

## النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل القانون 22-08

### *The Legal System of the High Authority for Transparency and Preventing and Combating Corruption under Law 22-08*

الدكتور إيلياس عجابي<sup>(1)</sup>

أستاذ محاضر "أ"

جامعة محمد بوضياف - المسيلة (الجزائر)

ilyas.adjabi@univ-msila.dz

تاريخ النشر  
30 مارس 2023

تاريخ القبول:  
18 مارس 2023

تاريخ الارسال:  
30 نوفمبر 2022

#### الملخص:

لقد أسس المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 لنظام مؤسساتي مستقل يعني بالوقاية من الفساد ومكافحته في محاولة منه لإعادة تفعيل آليات مكافحة ظاهرة الفساد المتضمنة في القانون 06-01، من خلال استكمال بناء البنية الهيكلية والوظيفية لهذا النظام والتي من شأنها أن تضي أكبر قدر ممكن من الشفافية والنزاهة والموضوعية والحياد على أعمال الإدارة في مواجهة الأشخاص المتعاملين معها وهو ما تحقق فعلا في إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي حدد نظام عملها القانون 22-08.

الكلمات المفتاحية: الوقاية من الفساد - السلطة العليا للشفافية - مكافحة الفساد - مؤسسات

الوقاية من الفساد - النظام المؤسساتي.

#### Abstract:

The Constitutional Foundation in the Constitutional Amendment of 2020 established an independent institutional system to prevent and combat corruption in an effort to reinvigorate the anti-corruption mechanisms contained in Law 06-01, by completing the construction of the structural and functional structure of this system that will give the greatest possible transparency, impartiality, objectivity and impartiality to the work of the administration in the face of its clients, which has already been achieved in the establishment of the supreme authority for transparency and prevention of corruption.

**key words:** Prevention of corruption - High Authority for Transparency - Anti-Corruption - Corruption Prevention Institutions - Institutional System.



## مقدمة :

تتجلى الأهمية الحقيقية والعملية لموضوع مكافحة الفساد في ارتباطه في الوقت الراهن بشتى مجالات المجتمع على جميع المستويات، لدرجة أنه يمكن القول بأنه الهدف الذي بدون تحقيقه يستحيل تحقيق الأهداف الأخرى للدولة، وبعبارة أخرى فهو الضمان الأكيد للوصول للأهداف الأخرى، بحيث تنعدم في حالة غياب آليات جديدة لمكافحة الفساد أية فرصة في تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع الواحد وتحسين المقومات والمقدرات الاقتصادية القائمة على أساس تكافؤ الفرص والشفافية والنزاهة والمنافسة المشروعة. كما تنعدم في غيابه أيضا جميع مقومات العمل السياسي النزيه والشريف والموضوعي القائمة هي الأخرى على أساس احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ومراعاة معايير الموضوعية والحياد في تسيير شؤون الدولة المحلية منها والمركزية.

وفي سبيل القيام بهذه الأهداف وغيرها قام المشرع الجزائري بتكريس نظام مؤسساتي يعني بجميع متطلبات الوقاية من الفساد ومكافحته يضم مجموعة من الأجهزة والهيئات تعمل في إطار تعاوني مستقل جسد معاملة القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>1</sup> من خلال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد المستحدث بموجب المادة 24 مكرر من القانون 06-01 المتمم الأمر رقم 10-05<sup>2</sup>، والمنظم بموجب المرسوم الرئاسي 11-426 الذي يحدد تشكيلته وكيفية سيره<sup>3</sup> المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-209<sup>4</sup>.

غير انه وبالنظر إلى محدودية عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السالفة الذكر قام المؤسس الدستوري الجزائري باستحداث آلية جديدة تتمثل في السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تحل محل سابقتها، وهو ما يبرز على درجة التطور الذي وصلت إليه المنظومة التشريعية في الجزائر التي تجلت فعلا في دسترة المؤسسات المكلفة بمكافحة الفساد، وهو الأمر الذي يدل على وجود إرادة سياسية حقيقية وجادة سواء من طرف السلطة التنفيذية بدرجة أولى أو من طرف السلطة التشريعية بدرجة ثانية.

انطلاقا مما سبق يمكننا القول أن استحداث السلطة العليا للشفافية المنظمة طبقا لأحكام الدستور وأحكام القانون 22-08<sup>5</sup> الذي حدد تشكيلتها وأجهزتها ونظام عملها، يعد من الناحية العملية حسب رأينا محاولة من الدولة الجزائرية في استكمال بناء الآليات المؤسساتية لنظام الوقاية من الفساد ومكافحته التي وضع أسسها القانون 06-01 وفق نظرة وتوجه جديد يتلاءم مع مستجدات الواقع الراهن وما يشهده من تطور في سبل ووسائل الفساد.

لذلك ومباشرة بعد صدور القانون المنشأ للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، اعتكف العديد من المتخصصين والمتدبرين للقانون المتعلق بمعالجة ظاهرة الفساد في دراسة الطبيعة القانونية لهذه السلطة المستحدثة ومدى فعاليتها في القيام بمهامها في الوقت الراهن، بحيث يمكن إجمال كل هذا الاهتمام في طرح الإشكالية التالية:

فيما تتجلى خصوصية مقومات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفعاليتها في القيام بمهامها الدستورية؟.

ولإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية وبقية التساؤلات الفرعية الأخرى فظلنا الاعتماد على الخطة الآتي بيانها:

المبحث الأول: المرجعية القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.  
المبحث الثاني: خصوصية تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وأثرها على نظام عملها.

المبحث الثالث: مقومات البنية الوظيفية للسلطة العليا للشفافية.

#### المبحث الأول: المرجعية القانونية

##### للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

ويقصد بالمرجعية القانونية هنا الأساس القانوني الذي تستمد منه السلطة حياتها ونشاطها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث يعتبر الدستور هو المرجعية الأساسية ومصدر شرعيتها في قيامها بواجباتها ومهامها وصلاحياتها، بالإضافة إلى أحكام القانون 08-22 المنشأ لها والمحدد لنظام عملها.

##### المطلب الأول: الطبيعة الدستورية للسلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد

لقد أسس المؤسس الدستوري الجزائري في الباب الرابع من الدستور لنظام قائم على أساس خلق مؤسسات دستورية مستقلة تكلف وفق المادة 184 من الدستور<sup>6</sup> بمهمة الرقابة ومطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وكيفية استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، انطلاقاً من هنا قام المؤسس الدستوري بدسترة الهيئة الوطنية المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته تحت مسمى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وهو أمر إن دل على شيء فيكون يدل على وجود إرادة حقيقية وجدية من الدولة الجزائرية في مجابهة ظاهرة الفساد وهو ما تجلى فعلاً في صدور القانون 08-22 المتعلق بإنشاء هذه السلطة.

في هذا السياق يترتب على الاعتراف بالطبيعة الدستورية للسلطة العليا، اعتبار هذه الأخيرة مرجعية لجميع الأعمال القانونية الصادر عنها والصادرة عن أغلب الأجهزة الرقابية

الأخرى ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، فأحكام الدستور هنا وبالمضبط المادة 204 و205 منه تضي على أعمال هاته السلطة من قرارات وتوصيات نوع من القوّة الملزمة وحجية أكبر أثناء تطبيقها لدرجة انه يمكن القول بان الدستور هو حامي شرعية أعمال السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

وتجدر الإشارة إلى أن استحداث السلطة العليا للشفافية جاء كاستجابة للجزائر لالتزاماتها الدولية المنبثقة عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.<sup>7</sup>

#### المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد

لقد حسم المؤسس الدستوري الأمر حول الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية في نص المادة 204 من الدستور عندما اعترف لها باستقلاليتها<sup>8</sup> كمؤسسة مستقلة<sup>9</sup>، وهو ما أيدته المادة الثانية من القانون 22-08 بنصها: "السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري".

ولابد من الإشارة في هذا السياق أن السلطة العليا محل الدراسة نشأة لتحل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنشأة في ظل أحكام القانون 01-06 طبقا لما نصت عليه المادة 42 من القانون 22-08، وعليه فقد أُنغيت حسب المادة 39 من نفس القانون جميع أحكام القانون 01-06 المخالفة لأحكام القانون 22-08 لاسيما أحكام المواد من 17 إلى 24.

ويأخذ الحلول هنا أساسه من نص المادة 42 من القانون 22-08 التي نصت صراحة على أن تحل تسمية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ابتداء من دخول أحكام هذا القانون حيز التنفيذ محل تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في جميع النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول<sup>10</sup>.

انطلاقا مما سبق نستنتج بان السلطة العليا للشفافية تتميز بمجموعة من الخصائص التي تشترك فيها مع العديد من المؤسسات والهيئات الرقابية المشابهة لها، وعليه يمكن حصر أهم هذه الخصائص في النقاط التالية:

#### الفرع الأول: الطابع الدستوري

السلطة العليا للشفافية مؤسسة دستورية بحكم أن أصل نشأتها يعود إلى أحكام المادتين 204 و205 من الفصل الرابع من الدستور الجزائري، وهو الأمر الذي يدخل ضمن رغبة المؤسس الدستوري في دسترة مؤسسات الرقابة في الجزائر.

#### الفرع الثاني: استقلالية نظام عمل المحكمة الدستورية

السلطة العليا للشفافية مؤسسة مستقلة<sup>11</sup>، يقصد بالاستقلالية هنا هو حرية السلطة من خلال أجهزتها المتمثلة في رئيس السلطة والمجلس والتابع لها في ممارسة مهامها وصلاحياتها

دون أي تبعية أو وصاية أو رقابة وإدارية من أي جهة أخرى، ويدخل في هذا الإطار حرية السلطة العليا في استعمال سلطتها التقديرية كيضام تراه مناسباً، وهو أمر يعبر على رغبة المؤسس الدستوري إضفاء أكبر قدر ممكن من الحياد وعدم التأثير والانحياز على نظام عمل هذه السلطة، ولعل من أكبر مظاهر هذا الاستقلالية هي الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها في الوصول إلى الإدارات والأشخاص واتخاذ القرارات المناسبة في مواجهتهم.

لكن هذا ليس على إطلاقه إذ تخضع السلطة العليا للشفافية كغيرها من الهيئات الأخرى الرقابية بموجب المادة 14 من القانون 22-08 إلى رقابة القضاء في القرارات الصادرة عنها "تكون قرارات السلطة العليا قابلة للطعن القضائي وفق للتشريع الساري المفعول".

#### الفرع الثالث: خصوصية الشخصية المعنوية

تتمتع السلطة العليا للشفافية بالشخصية المعنوية<sup>12</sup> التي تمكنها من اكتساب مجموعة من الخصائص القانونية المنصوص عليها في المادة 50 من القانون المدني<sup>13</sup>، على غرار تمتعها بذمة مستقلة حسب المادة الثانية في القانون 22-08 تمتعها بالأهلية القانونية التي تمكنها من اكتساب الحقوق والقيام بواجباتها ومهامها الدستورية المنوطة بها والمنصوص عليها في القانون المنشأ لها رقم 22-08 بالإضافة إلى موطن خاص بها والذي يوجد فيه مركز إدارتها، والمحدد بالجزائر في المادة 03 من نفس القانون وكذلك نائب يعبر عن إرادتها إذ يعتبر رئيس السلطة الممثل القانوني لها طبقاً للمادة 22، والأهم من ذلك تتمتع السلطة بحق التقاضي في مواجهة الغير.

#### المبحث الثاني: خصوصية تشكيلة السلطة العليا

##### للشفافية والوقاية من الفساد وأثرها على نظام عملها

لقد أضفى الهدف الذي أنشأت من أجله السلطة أثره المباشر على تشكيلتها وأعضائها، حيث نصت المادة 16 من القانون 22-08 على أنه تتشكل السلطة من جهازين مركزيين يتمثلان على التوالي في رئيس السلطة العليا ومجلس السلطة العليا بالإضافة إلى هيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي، كما يمكن للسلطة أن تتزود بما تراه مناسباً من هيكل أخرى تراعي احتياجاتها حسب المادة 18 من نفس القانون.

#### المطلب الأول: رئيس السلطة العليا للشفافية ونظام عمله

بالرغم من أن السلطة مؤسسة مستقلة بنص القانون إلا أن رئيسها يعين من قبل رئيس الجمهورية رأس السلطة التنفيذية الأمر الذي يوضح المجال أمام العديد من المتخصصين في انتقاء هذا التعيين بحيث أن من شأنه أن يؤثر على درجة استقلالية السلطة ويجعلها استقلالية نسبية في مواجهة السلطة التنفيذية وهو ما قد يؤثر في نظام عمل السلطة المبني على أساس

الحياد والموضوعية، غير انه يمكن القول بهذا الصدد أن عملية التعيين في المؤسسات الرقابية هو توجه دستوري مكرس في اغلب الأنظمة الدستورية الرئاسية، شبه الرئاسية كما هو عليه الحال في الجزائر الهدف منه خلق نوع التوازن الهيكلي الفعلي بين الشرعية والواقعية داخل السلطة نفسها، بالنظر لحساسية الهدف الذي أنشاه من أصله، طبيعة الصلاحيات المنوطة بها بالمقارنة مع الواقع الذي نعيشه الذي يسوده استفحال ظاهرة الفساد بشكل كبير.

من هنا نصت المادة 21 من القانون 22-08 على أن يعين رئيس سلطة من طرف رئيس الجمهورية لعهد مدتها خمس سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة على أن يتمتع الرئيس عن مزاوله أي عهد انتخابية أو وظيفية أو اي نشاط مهني آخر طيلة هذه المدّة يعتبر بذلك الممثل القانوني للسلطة العليا بالشفافية.

في مقابل ذلك يقوم رئيس السلطة بمجموعة من الصلاحيات والمهام المنصوص عليها مادّة 22 من القانون 22-08 فنذكرها على النحو التالي:

- يقوم رئيس السلطة بإعداد مشروع الإستراتيجية الوطنية لشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته الساهر على تنفيذها ومتابعتها.
- القيام بإعداد كل من مشروع مخطط عمل على السلطة العليا ونظامها الداخلي.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين داخل السلطة وإعداد مشروع القانوني الأساسي لهم.
- إدارة أشغال مجلس السلطة عند انعقاده وأثناء مباشرة مهامه.
- إعداد الميزانية السنوية الخاص بالسلطة باعتباره الأمر بالصرف حسب نص المادة 36 الفقرة الثانية.
- إعداد مشروع التقدير السنوي لسلطة العليا ورفع إلى رئيس الجمهورية بعد المصادقة عليه من قبل المجلس.
- القيام بإحالة الملفات والتي تتضمن وقائع يحتمل أن تشكل فعلا مجرما إلى النائب العام المختص إقليميا، بالإضافة إلى إحالة الملفات التي من المحتمل أن تشكل اختلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة.
- تطوير التعاون مع هيئات وقاية من الفساد مكافحته إلى مستوى الدولي وتبادل المعلومات معها.
- إبلاغ مجلس السلطة بشكل دوري بجميع التبليغات والإخطارات التي تم تبليغه أو إخطاره بها والتدابير التي اتخذت بشأنها.

### المطلب الثاني: مجلس السلطة العليا للشفافية تشكيلته وآلية عمله

بالرغم من أن القانون 22-08 لم يحدد صراحة الطبيعة القانونية لمجلس السلطة العليا للشفافية إلا أن المتدبر لطبيعة تشكيلته وللجوانب الموضوعية المرتبطة بمهامه يلاحظ أنه أقر أن يكون الجهاز التنفيذي للسلطة وهو الأمر الذي سنحاول دراسته بشكل من التفصيل في النقاط التالية:

#### الفرع الأول: تشكيلته مجلس السلطة العليا للشفافية

رغبة من المشرع الجزائري من تمكين مجلس السلطة العليا لتحقيق أهدافه وإدراك أهدافه الأساسية فقد عمد إلى اختيار أعضائه بطريقة تضمن ممارسته لمهامه بالسرعة والفعالية اللازمة للإرساء دعائم الشفافية والحياد والجدارة والكفاءة والاختصاص الكفيلة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

إذ يتألف مجلس السلطة لما نصت عليه المادة 8-23 من نفس القانون من 12 عضو يشكل نصفهم نصابا لانعقاد جلساته، لعهد مدتها خمس سنوات غير قابلة للتجديد وينقسمون من حيث طريقة اختيارهم إلى أربعة فئات:

أولاً: ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس جمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.

ثانياً: ثلاثة قضاة واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس دولة يختارون من قبل المجلس الأعلى للقضاء، في حين يختار الثالث من قضاة مجلس المحاسبة.

ثالثاً: ثلاثة أعضاء بوصفهم شخصيات مستقلة يختارون عن أساس كفاءتهم في المسائل المالية والقانونية ونزاهتها وخبرتها في المجال الوقاية من الفساد ومكافحته، يتم اختيارهم على التوالي من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير.

رابعاً: ثلاثة أعضاء من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

#### الفرع الثاني: دورات انعقاد مجلس السلطة العليا وعملية اتخاذ القرار داخله

يجتمع المجلس في دورة عادية مرة واحدة عن اقل كل 3 أشهر بناء على استدعاء من رئيسه كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية كلما اقتضت الضرورة بناء على استدعاء الرئيس أو بناء عن كلب من نصف أعضائه عن اقل حسب نص المادة 31.

ما بخصوص نظام التصويت فيتخذ المجلس قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات ويكون صوت رئيس الجلسة مرجح فيما اقتضته المادة 34 من القانون 22-08 محل الدراسة.

### الفرع الثالث: صلاحيات مجلس السلطة العليا

- استقراء لنص المادة 20 نجد أن مهام مجلس السلطة تتمحور أساسا بالدراسة والمصادقة على جميع الملفات المحالة له من قبل رئيس سلطة العليا من أجل تقديرها، وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:
- دراسة كل من الاستراتيجية الوطنية للشفافية، والوقاية من الفساد ومكافحته ومشروع مخطط عمل السلطة العليا المقدمان من قبل رئيس السلطة والمصادقة عليهما.
  - الموافقة على كل من مشروع الميزانية والنظام الداخلي للسلطة العليا من قبل رئيس السلطة.
  - إصدار الأوامر للمؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بمبادئ النزاهة.
  - دراسة جميع الملفات المحالة له من طرف رئيس السلطة والتي يحتمل أن تتضمن أفعال الفساد.
  - إبداء الرأي في المسائل المعروضة عليها من قبل الحكومة والبرلمان أو أي مؤسسة أخرى ذات علاقة باختصاصات المجلس وهي صلاحية اقرب لان تكون صلاحية استشارية.
  - إبداء الرأي أيضا في مشاريع التعاون ذات العلاقة بالوقاية من الفساد ومكافحته المبرمة مع الهيئات والمنظمات الدولية.
  - الموافقة على التقويم السنوي الشامل لجميع نشاطات السلطة الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية.

### المبحث الثالث: مقومات البنية الوظيفية للسلطة العليا للشفافية

- تتلخص خصوصية صلاحيات ومهام السلطة العليا للشفافية<sup>14</sup> في كونها صلاحيات دستورية خلاف الهيئة السابقة التي حلت محلها.
- إذ تتمتع السلطة العليا بالعديد من المقومات والخصائص التي تميزها عن غيرها من الهيئات الرقابية الأخرى بحيث تبدو هذه الأخيرة كما لو أنها أجهزة مساعده لها، فقد أهلتها هذه المقومات بأن تكون المكان المناسب والأصلح لمناقشة جميع القضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

انطلاقا من هنا حدد الدستور الجزائري صلاحيات السلطة العليا للشفافية بشكل مفصل حتى يتمكن من أعمال صلاحيات دون تعقيد نظرا لحساسية موضوع مكافحة الفساد ومن أجل تحقيق هذه الغاية شرع القانون 22-08 سلطة تقديرية واسعة في دراسة الملفات المعروضة عليها وتقدير ماذا كانت تشكل حالة من حالات المشبوهة بالفساد من عمله في اتخاذ التدابير اللازمة لذلك. ويمكن تقسيم صلاحيات السلطة العليا إلى ثلاث فئات رئيسية كالتالي:

### المطلب الأول: الصلاحيات الإستشارية للسلطة العليا للشفافية

تتجلى الدور الاستشارية على العموم للسلطة العليا حسب نص المادة 205 الفقرة السادسة من الدستور<sup>15</sup> في إبداء الآراء الاستشارية في المسائل القانونية ذات العلاقة المباشرة بمجال اختصاصها في مكافحة الفساد، في هذا السياق نصت المادة 29-7 من القانون على أنه يمكن للسلطة أن تقوم بإبداء آراء استشارية في جميع المسائل ذات العلاقة باختصاصها والمعروضة عليها من الحكومة أو من البرلمان أو أي هيئة أو مؤسسة أخرى.<sup>16</sup>

كما نصت الفقرة التاسعة من نفس المادة على أن يتولى مجلس السلطة العليا مهمة إبداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مع الهيئات والمنظمات الدولية.

غير أنه تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنه بالرغم من أهمية الدور الاستشاري للسلطة العليا إلا أنه يبقى دورا محدود جدا لاقتصره على إبداء الآراء فقط دون القرارات وهو ما يتفاوت من حيث قيمته وأثاره القانونية المترتبة عنها، فكما هو متعارف عليه في الفقه القانوني أن الآراء الاستشارية تقتقد إلى القوة الملزمة التي تمكنها من اكتساب السلطة اللازمة لتنفيذ وفرض مضمونها على عكس القرارات التي أجمعت أغلب النظريات الفقهية على اكتسابها القوة الملزمة.

انطلاقا من هنا يثار التساؤل حول مدى إلزامية الآراء الصادرة عن السلطة العليا للشفافية بمناسبة استشارتها من قبل الحكومة أو البرلمان أو أي من مؤسسات الدولة الأخرى، ومدى تمتع هذه المؤسسات الأخيرة بحرية الأخذ بها من عدمها.

### المطلب الثاني: الصلاحيات غير القضائية للسلطة العليا للشفافية "الشبه القضائية"

وهي تلك الصلاحيات التي تتضمن القيام بإجراءات أو تدابير ذات علاقة مباشرة بالأجهزة القضائية المختلفة والمختصة إقليميا ونوعيا، ويمكن تقسيمها على النحو التالي:

#### الفرع الأول: صلاحيات التحري والاستقصاء

لقد شرع المشرع الجزائري في القانون 22-08 صلاحيات شبه قضائية قائمة على أساس التحري والاستقصاء، حيث نصت المادة 05 منه على أنه: "تقوم السلطة العليا بجميع إجراءات التحري الإداري والمالي في مظاهر الثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتمدة في ذمته المالية"، وتشمل هذه التحريات أيضا كل الأشخاص المحتمل أن تكون لهم علاقة بالتستر على الثروة غير المبررة للموظف العمومي في حالة ما إذا تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي منها.

وعليه بإمكان السلطة العليا في هذه الحالات أن تطلب ما تراه مناسباً من توضيحات مكتوبة أو شفوية من الأطراف المعنية.

#### الفرع الثاني: صلاحية إخطار الجهات القضائية المختصة

في هذه الصلاحيات تتجلى بوضوح علاقة السلطة العليا للشفافية بالسلطة القضائية والمبينة أساساً على الإخطار الذي يكون في حالتين اثنتين هما:

أولاً- حالة وجود وقائع تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي؛ فيه هذه الحالة تقوم السلطة العليا للشفافية طبق نص المادة 11 من القانون 22-08 أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سي امحمد تقريراً يتضمن العناصر الجدية المؤكدة للوقائع، بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد العمليات المصرفية أو حجز الممتلكات لمدة ثلاثة أشهر عن طريق أمر قضائي صادر من رئيس ذات المحكمة.

وقد كرس المشرع هذه الصلاحية للسلطة رغبة منه في إضفاء أكبر قدر ممكن من الحماية القانونية على الممتلكات وعائدات الفساد التي تكون في أغلب الأحيان محل تهريب إلى الخارج، عن طريق حجزها وتجميدها بشكل نهائي أو مؤقت إلى حين الفصل النهائي في طبعها الجنائية من عدمها وبالمقابل الحكم بمصادرتها من عدمه، وعليه يمكن القول نص المادة 11 السابقة الذكر ما هو إلا امتداد لنص المادة 51<sup>17</sup> والمادة 64<sup>18</sup> من القانون 06-01 التي أقرت إجراءات التجميد والحجز والمصادرة.

ثانياً- حالة وجود وقائع تحتمل الوصف الجزائي؛ في هذه الحالة تقوم السلطة العليا للشفافية بإخطار النائب العام المختص إقليمياً أو مجلس المحاسبة في حال ما إذا كانت الأفعال تدخل ضمن اختصاصه على أن يرفق الإخطار بجميع الوثائق والمعلومات ذات الصلة.

ثالثاً- في حالة عدم التصريح بالممتلكات أو التصريح الكاذب بها<sup>19</sup> ومن منطلق اعتبارها من الأفعال المجرمة في القانون 06-01 في مادته 36<sup>20</sup>، فقد نصت المادة 10 الفقرة الرابعة على أن تقوم السلطة العليا بإخطار النائب العام المختص إقليمياً في حالة عدم التصريح بعد إنذار المهني أو في حالة التصريح الكاذب.

#### المطلب الثالث: الصلاحيات الرقابية

في سبيل الهدف الرقابي الذي أنشأت من أجله تقوم السلطة العليا للشفافية طبق المادة 07 من قانون إنشائها بمتابعة ومراقبة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى ومدى التزامها بتنفيذ الأنظمة المعمول بها في الشفافية ومكافحة الفساد.

في مقابل ذلك واستنادا لنص المادة 09 من القانون 22-08 فإنه عندما تعين السلطة من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها وإخطارها، وجود انتهاك لوجوده وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الإدارات والمؤسسات السالفة الذكر، والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، تقوم السلطة العليا بتوجيه ما تراه مناسبا من توصيات، حيث تقوم المؤسسات المخاطبة بالتوصيات برفع تقرير إلى السلطة العليا تضمنه الإجراءات المتخذة من قبلها في سبيل تنفيذ هذه التوصيات.

والملاحظ هنا أن المشرع استعمل مصطلح التوصية في نص المادة 09 وهو الأمر الذي يثيره التساؤل حول القوّة الإلزامية للتوصية؟، إذ تجدر الإشارة إلى أن بعض الفقه ذهب إلى عدم الاعتراف بالقوّة الإلزامية للتوصية، كما هو عليه الحال بالنسبة للقرار أو الأمر حيث عرفها البعض فإنها: "إدارة تصدر عن المنتظم لا تتضمن معنى الأمر والإلزام بذاتها ولكنها تتضمن مجرد نصيحة أو رغبة أو دعوة"<sup>21</sup>، وهو أمر من شأنه أن يؤثر على مدى فعالية السلطة العليا للشفافية في القيام بمهامها بكل ثقة وحزم.

كما تقدم السلطة العليا في إطار وظيفتها الرقابية، وفق مقتضيات القانون 06-01، وأحكام المرسوم الرئاسي 06-415 المنظم لهذه الآلية<sup>22</sup>.

#### المطلب الرابع: الصلاحيات العامة للسلطة العليا للشفافية

انطلاقا من المادة 205 من الدستور، واستنادا إلى القانون 22-08 يمكن إيجاز أهم صلاحيات السلطة العليا في النقاط التالية:

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والعمل على تنفيذها ومتابعتها.
- جمع ومركزه واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها.
- وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطة في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والإنسانية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد ووضع حيز العمل الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته.
- السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيرتها من الهيئات على المستوى الدولي، ومع الأجهزة والمصالح المعنية لمكافحة الفساد.
- إعداد تقرير سنوي حول جميع نشاطاتها ترفعه إلى رئيس الجمهورية وإعلام الرأي العام بمحتواه.<sup>23</sup>

#### خاتمة:

إنطلاق من كل ما سبق عرضه يمكن القول بان التعديل الدستوري لسنة 2020 والقوانين اللاحقة عليه ذات العلاقة بمكافحة الفساد قد كرس في مجموع أحكامها المعالم الأساسية لنظام الوقاية من الفساد ومكافحته، هذا النظام الذي تجسد فعلا من خلال مجموعة القواعد القانونية والوسائل والضمانات والآليات المؤسساتية التي تشكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هيكلًا محوريًا لا يمكن الاستغناء عنه لما يتمتع به من صلاحيات ومهام مضبوطة بالشكل الذي يضمن فعاليتها في التطبيق.

لذلك فقد استهدفت هذه الدراسة إبراز المكانة الحقيقية للسلطة العليا للشفافية بوصفها الواجهة الرئيسية لنظام الوقاية من الفساد في الجزائر والفاعل الرئيسي داخله بعد الأجهزة القضائية المختصة طبعا، وهي مكانة اكتسبتها السلطة بحكم الأدوار المحورية والمركزية التي استأثرت بها في معظم المسائل المتعلقة بالوقاية من ظاهرة الفساد.

فقد كشف الواقع العملي على العديد من المعوقات والصعوبات التي حالت دون تحقيق الفعالية المطلوبة والمراد الوصول إليها في سبيل مكافحة ظاهرة الفساد نتيجة لاعتبارات مختلفة منها ما هو قانوني ومنها ما هو عملي ومنها ما هو واقعي بسبب طغيان الاعتبارات السياسية على جميع المواضيع ذات العلاقة بالفساد، كل هذه الظروف والحقائق فرضت واقعا جديدا على المشرع الجزائري مفاده ضرورة تفعيل طرق التعاون بين مختلف السلطات داخل الدولة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقضائية والتشريعية من اجل التطبيق السليم لجميع النصوص القانونية المعنية بمكافحة الفساد السارية النفاذ، من جهة، ومن جهة ثانية تحيين وتحديث المنظومة التشريعية المشكلة لنظام الوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق استحداث نصوص جديدة تكون كفيلا بتدعيم وتعزيز الإطار الوظيفي والمؤسسي لهذا النظام بما يسمح بمواجهة تحديات وتهديدات ظاهرة الفساد التي يشهدها الواقع الراهن

#### الهوامش:

<sup>1</sup> - القانون رقم: 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، بتاريخ 08 مارس سنة 2006، ص: 04.

- <sup>2</sup> - ينظر الأمر 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010 يتم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 50 بتاريخ 01 سبتمبر 2010، ص 16.
  - <sup>3</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق 08 ديسمبر سنة 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية عدد 68، بتاريخ 14 ديسمبر 2011، ص 10.
  - <sup>4</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2014، المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 11-426 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ 31 يوليو 2014، ص 08.
  - <sup>5</sup> - المادة 42 من القانون رقم 22-08 المؤرخ في: 05 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 32 بتاريخ: 14 مايو 2022، ص 11.
  - <sup>6</sup> - ينظر المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الاولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق باصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020، ص 38.
  - <sup>7</sup> - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، وقد صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 04-128 مؤرخ في 29 صفر عام 1425، الموافق 19 أبريل سنة 2004، الجريدة الرسمية عدد 26، المؤرخة في 25 أبريل 2004، ص 12.
  - <sup>8</sup> - عثمان حويدق، محمد أمين سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، المجلد 13، العدد، 01، افريل 2022، ص 475.
  - <sup>9</sup> - غربي احسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة ابحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 6، العدد 1، سنة 2021، ص 691.
  - <sup>10</sup> - المادة 42 من القانون 22-08 السابق الذكر.
  - <sup>11</sup> - غربي احسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 691.
- ينظر أيضا في الموضوع: عثمان حويدق، محمد أمين سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 475.
- <sup>12</sup> - عميري احمد، أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 -السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا-، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت الجزائر، المجلد 07، العدد 01، السنة 2021، ص 63.
  - <sup>13</sup> - المادة 50 من القانون المدني الجزائري. للاطلاع أكثر ينظر: براهمي سهام، ابراهيم فايزة، الأساس القانوني للتنظيم الإداري في ظل التشريع الجزائري، الشخصية المعنوية أو الاعتبارية- مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد السابع جانفي 2018، ص 39.

- 14 - لإطلاع أكثر ينظر: غربي أحسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المرجع السابق، ص 700.
- 15 - ينظر المادة 205 من الدستور.
- 16 - كمال مصطفى، علي معزوز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020، مقارنة جديدة ام امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة، المحلل القانوني، مخبر بحث الدولة والاجرام المنظم، جامعة آكلي محند أولحاج البويره الجزائر، المجلد 03، العدد 02، السنة 2021، ص 105.
- 17 - تنص المادة 51 على انه: "يمكن تجميد أو حجز العائدات والأموال غير المشروعة الناتجة عن ارتكاب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، بقرار قضائي أو بأمر من سلطة مختصة. في حالة الإدانة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، تأمر الجهة القضائية بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة، وذلك مع مراعاة حالات استرجاع الأرصدة أو حقوق الغير حسن النية. وتحكم الجهة القضائية أيضا برد ما تم اختلاسه أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح، ولو انتقلت إلى أصول الشخص المحكوم عليه أو فروعه أو إخوته أو زوجته أو أوصهاره سواء بقيت تلك الأموال على حالها أو وقع تحويلها إلى مكاسب أخرى."
- 18 - تنص المادة 51 على انه: "وفقا للإجراءات المقررة، يمكن الجهات القضائية أو السلطات المختصة بناء على طلب إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية التي تكون محاكمها أو سلطاته = المختصة قد أمرت بتجميد أو حجز العائدات المتأتية من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب هذه الجرائم، أن تحكم بتجميد أو حجز تلك الممتلكات شريطة وجود أسباب كافية لتبرير هذه الإجراءات ووجود ما يدل على أن مال تلك الممتلكات هو المصادرة، يمكن الجهة القضائية المختصة أن تتخذ الإجراءات التحفظية المذكورة في الفقرة السابقة على أساس معطيات ثابتة، لاسيما إيقاف أو اتهام أحد الأشخاص الضالعين في القضية بالخارج..."
- 19 - احسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، الطبعة السابعة عشر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص ص 221 - 223.
- 20 - تنص المادة 36 من القانون 06-01 على: "عاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين (2) من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون."
- 21 - عبد السلام صالح عرفة، التنظيم الدولي، الطبعة الثانية، منشورات الجامعة المفتوحة، القاهرة، مصر، 1997، ص 84.
- 22 - المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المحدد لكيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية عدد 74، بتاريخ 22 نوفمبر 2006، ص 25.
- 23 - ينظر المادة 205 من الدستور.