هو مراقبة الملفات التي أمر بالتحقيق فيها من قبل رئيس الجمهورية في حين أنه قد تكون هناك خروقات في بعض الإدارات والمؤسسات العمومية ولكن هذه الهيئة لا تحرك ساكنا وبالتالي فكلمة مكافحة غير مُجسدة فعلياً. كما أن وزير العدل يقوم بأمر النائب العام بالتحقيق مرة أخرى والقيام بدراسة هذه الملفات وبالتالي تبقى هذه الملفات لمدة طويلة قد تؤدي في أغلب الأحيان إلى سقوط هذه الجرائم بالتقادم.

من خلال قراءتنا لصلاحيات هذه الهيئة التي نص عليها المرسوم الرئاسي رقم: 64/12 نلاحظ أن تلك الصلاحيات ذات طابع استشاري وقائي وليس ردعياً، وبالتالي فمسألة مكافحة عملياً لا تستقيم في ظل هذه الصلاحيات المحددة التي يجب أن توسّع وضمان أكثر استقلالية في اتخاذ القرارات بل يجب تمكينها من رقم سري للإبلاغ عن أي تجاوزات مع الاحتفاظ بهوية المبلغ وتسخير كل الوسائل المادية والبشرية التي تحتاجها هذه الهيئة من أجل القيام بمراقبة ومتابعة جميع المؤسسات العمومية التي تكون محل شبهة أو تبليغ بتجاوزات.

يجب أن يكون لهذه الهيئة رأي استشاري بل وملزم إن اقتضى الأمر في تعديل القوانين والمراسيم الخاصة بهذه القطاعات التي أثبت التطبيق العملي وجود ثغرات أو نقاط ظل يجب تداركها وتصحيحها لتقويم القوانين السارية المفعول لتكون أكثر نجاعة.

لا يوجد تنسيق بين هذه الهيئة وممثلي المجتمع المدني لإبلاغها بكل جديد وتحديد آليات تحقيق ذلك. لم تسند لها عملية تلقي التصريحات بالملتمكات الخاصة برئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وأعضاء البرلمان وغيرهم من السلطات العليا في البلاد، وهذا الأمر يحد من صلاحيات هذه الهيئة وبالتالي لا تكون لها فعالية ونجاعة كافية بل تكون مقيدة ولا يمكنها بسط رقابتها على كل هذه المسائل.

الخاتمة:

قصد وضع آليات تسمح بمعالجة الفساد وفق أسلوب قانوني عالي يهدف القضاء على هذه الظواهر وتماشياً مع تطور أساليب الوقاية والمكافحة تم إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وفق المبادئ الأساسية لاتفاقية الأمم المتحدة في هذا الشأن والتي صادقت عليها الجزائر التي تنص في بنودها على ضرورة أن تكفل كل دولة طرق إنشاء هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد.

تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية التي تمكنها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة دون أي تأثير من أي جهة لا سيما السلطة التنفيذية.

ولهذه الهيئة دور أساسي في أعمال تدابير الوقاية من الوقوع في جرائم الفساد كما أن لها دور بعد وقوع هذه الجرائم وذلك بالإسراع لمكافحتها والحد منها.

إنّ فعالية عمل هذه الهيئة تكمن في ضرورة منحها وتمتعها بالاستقلالية التامة التي تبقى ناقصة في ظل تبعيتها للسلطة التنفيذية لا سيما من ناحية الميزانية.

إن الواقع العملي المعاش يؤكد عدم بروز دور هذه الهيئة في عدة قضايا ومتابعات لجرائم في هذا المجال رغم أن دورها مشتق من تسميتها والذي يتمثل أساساً في الوقاية والمكافحة.

لذلك فإن أهم الاقتراحات يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- التأكيد على ضرورة استقلالية هذا الجهاز حيث يستطیع القيام بدوره.
- تقوية أساليب الرقابة والحفاظ على المال العام.
- بناء نظام رقابي يدعم كل أنواع الرقابة مما يضمن الأداء الحسن والفعال في مختلف المجالات .
- التعجيل بإصدار النصوص القانونية الجديدة المنظمة لعمل هاته السلطة وفقاً للمبادئ الدستورية الجديدة.

الإحالات والمراجع:

1. المرسوم الرئاسي رقم: 20-442. (30 12، 2020). متضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر. الجريدة الرسمية عدد 82 لسنة 2020. الجزائر.
2. القانون رقم: 06-01. (20 02، 2006). يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2006. الجزائر.
3. المرسوم الرئاسي رقم: 06-314. (22 11، 2006). الجريدة الرسمية عدد 74 لسنة 2006. يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها المعدل والمتمم. الجزائر.
4. المرسوم الرئاسي رقم: 06-414. (22 11، 2006). يحدد نموذج التصريح بالملكات. الجريدة الرسمية عدد 74 لسنة 2006. الجزائر.
5. المرسوم الرئاسي رقم: 06-415. (22 11، 2006). يحدد كفاءات التصريح بالملكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجريدة الرسمية عدد 74 لسنة 2006. الجزائر.
6. المرسوم الرئاسي رقم: 12-64. (07 02، 2012). يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم: 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكفاءات سيرها. الجريدة الرسمية عدد 08 لسنة 2012. الجزائر.
7. قرار وزاري مشترك. (21 03، 2013). يحدد التنظيم الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. الجريدة الرسمية. الجزائر.
8. سليمان بارش. (2007). شرح قانون الإجراءات الجزائية. عين مليلة: دار هومة.

9. جمال دوبي بونوة. (06، 2019). الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كألية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، 02.
10. جميلة فار. (03، 2016). واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد. مجلة الحقوق والحريات، 02.
11. دنش، لبنى؛ رمزي، حوحو؛. (03، 2010). الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. مجلة الاجتهاد القضائي، 05.
12. كمال قاضي. (06، 2018). النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016. مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، 10.
13. لويزة نجار. (2014/2013). التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري. رسالة دكتوراه في القانون الجنائي. قسنطينة، الجزائر: جامعة منتوري-قسنطينة.