مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

كآلية دستورية وقانونية جديدة لمكافحة الفساد

The Supreme Authority for Transparency, Prevention and Combating Corruption as a new constitutional and legal mechanism to combat corruption

سرباح أحمد[1]*، جباري زين الدين[2]،

[1] المركز الجامعي بمغنية، (الجزائر)، ahmed.serbah74@gmail.com،

المخبر المتوسطي للدراسات القانونية

[2] كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجيلالي اليابس – سيدي بلعباس، (الجزائر)،

hassanezine@hotmail.com

تاريخ الإرسال: 2022/12/17	تاريخ القبول: 2023/02/01	تاريخ النشر: 2023/03/01

* المؤلف المرسل

الملخص:

أنشأ المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 مؤسسة جديدة تهدف الى الوقاية من الفساد ومحاربته سماها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، لتحل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنشاة بموجب القانون 06-01، حيث أعطاها مكانة أكثر أهمية بجعلها مؤسسة دستورية رقابية، وليست هيئة استشارية فحسب، وعزز دورها من خلال النصوص الدستورية والقانونية المبينة في القانون رقم 22-08، الذي يحدد تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها، وذلك بتدعيم معايير استقلاليتها من خلال التنويع في سلطات الإقتراح لتعيين أعضائها والضمانات الممنوحة لهم خلال ممارسة مهامهم وبمنحها وسائل جديدة جعلتها أكثر فعالية في ميدان محاربة الفساد.

الكلمات المفتاحية: الشفافية ؛ السلطة العليا ؛ الفساد ؛ مكافحة الفساد ؛ الوقاية من الفساد

Abstract :

According to the constitutional amendment of 2020, the Algerian constitutional institution established a new institution aimed at preventing and combating corruption, which he called the Supreme Authority for Transparency, Prevention and Combating Corruption, to replace the National Authority for the Prevention and Combating of Corruption established by Law 06-01, as it gave it a more important position by making it a constitutional oversight institution. It is not only an advisory body, and its role was strengthened through the constitutional and legal texts set forth in Law No. 22-08, which defines its organization, composition and powers, by strengthening the standards of its independence through diversifying the powers of proposal to appoint its members and the guarantees granted to them during the exercise of their duties and by giving it new means that made it more effectiveness in the field of fighting corruption.

Keywords: Transparency ; Supreme authority ; corruption ; anti-Corruption ; Prevention of corruption

مقدّمة:

أدى تفاقم ظاهرة الفساد على مستوى العالم خاصة في طابعها الإداري الى تظافر الجهود الدولية في سبيل محاربتها والتقليل من آثارها، حيث توجت هذه الجهود بعقد عديد الإتفاقيات الدولية والإقليمية في هذا الإطار، والتي تضمنت الخطوط العريضة التي ينبغي على الدول الأطراف انتهاجها في سبيل توحيد الجهود الدولية من أجل الوقاية ومكافحة هذه الظاهرة ولعل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعتبر ثمرة هذه الجهود التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بموجب القرار رقم 4/58 المؤرخ في 31 أكتوبر سنة 2003 حيث جاء في ديباجتها أن الدول الأطراف مقتنعة بأن: الفساد لم يعد شأنا محليا بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والإقتصاديات.

وقد جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعدما صنفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2000 الفساد ضمن أنماط السلوك الواجب التجريم بمختلف أشكاله، ذلك أن تجريم هذا السلوك كان يركز على جانب ضيق من هذه الظاهرة يقتصر على رشوة الموظفين العموميين والقائمين بالخدمة العمومية.[1]

فالمرحلة الأولى لمواجهة ظاهرة الفساد لابد خلالها من وجود نصوص قانونية وطنية ودولية لتجريم أفعال الفساد، لكي يتسنى للجهات المختصة أن تواجه هذه الظاهرة الخطيرة لأنه: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، تجسيدا لمبدأ "شرعية الجرائم والعقوبات"، الذي يعتبر من المبادئ الأساسية في الدساتير والتشريعات الجنائية الحديثة.[2]

وعلى إثر ذلك عكفت الدول على عقد اتفاقيات إقليمية تتعلق بمكافحة الفساد ومن أمثلتها اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد، والإتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

وتبعا لذلك عمدت الجزائر بعد مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[3] بموجب المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19/04/2004 إلى سن مجموعة من القوانين وإنشاء هيئات متخصصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وذلك تطبيقا للمادة 06 من هذه الاتفاقية التي تلزم جميع الدول الاعضاء بضرورة إنشاء هيئة او عدة هيئات مستقلة ومتخصصة للوقاية من الفساد ومكافحته وهو الأمر الذي تبنته الجزائر من خلال القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته[4] إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وذلك من خلال الباب الثالث من هذا القانون في المواد من 17 إلى 24 منه، حيث نصت المادة 17 منه على: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

وتعززت مكانتها سنة 2016[5] وذلك بدسترتها من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أنه وبعد مرور اربع سنوات، عاد المؤسس الدستوري من جديد في التعديل الدستوري لسنة 2020[6] ودسترها تحت تسمية جديدة وهي: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته". وجعلها ضمن المؤسسات الدستورية الرقابية بعد أن كانت هيئة استشارية ومنحها ضمانات استقلالية أكثر وصلاحيات جديدة تجعل دورها أكثر فعالية.[7]

ومن خلال ما سبق ذكره نطرح الإشكالية التالية:

ما الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وما الدور الذي تلعبه في الوقاية من الفساد ومكافحته ؟

وسنعالج هذا الموضوع من خلال التطرق إلى نقطتين أساسيتين وهما:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها.

المبحث الثاني: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها

تحدد معايير استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال طبيعته القانونية، المحدد بموجب الدستور والقانون المنظم لها، وكذلك من خلال طريقة تعيين أعضائها وهيئاتها.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

اكتفى المؤسس الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة 204 منه بوصف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بأنها مؤسسة مستقلة، على خلاف ما ذهب اليه المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نصت المادة 202 فقرة 01 على أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، وهذا ما ورد في المادة 18 فقرة 01 من القانون 06-01 ينص على أنه "الهيئة سلطة ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية" كما تضمنت الفقرات 2 و3 من المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمانات استقلال الهيئة مثل أداء اليمين من أعضائها، ومن خلال حمايتهم من شتى أنواع الضغوط والتهديدات التي يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم في حين ترك المؤسس الدستوري لسنة 2020 التكييف القانوني للسلطة العليا، وضمانات استقلالها للقانون، وتبعا لذلك نصت المادة 02 من القانون 22-08 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على "السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري"، ومن خلال هذه المادة يمكن استخراج العناصر التالية:

الفرع الأول: السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة رقابية وسلطة ادارية مستقلة

إدراج المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2020 للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الباب الرابع الخاص بمؤسسات الرقابة، حيث خصص فصلا كاملا وهو الفصل الرابع منه، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد أدرجها ضمن الاطار الصحيح لها وهو الرقابة خلافا لما تضمنه المؤسس الدستوري لسنة 2016 حيث أدرجها ضمن المؤسسات الاستشارية.[8]

إضافة إلى تأكيد المشرع على أنها سلطة مستقلة، وهو نوع من جديد من أساليب ممارسة السلطة العامة، لأنها تتمتع بإستقلالية في اتخاذ القرارات وتجمع بين وظيفتي التسيير والرقابة.

وصفة الاستقلال تعني أنها سلطة ادارية مستقلة عن السلطة التنفيذية ولا تخضع لرقابتها اطلاقا بالرغم من أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة مما يمكنها من تحقيق أهدافها فيما يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.[9]

الفرع الثاني: التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري

اكتفى المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2020 بمنح صفة الاستقلال للسلطة العليا وترك التفصيل للمشرع وذلك ما ورد فينص المادة 02 من القانون 22-08 التي شرحت صفة الاستقلال بالتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

ومن مظاهر تمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية أن لها اسم[10] ولها مقر حسب نص المادة 03 من من نفس القانون، والذي يكون بمدينة الجزائر ن ولها نائب أو ممثل لها، وهو رئيس السلطة العليا، حيث نصت المادة 22 من نفس القانون على "هو الممثل القانوني للسلطة العليا..." كما أن لهذه السلطة أهلية التقاضي وذلك ما يستشف من نص المادة 14 من القانون 22-08 سالف لذكر التي تنص: "تكون قرارات السلطة العليا قابلة للنظر القضائي وفقا للتشريع الساري المفعول".

أما بالنسبة للإستقلال المالي فيتضح من خلال الفصل الرابع من القانون 22-08 حيث تنص المادة 36 منه على أنه "تزود السلطة العليا بميزانية خاصة تقيد في الميزانية العامة للدولة، رئيس السلطة العليا هو الآمر بصرف ميزانية السلطة العليا...".

وهذا ما يؤكد أن للسلطة العليا ميزانية خاصة بها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة، أي أنها لا تتلقى إعانات مالية من أي جهة أخرى، كما أن محاسبتها تخضع لقواعد المحاسبة العمومية ورقابة الأجهزة المتخصصة في الدولة، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وذلك ما نصت عليه المادة 38 من نفس القانون.

وللعلم فإن هذه الرقابة لا تنقص من استقلالية السلطة العليا وإنما هي رقابة على المال العام، تخضع لها مثل باقي مؤسسات الدولة الأخرى كما أن للسلطة العليا ذمة مالية مستقلة بالنسبة للمتلكات المنقولة والعقارية، وذلك ما يستشف من نص المادة 41 من القانون 22-08 التي تنص: "يتم تحويل موظفي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وممتلكاتها غير المنقولة والمنقولة والتزاماتها وحقوقها وملفاتها وأرشيفها، إلى السلطة العليا وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

أما بالنسبة للاستقلال الإداري، ففضلا على تخلي المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2022 والقانون رقم 22-08 على وضع السلطة العليا لدى رئيس الجمهورية كما كان عليه الامر بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فقد خصص لها مقر مستقر يكون في مدينة الجزائر، كما رأينا سابقا، إضافة إلى التزام الدولة بتزويد السلطة العليا بكل الوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسيرها،[11] كل هذا يدعم فكرة الاستقلال المالي والإداري لهذه السلطة ويبعد إلى حد كبير شبهة تبعيتها للسلطة التنفيذية.

بالرغم من أن البعض اعتبر أن تبعية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لرئيس الجمهورية يجعلها غير خاضعة لرقابة الحكومة والبرلمان.[12]

إضافة إلى أن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وتحديد تشكيلتها وصلاحيتها جاء بناءا على قانون وليس بموجب تنظيم، الأمر الذي يعتبر تدعيما لاستقلاليتها وقوة صلاحيتها.[13]

المطلب الثاني: تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

من خلال استقراء مواد القانون رقم 22-08 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحيتها، يتبين أن السلطة العليا تتشكل من هيئتان أساسيتان ألا وهما:

- رئيس السلطة العليا
- مجلس السلطة العليا[14]

- إضافة إلى هيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء المشروع للموظف العمومي، إلا أن تشكيلة هذا الهيكل وتنظيمه أحيل إلى التنظيم.[15]

- إضافة إلى هياكل أخرى تحدد عن طريق التنظيم.[16]

الفرع الأول: رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نص القانون 22-08 على طريقة تعيين رئيس السلطة للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من المادة 21 منه على انه يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتتنافى عهدته مع أية عهدة انتخابية أو وطنية أو نشاط مهني آخر يحدد تصنيف وظيفة رئيس للسلطة العليا وكيفيات وضعه راتبه عن طريق التنظيم.

مهام رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

يعتبر الرئيس هو الممثل القانوني للسلطة العليا، ويمارس الصلاحيات التالية:

1- إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على تنفيذها ومتابعتها.

2- إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا.

3- إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا.

4- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.

5- إعداد مشروع القانون الأساسي للمستخدمين للسلطة العليا.

6- ادارة أشغال مجلس السلطة العليا.

7- إعداد مشروع الميزانية السنوية.

8- إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعه إلى رئيس الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليه

9- إحالة الملفات التي تنص وقائع تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا، وتلك التي بإمكانها أن تشكل إخلالا في التسير إلى رئيس مجلس المحاسبة

10- تطوير التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي، وتبادل المعلومات معها.

11- إبلاغ المجلس بشكل دوري بجميع التبليغات والإخطارات التي تما تبليغه بها، والتدابير التي أتخذت بشأنها.[17]

ويرأس رئيس السلطة العليا مجلس السلطة[18] ويقوم باستدعاء مجلس السلطة للانعقاد في دورته العادية أو إستثنائية، وفي حال تعذر حضوره يرأس الجلسة أحد اعضاء المجلس الذي يعنيه الرئيس.[19]

الفرع الثاني: مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يتكون مجلس السلطة العليا، من (12) إثنى عشر عضوا ويرأسه رئيس السلطة العليا[20] ويتم تعينهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة (5) خمس سنوات غير قابلة للتجديد،[21] إلا أنه وبالرغم من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين هؤلاء الاعضاء فإنه لا يملك حق اختيارهم كلهم، الذي يتم كما يلي:

1- ثلاثة (3) أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.

2– ثلاثة (3) أعضاء واحد ممن المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم إختيارهم على التوالي من قبل المجلس الاعلى للقضاء، ومجلس قضاة مجلس المحاسبة.

3– ثلاثة شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية أو القانونية، ولنزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته على التوالي من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعب الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

4– ثلاث شخصيات من المجتمع المدني يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

ومن خلال استقراء نص المادة 23 أعلاه أيضا يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

تنوع وتعدد مصادر اختيار اعضاء مجلس السلطة العليا سواء في سلك القضاء حيث يتم اختيار قاض من سلك القضاء العادي وقاض من سلك القضاء الإداري من طرف المجلس الأعلى للقضاء، وقاض من قضاء مجلس المحاسبة من طرف مجلس قضاء مجلس المحاسبة، إضافة إلى ثلاث شخصيات مستقلة، والكفاءة في المسائل المالية أو القانونية من طرف كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة أو الوزير الاول حسب الحالة،[22] إضافة إلى ثلاث شخصيات كاملة يختارهم رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني من بين الاشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من شأنه أن يدعم بشكل كبير استقلالية هذه السلطة وفعاليتها في أداء مهامها.

وإضافة إلى ذلك فإن هؤلاء الأعضاء يتمتعون بكل التسهيلات لممارسة مهامهم خلال مدة عضويتهم، كما يستفيدون من حماية الدولة أثناء ممارسة مهامهم أو حمايتها من القذف أو التهديد والإعتداءات أيا كانت طبيعتها.[23]

وفي المقابل يلتزم جميع أعضاء ومستخدمي السلطة العليا حفظ السر المهني، ويطبق هذا الإلتزام حتى بعد إنتهاء علاقتهم المهنية بالسلطة العليا،[24] ويؤدي رئيس السلطة العليا وأعضاؤه اليمين امام مجلس قضاء الجزائر،[25] ويتولى أمانة المجلس الأمين العام للسلطة العليا،[26] وباستقراء نص المادة 57[27] فإن تعيين هؤلاء يكون من خارج السلطة وذلك ضمانا لإستقرار الجهاز الإداري، وعدم تأثره بتعاقب المسؤولين والأعضاء على هذه الهيئة.

ويجتمع المجلس في دورة عادية بناءا على استدعاءه من رئيسه مرة واحدة على الأقل كل ثلاث (3) أشهر كما يمكن أن يجتمع في دورات استثنائية كلما اقتضت الضرورة، بناءا على طلب الرئيس أو نصف الاعضاء على الأقل،[28] وينعقد النصاب بالنسبة لاجتماعات المجلس لحضور نصف ½ أعضائه على الاقل وتكون مداولاته سرية،[29] وتتخذ قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ما عدا في الحالة المنصوص عليها في المادة 26 في الفقرة الأخيرة كما سيتم تفصيلها لاحقا، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا،[30] ويمكن لرئيس المجلس الاستعانة بأي شخص من ذوي الخبرة تكون مساهمته مفيدة في المسائل المطروحة على المجلس.[31]

ولا يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس التداول في قضية له بالمعني بها صلة قرابة أو مصاهرة أو مصلحة مباشرة أو غير مباشرة آنية أو سابقة خلال السنوات الخمس (5) التي سبقت المداولات.[32]

فقدان العضوية في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

تفقد العضوية في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في سبع حالات حسب نص المادة 26 من القانون رقم 22 – 08 وهي:

1– إنتهاء العهدة.

2– الإستقالة.

3– فقدان لصفة التي عين العضو بموجبها.

4– الادانة من اجل جناية أو جنحة عمدية.

5– الوفاة.

6– الإقصاء بسبب الغياب بدون سبب مشروع عن ثلاث اجتماعات متتالية للمجلس.

7– القيام باعمال أو تصرفات خطيرة تتنافى والتزاماته كعضو في السلطة العليا.

مع ملاحظة أن قراراته للاقصاء في الحالتين 6 و7 تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

المبحث الثاني: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

باستقراء المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا المواد من 4 إلى 15 من القانون 22-08 يمكن أن تنقسم صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته إلى قسمين:

يتضمن القسم الأول: الصلاحيات الوقائية للسلطة العليا، وهي تلك الصلاحيات العامة التي تقوم بها وكذلك تتمحور حول إعداد الاستراتجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكذا مراجعة وتوصية الهيئات العمومية، فيما يتعلق بالتزامها بقواعد الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

ويتضمن القسم الثاني: الصلاحيات العلاجية وهي تلك الصلاحيات الممنوحة لها عند اكتشاف وقائع وأفعال تتضمن خرق لقواعد الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ذات صيغة ادارية او تحمل الوصف الجزائي.

المطلب الأول: الصلاحيات الوقائية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

وردت هذه الصلاحيات في نص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا في المواد 4، 7، 8 من القانون 22-08 سالف الذكر وتتمثل على الخصوص في ما يلي:

1- وضع استراتجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على تجسيدها،[33] ويكون ذلك عن طريق جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الادارة العمومية أو أي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها،[34] والتقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها،[35] وذلك تجسيدا لما ورد في الفقرة 5 من المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، والمتعلقة بمتابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد، كما تقوم الهيئات العمومية والمتدخلين المعنيين بإعداد تقارير دورية ومنتظمة مدعمة بالإحصائيات والتحاليل حول الأعمال والأنشطة التي تم القيام بها، والمتعلقة بالوقاية

من الفساد ومكافحته وتوجيههما إلى السلطة العليا، حيث تقوم هذه الأخيرة بمتابعتها والتنسيق بين هذه القطاعات والمتدخلين بشأنها.[36]

كما تتولى السلطة العليا متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية وللهيئات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، التي يحدد محتواها عن طريق التنظيم.[37]

وتتضمن هذه المتابعة التأكد من وجود أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ومدى جودته وفعاليتها وملازمة تنفيذها،[38] وتصدر السلطة العليا في هذا الإطار توجيهات إلى الجهات المعنية تهدف إلى المساعدة في وضع التدابير والإجراءات المناسبة لكل هيئة أو مؤسسة معنية.[39]

2- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني وللفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،[40] ويتجسد ذلك على الخصوص بوضع شبكة تفاعلية تهدف إلى اشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.[41]

وقد وسع المشرع دائرة اختصاص السلطة العليا في هذا الاطار إلى الانشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية في المؤسسات العمومية والخاصة، ذلك أن هذا النوع من الانشطة أصبح هو الأخر مجالا للاشتباه به من حيث الفساد المالي.

3- تلقى التصريحات بالممتلكات وضمان معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع الساري المفعول.[42]

ويقصد به الموظفون الملزمون بالتصريح بالممتلكات بموجب نص المادة 5 من القانون 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا الموظفون غير المذكورين في هذه المادة والذين تم تحديدهم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 كما سبق الاشارة اليه حيث تختص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بتلقي التصريحات بالنسبة للموظفين الذين كانوا ملزمين بالتصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

4- السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته،[43] ويكون ذلك بوضع طريقة منتظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيراتها من الهيئات على المستوى الدولي ومع الاجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد،[44] ويتم اعداد تقارير دورية عن تنظيم تدابير واجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفقا لأحكام المتظمنة في الاتفاقيات التي قد تتوج التعاون الدولي.[45]

5- وفي الاخير فان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تقوم سنويا بإعداد تقرير حول نشاطها ترفعه إلى رئيس الجمهورية، واعلام الرأي العام بمحتواه،[46] غير أن هذا الأمر قد يعتبر إنقاصا من استقلالية هذه السلطة ومؤشرا على تبعيتها للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: الصلاحيات العلاجية للسلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته

ويتعلق الامر هنا بالصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد الفساد ومكافحته عند معاينتها أو تبليغها لوجود طرف أو استعمال الجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته أو عندما يتعلق بالزيادات الغير مبررة للموظف العمومي.

وقبل التطرق إلى هذه الصلاحيات، تجدر الإشارة إلى آلية تبليغ أو إخطار السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالمعلومات أو المعطيات أو الادلة المتعلقة بأفعال الفساد حيث أتاح المشرع لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يبلغ أو يخطر السلطة العليا بوجود وقائع أو معلومات أو ادلة تتعلق بأفعال فساد[47] إلا أنه يشرط أو يكون التبليغ أو الإخطار مكتوبا وموقعا من المعني، وبالتالي فقد استبعد آلية التبليغ عن طريق الهاتف ومنه لم يستبعد آلية ايصال المكتوب حيث يمكن إيصاله بكل الوسائل المعتمدة والمقبولة مثل الفاكس أو عن طريق البريد الالكتروني، كما انه اشترط ان يكون المبلغ معروفا، وبالتالي فقد استبعد البلاغات المجهولة.[48]

كما أكد المشرع على مبدأ حماية المبلغ أو المخطر وفق التشريع ساري المفعول ويتعلق الأمر بما ورد في المادة 5 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وما ورد في الأمر رقم 15-02 المؤرخ في 23 يوليو 2015.[49]

الفرع الأول: صلاحيات السلطة العليا عند اكتشاف زيادة غير مبررة في ثروة الموظف العمومي

ينطلق هذا الالتزام والمتعلق بمحاربة جريمة الإثراء غير المشروع للموظفين العموميين انطلاقا من النصوص القانونية التي تتضمن التدابير لتجريم تعمد موظف عمومي الإثراء غير المشروع أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع.[50]

يقوم الموظفون الملزمون بالتصريح بممتلكاتهم امام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته خلال الشهر الذي يلي تنصيبهم في وظيفتهم أو بداية عهدتهم الانتخابية، ويجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي يتم بها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة،[51] وقد وسع القانون 22-08 من صلاحيات السلطة العليا في هذا المجال بتزويدها بمجموعة من الآليات كما يلي:

أ- إخطار النائب العام المختص اقليميا:[52]

وتمارس السلطة العليا هذه الصلاحية في حالة امتناع الموظف العمومي عن التصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يلي تنصيبه وبعد شهرين من اعذاره بالطرق القانونية[53] وكذلك في حالة قيامه بتصريح كاذب بالممتلكات، وكذلك الأمر عند كل زيادة معتبرة في ذمته المالية وبعد نهاية خدمته.

ب- التحري الإداري والمالي في مظاهر الثراء غير المشروع عند الموظف العمومي[54]

و تقدم السلطة لهذه الصلاحية عند عدم تمكن الموظف المعني بتبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، حيث يتم ذلك بعد طلب التوضيحات اللازمة من الموظف المعني شفويا أو كتابيا عند الاقتضاء، ومنح المشرع للسلطة العليا في سبيل الوصول إلى حقيقة المعلومات عن ثروة الموظف امتيازين مهمين وهما:

ب/1 – امكانية توسيع التحريات لتشمل أي شخص يحتمل أن تكون له علاقة بالتستر على الثروة غير المبررة للموظف العمومي المعني، في حالة ما إذا تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي مثلا، بمفهوم التشريع الساري، ويقصد بذلك عدم التقيد بالالتزام الوارد في نص المادة 4 من القانون 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، التي تفرض على الموظف العمومي واجب التصريح بممتلكاته وممتلكات أبنائه القصر فقط، ويعتبر هذا التوسع تطور مهم في هذا المجال يساهم في الحد من مظاهر التهرب من المسائلة بسبب إخفاء الثروة الحقيقية للموظف الفاسد بجعلها باسم الزوجة أو الأصهار أو الأقارب أو حتى أشخاص آخرين.

ب/2 عدم الاعتداد بالسر المهني أو المصرفي في مواجهة السلطة العليا من حق الحصول على المعلومات من كل المؤسسات الإدارية أو المالية العمومية أو الخاصة.

و تجدر الإشارة في الأخير إلى أن المشرع جعل كيفية تطبيق هذه المادة مرتبط بصدور تنظيم، نتمنى أن يدعم هذه الصلاحيات المهمة وأن لا يحد من فاعليتها.

ج– استصدار أمر قضائي يتضمن تدابير تحفظية بالحجز أو التجميد:

يمكن للسلطة العليا في حالة توفر عناصر جدية تؤكد ثراء غير مبرر للموظف العمومي، أن تقدم تقريرا لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي أمحمد بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة ثلاثة (3) أشهر عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة[55] ويتزامن هذا الإجراء مع الدعوى العمومية المتعلقة بجريمة الإثراء غير المشروع للموظف المعني[56] وما يرتبط بها من جرائم،[57] ويكون هذا الأمر قابلا للاعتراض أمام نفس الجهة التي أصدرته في أجل خمسة (5) أيام من تاريخ تبليغه للمعني، ويكون أيضا الأمر المتضمن رفض الاعتراض قابلا للاستئناف في أجل خمسة (5) أيام من تاريخ تبليغه أيضا.[58]

ويصدر الأمر نهائيا أو تثبت التدابير التحفظية من طرف نفس الجهة القضائية في حالة الإدانة وذلك وفق نص المادة 51 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

أما في حالة عدم تحريك الدعوى العمومية لأحد الأسباب المتعلقة بذلك أو صدور حكم نهائي ببراءة الموظف المعني، فيمكن لرئيس ذات المحكمة رفع التدابير التحفظية أو غيرها تلقائيا أو بناءا على طلب وكيل الجمهورية المختص.[59]

وفي حالة انقضاء الدعوى العمومية بالتقادم أو بوفاة المتهم، يمكن وكيل الجمهورية وبالنظر إلى ما هو متوفر لديه من عناصر أن برفع دعوى قضائية مدنية، يبلغ من خلالها الوكيل القضائي للخزينة العمومية قصد طلب مصادرة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة تحفظيا وفق الإجراءات سالفة الذكر، مع مراعاة حقوق الغير حسن النية.[60]

الفرع الثاني: صلاحيات السلطة العليا عند معاينة انتهاك لجودة وفعالية الاجراءات المطبقة داخل المؤسسات أو الهيئات المعنية

تقوم السلطة العليا عندما تعاين وجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، وسواءا كان ذلك من طرف السلطة نفسها، باستعمال وسائلها المادية والقانونية، أو بعد إخطارها أو تبليغها من طرف أي شخص طبيعي أو معنوي،

بتوجيه توضيحات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الانتهاكات في الأجل الذي تحدده،[61] ويتعين على كل المؤسسات والهيئات المعنية رفع تقرير إلى السلطة العليا بشأن مدى الالتزام بهذه التوصيات.[62]

و في حالة عدم رد المؤسسة أو الهيئة المعنية يلزمها تنفيذ التوصيات في مدة لا تزيد عن سنة،[63] وفي حالة عدم الالتزام بالأمر تقوم السلطة العليا بتبليغ الأجهزة المختصة المحددة عن طريق تنظيم من أجل اتخاذ الاجراءات المناسبة.[64]

إلا أن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذه النقطة هو: ما هي الاجهزة المختصة المحددة عن طريق التنظيم وعن أي تنظيم يتحدث النص؟.

الفرع الثالث: صلاحيات السلطة العليا عند ملاحظة وجود خرق لقواعد النزاهة

يمكن للسلطة العليا عندما تلاحظ من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو اخطارها على النحو المذكور أعلاه وجود خرق للقواعد المتعلقة بالنزاهة اتخاذ التدابير التالية

– توجيه اعذار إلى المعني، اذا كانت الإجابات التي قدمها غير مجدية[65] وهذا الأمر يستلزم أن السلطة العليا تكون قد طلبت من المعني بالخرق سواءا كان شخصا طبيعيا (موظف عمومي أو موظف في مؤسسة أو هيئة معينة) أو إلى الشخص المعنوي، وكان جوابه غير دقيق وغير مجدي.

– وفي حالة التأخر في تقديم التوضيح أو القصور وعدم الدقة في محتواه أو عدم الرد تماما، تصدر السلطة أمرا للمعني[66] وتخطر النائب العام المختص إقليميا[67] ويمكن أن يقوم رئيس السلطة العليا بالصلاحيات المذكورة أعلاه في حالة الاستعجال على أن يعرض الأمر على مجلس السلطة العليا في أقرب دورة له.[68]

وتزود السلطة العليا الهيئة المخطرة (النائب العام أو مجلس المحاسبة) حسب الحالة بكل الوثائق والمعلومات ذات الصلة بالموضوع،[69] كما تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات والهيئات العمومية أو الأشخاص الطبيعيين والمعنويين العامون أو الخواص ملزمون بالتعاون مع السلطة العليا وموافاتها بالمعلومات والوقائع التي تطلبها،[70] تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.[71]

خاتمة:

من خلال ما سبق يمكن القول بأن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وفق المكانة التي احتلتها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 بجعلها مؤسسة رقابية والصلاحيات الجديدة التي منحت لها كسلطة إصدار الأوامر وإخطار مجلس المحاسبة والسلطات القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر للمؤسسات والأجهزة المعنية، يعتبر قفزة نوعية في مجال محاربة ظاهرة الفساد بشتى صورها وأنواعها، وبصدور القانون رقم 22-08 فقد تعززت هذه المكانة بتأكيد استقلالها من الناحية العضوية والوظيفية وتوضيح كيفية ممارسة صلاحياتها فيما يتعلق بمحاربة الفساد في مختلف الأجهزة الإدارية وغير الإدارية خاصة ما تعلق منها بمحاربة الإثراء غير المشروع للموظفين العموميين الذي ينتج غالبا عن ممارسة الفساد.

الهوامش:

1- نجار الويزة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 64.

2- محمد علي الريكاني، مواجهة الفساد، دراسة مقارنة في استراتيجية مواجهة الفساد، منشورات زين الحقوقية، بيروت – لبنان، ط1، 2019، ص 69.

3- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من خلال الجمعية العامة للامم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 اكتوبر 2003.

4- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 2006/00/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج/ عدد 14، سنة 2006، المعدل والمتمم بموجب الامر رقم 10-05 المؤرخ في 2010/08/26، ج، عدد 50 لسنة 2010، والمعدل ومتمم بموجب القانون 11-15 المؤرخ في 2011/08/02 ج، عدد 44 لسنة 2011.

5- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن لتعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ج، عدد 14، بتاريخ 2016/03/07.

6- مرسوم رئاسي رقم 20 -442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق باصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج، عدد 80 بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

7- د، أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 6/ العدد 1 (2021)، ص 663.

8- د، أحسن غربي، المرجع السابق، ص 692.

9- عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، آفريل 2022، ص 475.

10- تنص المادة 42 من من القانون 22-08: "تحل تسمية السلطة العليا للشافيفة والوقاية من الفساد ومكافحته ابتداءا من من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية محل"، تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته "في جميع النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول".

11- نص المادة 37 من القانون رقم 22-08 سالف الذكر.

12- جمال دوبي بونوة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، جوان 2019، ص 33.

13- د، أحسن غربي، المرجع السابق، ص 693.

14- المادة 16 من القانون رقم 22-08 المرجع السابق.

15- المادة 17 من القانون رقم 22-08.

16- المادة 18 من القانون رقم 22-08.

17- المادة 22 من القانون رقم 22-08.

18- المادة 28 من القانون رقم 22-08.

19- المادة 31 من القانون رقم 22-08.

20- المادة 23 من القانون رقم 22-08.

21- المادة 24 من القانون رقم 22-08.

22- المادة 103، 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

23- المادة 24 من القانون رقم 22-08.

24- المادة 27 من القانون رقم 22-08.

25- المادة 25 من القانون رقم 22-08.

26- المادة 28 من القانون رقم 22-08.

27- نص المادة 37 على أنه: تزود الدولة السلطة العليا بكل الوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسيرها.

28- المادة 31 من القانون 22-08.

29- المادة 32 من نفس القانون.

30- المادة 34 من نفس القانون.
31- المادة 35 من نفس القانون.
32- المادة 33 من نفس القانون.
33- المادة 1/205 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
34- المادة 1/4 من القانون 08/22.
35- المادة 2/4 من القانون 22-08.
36- المادة 4/4 من القانون 22-08.
37- المادة 7 من القانون 22-08.
38- المادة 1/8 من القانون 22-08.
39- المادة 2/8 من القانون 22-08.
40- المادة 4/205 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
41- المادة 05 من القانون 22-08.
42- المادة 3/4 من القانون 22-08.
43- المادة 7/4 من القانون 22-08.
44- المادة 9/4 من القانون 22-08.
45- المادة 8/4 من القانون 22-08.
46- المادة 10/4 من القانون 22-08.
47- المادة 1/6 من القانون 22-08.
48- المادة 2/6 من القانون 22-08.
49- أمر رقم 15-02 المؤرخ في 23 يوليو 2015 يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يوليو 1966 والمتضمن قانون لاجراءات الجزائية، عدد 40.
50- موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 93-94.
51- المادة 4 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
52- المادة 3/10 من القانون 22-08.
53- المادة 36 من القانون 06-01.
54- المادة 5 من القانون 22-08.
55- المادة 1/11 من القانون 22-08.
56- المادة 37 من القانون 06-01.
57- المادة 43 من القانون 06-01.
58- المادة 2/11 و3 من القانون 22-08.
59- المادة 4/11 من القانون 22-08.
60- المادة 5/11 من القانون 22-08.
61- المادة 1/9 من القانون 22-08.
62- المادة 2/9 من القانون 22-08.
63- المادة 3/9 من القانون 22-08.
64- المادة 4/9 من القانون 22-08.
65- المادة 1/10 من القانون 22-08.
66- المادة 2/10 من القانون 22-08.
67- المادة 3/10 من القانون 22-08.
68- المادة 4/10 من القانون 22-08.
69- المادة 2112 من القانون 22-08.
70- المادة 13 من القانون 22-08.
71- المادة 14 من القانون 22-08.