فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 22-08

The effectiveness of the role of the High Authority for Transparency, Preventionand Fight against Corruption after the promulgation of Law 22-08

عكو فاطمة الزهرة*

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس، الجزائر

prof.zad.donya@gmail.com

- تاريخ الإرسال: 2022/09/27 - تاريخ القبول: 2022/12/20 - تاريخ النشر: 2022/12/27

الملخص: عملت الجزائر جاهدة للوقاية من ظاهرة مكافحة الفساد، وقد تم تكريس هذا التوجه بسن قانون يهدف إلى محاربة هذه الظاهرة على المستوى الوطني، بانشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. وقد تم تعديلها وتغيير تسميتها إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، وتم تغيير دورها وترقيتها من هيئة استشارية فقط إلى مؤسسة استشارية رقابية. بعدها صدر القانون رقم 22-08 يحدد تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها. فالإشكالية المطروحة مدى فعالية دور هذه السلطة في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها بعد كل هذا التغيير؟

الكلمات المفتاحية: سلطة عليا، شفافية، وقاية، فساد، مراقبة.

Abstract: Algeria has worked hard to prevent the phenomenon of anti-corription, and this trend has been enshrined by enacting a lawaimedatcombatingthisphenomenonat the national level, by establishing the National Authority for the Prevention and Control of Corruption. Itsamendment and renamingwaschanged to the High Authority for Transparency, Prevention and Fightagainst Corruption. Under the constitutionalamendment of 2020. Itsrolewaschanged and upgradedfrom an advistory body only to an oversightadvisory institution. Then Law N°. 22-08 wasissueddefiningitsorganization, composition and powers. The question is, how effective is the role of thisauthority in preventing and combating corruption crimes after all thischange?

Keywords: HightAuthority, Transparency, Prevention, , Corruption, Control.

* المؤلف المرسل: عكو فاطمة الزهرة.

مقدمة:

لقد أضحت الدول تستهدف ترشيد استعمال الممتلكات والأموال العمومية والحفاظ عليها وإضفاء الشفافية على كل التصرفات التي ترد عليها، وبعد إدراك الدول أنه لا يمكن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلا من خلال محاربة الفساد، كما أن هذا الأخير يضر بمصداقية الدولة، ويزعزع ثقة المواطنين بإدارتهم، لذلك وجب على الدولة أن تبذل كل ما في وسعها لمواجهة الفساد. ولم تقتصر الدولةعلى وضع قواعد واجراءات قانونية تمنع الاعتداءات، وانما امتد دورها إلى إنشاء مؤسسات وهيئات وطنية تمنع الاعتداءات قبل وقوعها وتتصدى لها في حالة وقوعها، حيث وضعت إجراءات متنوعة تقوم بها هذه الهيئات منها الوقائية، الرقابية، الردعية، القبلية والبعدية.

والجزائر مثل سائر دول العالم، بعدما انضمت إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، عملت جاهدة للوقاية من ظاهرة مكافحة الفساد، وقد تم تكريس هذا التوجه بسن قانون خاص يهدف إلى محاربة هذه الظاهرة على المستوى الوطني، وهو القانون 06-01 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها[1] الذي نص على انشاء جهاز من نوع خاص وهو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

وقد تم ترقية هذه الهيئة إلى المؤسسات الدستورية، بحيث يمنع تعديلها أو إلغائها إلا بعد تعديل الدستور وذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016. وقد تم تعديلها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020[2] في المادة 204 منه، بحيث تم تغيير تسميتها إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. وتم تغيير دورها وترقيتها من هيئة استشارية فقط إلى مؤسسة استشارية رقابية.ليصدر بعد ذلك القانون رقم 22-08 المؤرخ في 2020/05/05 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها[3]. وقد عرفتها المادة 2 من القانون رقم 22-08 بأنها "مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري".

وتجدر الإشارة أن الدستور قد صنّف السلطة العليا، ضمن المؤسسات الرقابية وزوّدها بصلاحيات واسعة، تتولى بموجبها وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، متضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر، الجريدة الرسمية عدد 82، سنة 2020، ص 03.

[2]- القانون 06-01 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من جرائم الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد14، سنة 2006، ص04.

[3]- القانون رقم 22-08 المؤرخ في 2020/05/05 يحدد تنظيم السلطة تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد32، سنة 2022، ص6.

تنفيذها ومتابعتها، والمساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد، والمساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في نشر ثقافة نبذ الفساد وحماية المال العام[4].

وجرائم الفساد التي تطال الأملاك الوطنية، هي أفعال ترتكب من طرف الموظفين أو الأشخاص المكلفين بخدمة عامة تؤدي إلى المساس بالأملاك ذاتها أو بالمصلحة المالية لها، وقد حصرها المشرع في مجموعة من الجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي يرتكبها الموظف ومن في حكمه وتؤدي إلى ضياع الأملاك أو الحقوق المالية للدولة أو المساس بالمصلحة المالية لها وتطبق على مرتكبها عقوبات ردعية.

وقد نصت المادة 2 من القانون 06-01 أن جرائم الفساد واردة في الفصل الرابع من هذا القانون ومثالها رشوة الموظفين العموميين، الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، وتبييض العائدات الإجرامية.

وبذلك للمكافحة من أجل منع حدوث كل تلك جرائم الفساد المؤثرة على الدولة بذاتها وعلى اقتصادها، فإن السلطة العليا للشفافية هي أمام دور هام للغاية، ولذا ينبغي أن يوكل لها العديد من الأدوار ذات الفعالية، وليس مجرد أدوار استشارية، وانما رقابية وردعية. والدولة تيقنت بذلك وغيرت في الدور الذي كانت تقوم به في ظل الهيئة سابقا، فالإشكالية المطروحة هل هذا التغيير الذي قامت به الدولة يعتبر تغيير جذري في دور السلطة العليا وما مدى فعالية هذه السلطة في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها بعد كل هذا التغيير الذي قامت به الدولة؟

للإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا البحث إلى محورين اثنين هما صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المحور الأول، وتقييم دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المحور الثاني.

واتبعنا في هذا البحث المنهج التحليلي والمقارن، من أجل تحليل النصوص القانونية التي جاءت لتنظيم السلطة العليا، والقيام بمقارنتها بدور الهيئة التي كانت سابقا ليتسنى لنا اظهار الجديد في دور السلطة العليا. والوصول إلى مدى فعالية دور السلطة العليا للوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها.

[4]- هذا ما ذكره الوزير الأول في كلمة له خلال مراسم تنصيب سليمة مسراتي رئيسة للسلطة العليا (مصالح الوزير الأول، الوزير الأول يشرف على تنصيب السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،https://www.premier-ministre.gov.dz/ar/post، تاريخ النشر 19 جويلية 2022، تاريخ الاطلاع 24 سبتمبر 2022).

1- المحور الأول: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

لقد وردت صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، أولا من خلال التعديل الدستوري 2020 (المطلب الأول)، لذا كان الكتاب يحاولون البحث في مهام وصلاحيات السلطة بالرجوع إلى النصوص الخاصة القديمة الصادرة قبل التعديل الدستوري 2020 إلى حين صدور القانون الجديد 22-08 المنظم للسلطة (المطلب الثاني)، ثم أصبح بإمكان تحديد مهام وصلاحيات السلطة بعد التعديل الدستوري وبعد صدور القانون 22-08 المنظم للسلطة (المطلب الثالث).

1.1- المطلب الأول: صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020

يمكن تلخيص مهام وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 كالآتي[5]:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.

علما أن وضع الاستراتيجية الوطنية لم يكون من اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما كان دورها يتوقف على مجرد اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون الشق المتعلق بالمكافحة، ودون أن تقترح بصورة مباشرة سياسة شاملة تتعلق بالشفافية، وإنما تقترحها ضمن قواعد الوقاية من الفساد، على أن تتكفل الدوائر الحكومية بوضع السياسة الشاملة مع إمكانية مخالفة اقتراح الهيئة الوطنية بخصوص السياسة الشاملة لعدم وجود ما يلزم الحكومة بالأخذ باقتراح الهيئة الوطنية[6].

- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.

ولم يحدد المؤسس الدستوري كيفية الحصول على هذه المعلومات المرتبطة بمجال اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. والملاحظ أن نفس هذه الصلاحية نصت عليها المادة 20 من القانون 06-01 السالف ذكره[7].

---

[5]-حويذق عثمان، سلخ محمد لمين، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، سنة 2022، ص480.

[6]- أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدسوري لسنة 2020، مجلة الأبحاث، المجلد 6، العدد 1، سنة 2021، ص701.

[7]- أحسن غربي، المرج السابق، ص701.

– 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.

ويلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد نوع المساهمة تاركا ذلك للمشرع لتحديد نوع المساهمة التي تقوم بها السلطة العليا[8].

– متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

– إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.

فكل مشروع قانون تتقدم به الحكومة أو اقتراح قانون يتقدم به النواب يتعلق بالشفافية أو الوقاية من الفساد ومكافحته، يتعين أخذ رأي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بشأنه، غير أن هذه الصلاحية تتعلق بالنصوص القانونية فقط دون التنظيمات التي لها علاقة بمجال اختصاص السلطة العليا، كما أنه حتى لو أخذت الحكومة بالرأي الذي تبديه السلطة العليا، يبقى للبرلمان سلطة تعديل المبادرة التشريعية أثناء دراستها ومناقشتها في إطار سيادة البرلمان في إعداد النصوص والتصويت عليها[9].

– المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

– المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد 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.

2.1–المطلب الثاني: مهام وصلاحيات السلطة بالرجوع إلى النصوص الخاصة القديمة الصادرة قبل التعديل الدستوري 2020 إلى حين صدور القانون الجديد 22–08 المنظم للسلطة

لقد كانت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تمارس صلاحيتها بالرجوع إلى النصوص القديمة التي كانت موجودة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك ريثما تصدر النصوص

[8]– المرجع السابق، ص703.

[9]– المرجع السابق، ص703.

الجديدة المتعلقة بهذه السلطة. وتتمثل هذه الصلاحيات وفقا للقانون رقم 06-01، وبالأخص المادة 20 منه، والنصوص المكملة لهذا القانون، فيما يلي[10]:

- اقتراح سياسة 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 بالممتلكات 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 مبدئيا 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 في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة دراسات يمكن أن تفيدها في أعمالها.

[10]- عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، المرجع السابق، ص481.

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 من الضروري التسريع في إصدار القانون المنظم لها.

3.1- المطلب الثالث: مهام وصلاحيات السلطة بعد التعديل الدستوري وبعد صدور القانون 22-08 المنظم للسلطة

هناك مواد قانونية جديدة خاصة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، تحدد صلاحياتها ومهامها، بعد التعديل الدستوري الأخير، وذلك في القانون 22-08 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحيتها.

الفرع الأول: الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 4 من القانون 22-08

لقد تضمنت المادة 4 من القانون رقم 22-08 صلاحيات السلطة العليا بعد التعديل الدستوري 2020، حيث جاء في نص المادة 4 من المرسوم السالف ذكره بأنه: تهدف السلطة العليا إلى تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وتتولى فضلا عن الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 5 من الدستور، الصلاحيات الآتية:

1- جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها،

2- التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها،

3- تلقي التصريحات بالممتلكات وضمان معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع الساري المفعول،

4- ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحاليل والموجهة إليها من قبل القطاعات والمتدخلين المعنيين،

5- وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،

6- تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد ووضع حيز العمل الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته،

7- السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته،

8- إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وفقا للأحكام المتضمنة في الاتفاقيات،

9- التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيراتها من الهيئات على المستوى الدولي، ومع الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد،

10- إعداد تقرير سنوي حول نشاطها ترفعه إلى رئيس الجمهورية، وإعلام الرأي العام بمحتواه.

الفرع الثاني: مهام وصلاحيات أخرى منصوص عليها في مواد مختلفة من القانون 22-08:

أولا: إصدار تدابير تحفظية

إذا ما رجعنا للمادة 7 من القانون 22-08 نجد أن السلطة العليا أصبحت تتولى متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد.

وللسلطة العليا، عندما تلاحظ وجود خرق للقواعد المتعلقة بالنزاهة، اتخاذ تدابير معينة، ذكرتها المادة 10 من القانون 22-08، وهي توجيه الاعذار إلى المعني، إصدار أوامر في حال معاينة التأخير في تقديم التصريحات، وإخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التصريح بعد الإعذار أو في حالة التصريح الكاذب.

كما أنه في حالة توفر عناصر جدية تؤكد ثراء غير مبرر للموظف العمومي، يمكن للسلطة طبقا للمادة 11 من القانون 22-08 تقديم تقرير لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي امحمد بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة 3 أشهر، عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة.

وطبقا للمادة 12 من القانون 22-08، فإنه عندما تتوصل السلطة العليا إلى وقائع تحتمل الوصف الجزائي، تخطر النائب العام المختص إقليميا، وتخطر مجلس المحاسبة.

ثانيا: التحريات الإدارية والمالية وطلب التوضيحات

طبقا للمادة 5 من القانون 22-08، تقوم السلطة العليا بالتحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية. كما لها أن تطلب توضيحات مكتوبة أو شفوية من الموظف العمومي أو الشخص المعنوي. وستزود السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ب"هيئة للتحري المالي و الإداري"[11] مستقبلا.

2- المحور الثاني: : تقييم دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

لقد تم دسترة السلطة العليا من خلال التعديل الدستوري لسنتي 2016 و2020 بعد أن كان منصوصا عليها في القانون رقم 06-01 فقط، الأمر الذي أعطاها أهمية بالغة ومكانة مهمة بين المؤسسات الدستورية، إلا أنه تبقى هذه السلطة عمليا عاجزة عن تحقيق الأهداف المسطرة لها في بعض الحالات، وذلك راجع لعدة معوقات، إلا أنه في حالات أخرى هناك أهداف تم تحقيقها من خلال تنظيمها بالقانون 22-08، وسنحاول تبيان كل ذلك من خلال تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي كانت موجودة سابقا (المطلب الأول)، وتقييم جديد دور السلطة العليا للشفافية (المطلب الثاني).

1.2- المطلب الأول: تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي كانت موجودة سابقا:

- لقد أقر القانون 06-01 على انشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى أن أعضائها لم يتم تعيينهم إلا بعد 04 سنوات من تاريخ صدور هذا القانون، وهذا الأمر يؤدي إلى التشكيك في وجود إرادة سياسية صادقة في مكافحة الفساد أم أنها مجرد هيئة شكلت تنفيذا لاتفاقيات دولية صادقت عليها الجزائر لأن الدول المصادقة مجبرة على إنشاء هذه الهيئة[12].

[11]- هذا ما أكده وزير العدل حافظ الأختام (Horizons، السلطة العليا للوقاية الفساد ستزود بهيئة للتحرير المالي والإداري، https://www.horizons.dz/arabe/archives/26608، تاريخ النشر 21 مارس 2022، تاريخ الاطلاع 24 سبتمبر 2022).

[12]- عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، المرجع السابق، ص482.

– لم تقم هذه الهيئة بنشاطات إعلامية تعلم الرأي العام بحصيلة نشاطها وقيمة الثغرات المالية المكتشفة، كما أنها لم تشارك في الملتقيات أو الندوات العلمية المقامة في هذا الجانب من أجل التعريف بمهامها وصلاحيتها[13].

– حصر سلطة تعيين وتجديد وإنهاء مهام أعضاء هذه الهيئة في يد السلطة التنفيذية وبالتحديد في شخص رئيس الجمهورية وهذا الأمر حسب رأي جانب من الباحثين، قد يقيد ويحد من استقلالية هذه الهيئة في أداء مهامها على أحسن وجه[14].

– عدم استقلالية الهيئة بشكل كلي عن السلطة التنفيذية لاسيما في الشق المالي حيث تمنح لها ميزانية من طرف الحكومة وتراقب بإشراف وزير المالية، ومن ثمة فهي غير مستقلة ماليا، حيث يمكن للسلطة التنفيذية الحد من عمل هذه الهيئة[15]. وبذلك من الناحية الواقعية لم تطبق مفهومها الذي جاء بتعريفها أنها مستقلة ماليا.

– بالرغم من التعديلات التي طرأت على الهيئة ووسعت من صلاحيتها بموجب المرسوم الرئاسي 12-64، إلا أنه فيما يخص الصلاحيات والمهام الممنوحة للهيئة هي مجرد صلاحيات ذات طابع وقائي، استشاري ورقابي، وليس في إطار المكافحة والردع، فهي مجردة من سلطة القمع والعقاب، وبالتالي لا يمكنها اتخاذ إجراءات ردعية وقرارات تراها ملائمة بخصوص قضايا الفساد المختلفة[16].

كما أن المشرع الجزائري ألزم الهيئة عند توصلها إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تقوم بتحويل الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، وهذا ما يقيد من صلاحيات الهيئة في مجال المكافحة[17].

من خلال الصلاحيات المذكورة آنفا لهذه الهيئة يبدوا أن هناك العديد من النقائص ساهمت في إفراغ الهيئة من محتواها ومهامها التي أنشأت من أجلها، وبقيت مجرد هيكل أو مؤسسة شكلية غير فاعلة، ولا تقوم بدورها في اكتشاف ومحاربة جرائم الفساد[18].

---

[13]– المرجع السابق، ص482.

[14]– بوزوينة محمد ياسين، الآليات القانونية لمكافحة الجريمة الاقتصادية في القانون الجنائي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ل.م.د، تخصص القانون الجنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2019/2018، ص190.

[15]– عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، المرجع السابق، ص482.

[16]–بوزوينة محمد ياسين، المرجع السابق، ص197.

[17]– المرجع السابق، ص197.

[18]– المرجع السابق، ص198.

لذا يرى بعض الباحثين أنه من الضروري أن يكون لهذه الهيئة رأي استشاري بل وملزم إن اقتضى الأمر في تعديل القوانين والمراسيم الخاصة بهذه القطاعات التي أثبت التطبيق العلمي وجود ثغرات أو نقاط ظل يجب تداركها وتصحيحها لتقويم القوانين السارية المفعول لتكون أكثر نجاعة[19].

2.2- المطلب الثاني: تقييم جديد دور السلطة العليا للشفافية

سنبين في هذا المطلب جديد دور السلطة العليا من حيث طرق تعيين وانهاء مهام أعضاء السلطة العليا، واستقلالية الشق المالي للسلطة العليا، وكذا توسع مجال أدوار السلطة العليا.

الفرع الأول: الجديد في طرق تعيين وانهاء مهام أعضاء السلطة العليا

يلاحظ أن فيما يخص تعيين أعضاء السلطة العليا للشفافية، قد تعددت السلطات التي تتدخل في اختيارهم وليس تعيينهم، حيث نجد كل من السلطة التنفيذية والقضائية، والتشريعية تقوم باختيار عدد محدد من الاعضاء، ورغم تنوع السلطات والجهات التي تتدخل في اختيار الأعضاء، إلا أن هذه السلطات لا تنطوي تحتها أعضاءالسلطة العليا للشفافية، وليست هي من تقومبتعينهم، بل يتم تعيين أعضاء السلطة من طرف السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية، حيث يتم تعيين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية طبقا للمادة 21 من القانون 22-08، ويتم تعيين أعضاء مجلس السلطة بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمادة 24 من القانون 22-08. وبذلك ما هو ظاهر في اختيار الأعضاء يعكس طريقة تعيينهم مما يجعلهم غير خاضعين في تعيينهم لمختلف السلطات التي ساعدت في اختيارهم.

بالإضافة إلى ذلك فإن أعضاء السلطة العليا يفقدون صفتهم ليس من طرف السلطة التنفيذية التي عينتهم ولا من السلطات التي اختارتهم، بل بموجب قرار يصدر عن المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، أو بتوافر أسباب معينة منصوص عليها قانونا.

وفي اعتقادي حسن ما فعل المشرع الجزائري، لأنه نص على تعيين الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي وانهاء مهامهم بموجب حالات محددة قانونا، أو بموجب قرار يصدر عن المجلس بالأغلبية المطلقة، يجعلهم يشعرون بالأمان والاستقرار والثبات في منصبهم، مما ينعكس إيجابا على الوظيفة التي يقومون بها، حيث تكون مؤمنة ضد أشكال الضغوطات، كما يجعلهم منضبطين أكثر في القيام بالدور المنوط بهم.

[19]- عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، المرجع السابق، ص483.

الفرع الثاني: الجديد في استقلالية الشق المالي للسلطة العليا

بالنسبة للسلطة العليا فهي مستقلة بشكل كلي عن السلطة التنفيذية لاسيما في الشق المالي حيث يتولى رئيس السلطة إعداد الميزانية السنوية (المادة 21 من القانون 22-08)، ويتولى المجلس الموافقة على مشروع ميزانية السلطة العليا (المادة 29 من القانون 22-08).

وهذا الجانب الجديد الذي جاء به القانون 22-08 يجعل السطلة العليا تتمتع بالاستقلال المالي بشكل واقعي وتطبيق لمفهومها الذي جاءت به المادة 2 من القانون 22-08، وبذلك يكون المشرع تفادى الانتقاد الذي كان موجها له في النصوص السابقة التي كانت تنظم الهيئة.

الفرع الثالث: الجديد في توسع مجال أدوار السلطة العليا

بالنسبة لجديد مجال أدوار للسلطة العليا، فإنه بالرجوع إلى مواد معينة محتواها يتضمن قواعد جديد لم تكن موجودة في ظل وجود الهيئة سابقا، من خلالها سيتبين مدى توسع الأدوار التي تقوم بها السلطة العليا للشفافية ومدى فعاليتها. وتتمثل هذه المواد في المادة 5 إلى غاية المادة 14 من المرسوم التنفيذي 22-08.

فيلاحظ طبقا للمادة 5 من المرسوم أن السلطة العليا أصبحت تتولى التحريات الإدارية والمالية وطلب التوضيحات، وهذا من الأدوار الجديدة التي أوكلت لها.فتتولى السلطة العليا التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الاثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، علما أنه لا يعتد بالسر المهني أوالمصرفي في مواجهة هذه السلطة.

ويجوز تبليغ أو إخطار السلطة العليا من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات تتعلق بأفعال الفساد، كما أنه بإمكانها معاينة، من تلقاء نفسها وجود انتهاك لجودة وفعالية إجراءات مكافحة الفساد، المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات. وتجدر الإشارة أن المنظومة التشريعية الحالية تسمح بحماية المبلغين وفق ما تنص عليه المادة 65 من قانون العقوبات والمادة 45 من قانون مكافحة الفساد.

ويلاحظ من خلال كل من المواد 8، 9، 10، 11، 12، أن السلطة العليا أصبح لها دور أوسع من خلال التدابير التحفظية التي أصبحت تقوم بها، وصلاحياتها ذات طابع رقابي. والتدابير التحفظية ليست هي من تصدر الأمر المتعلق بها وانما محكمة سيدي محمد هي التي تصدر أمر بتلك التدابير، ودور السلطة العليا لم يصل إلى حد استصدار أوامر أو قرارات ردعية عقابية، فهي مجردة من سلطة القمع والعقاب، وبالتالي لا يمكنها اتخاذ إجراءات ردعية وقرارات تراها ملائمة بخصوص قضايا الفساد

المختلفة. لكن يبقى الدور الذي أوكل إليها أوسع بكثير مما كان عليه في ظل الهيئة السابقة، وبالتالي أصبحت أكثر فعالية من السابق. فتتمثل صلاحيتها الجديدة في توجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد للانتهاكات طبقا للمادة 8 و9 من القانون 22-08، ولها دور توجيه إعذار للمعني، وإصدار الأوامر في حالة التأخير في تقديم التصريحات، وهذا دور يعمل على حفظ الممتلكات والأموال من ابعادها واخفائها او إيجاد حل تحايلي لتغيير المعطيات، وبهذا الشكل تقلل من مثل تلك الفرص للتحايل. أيضا لها دور إخطار النائب العام ليتخذ التدابير اللازمة،وكل هذا في المادة 10، أما المادة 11 فقد مكنت السلطة من التقدم لوكيل الجمهورية مباشرة تطالب استصدار تدابير تحفظية. كما للسلطة في حالات معينة اخطار مجلس المحاسبة حسب ما ذكر في نص المادة 12.وكل هذه المهام والصلاحيات ليست بسيطة وانما هناك تطور ملحوظ في نوع هذه الصلاحيات.

الخاتمة:

تكمن فعالية عمل السلطة العليا للشفافية في ضرورة منحها وتمتعها بالاستقلالية التامة التي كانت ناقصة سابقا في مرحلة وجود الهيئة لأنها كانت تابعة للسلطة التنفيذية لاسيما من ناحية الميزانية، لكن حاليا حاول المشرع منحها الاستقلالية الحقيقية الواقعية، وليست مجرد استقلالية ظاهرة وذلك بعد انشاء السلطة العليا للشفافية التي أصبحت مستقلة من ناحية الميزانية بشكل خاص، وكذا من ناحية التعيين وانهاء المهام.ومن ناحية نظامها القانوني بشكل عام لتحولها لمؤسسة منصوص عليها دستوريا، وبالتالي اكتست درجة من الأهمية أكثر مما كانت عليه وتوسع دورها أكثر، فلميعد مجرد دور إعلامي، استشاري وانما تطبيقي رقابي فعال أكثر للوقاية من جرائم الفساد.

كما أنه بعدما كانت صلاحيات الهيئة استشارية، تحولت في ظل السلطة العليا إلى صلاحيات رقابية عديدة ومتنوعة، حتى تجعلالسلطة أكثر فعالية في مكافحة الفساد، فإن لم تستطع تحقيق ذلك بواسطة إحدى صلاحياتها، انتقلت الى استعمال دور وصلاحية أخرى أكثر نجاعة، وهذا كله من أجل مكافحة الفساد وتوفير حد كبير من الشفافية.

ومن بين الإيجابيات التي جاء بها القانون 22-08، أنه ألزم السلطة العليا بإعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد، وهذ العنصر من النقائص التي كانت سابقا وكتبت فيها ملاحظات عدة اخذت في ظل السلطة العليا بعين الاعتبار.

يبقى أنه حبذا لو أن التوصيات التي تقدمها السلطة العليا قصد اتخاذ اجراءات لوضع حد للانتهاكات، تصبح ذات طابع الزامي لتكون أكثر فعالية للوقاية من الفساد في الهيئات والإدارات العمومية. وتكون متبوعة بجزاء في حالة الامتناع عن تنفيذ تلك التوصيات.

ومن الأدوار التي تزيد من فعاليتها، وهو ناقص حاليا في إطار القانون 22-08، هو اتخاذ إجراءات وتدابير تحفظية وإصدار أوامر من طرف السلطة العليا مباشرة في حالات معينة تستدعي ذلك، خاصة عندما يتعلق الأمر بالأموال والممتلكات العمومية التي لا يمكن الانتظار للحفاظ عليها.

كما أن هناك عقوبات ردعية،عقابية وتأديبية، قد تكون من الضروري أن تقوم بها السلطة بنفسها ولا تحتاج إلى تدخل أطراف أخرى للقيام بذلك، فنتمنى أن يأخذ ذلك بعين الاعتبار في المستقبل.