

السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته: بين المقتضيات القانونية والتحديات الواقعية

The Supreme Authority for Transparency, Prevention and Combating Corruption: Between Legal Requirements and Realistic Challenges

فيصل بوخالفة، جامعة سطيف 2، (الجزائر). boukhelfafaycel@gmail.com

تاريخ قبول المقال: 20-08-2022

تاريخ إرسال المقال: 01-08-2022

المخلص:

سعت الجزائر في الآونة الأخيرة إلى استحداث العديد من الآليات الرقابية لمواجهة ظاهرة الفساد، وفي سبيل تحقيق ذلك استحدثت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تجسيدا للاتفاقيات الإقليمية والدولية المبرمة، وتمشيا مع القوانين الداخلية سيما ما تعلق منها بالقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ولأجل تلافى الاختلالات التي انتابت النظام القانوني للهيئة و التي حالت دون تحقيق المطلوب، تم استحداث السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته بموجب القانون رقم 22 / 08 ، وقد سعى المشرع من خلالها إلى توسيع الآليات الرقابية التي من شأنها تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

الكلمات المفتاحية: السلطة العليا، أفعال الفساد، التقييم الدوري، التصريح بالممتلكات.

Abstract:

Algeria has recently sought to develop several oversight mechanisms to confront the phenomenon of corruption, and in order to achieve this, the ational Anti-Corruption Authority has been created as an embodiment of the concluded regional and international agreements, and in line with internal laws, especially those related to Law 01/06 related to the prevention of corruption and To combat it, and in order to avoid the imbalances that plagued the legal system of the authority, which prevented the achievement of the required, the supreme authority for transparency and prevention and control of corruption was created under Law No. 22/08, through which the legislator sought to expand the oversight mechanisms that would achieve higher Indicators of integrity and transparency in the conduct of public affairs.

Key words : High authority, acts of corruption, periodic evaluation, declaration of property

مقدمة:

يعتبر الفساد بجميع أنواعه ظاهرة اجتماعية دولية تعاني منها كل المجتمعات سواء كانت نامية أو متقدمة، و هو ما دفع بالمجتمع الدولي إلى دق ناقوس الخطر لأجل مواجهته، بتكثيف المجهودات الوقائية والعلاجية السريعة للحد من انتشاره، و الجزائر كغيرها من الدول شهدت انتشارا كبيرا لظاهرة الفساد سيما في الفترة الأخيرة، و هو ما دفع بالمشرع إلى العمل جاهدا لأجل إيجاد ميكانزمات فعالة يمكنها مواجهة الخطر المحقق بهياكل و مقومات الدولة .

وقد صادقت الجزائر على مختلف الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتصدي للفساد سيما ما تعلق منها باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و كذا اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، و لأجل مواكبة الالتزامات الدولية تم إصدار نصوص تشريعية و تنظيمية متوافقة مع الاتفاقيات الدولية المبرمة في هذا الشأن، ويعتبر أبرزها القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته¹، كما تم استحداث أجهزة تابعة للدولة منوط بها تنفيذ الاستراتيجية الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد، و تعتبر من بينها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، حيث نصت المادة 17 من القانون المذكور أعلاه على إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته، إلا أن المشرع و لأجل تلافي مختلف النقائص التي انتابت النظام القانوني لهذه الهيئة و تدعيما لاستقلاليتها الوظيفية و المالية ، قام باستحداث السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته كبديل لهذه الهيئة، و هذا بموجب القانون 22-08 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته و تشكيلها و صلاحياتها.²

و سيتم من خلال هذه الورقة البحثية تناول موضوع السلطة العليا للشفافية و الوقاية من أسباب موضوعية متعلقة بحدثة النظام القانوني للهيئة، و الذي عكف من خلاله المشرع إلى إيجاد آليات أكثر صرامة لمواجهة ظاهرة الفساد، هذا الأخير شهد في الحقبة الأخيرة نقاشات واسعة على جميع الأصعدة الإعلامية أو الفقهية أو على مستوى الاجتهادات القضائية.

¹ القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المعدل و المتمم، ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 8 مارس 2006.

² القانون 22-08 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته و تشكيلها و صلاحياتها، ج ر عدد 32 الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022.

و تأتي أهمية الموضوع في كونه يهدف إلى تحليل و تقييم آلية من آليات مواجهة ظاهرة الفساد، بالإضافة الى أن هذه الأخيرة أصبحت موضوع الساعة ، لاعتبارات تعزى إلى التطورات المستجدة على الساحة الوطنية و المتمثلة بالأساس في محاكمة رؤوس الفساد عن الجرائم المقترفة و التي عصفت بالاقتصاد الوطني، و في هذا الإطار تأتي الإشكالية الرئيسية التي ينطوي عليها هذا البحث و التي مفادها: ما مدى مساهمة السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته في الحد من انتشار الفساد؟.

و قد تم الاعتماد على منهج تحليل المضمون ، والذي من خلاله سنحاول تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة العليا لمكافحة الفساد ، و سنتم معالجة الإشكالية المطروحة من خلال تناول النظام القانوني لهذه السلطة في مبحث أول ، ثم التطرق إلى المهام الموكلة إليها في مبحث ثاني.

المبحث الأول: النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

أنشأ المشرع السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته في إطار تدعيم الآليات الوقائية و الردعية لمواجهة ظاهرة الفساد، و تماشياً مع الالتزامات الدولية الناتجة عن مختلف الاتفاقيات التي أبرمتها الجزائر و المتعلقة بمكافحة هذه الظاهرة.¹

و تجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ليست الهيئة الوحيدة التي منحت لها مهمة مكافحة الفساد و تخفيف منابعه، فقد سبقها في ذلك المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها الذي أنشأ سنة 1996 بموجب المرسوم 96-233² و الذي تم حله سنة 2000، ثم استحدث المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تماشياً مع مقتضيات قانون مكافحة الفساد و الوقاية منه، و التي حلت بموجب القانون 22-08 المتعلق بتنظيم السلطة العليا المذكورة سابقاً، و لتحديد الطبيعة القانونية لهذه الأخيرة يستوجب الوقوف على طبيعتها القانونية، و تبيان مدى استقلاليتها عن مختلف السلطات.

¹ صادقت الجزائر على مختلف الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد لا سيما ما تعلق منها باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 بتاريخ 2004/04/19، و اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137/06 بتاريخ 2006/04/10.

² المرسوم الرئاسي رقم 96-233، المؤرخ في 2 جويلية 1996، يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر عدد 41 صادر في 03 جويلية 1996.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

تم استحداث السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته بموجب القانون رقم 22-08 ، و الذي من خلاله ألغى المشرع النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، المذكورة في قانون مكافحة الفساد لا سيما المواد من 17 إلى 24، غير أن النصوص التطبيقية لهذا الأخير ستبقى سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التطبيقية للقانون 22-02 المتعلق بتنظيم السلطة العليا، وعليه سنتطرق في هذه النقطة إلى تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ثم نعرض على دراسة خصائصها بنوع من التفصيل.

الفرع الأول: تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

استبدل المؤسس الدستوري في المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وألغى كل الأحكام المتعلقة بالهيئة السابقة من خلال المادة 39 من القانون رقم 22/08 المؤرخ في 05 ماي 2022، المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، واعتبر السلطة العليا في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 سلطة مستقلة.¹

و تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية استشارية ، حيث نصت عليها المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بأنها: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

وبذلك تكون السلطة العليا حاليا من بين السلطات الإدارية المستقلة، و التي تعتبر من الأساليب الحديثة في ممارسة السلطة العامة التي بات يعتمد عليها المشرع بشكل واسع²، خاصة من خلال مراقبة جميع المؤسسات، وإخطار السلطة القضائية كلما اكتشفت وقائع ذات صبغة جزائية³. كما يمكن كذلك

¹ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 690.

² عبد الصديق شيخ، "دور ومهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" مجلة آفاق للعلوم، جامعة المدية، المجلد 05، ع 18، 2020، ص 35.

³ عثمان حويذق -محمد لمين سلخ، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 13، ع 1، أبريل 2022، ص 472.

تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بأنها مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بتجسيد الشفافية في الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته¹.

ما نلاحظه من خلال ما سبق أن المشرع بنصه على هذه السلطة كان هدفة تحقيق سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتكريس مبادئ دولة الحق والقانون التي تعكس النزاهة والحياد والشفافية، وأعطى للسلطة أهمية كبيرة ومكانة تتضح من خلال النص عليها في الدستور عوض النص التشريعي مؤكدا على استقلاليتها هي الأخرى استقلالية مالية وإدارية².

الفرع الثاني: خصائص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد.

من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا القانون رقم 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022، المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها نستخلص أهم خصائص السلطة، نوجزها فيما يلي:

- الاعتراف الصريح للمشرع بالطابع السلطوي لهذه المؤسسة، حيث سماها بصريح العبارة على أنها "سلطة عليا"³، وما يحمله هذا المصطلح من دلالات "القوة في صنع القرارات التي تواجه الأعمال الآخرين..." وكرس هذا الطابع من خلال بعض صلاحياتها⁴.

- التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ومن ثم يكون لها الحق في التقاضي والتمثيل أمام الجهات القضائية، إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة⁵ وبالتالي فإن جميع الأموال التي تنلقاها

¹ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 692.

² المادة 02 من القانون رقم 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022، المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، المرجع السابق.

³ المادة الأولى من القانون رقم 08/22، مرجع سابق.

⁴ مليكة هنان-بن عامر بواب، "جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020" مجلة دراسات في الوظيفة العامة"، المركز الجامعي نور البشير، البيض، ع 08، جوان 2021، ص 18.

⁵ المادة 36 من القانون رقم 08/22، مرجع سابق.

تخضع للرقابة سواء القبلية أو البعدية، وبالتالي فإن الاستقلالية المالية لهذه السلطة تبقى شكلية في ظل تبعيتها للسلطة التنفيذية.¹

- التمتع بالاستقلال الإداري كون المشرع ترك مسألة تحديدها للنظام الداخلي الذي تعده وتصادق عليه السلطة، بالإضافة إلى الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها رئيس السلطة.²

- لها سلطة ذو طبيعة استشارية اختيارية³، فالجهة طالبة الاستشارة غير ملزمة بنتيجة الرأي المقدم إليها، إلا أنه استثناء دعت بسلطات استثنائية تسمح لها بالمشاركة في التنظيم بطريقة غير مباشرة.⁴

- تمتع أعضائها بالحماية الدستورية حيث أوجب تمتع كافة أعضاء هذه السلطة إلى حماية من نوع خاص من أي ضغوطات أو تهريب أو تهديد أو إهانة أو أي طريقة من شأنها التأثير على مهامهم المسندة إليهم⁵، حتى لا تخضع قراراتهم لإملاءات خارجية بل تكون نابعة داخليا.⁶

بالنظر للخصائص التي تتميز بها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتعرف عليها يستلزم التعرف على تشكيلتها لأنها من الأمور الأساسية التي يمكن أن تؤثر على عملها.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

تتشكل السلطة العليا من الجهازين الآتيين: رئيس السلطة العليا، مجلس السلطة العليا.⁷ و بمقارنة تشكيل السلطة العليا مع الهيئة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته، نلاحظ اختلاف واضح في التشكيلة،

¹ كمال قاضي، "النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016" مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 02، ع 10، جوان 2018، ص.ص 779-780.

² المواد: 22، 29 من القانون رقم 08/22، مرجع سابق.

³ المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق

⁴ مليكة هنان- بن عامر بواب، مرجع سابق، ص 19.

⁵ المادة 24 الفقرة 3 من القانون رقم 08/22، مرجع سابق.

⁶ جمال دوبي بونوة، "الهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر" مجلة الحقوق والعلوم السياسية، غليزان، المجلد 06، ع 12، جوان 2019، ص 38.

⁷ كما تزود السلطة بهيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي تحدد شروط وكيفيات وكيفيات تطبيقه عن طريق التنظيم، و تضم السلطة كذلك هياكل يتم تحديدها عن طريق التنظيم، حيث نصت عليها المواد 17، 18 من القانون رقم 08/22 المؤرخ في 05 ماي 2022، المتضمن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

حيث أن هذه الأخيرة مكونة من: مجلس اليقظة و التقييم، مديرية الوقاية و التحسيس ، و مديرية التحاليل و التحقيقات.¹

الفرع الأول: رئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية لعهدة مدتها 5 سنوات ، قابلة للتجديد²، و يعتبر الممثل القانوني للسلطة العليا بصلاحيات ممثلة في الآتي:

-إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، والسهر على تنفيذها و متابعتها،

- إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا،

-إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا،

- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين،

- إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا،

- إعداد مشروع الميزانية السنوية،

-إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا و رفعه الى رئيس الجمهورية، بعد مصادقة المجلس عليه،

-إحالة الملفات التي تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا و تلك التي بإمكانها أن تشكل اختلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة.

¹ المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 ، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، ج ر عدد 74 المؤرخة في 22 نوفمبر 2006.
² المادة 21 من القانون 08-22، المذكور سابقا.

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

- إبلاغ المجلس ، بشكل دوري بجميع التبليغات أو الإخطارات التي تم تبليغه أو إخطاره بها و التدابير التي اتخذت بشأنها.¹

من خلال ما سبق يتضح أن المشرع وسع من الصلاحيات الممنوحة لرئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، و الذي يعتبر الممثل الأول للسلطة أمام مختلف الهيئات و الإدارات العامة، و المشرف على عملية التسيير الإداري للسلطة.

الفرع الثاني: مجلس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

يترأس المجلس رئيس السلطة العليا و يتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:

1- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية.

2- ثلاثة قضاة، واحد من المحكمة العليا و واحد من مجلس الدولة و واحد من مجلس المحاسبة،

3- ثلاثة شخصيات مستقلة يتم اختيارها، على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/أو القانونية، ونزاهتها و خبرتها في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

4- ثلاث شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

و يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد، و تنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، فتحديد هذه المدة بمثابة حماية لأعضاء السلطة الوطنية أثناء تأدية مهامهم خلال عهدتهم المحددة قانونا من كل أشكال التوقيف التعسفي، فالطابع الجماعي في تشكيل السلطة العليا من شأنه بث الاستقرار و الطمأنينة في نفوس الأعضاء و من ثم القيام بالمهام المسندة لهم على أكمل وجه، و بمقارنة طريقة اختيار أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتلك المعهودة لأعضاء السلطة نلاحظ تنوع

¹ المادة 22 من القانون 08-22 ، المذكور سابقا.

هيكلي في اختيار أعضاء هذه الأخيرة على عكس الهيئة المنحلة، حيث كان الاختيار مسندا لقبه السلطة التنفيذية دون غيره، و هو أمر يحسب للمشرع على اعتبار أن المشاركة الاختيارية للأعضاء من شأنها دعم الاستقلالية الوظيفية و الشفافية المعهودة لهم.¹

كما أن عدد أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد يقدر بخمسة، يعينون لفترة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة²، على خلاف السلطة الوطنية التي يقدر أعضاؤها ب 12 عضوا بالإضافة إلى الرئيس لمدة 5 سنوات غير قابلة للتجديد ، و هو أمر من شأنه دعم النزاهة المطلوبة من أعضاء المجلس سيما أن عهدتهم غير قابلة للتجديد على خلاف السابق.

المبحث الثاني: نطاق اختصاصات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته.

إن الهدف من استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته هو الوقاية من الفساد و مكافحته و تسهيل ودعم التعاون الدولي و المساعدة التقنية في هذا المجال، و بغرض تحقيق الهدف المنشود من إنشائها زودها المشرع بسلطات شبه قضائية تمكنها من إجراء التحقيقات و توقيع العقوبات الملائمة ، و قيدها بضوابط يمكنها أن تؤثر على استقلاليتها الإدارية و الوظيفية.

المطلب الأول: اختصاصات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته.

لقد استحدثت المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بموجب القانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد، إلا أن التأسيس الفعلي لها كان في سنة 2011، و هو ما يجعلنا نتساءل عن الأسباب الموضوعية الكامنة وراء هذا التأخير، و بموجب القانون 08-20 تم استحداث السلطة العليا التي حلت محل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.³

1 . جمال دوبي بونوة، " مرجع سابق ، ص 38.

2 .المادة 5 من المرسوم الرئاسي 413/06 المذكور سابقا.

3 .تبقى النصوص التنظيمية المتعلقة بعمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سارية المفعول غاية استحداث نصوص خاصة بالسلطة العليا .المادة 39 من القانون 08/20، المذكور سابقا.

الفرع الأول: الاختصاصات التوجيهية للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

لقد أوكل المشرع للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته مجموعة من التدابير التوجيهية يمكن إجمالها في الآتي:

-وضع استراتيجية وطنية للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، و السهر على تنفيذها و متابعتها.

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

- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني و الفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،

- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها،

- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،

- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة

الفساد.¹

من خلال ما سبق يتضح أن جل الاختصاصات التوجيهية الأساسية المنوطة بالسلطة العليا منصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020، و تعتبر أهمها تلك المتعلقة بترقية و تبني قواعد أخلاقيات المهنة و الشفافية و تعميمها على مستوى الهيئات العمومية و الخاصة. بالإضافة إلى تقديم توجيهات لكل هيئة عمومية أو خاصة مع اقتراح تدابير للوقاية من الفساد و التعاون مع القطاعات المعنية،

¹ المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المذكور سابقا.

و إعداد أخلاقيات المهنة من أجل تشجيع النزاهة والأمانة و روح المسؤولية بين الموظفين العموميين و تكريس شفافية نشاط المؤسسات الخاصة.¹

الفرع الثاني: السلطات الرقابية للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

يمكن تقسيم السلطات الرقابية الممنوحة للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته إلى: سلطات رقابية وقائية، و أخرى متعلقة بالبحث و التحري عن جرائم الفساد.

أولاً: السلطات الوقائية للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

من أهم الاختصاصات الرقابية المنوطة بالسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته هي تلك المتعلقة بالتحري الإداري و المالي في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية.²

و يعتبر هذا الإجراء من أهم الإجراءات الموكلة للسلطة و الذي بواسطته يمكن الكشف عن أعمال الفساد ، لاعتبارات تعزى إلى أن هذه التصريحات يمكن الكشف من خلالها عن تطور الذمة المالية للموظف المستهدف ، إلا أن المشرع حصر فئة الموظفين العموميين المستهدفين من هذا الإجراء، في مقابل التصريح بالامتلاكات لدى الرئيس الأول للمحكمة العليا للفئات الآتية : رئيس الحكومة و أعضائها و رئيس مجلس المحاسبة، و محافظ بنك الجزائر ، و السفراء ، و القناصل ، و الولاة، و القضاة.³

ما يلاحظ من خلال هذا الإجراء أن المشرع لم يعتمد معايير منطقية في تقسيم الفئات المعنية بالتصريح بامتلاكاتها لدى السلطة العليا ، حيث حصر فئة الموظفين بهذا الإجراء و أقصى الفئة أعلاه منه، و خص أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بهذا التصريح في مقابل إعفاء نظرائهم في المجالس النيابية⁴، و هو أمر يطرح العديد من التساؤلات .

1. عبد الفتاح قادري، القواعد الإجرائية في جرائم الفساد في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2021/2022، ص 26.

2. المادة 5 من القانون 08-22 ، مرجع سابق.

3. المادة 1/6 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

4. مرجع نفسه، المادة 2/6 .

لقد زود المشرع السلطة العليا بصلاحيات واسعة في سبيل الكشف عن الفساد و الوقاية منه خاصة تلك المتعلقة بدراسة و استغلال المعلومات المتضمنة في التصريح بالمتلكات على نقيض الرئيس الأول للمحكمة العليا الذي لا يحوز هذه المكنة ، بحيث يقتصر دوره على تلقي التصريحات دون استغلالها، و هو ما يجعلنا ما يجعلنا نعزز التساؤل المذكور لاعتبارات تعزى إلى طبيعة الفئة المعنية بالتصريح لدى رئيس المحكمة العليا.

و يتضمن التصريح بالمتلكات المقدم من طرف المعنيين للسلطة العليا جرد لجميع الأملاك العقارية و المنقولة التي يملكها الموظف العمومي و أولاده القصر في الجزائر أو في الخارج، ويتم إعداد التصريح بالمتلكات في نسختين موقعتين من المكتب و الهيئة و تسلم نسخة للمكتب.¹

إن التصريح بالمتلكات لدى السلطة العليا يعتبر أهم و أخطر إجراء يمكن بواسطته الكشف عن رؤوس الفساد، سيما إذا تعلق الأمر بإمكانية تحويل الثروة للأبناء، و هو ما تصدى له المشرع من خلال امتداد التصريح للأبناء القصر الذين لا يمتلكون الأهلية اللازمة لإبرام التصرفات القانونية إلا ما عادت عليهم بالنفع المحض، فالهبة هي التفسير الوحيد لتطور عناصر ذمتهم المالية و من ثم فإن التحري سينصب على مصدرها و أسبابها القانونية.

ثانيا. إجراءات البحث و التحري المسندة للسلطة العليا.

في حالة توفر عناصر جديّة تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي، يمكن السلطة العليا أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي امحمد تقريرا بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة ثلاثة (3) أشهر، عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة. يبلّغ الأمر التحفظي، بمعرفة النيابة وكافة الوسائل القانونية، إلى الجهات المكلفة بتنفيذه.²

عندما تتوصل السلطة العليا إلى وقائع تحتمل الوصف الجزائي، تخطر النائب العام المختص إقليميا. و تخطر مجلس المحاسبة ، إذا توصلت إلى أفعال تتدرج ضمن اختصاصاته، و توافي السلطة العليا الجهة المخطرة بجميع الوثائق و المعلومات ذات الصلة بموضوع الإخطار، و يتعين على جميع المؤسسات

¹ .المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 414/06 المحدد لنموذج التصريح بالمتلكات ، ج ر عدد 74، الصادرة في 22-11-2006.

² . المادة 11 من القانون 04-22، مرجع سابق.

و كذا أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص ، التعاون مع السلطة العليا. تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.

من خلال ما سبق يتبين أن المشرع وسع من سلطات البحث و التحري الممنوحة للسلطة العليا، و التي من أهمها إمكانية إخطار النائب العام في حالة عدم التصريح أو التصريح الكاذب، و كذا تبليغ وكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي أمحمد في حالة وجود مظاهر جدية للثراء لدى الموظف العمومي، و الذي بدوره يمكنه استصدار تدابير تحفظية وقائية.

المطلب الثاني: استقلالية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

سنحاول في هذا المطلب تسليط الضوء على استقلالية السلطة العليا باعتبارها نقطة مفصلية في نجاح مهمتها الرئيسية و المتمثلة في الحد من الفساد و مكافحته ، و سيتم قياسها من بالمعوقات العضوية و الوظيفية التي تحول دون تحقيق أهدافها.

الفرع الأول: الاستقلالية العضوية للسلطة العليا.

يمكن قياس الاستقلالية العضوية للسلطة العليا بتسليط الضوء على كيفية تعيين أعضائها، و الوسيلة المتبعة في إنهاء مهامهم .

أولاً: تعيين أعضاء السلطة العليا.

لقد كان رئيس الجمهورية يعين أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، و هو ما يعتبر مساساً باستقلالية الهيئة، و لأجل دعم الاستقلالية العضوية لهذه الأخيرة قام المشرع في القانون المنظم للسلطة العليا بتدارك النقص الذي اعترى عمل الهيئة الوطنية، عن طريق توزيع تعيين أعضاء السلطة بين كل من رئيس الجمهورية و المجلس الأعلى للقضاء و مجلس قضاة مجلس المحاسبة، رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي ال وطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

الأمر الذي يمكن أن يآثر نسبياً على عمل السلطة هو أن رئيس الجمهورية يختص بتعيين رئيس السلطة العليا بالإضافة الى ثلاثة من أعضائها .

ثانيا: إنهاء مهام أعضاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

تنص المادة 24 من القانون 08-22 المذكور أعلاه على ما يلي: " يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد .

و تنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها..."

نلاحظ من خلال هذه المادة، انفراد رئيس الجمهورية بصلاحيه تعيين و إنهاء مهام أعضاء السلطة من شأنه يحد من استقلالية أعضائها على اعتبار إغفال المشرع لمختلف الأسباب الغير طبيعية المؤدية لإنهاء الأعضاء ، كالعزل المخول لرئيس الجمهورية والذي يتمتع في تفعيله بسلطة تقديرية من شأنها التأثير على استقلاليتها العضوية.¹

الفرع الثاني: الاستقلالية الوظيفية للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و

مكافحته.

سوف يتم التطرق إلى استقلالية الوظيفية للسلطة العليا عن السلطة التنفيذية و القضائية.

أولا. استقلالية السلطة العليا عن السلطة التنفيذية.

ستتم التطرق دراسة مدى استقلالية السلطة العليا عن السلطة التنفيذية ، سيما ما تعلق منها بالجوانب الإدارية و المالية.

1- الاستقلالية المالية للسلطة العليا:

يعتبر الاستقلال المالي أحد دعائم الاستقلال الوظيفي للسلطة العليا ، و قد نص عليه المشرع في المادة الثانية من القانون 04-22 المذكور أعلاه، كما نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على الاستقلالية التامة للسلطة العليا بما فيها الجوانب المالية، إلا أن هذه الاستقلالية نسبية ، على اعتبار أن ميزانيتها تقيد

¹ .عثماني فاطمة، بورماني نبيل، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد :بين الرؤية الدستورية و الواقع، مجلة التراث، مجلد 26، العدد 2، ص.64.

في الميزانية العامة للدولة، كما أن محاسبتها تخضع لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة، و هي رقابة تخضع للسلطة الرئاسية لوزارة المالية¹، و تتعلق بجميع العمليات المالية و الإدارية، كنفقات التجهيز و التسيير.

من خلال ما سبق يتضح أن التمويل المالي للسلطة العليا يقع على عاتق الدولة، ومن ثم فإن الآثار الرقابية المترتبة عليه من شأنها تقييد الاستقلالية المالية لهذه السلطة .

2-الاستقلالية الإدارية للسلطة العليا:

بملاحظة المادة 202 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري ، نجد أن المشرع قد وضع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تحت سلطة رئيس الجمهورية، و هو ما يعتبر مساس بالاستقلالية الإدارية لها، و قد تم تدارك هذا الأمر في التعديل الدستوري لسنة 2020، و القانون 04-22 المذكور سابقا ،حيث أقر بالاستقلالية الإدارية النسبية للسلطة العليا عن الهيئة التنفيذية، و التي تتجلى في تحديد شروط و كفاءات تزويدها بالهيكل المتخصصة بالتحري الإداري و المالي في الإثراء غير المشروع ، و كذا قائمة الوظائف العليا و القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا عن طريق التنظيم، هذا من جهة، و من جهة أخرى تعتبر الصلاحيات الممنوحة لرئيس السلطة العليا المعين من طرف رئيس الجمهورية بمثابة تبعية إدارية نسبية للسلطة التنفيذية².

و قد تدارك المشرع النقائص التي اعترت تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، سيما ما تعلق منها بوجوب إخطار وزير العدل بالوقائع ذات الوصف الجزائي، حيث منح للسلطة العليا صلاحية الإخطار المباشر لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي محمد في حالة وجود عناصر جدية تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي³.

خاتمة:

تبنى المشرع الأحكام المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة المصدق عليها من طرف الجزائر، و قد سعى لتطبيقها على المستوى المحلي، من خلال إصداره للقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، و

¹ المواد: 36، 38، من القانون 04-22، مرجع سابق.

² المادة 22 من القانون 04-22، المذكور سابقا.

³ المادة 11، مرجع نفسه.

الذي تضمن في طياته ضرورة استحداث هيئة وطنية لمكافحة الفساد، إلا أنه بعد تنصيبها سنة 2011 اتضح أن هناك اختلالات كبيرة في سير و تنظيم هذه الهيئة حالت دون تحقيق الغرض الأساسي المنوط بها سيما بعد الأحداث التي شهدتها الساحة الوطنية ، و هو ما دفع بالمشرع إلى التنصيب على السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، و لأجل نقادي مثالب النظام القانوني المتعلق بالهيئة، دعمها بالاستقلال المالي و الإداري، و الذي يعتبر نسبيا بالمقارنة مع المهام المسندة للسلطة و التي تتطلب الاستقلالية المطلقة عن مختلف السلطات.

لكن فعالية هذه المؤسسة الجديدة مرهون بقدرتها على صياغة استراتيجية محكمة للوقاية من الفساد ومكافحته وهي المهمة الأساسية التي تتولاها السلطة، كما أعطى المشرع للسلطة الجديدة الحق في إنشاء شبكة للمجتمع المدني من خلال تنسيق عمل الجمعيات في مجال الوقاية من الفساد وضرورة تفعيل دور الإعلام في هذه المهمة، و هو ما يمكن من خلاله السماح بتشخيص مختلف جرائم الفساد .

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية

- القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المعدل و المتمم، ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 8 مارس 2006
- القانون 22-08 ، المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته و تشكيلها و صلاحياتها، ج ر عدد 32 الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022
- المرسوم الرئاسي رقم 96-233 ، المؤرخ في 2 جويلية 1996 ، يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر عدد 41 صادر في 03 جويلية 1996
- المرسوم الرئاسي 414/06 المحدد لنموذج التصريح بالملكيات ، ج ر عدد 74، الصادرة في 22-11-2006.

ثانيا: المقالات

-عثماني فاطمة، بورماني نبيل، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: بين الرؤية الدستورية والواقع، مجلة التراث، مجلد 26، العدد 2 ،

- عبد الصديق شيخ، "دور ومهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" مجلة آفاق للعلوم، جامعة المدينة، المجلد 05، ع 18، 2020، ص 35.

- عثمان حويذق -محمد لمين سلخ، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 13، ع 1، أبريل 2022

-مليكة هنان- بن عامر بواب، "جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020" مجلة دراسات في الوظيفة العامة"، المركز الجامعي نور البشير، البيض، ع 08، جوان 2021.

- كمال قاضي، "النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016" مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 02، ع 10، جوان 2018.

ثالثا: الرسائل والمذكرات.

- عبد الفتاح قادري، القواعد الإجرائية في جرائم الفساد في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2021 / 2022.