مجلة طبنـــة للدراسات العلمية الأكاديمية ISSN 2661-7633 / EISSN 2716-8883

السنة: 2023 المجلد: 06 العدد: 01 ص.ص: 140-155

معالجة الفساد في الجزائر: جديد الاستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد
(السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا)

Addressing corruption in Algeria: New national strategy in combating corruption
(The Higher Authority for Transparency, Prevention and Combating Corruptionas a Model)

أحمد بوراوي*، المركز الجامعي سي الحواس بريكة، الجزائر،
ahmed.bouraoui@cu-barika.dz
شهرزاد دراجي[2]، المركز الجامعي سي الحواس بريكة، الجزائر،
chahrazed.deradji@cu-barika.dz

تاريخ إرسال المقال: 09-01-2023 تاريخ قبول المقال: 24-04-2023

الملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى تقدير الدور الذي ستلعبه الهيئات والمؤسسات المركزية لمكافحة الفساد في السيطرة على خطورة جرائم الفساد، حيث أن نجاعة هذا الدور تبقى مرهونة بتحقيق مجموعة من المعايير والخصائص في نظامها القانوني، وتماشيا مع ماتم ذكره فقد ارتكزت الإصلاحات المؤسساتية التي تضمنها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، على ضمان تلك المعايير في المؤسسة المستقلة التي جاء بها ألا وهي "**السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته**"، إيمانا من المؤسس الدستوري بفعاليتها في مواجهة الفساد وتنفيذا للاستراتجية الوطنية في مكافحة الفساد.

الكلمات المفتاحية: السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، التعديل الدستوري لسنة 2020، مكافحة الفساد، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

Abstract:

This research paper aims to assess the role that central bodies and institutions will play in controlling the danger of systemic corruption, as the effectiveness of this role remains dependent on achieving a set of standards and characteristics in its legal system, and in line with what was mentioned, the institutional reforms included in the Algerian constitutional amendment of 2020 were based , to guarantee these standards in the independent institution that he came up with, which is the "Higher Authority for Transparency and the Prevention and Combating of Corruption", in the belief of the constitutional institution in its

* أحمد بوراوي.

effectiveness in confronting corruption and implementing the national strategy in combating corruption.

Key words : The Supreme Authority for Transparency and Prevention and Combating Corruption, Constitutional Amendment of 2020, Anti-Corruption, National Authority for Prevention and Combating Corruption.

مقدمة:

أصبحت مكافحة الفساد احدى الأولويات الكبرى للدولة الجزائرية، وهذا نظرا للخطورة التي تشكلها هذه الآفة على المستوى الدولي والوطني، فمكافحة الفساد سياسة عامة تهدف إلى التحكم في هذه الظاهرة من خلال التقليل من فرص تفشيها في القطاع العام ثم معاقبة مرتكبي صور الفساد، عن طريق تنفيذ مجموعة متكاملة من التدابير ذات طبيعة متنوعة قد تُتَخذ عن طريق رصد مجموعة من آليات الوقائية أو القمعية، أو الإعتماد على أطر مؤسساتية للوقاية من الفساد كوسيلة جديدة راهنت عليها السياسة الجنائية الحديثة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد، تماشيا معا ما ذهبت إليه التشريعات المقارنة في هذا المجال من جهة، ومن جهة أخرى تنفيذ أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003[1]، التي جُسدت أحكامها على المستوى الداخلي بإصدار قانون الوقاية من الفساد و مكافحته 01/06 [2]تضمن إنشاء هيئة إدارية مستقلة ألا وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، إلا أن هذه الاخيرة لم ترقى إلى مستوى التطلعات المطلوبة منها، و هو ما أدى بالتشريع الجزائري إلى إعادة النظر في سياسته الجنائية من خلال القيام بالعديد من الإصلاحات المؤسساتية جسدها التعديل الدستوري لسنة 2020 [3]باستحداثه للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، ضمن المؤسسات الرقابية محاولة منه تدارك القصور الذي شاب الهيئات السابقة في التعامل مع صور جرائم الفساد المعقدة. بالإضافة إلى تعزيز مبادئ الشفافية و بناء دولة الحق و القانون.

و بناءا على ماسبق فتتجلى أهمية الدراسة في التعريف أكثر بالآلية المستحدثة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 لمواجهة الفساد ، من خلال تحديد طبيعتها القانونية و خصائصها، ثم الإطلاع

[1] اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم: 58/03، مصادق عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم: 128/04، المؤرخ في 2004/04/19، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 26 الصادرة في 2004/04/25.

[2] قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 01/06، المؤرخ في 2006/02/20، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد14، الصادرة بتاريخ 2006/03/08.

[3] التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، المؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجمهورية الجزائرية الشعبية، العدد82.

على مهامها وصلاحياتها لتقدير فعالية ونجاعة هذه الآلية المؤسساتية في تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله.

وعلى هذا الأساس فإن الإشكالية التي يطرحها موضوع هذا البحث يمكننا صياغتها ضمن السؤال الموالي: **هل تعد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته آلية جديدة في مواجهة الفساد؟ أم إمتداد لنهج قديم؟**

وهي الإشكالية التي تستدعي الإجابة عنها اعتماد مقاربة منهجية تقوم على أساس المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع البحث، بالإضافة إلى المنهج الوصفي وذلك من خلال توصيف لبعض المفاهيم، بجانب المنهج الاستقرائي من خلال استقراء النصوص القانونية والجزئيات المتعلقة بها.

وعليه فقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين؛ تطرقنا في المبحث الأول إلى" **النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته**"، وتناولنا في المبحث الثاني" **دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته**"

المبحث الأول: النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بعد المرحلة الإنتقالية التي شهدتها الدولة الجزائرية في السنوات الماضية الأخيرة ، أصبحت قضية الفساد و مكافحته تتجاوز الرؤية النمطية التي كانت تقتصر في السابق على سياسة التجريم و العقاب لمختلف الممارسات الفاسدة، ليتبنى التشريع الجنائي الجزائري رؤيا جديدة يُجسد بها الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وذلك من خلال استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بعد فشل و القدرة المحدودة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته والتي أفصحت عنها موجة من الفساد والأزمات سنة 2019، ضربت الجزائر في جميع ميادينها السياسية والإقتصادية والإجتماعية وأثرت سلبا على نظامها الداخلي، فكان لابد من المشرع البحث عن ديناميكيات وأساليب جديد ذات فعالية في مواجهة الفساد من جهة، ومواكبة ماذهبت إليه التشريعات المقارنة في هذا المجال من جهة أخرى، وبناءا عليه سنحاول في هذا المبحث التعرف أكثر على هذه السلطة المؤسساتية من خلال تحديد مفهومها (**المطلب الأول**)، والتنظيم الهيكلي لها (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول : مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

إيمانا من التشريع الجزائي بالدور الكبير الذي يمكن أن تساهم فيه الهيئات المؤسساتية المركزية في مكافحة الفساد والوقاية منه، استحدث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال التعديل الأخير لدستور الجزائر سنة 2020 ، و جعلها احدى المؤسسات الدستورية للأهمية الكبيرة التي تحوزها هذه السلطة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية، وعليه سنتطرق في هذا المطلب (أولا) إلى تعريف السلطة العليا، ثم تحديد اهم الخصائص التي ميزها بها المؤسس الدستوري عن باقي الهيئات الأخرى(ثانيا).

أولا : تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نص المؤسس الدستوري على السلطة العليا بموجب المادة 204 من التعديل الدستوري2020[1] بأنها "السطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته مؤسسة مستقلة"، واستنادا إلى ماسبق فالسلطة العليا تعد من بين الأجهزة الرقابية التي تقوم بمراجعة ومراقبة النفقات المالية العامة لكافة المؤسسات المالية ثم مساءلة الأعوان العموميين العاملين في القطاع العام لضمان شفافية ومصداقية هذا الأخير[2]، و بالتالي فإن السلطة العليا مؤسسة عامة لها مهمة محددة ووحيدة هي مكافحة الفساد و الوقاية منه، حيث يمكن تعريفها على أنها "مؤسسة دستورية إستشارية تجسد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تتمتع بالإستقلال المالي و الإداري."

وتجدر الإشارة إلا أن المشرع الجزائري قد أسند هذه المهمة سابقا إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم: 01/06 في المادة 17منه[3]، وهكذا يتبين أن المشرع الجزائري قد أوكل للسلطة نفس مهام الهيئة ولكن بتسمية أخرى "السلطة" بدل"الهيئة"[4] و هنا يكون المشرع قد فرق بين مصطلح الهيئة الذي يستعمل عندما يتعلق الأمر بالسلطات

[1] المادة 204 من التعديل الدستوري 2020.

[2] Kayrak Mousa , "Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption", *Journal of Financial Crime*, Vol. 15 No. 1, 2008, p65.

[3] المادة 17 من قانون الفساد، تنص على :"تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد، قصد تنفيذ الاستراتجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"

[4] عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، أفريل 2022، ص474.

ذات الإختصاص الإستشاري فقط، ومصطلح السلطة عندما يتعلق الأمر بالسلطات ذات الإختصاص الإستشاري و/ أو الرقابي[1]، بالإضافة إلى اضفاء عليها طابع الدستورية وجعلها من احدى المؤسسات الدستورية لضمان استقلاليتها وحمايتها من أي ضغوطات قد تمارس عليها أثناء ممارسة مهامها.

ثانيا : خصائص السطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته

إن الإصلاحات المؤسساتية التي تم تنفيذها من قبل التشريع الجزائري تعد الخطوة الأولى للتحضير لإصلاحات أكثر جوهرية يجب اضفاءها على الترسانة القانونية الموجهة لمكافحة الفساد، بهدف استكمال الصرح المؤسساتي للدولة الحق والقانون، إذ جاء القانون رقم: 22/08[2] مبني على أساس تلك الاصلاحات من خلال اضفاء على السلطة العليا المستحدثة العديد من الخصائص تميزها عن غيرها من السلطات، سنحاول إيجازها وفقا لما يلي:

- ✓ **الطابع السلطوي** : تميزت السلطة العليا بهذا الطابع المستحدث نظرا للأهمية التي أولها المشرع الجزائري للهذه المؤسسة وخطورة المهام الموكل لها [3]، ويتجلى ذلك من خلال ما تم منحه لها من سلطات وصلاحياتها واسعة في إتخاذ القرارات المصيرية، وفقا لما جاء به التعديل الدستوري 2020 و القانون 08/22، سنتطرق إليها بالدراسة لاحقا.
- ✓ **التمتع بالاستقلالية** : فالسلطة العليا لا تخضع لاي جهة أو هيئة سواء من الناحية المادية أو الوظيفية أو العضوية، بخلاف الهيئة التي كانت تابعة لرئيس الجمهورية[4].
- ✓ **الطابع الدستوري** : فكانت هذه الخاصية نتيجة كون أن هذه السلطة استحدثت بموجب نص دستوري وهي المادة 205من التعديل دستوري 2020 ضمن المؤسسات الرقابية، و بناءا عليه تعتبر السلطة مؤسسة دستورية تتميز بالقوة و السلطة في ممارسة مهامها بكل استقلالية وفعالية[5].

---

[1] كمال مصطفاوي، علي معزوز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020، مقاربة جديدة أم إمتداد لنهج سابق في الوقاية و المكافحة، مجلة البطل القانوني، المجلد 03، العدد01، 2021، ص98.

[2] القانون رقم: 08/22 المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و تشكيلها و صلاحيتها، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد32، الصادرة بتاريخ 2022/05/14.

[3] آسيا ملايكية، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء قانون 08/22، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد02، 2022، ص 859.

[4] أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد01، 2021، ص 692.

[5] آسيا ملايكية، مرجع سابق، ص 859.

- ✓ **الطابع الرقابي الإداري:** فالسلطة العليا سلطة إدارية رقابية تهدف إلى حماية الأموال العمومية و السهر على ضمان الانفاق المشروع لها بعيدا عن صور الممارسات الفاسدة، وهو ماراهن عليه المشرع الجزائر باستحداث لهذه السلطة[1].
- ✓ **التمتع بالحماية الدستورية** : حاول المؤسس الدستوري اضفاء الحماية اللازمة للسلطة العليا و هذا لضمان حماية أعضاءها من أي ضغوطات أو التهديدات التي يمكن أن تمارسة عليهم من أجل ايقاعهم في شرك الممارسات الفساد[2].

المطلب الثاني : التنظيم الهيكلي للسطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته

لايمكن المراهنة على أنه يمكن للسلطة العليا تحقيق هدفها التي انشأت لأجله أو أن ترقى للمستوى التوقعات التي ينتظر منها، مالم تؤسس على اطار هيكلي ممنهج قائم على كفاءات مهنية ناجحة يكون التوظيف أو التعين فيها وفقا لاستراتيجية مدروسة، وعلى هذا الأساس تبنى المشرع تنظيم هيكلي جديد يتوافق مع الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة، حيث سنتطرق في هذا المطلب أولا إلى تحديد الطبيعة القانونية لها، ثم سنتعرف في العنصر الثاني على الجديد الذي جاء به المشرع في ما يخص تشكيلتها.

أولا : الطبيعة القانونية للسطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته

أكد المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 204 من التعديل الدستوري 2020، و المشرع الجزائري من خلال المادة 02 من القانون رقم : 08/22، أن السلطة العليا مؤسسة تتمتع بالاستقلالية المالية و الإدارية ، ترقى إلى مستويات المؤسسات الدستورية، واكتسبت هذه الطبيعة نظرا لصعوبة المهام الرقابية والإدارية و الاستشارية الموكله لها[3].

ثانيا : التنظيم الهيكلي للسطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته

بإستقرائنا لنص المادة 16 من قانون رقم : 08/22 التي تحدد تنظيم و تشكيلة السلطة العليا، نجد المشرع الجزائري تبنى توجه جديد في تشكيلة هذه السلطة، بخلاف ماجاء به فيما يخص تشكيلة الهيئة

[1] أحسن غربي، مرجع سابق، ص 692

[2] فيصل بوخالفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته : بين مقتضيات القانونية و التحديات الواقعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكادمية، المجلد 05، العدد02، 2022، ص 1283.

[3] كمال مصطفاوي، علي معزوز، مرجع سابق، ص 100.

الوطنية[1]، وهذا لضمان الإستقلالية التامة بين السلطة العليا وبين السلطة التنفيذية، وعليه ستتمكن هذه الأخيرة من ممارسة مهامها دون تدخل من أي جهة، و منه تتشكل السطة العليا من جهازين[2] سيتم التعريف بهما وفقا لما يلي:

1) رئيس السلطة العليا للشفافية

يعين من طرف رئيس الجمهورية لعهدة مدتها 05 سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة[3]، إذ يعتبر الممثل القانوني للسلطة العليا، منح له المشرع عدة صلاحيات تتمثل في :

- ✓ إعداد مشروع الاستراتجية الوطنية للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.
- ✓ أعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا
- ✓ إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا
- ✓ ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين
- ✓ إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا.
- ✓ إدارة أشغال مجلس السلطة العليا
- ✓ إعداد مشروع الميزانية السنوية
- ✓ إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعه إلى رئيس الجمهورية، بعد مصادقة المجلس عليه.
- ✓ احاله الملفات التي تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا و تلك التي بإمكانها أن تشكل إخلالات في التسير إلى رئيس مجلس المحاسبة.
- ✓ تطوير التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد و مكافحته على المستوى الدولي، وتبادل المعلومات معها.

---

[1] تجدر الإشارة إلى أن الهيئة الوطنية كانت تتشكل سابقا من "مجلس اليقضة والتقييم، مديرية الوقاية والتحسس، مديرية التحاليل والتحقيقات".

[2] في إطار تدعيم السلطة العليا بهياكل مختصة في البحث و التحري عن فساد الموظفين العمومين عند إثراء ذممهم بمكاسب غير مشروعة لايمكنهم تبرير أصلها، قام بتزويدها حسب المادة 17من القانون 08/22 بهيكل خاص و متخصص في التحري عن الفساد المالي و الإداري.

[3] المادة 21 من قانون رقم : 08/22.

- ✓ ابلاغ مجلس بشكل دور بجميع التبليغات أو الإخطارات التي تم تبليغه أو إخطاره بها، و التدابير التي اتخذت بشأنها[1].

2) مجلس السلطة العليا

يترأس المجلس رئيس السلطة العليا، يتكون من 12 عضو يتم تعينهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات غير قابلة للتجديد[2]، حيث فصل القانون 08/22 في طريقة تعيينهم وفقا لما يلي:

- ✓ ثلاثة (3) أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين شخصيات الوطنية المستقلة.
- ✓ ثلاثة (3) قضاة، واحد من المحكمة العليا، وواحد من مجلس الدولة، وواحد من مجلس المحاسبة، و يتم إختيارهم على التوالي، من قبل المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس قضاة، مجلس المحاسبة
- ✓ ثلاث (3) شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية أو القانونية، و نزاهتها و خبرتها في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته، على التواليّ، من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي، الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.
- ✓ ثلاث (3) شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين بإهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته، من قبل المرصد الوطني للمجتمع المدني[3].

وبناءا على سبق يمكن أن نستخلص أن المشرع قد علم أنه لا يتحقق الهدف من استحداث هذه السلطة إلا بتوفير أكبر قدر ممكن من الضمانات التي تمنح لأعضائها أكبر قدر ممكن من الحرية للممارسة مهامهم بكل استقلالية و موضوعية، حيث أن المشرع من خلال القانون رقم :08/22 قد تدارك النقائص التي شابت تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته[4]، إذ أن قانون 01/06 لم يتضمن تشكيلة والشروط الواجب توفرها في أعضائها أو كيفية تعيينهم وترك ذلك للتنظيم، مما أثر سلبا على عمل الهيئة فقد كان رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين و اختيار أعضائها دون مشاركة مختلف السلطات في ذلك، بخلاف ماجاء به في قانون رقم: 08/22 الذي اعتمد فيه على أسلوب الإشتراك في تعيين أعضاء مجلس السلطة وفقا لما تم ذكره سابقا.

[1] المادة 22 من القانون رقم : 08/22.
[2] المادة 24 من القانون رقم: 08/22.
[3] المادة 23 من القانون رقم : 08/22.
[4] آسيا ملايكية، مرجع سابق، ص 861.

المبحث الثاني : دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

من المؤكد أن الفساد أصبح آفة ممنهجة تقتضي مواجهته اتباع نهج شاملا ومتكامل يواكب التطور الحاصل في هذا الأخير، وبما أن الجزائر من بين الدول التي تعاني من خطر هذه الآفة التي اكتسحت جميع ميادين الحياة سواء الاقتصادية أو الإجتماعية أو سياسية، إذ يكفي أن مصنف مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية (Transparrenay International) صُنفت فيه الجزائر ضمن مراتب الفساد لسنة 2021 في المرتبة 117 من أصل 180 دولة[1]، مما دفع بالشريع إلى إعادة النظر في سياسته الجزائية المتعلقة بمكافحة الفساد في البلاد، ولعل الآلية أو الهيئة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 الخطوة الجديدة التي لاحى عليها المشرع آماله في مواجهة الفساد، إذ تبنى من خلالها أساليب و آليات جديدة، بدءا بتدارك النقائص التي كشفت عنها الهيئة الوطنية، فتميزت السلطة العليا بصلاحيات كبيرة بالاضافة إلى تمتعها باستقلالية شبه تامة لممارسة أعمالها بكل مصداقية وشفافية، بعيدا عن كل الضغوطات التي يمكن أن تمارس عليها، وبناءا عليه سنحاول في هذا المبحث تحديد الدور الذي ستلعبه السلطة العليا في مواجه الفساد من خلال تحديد الصلاحيات والمهام المخولة للسطلة العليا(**المطلب الاول**)، ثم التطرق إلى مدى فعالية السلطة العليا في مكافحة الفساد(**المطلب ثاني**).

المطلب الأول : مهام وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

ميز المؤسس الدستوري السلطة العليا بصلاحيات واسعة، بإعتبارها آلية رقابية مستحدثة ذات فعالية في مواكبة التطور الحاصل في الجريمة المالية والإدارية، ليضيف قانون رقم : 08/22 صلاحيات أخرى سنحاول التعرف عليها وفقا لما يلي:

أولا : صلاحيات السلطة العليا التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة: 2020

تتمثل هذه الصلاحيات في :

- ✓ وضع استراتجية وطنية لشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها و متابعتها.
- ✓ جمع ومعالجة و تبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.
- ✓ اخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المتخصة كلما عاينت وجود مخالفات، واصدار أوامر عند الإقتضاء للمؤسسات و الأجهزة المعنية.

[1] عبد الرحمان بن نصيب، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من منظور قانون رقم: 08/22 المؤرخ في 20/05/05، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية المجلد 15، العدد 03، 2022، ص 372.

- ✓ المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني و الفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.
- ✓ متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- ✓ إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات صلة بمجال إختصاصها.
- ✓ المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد[1].

ثانيا : صلاحيات السلطة العليا في ظل القانون رقم : 08/22

لقد أعطى المشرع الجزائري بموجب هذا الأخير العديد من الصلاحيات للسطة العليا، أخرجتها من الطابع الإستشاري ووقائي الذي تميزت به الهيئة الوطنية، ويتضح ذلك جليا بعد استقراء النصوص القانونية –من المادة 04 إلى المادة15 من قانون رقم: 08/22– التي حددت مجموع هذه الإختصاصات، حيث سنقوم بذكر أهمها وفق مايلي:

- ✓ جمع و مركزة وإستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد و كشفها.
- ✓ تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة، وذلك من خلال إعداد الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد و مكافحته ووضعها حيز العمل.
- ✓ التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واقتراح الآليات المناسبة لتجسيدها.
- ✓ تلقى التصريحات بالممتلكات و والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد.
- ✓ ضمان التنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بالإحصائيات والتحاليل المرسلة عليها من طرف القطاعات والمتدخلين المعنيين.
- ✓ السهر على تعزيز التنسيق بين القطاعات والتعاون بين أجهزة مكافحة الفساد.
- ✓ الإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات علاقة بالفساد[2].

[1] المادة 205 من التعديل الدستوري 2022.

[2] عثمان حويذق، محمد لمين سلخ، مرجع سابق، ص 481–482.

المطلب الثاني : تقييم دور السلطة العليا في مواجهة الفساد

بعدما تطرقنا سابقا إلى مختلف الصلاحيات والمهام الواسعة التي خولها المؤسس الدستوري للسلطة العليا اتى التشريع لاحقا بمجموعة من العراقيل التنظيمية والعملية تحد من دور السلطة في مواجهة الفساد، تجعلها مجرد هيئة استشارية تقدم التوصيات والاقتراحات فقط في هذا المجال، وهو مايعد السبب الرئيسي في فشل عمل الهيئة الوطنية، ولعل من أبرز هذه العراقيل وضع عمل السلطة العليا تحت مراقبة وموافقة جهات أو هيئات أخرى، فتمتع أي هيئة بالاستقلالية من عدمها يعد الحد الفاصل بين نجاحها أو اخفاقها في المهمة التي أنشأت من أجلها، وعليه سنحاول في هذا المطلب معرفة حدود استقلالية السلطة العليا أولا، ثم بعد ذلك سنتطرق إلى مظاهر تقييد السلطة العليا في تحريك الدعوى العمومية الذي يعد كذلك من العراقيل التي ستخلف آثار سلبية على عمل السلطة العليا.

أولا : حدود استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعد الاستقلالية[1] الأساس الذي ترتكز عليه المؤسسات المكلفة بمكافحة الفساد والوقاية من الفساد في ممارسة مهامها بكل موضوعية وحياد، بعيدا عن جميع أشكال الضغوطات التي يمكن أن تحيلها عن أداء مهمتها و عليه سنحاول من خلال هذا العنصر تحديد مظاهر استقلالية السلطة العليا التي جاء بها التشريع الجزائري وفقا لحالتين:

1) الاستقلالية العضوية للسلطة العليا

تقاس الاستقلالية العضوية للسطة العليا عن طريق تحديد الطريقة التي تم تعيين اعضائها وإنهاء مهامهم:

أ) تعيين أعضاء السلطة العليا:

كما أشرنا إليه سابقا، فإن المشرع الجزائري اعتمد على نظام المشاركة بين جميع سلطات الدولة في تعيين أعضاء السلطة العليا، حيث يكون التعيين منحصر في رئيس الجمهورية، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس قضاة المحاسبة، رئيس مجلس الامة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الاول/ رئيس الحكومة حسب الحالة، رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

و تجدر الإشارة إلا أنه وبالرغم من تغيير المشرع النمط الذي اتبعه أمام الهيئة الوطنية في التعيين، إلا أنه يبقى أمر تعيين رئيس السلطة العليا حصرا على رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى3 من أعضائها، له

[1] لا تعني الاستقلالية حرية الإرادة أو غياب التقارير أو الرقابة الخارجية، ولكنها تشير إلى القدرة على تنفيذ الهيئات مهمتها دون أي تدخل، أي الاستقلال الوظيفي بصفتها هيئات معينة من السلطة لتنفيذ استراتجيات مكافحة الفساد،
DE SOUSA, Luís. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, 53.1 , 2010,p 06.

تأثير سلبي على ممارسة عملها بكل استقلالية، وتبقى طريقة الإنتخاب بدل التعيين أحسن خيار لضمان شفافية ومصداقية السلطة العليا[1]في مواجهة الرأي العام.

ب) إنهاء مهام أعضاء السلطة العليا

بالرجوع إلى نص المادة 2 من قانون 08/22 نجدها نصت على " .... و تنهي مهامهم حسب الأشكال نفسها"، فبطبيعة الحال لما كان تعيين أعضاء السلطة العليا يتم عن طريق المرسوم الرئاسي فإن إنهاء مهاهم سيكون بنفس المرسوم الرئاسي، وهو مايعاب على التشريع الجزائي للأنه سيحد من عمل السلطة العليا بكل موضوعية لارتباطها إداريا بسلطة التي قامت بتعيينها[2].

2) الاستقلالية الوظيفية للسلطة العليا

كشفت النصوص القالنونية المنظمة للسلطة العليا على مجموعة من القيود تمارس على عمل السلطة من الناحية العضوية، أهمها :

أ) حدود الاستقلالية المالية

بالرغم أن المؤسس الدستوري قد كرس الاستقلال المالي للسلطة العليا، إلا أن الواقع التنظيمي كشف غير ذلك من خلال جعل للسلطة التنفيذية وسيلة تأثير عليها عن طريق الإعانات التي تقدمها من جهة ومن جهة أخرى خضوعها لمراقبة المراقب المالي التابع لوزير المالية[3].

ب) محدودية الاستقلال الإداري

لم يمنح المشرع لسلطة العليا استقلاليتها الإدارية التامة، إذ يتضح ذلك جليا من خلال منح سلطة التعيين وإنهاءالمهام لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى إلزامها بإعداد تقارير سنوية عن عمها ورفعا إلى هذا الأخير وهو مايمثل مظهر من مظاهر الرقابة البعدية التي تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على أعمال السلطة العليا[4].

[1] فيصل بوخالفة، مرجع سابق، ص 1290.

[2] مرجع نفسه، ص 1291.

[3] أحمد بن مالك، محمد عبد القادر عقباوي، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كآلية للرقابة، المجلة الآكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، المجلد 06، العدد02، 2022، ص 1008.

[4] أحمد بن مالك، محمد عبد القادر عقباوي، مرجع سابق، ص 1009.

ثانيا : تقييد صلاحيات السلطة العليا في تحريك الدعوى العمومية

تعد صلاحية تحريك الدعوى العمومية في حالة كشف عن وقائع تشكل صورة من صور الفساد من بين الآليات الرقابية الفعالة في مواجهة جرائم الفساد، إلا أن المشرع الجزائري لم يلحق هذه الصلاحية لعمل السلطة العليا، ففي حالة وجود عناصر تؤكد إثراء غير مبرر للموظف العمومي يكون للسطة فقط أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سي أحمد تقريرا بالواقعة، بغرض استصدار تدابير تحفظية، وأما في حالة وجود وقائع محتملة الوصف الجزائي فإنها تخطر النائب العام المختص إقليميا ومجلس المحاسبة إذا كانت الافعال تدرج ضمن إختصاصه[1].

و تأسيسا على ماسبق يمكن القول أن المشرع لم يمنح للسلطة العليا صلاحية تحريك الدعوى العمومية وأخضعها للسلطة التقديرية لسلطة القضائية (نائب العام، وكيل الجمهورية لمحكمة سيدي أحمد)، ومنه تتحول مهمة السلطة العليا إلى مجرد جهاز استشاري وليس تقريري.

الخاتمة:

استخلاصا لما سبق يمكن القول أن مهمة مكافحة الفساد تعد مهمة منهجية مستمرة ومعقدة، حاولت جميع دول العالم ومن بينها الجزائر إلى إجاد حل لها أو التقليل من آثار السلبية من خلال ثلاث خطوات: جعل المسؤولين يخافون أن يكونوا فاسدين، جعل المسؤولين عاجزين عن الفساد، ثم جعل المسؤولين غير راغبين في أن يكونوا فاسين[2]، إذ حاول التشريع الجزائي الجزائري تحقيق هذه الخطوات في سياسته الجنائية من خلال الإعتماد على نهج جديد تمثل في استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، و خصها بمجموعة من الآليات و خصائص تميزها عن الهيئات السابقة التي لم تواكب التطور الحاصل في جرائم الفساد.

وفيما يلي أهم **النتائج** التي توصلنا إليها من خلال دراستنا:

- السلطة العليا مؤسسة مركزية مستقلة، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، تجسد الاستراتيجية الوطنية في مواجة الفساد.
- بغض النظر عن الصلاحيات الموسعة التي تحضى بها السلطة العليا، إلا أنها ستواجه مستقبلا مجموعة من القيود قد تعيقها عن ممارسة مهامها بشكل شفافية ونزاهة، إذ هناك تباين بين النتائج

[1] فيصل بوخالفة، مرجع سابق، ص 1290.

[2] Kayrak Mousa, Previous reference,p69.

المتوقعة والنتائج القابلة لتحقيق، ستكون مرهونة بتدارك النقائص التي شابت التنظيم القانوني للسلطة العليا.

- إن الهدف الأساسي من استحداث السلطة العليا هو تحقيق الردع و المنع من الممارسات الفاسدة التي قد تؤثر على مصداقية الإدارة العمومية، والحفاظ على المال العام.
- تعتبر المساءلة و التدقيق الذي تقوم به السلطة العليا لموظفي القطاع العام المحددين وفقا للقانون من أهم الوظائف الرقابية التي تعتبر من أبرز مساهمات المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد.

وانطلاقا من هذه النتائج تقديم **الاقتراحات** الموالية :

- لتطوير القدرة الوقائية و توليد نهج قائم على معرفة الفساد، يجب الإعتماد على مجموعة متكاملة و فعالة من التدابير ذات طبيعة متنوعة(قمعية، جزائية، وقائية، إجرائية...)
- لإضفاء الفعالية لازمة للسلطة العليا في تحقيق البعد الوقائي والرقابي لأعمالها لابد من تحقق إرادة سياسية قوة في مواجهة الفساد.
- ضمان معايير الجدارة والأجور الكافية لموظفي هذه السلطة لضمان حمايتهم من الوقوع في أشكال الممارسات الفاسدة.
- يجب على السلطة العليا أن تبني علاقات قوية مع وسائل الإعلام و الاتصال كوسيلة لجذب انتباه الجمهور العام إلى قضايا الفساد.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية

1. التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 442/20، المؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجمهورية الجزائرية الشعبية، العدد82.
2. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم: 58/03، مصادق عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم: 128/04، المؤرخ في 2004/04/19، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 26 الصادرة في 2004/04/25.
3. قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06، المؤرخ في 2006/02/20، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد14، الصادرة بتاريخ 2006/03/08.
4. القانون رقم: 08/22 المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و تشكيلها و صلاحيتها، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد32، الصادرة بتاريخ 2022/05/14.

ثانيا: المقالات

1. آسيا ملايكية، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء قانون 08/22، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد02، 2022

2. أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد01، 2021

3. أحمد بن مالك، محمد عبد القادر عقباوي، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كآلية للرقابة، المجلة الآكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، المجلد 06، العدد02، 2022.

4. عبد الرحمان بن نصيب، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من منظور قانون رقم: 08/22 المؤرخ في 20/05/05، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية المجلد 15، العدد 03، 2022

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

6. فيصل بوخالفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته : بين مقتضيات القانونية و التحديات الواقعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكادمية، المجلد 05، العدد02، 2022

7. كمال مصطفاوي، علي معزوز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020، مقاربة جديدة أم إمتداد لنهج سابق في الوقاية و المكافحة، مجلة البطل القانوني، المجلد 03، العدد01، 2021.

المقالات الأجنبية :

1. DE SOUSA, Luís. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, 53.1 , 2010.
2. Kayrak Mousa , "Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption", *Journal of Financial Crime*, Vol. 15 No. 1, 2008