

نحو تعزيز الإطار القانوني و المؤسساتاتي لمكافحة الفساد

قراءة نقدية في أحكام القانون رقم 22-08

Towards Strengthening the Legal and Institutional Framework for Combating Corruption A Critical Reading of the Provisions of Law No. 22-08

بلحاج بلخير* لعدي عبد القادر

المركز الجامعي علي كافي تندوف (الجزائر)

abdelkader.laidi@cuniv-tindouf.dz

belkheir.belhadi@cuniv-tindouf.dz

ملخص:

إن ظاهرة الفساد تحتل الصدارة، لأثارها سلبية على البنية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، مما يحتم تظافر الجهود على المستوى الدولي والوطني لمكافحة كونهما تشكل أحد المعوقات الرئيسة لتحقيق التنمية المستدامة، و أحد العوامل المقوضة للمؤسسات الديمقراطية، كما أنها تغذي الصراعات وتعيق إحلال السلام. وعليه سعى المشرع الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى تجديد التزاماته الدولية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المصادق عليها في 19 أبريل 2004، و الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المصادق عليها في 08 سبتمبر 2014. الامر الذي تجلّى من خلال وضع استراتيجية وطنية متعددة الأوجه تسعى من خلالها الدولة لخلق أليات وقائية و ردعية لمكافحة هذه الآفة، تشارك فيها جميع الأطراف المعنية إعمالا لنص المادة 184 من الدستور الجزائري، و هو ما تجسد فعليا من خلال القانون 22-08 المنشئ للسلطة العليا للشفافية و مكافحة الفساد.

و تهدف هذه الدراسة إلى : أولا بيان مدى مواءمة أحكام التشريع الجزائري في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003. و ثانيا تسليط الضوء على الإجراءات والأدوات المستدامة ذات الصلة، والتي تعتبر مطلب وطني لمكافحة الفساد وترسيخ ثقافة الشفافية والنزاهة، كما نسع الى تقييم جودة استراتيجية الوقاية من الفساد، من خلال ملائمة الأهداف ووسائل الإنجاز.

كلمات مفتاحية: الفساد ، السلطة ، الشفافية، المؤسسات، التنظيم القانوني

Abstract: Corruption is a major threat to the country, due to its negative impact on the economic, social, and political structure. This necessitates concerted efforts at the international and national levels to combat it, as it constitutes one of the main obstacles to achieving sustainable development and one of the factors undermining democratic institutions. It also fuels conflicts and hinders the establishment of peace. Accordingly, through the 2020 constitutional amendment, the Algerian legislature sought to renew its international commitments to the United Nations Convention against Corruption, ratified on April 19, 2004, and the Arab Convention against Corruption, ratified on September 8, 2014. This was demonstrated by the development of a multifaceted national strategy through which the state seeks to create preventive and deterrent mechanisms to combat this scourge, with the participation of all concerned parties, in accordance with Article 184 of the Algerian Constitution. This was effectively embodied in Law 22-08 establishing the High Authority for Transparency and the Fight against Corruption. This study aims to: First, demonstrate the extent to which Algerian legislation in the field of preventing and combating corruption is compatible with the 2003 United Nations Convention against Corruption. Second, highlight relevant sustainable measures and tools, which are a national requirement for combating corruption and instilling a culture of transparency and integrity. We also seek to assess the quality of the corruption prevention strategy by aligning objectives and means of achievement.

Keywords: corruption, power, transparency, institutions, legal regulation

مقدمة

مند أن قامت الحياة على الأرض ، عرف الفساد طريقه إلى المجتمعات، متخذاً أساليب مختلفة و متباينة، و مخلفاً لآثار تفاوتت نتائجها باختلاف صوره وميادينه ، فكان هدفه في غالب الأحيان تحقيق أهداف فئوية وفردية ضيقة، فالفساد كغيره من مفاهيم الخير والشر كل منها مرتبط بالنفس البشرية والطبيعة الإنسانية مند مهد الخليقة و الى يومنا هذا فلا هو ظاهرة جديدة و لا هو ظاهرة زائلة.¹

الفساد إذن ظاهرة عرفت الدول وأنظمة الحكم وشغلت الفلاسفة والمصلحين، كما أنها لم ترتبط بقوم أو دولة أو جماعة بعينها أو بحقبة تاريخية دون غيرها، كون الفساد عموماً "عطبا" يلازم الدول وأنظمة الحكم في كل الأزمنة والأمكنة، على الرغم من عمق جذوره في المجتمعات.²

وهي ظاهرة لا تعترف بالحدود الزمانية ولا بالحدود المكانية، حيث وجودها لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون أخرى، فلا يوجد على وجه البسيطة ذلك المجتمع الفاضل الذي يخلو من الفساد والمفسدين، فهو متفشي في الدول المتقدمة والدول النامية، وإن كان استشرؤه في هذه الأخيرة أكثر وتأثيره أخطر³. ويقف وراء الفساد العديد من الأسباب التي قد تكون سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية، وقد تكون داخلية أو خارجية مما يترك تأثيرات عميقة في البنية الاقتصادية للدول النامية و المتقدمة على حد سواء، في ظل انتشار هائل وسريع للتقانة وترويج واسع للعولمة وأدوات الجريمة المنظمة، أصبح الفساد عدو البرامج التنموية، كما يعد سبباً رئيسياً لاضطراب وزعزعة الحياة السياسية، والإخلال بحالة الوثام المجتمعي، وهدم دعائم خطط التنمية الاقتصادية⁴.

وبالرغم من أن الأسباب الرئيسية لظهور الفساد وانتشاره متشابهة في معظم المجتمعات إلا أنه يمكن ملاحظة خصوصية في تفسير ظاهرة الفساد من شعب لأخر وفقاً لاختلاف الثقافات والقيم السائدة التي تنبع من الدين والعادات والتقاليد .

ولا شك أن ما تنفرد به ظاهرة الفساد من طبيعة خاصة يفرض تحديات كبيرة في سبيل مواجهتها والتصدي لها، فتعدد وتداخل العوامل المرتبطة بوجود هذه الظاهرة وانتشارها وما يكتنفها من غموض وتعقيد، فضلاً عما يحيط بممارسة أشكالها وصورها المختلفة من سرية وتكتم يجعل مكافحتها أمراً بالغ الصعوبة لا يمكن لأي طرف أن ينجح في تحقيقه منفرداً، بل لا بد أن تتكامل وتتضافر جهود كافة الأطراف المعنية الرسمية والشعبية في سبيل تحقيقه، كما أن نجاح الجهود المبذولة وفعاليتها في التصدي لظاهرة الفساد ومكافحتها.

وترتيباً على ما سبق أصبح موضوع مكافحة الفساد يحظى باهتمام كبير خلال العقد الماضي على جميع المستويات المحلية والدولية، وتوجت تلك الجهود عبر إصدار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القرار رقم 4/58 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003، التي تنسق الجهود الدولية لمكافحة الفساد وتعزيز النظم الوطنية، ولا تزال تلك الجهود مستمرة في إطار التعاون الدولي.

¹ فراس مسلم أبو قاعود، الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته من منظور الفكر الإسلامي، مجلة كلية بغداد الاقتصادية الجامعة، العدد السادس والثلاثون، 2013، ص 142.

² باسم الزبيدي، مفهوم الفساد السياسي: إعادة النظر في المفهوم معهد مواطن الديمقراطية وحقوق الإنسان، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2021، ص 3.

³ حاحة عبد الغني، الأليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/2012، ص أ.

⁴ كلمة معالي رئيس الهيئة العامة لمكافحة الفساد سابقاً، عبد الرحمن نمش النمش، ثقافة مكافحة الفساد، دون تاريخ نشر، ص 11، متاح على الموقع الإلكتروني :

إن الجزائر على اقتناع تام بأن الفساد لم يعد شأنًا داخليًا بل أصبح ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات، مما يجعل مكافحتها والقضاء عليها مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول، بدعم ومشاركة الأفراد والجماعات خارج القطاع العام كالمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية⁵. وتبعًا لذلك عمدت الجزائر بعد مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004، إلى سن مجموعة من القوانين وإنشاء هيئات متخصصة للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك تطبيقًا للمادة 06 من هذه الاتفاقية التي تلزم جميع الدول الأعضاء بضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات مستقلة ومتخصصة للوقاية من الفساد ومكافحته، وهو الأمر الذي تبناه المشرع الجزائري من خلال إصداره للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁶. الذي نص على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من خلال الباب الثالث من هذا القانون في المواد من 17 إلى 24 منه، حيث نصت المادة 17 منه على " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد ".

ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016⁷، تعززت مكانة الهيئة وذلك بدستورها، إلا أنه وبعد مرور أربع سنوات، عاد المؤسس الدستوري من جديد في التعديل الدستوري لسنة 2020⁸، ودستورها تحت تسمية جديدة وهي " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، وجعلها ضمن المؤسسات الرقابية مانحاً إياها دوراً يندو مختلفاً عن الدور الذي منح للهيئة السابقة، ومنحها ضمانات استقلالية أكثر و فاعلية أكثر خاصة بإعطائها سلطة الاخطار للجهات القضائية و مجلس المحاسبة الجزائري.

أهمية الدراسة: تتجلى أهمية الدراسة من خلال ما يلي:

- 1- تحليل ظاهرة الفساد من خلال محاولة تقديم مقارنة مفاهيمية شاملة ومتكاملة لجوانبها المتعددة.
 - 2- الوقوف على مسببات الفساد المتداخلة والمعقدة.
 - 3- فشل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في التصدي للجرائم الفساد.
 - 4- إبراز استراتيجية الجزائر الجديدة في مكافحة الفساد، من خلال التعرض لمستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي فرض إعادة تنظيم المؤسسات الرقابية الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وأحكام القانون رقم 22-08.
- أهداف الدراسة:** تلخص أهم الأهداف التي تسعى هذه الدراسة لتحقيقها في الآتي:

- 1- بيان مدى مواءمة أحكام التشريع الجزائري في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.
- 2- تسليط الضوء على الإجراءات والأدوات المستدامة ذات الصلة، والتي تعتبر مطلب وطني لمكافحة الفساد وترسيخ ثقافة الشفافية والنزاهة.
- 3- تقييم جودة استراتيجية الوقاية من الفساد، من خلال ملاءمة الأهداف ووسائل الإنجاز.

إشكالية الدراسة:

⁵ عبد اللطيف فاصلة، مكافحة الفساد، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مخبر القانون، المجتمع والسلطة، كلية الحقوق، جامعة السانسية، وهران، الجزائر، العدد الثالث، 2014، ص 96.

⁶ القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج. ر. ع 14، لسنة 2006، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26/08/2010، ج. ر. ع 10 لسنة 2010، والمعدل والمتمم بموجب القانون 11-15 المؤرخ في 02/08/2011، ج. ر. ع 44 لسنة 2011.

⁷ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر. ع 14 بتاريخ 07/03/2017.

⁸ مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020، المتعلق بأصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج. ر. ع 80 بتاريخ 30/12/2020.

بعد الفساد المعول الأساسي لهدم وانحيار كثير من الأنظمة الاجتماعية والسياسية، بالإضافة لاعتباره المسبب الرئيسي للأزمة الاقتصادية العالمية ومديونية كثير من دول العالم في مختلف أصقاع العالم.

انطلاقاً من المعطيات السابقة تنور إشكالية هذه الدراسة البحثية والمتمثلة في: مدى فعالية ونجاعة الدور الرقابي الممنوح للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمقتضى القانون 22-08 ؟

منهج البحث:

اقتضت طبيعة موضوع هذا البحث، أن يستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي، لأنه المنهج الذي يتناسب مع طبيعة الظاهرة موضوع البحث، عن طريق قراءة المراجع ذات الصلة بالفساد، وذلك للوقوف على مفهومه وأسبابه هذا من جهة، و تحليل النصوص الدستورية التي تضمنها التعديل الدستوري، و التشريعية التي تضمنها القانون 22-08 المنظم لتشكيلة و صلاحيات السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته من جهة أخرى.

تقتضي الاجابة عن الاشكالية المطروحة تقسيم الدراسة الى مبحثين يتضمن الأول مفهوم الفساد و أسبابه، اما المبحث الثاني فخصصناه لتشكيل و مهام السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول : مفهوم الفساد و أسبابه

ان مكافحة الفساد تستند على تحديد المقصود بهذا المفهوم، الذي تنوعت مفاهيمه و تغيرت تبعا للتغيرات التي يشهدها العالم في السنوات القليلة الماضية، مما جعل من مفاهيمه محط جدل و نقاش من قبل الباحثين، سعيا وراء تحديد مفهوم واضح و دقيق لهذه الظاهرة المهمة و الخطيرة في آن واحد، كونها أحد الآفات التي تواجه المجتمعات النامية و المتقدمة بقطاعيها العام و الخاص على حد سواء⁹.

إن شيوع ظاهرة الفساد تقف ورائها عوامل مختلفة، تتناسب في شدتها طرديا مع تنامي هذه الظاهرة داخل الأجهزة الادارية، وتقف وراء وجودها أسباب عديدة اقتصادية و سياسية و قانونية و اجتماعية¹⁰.

من هذا المنطلق نتناول الحديث من هذا المبحث وفق التقسيم الآتي:

- المطلب الأول : مفهوم الفساد
- المطلب الثاني : دوافع و أسباب الفساد

المطلب الأول : مفهوم الفساد

في ظل غياب تعريف عام و شامل متفق عليه للفساد و اختلاف وجهات نظر الكتاب و الباحثين و الزوايا التي يتطرقون منها الى مفهوم الفساد، يتعين علينا البدء بالتعريف اللغوي والاصطلاحي للفساد في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فتخصصه للتعريف الفقهي، لنصل الى التعريف التشريعي للفساد في الفرع الثالث.

⁹ ايثار عبود كاظم الفتلي ، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادي والاجتماعي في بلدان مختارة، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، جمهورية العراق، 2009، ص 06

¹⁰ قاسم علوان سعيد، سهاد عادل أحمد، الفساد الاداري و المالي: المفهوم – الأسباب – الآثار – وسائل المكافحة، مجلة الدراسات التاريخية و الحضارية، المجلد 6، العدد 18، كانون الثاني 2014، ص 5 .

الفرع الاول : الفساد لغة و اصطلاحا

من خلال هذا الفرع سيكون لنا حيز لاستعراض أهم ما جادت به معاجم اللغة العربية في إعطاء مفهوم لغوي للفساد، كعنصر أول تم مفهوم الفساد بمنظور الاصطلاح كعنصر ثاني .

أولا التعريف اللغوي للفساد : ورد في كتاب اللغة عدة معاني للفظ الفساد و مشتقاتها، ومن أهم تلك المعاني:

الفساد من فسد فهو فاسد، المفسدة خلاف المصلحة، وهو مأخوذ من الفعل يفسد، إذا ذهب صلاح الشيء و خرج الشيء عن الاعتدال سواء كان الخروج قليلا أو كثيرا، يقال فسد الشيء بمعنى أنه لم يعد صالحا، وفسدت الأمور اضطربت، و فسد العقل أي بطل¹¹. و جاء في لسان العرب الفساد نقیض الصلاح، و تفسد القوم تدابروا و تقاطعوا، و المفسدة خلاف المصلحة، و الاستفساد خلاف: الاستصلاح، و من معاني الفساد أيضا: الجذب و القحط¹².

و قال الراغب الأصفهاني، الفساد من الثلاثي (ف س د) و هو أصل يدل على الخروج، فالفساد خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا، و يضاده الصلاح، و يستعمل ذلك في النفس و البدن و الأشياء الخارجة عن الاستقامة¹³.

أما معجم واكسفورد الانجليزي فيعرف الفساد Corruption بثلاث تعريفات، أولها يشير الى الفساد المادي و التحلل المادي للمواد الطبيعية، و ثانيها ينصرف الى الفساد الأخلاقي - الانحلال الأخلاقي - أما ثالثها فيدور حل ظاهرة الفساد الاجتماعي و الاقتصادي، لأن هذا النوع هو الذي يرتبط ارتباطا وثيقا بمجال الادارة العامة والنشاط الحكومي، ووفقا لهذا المعنى فإنه يعرف الفساد بأنه " الانحراف عن مبادئ الأمانة في أداء الوظائف العامة أو القيام بممارسات يشوبها الفساد في مؤسسات الدولة أو الادارات الحكومية، و ذلك مقابل الحصول على رشوة أو تحقيق منافع خاصة "، وفي ترجمة أخرى " انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة و المحاباة"¹⁴

والفساد في اللغة الفرنسية له دلالات و مترادفات منها maltraiter بمعنى الفساد، maltaiterses gens بمعنى فاسد قومه، والأخلاق الفاسدة بمعنى corruptif immoral فالمرادفات المشار اليها باللغة الفرنسية و الانجليزية تحمل نفس الدلالة للفساد كالانحلال ، الرشوة، الخراب، التحلل... الخ، إلا أنه ثمة اشارة الى أن كلمة فساد في اللغة الفرنسية و الانجليزية تعني بشكل خاص الرشوة في تلقيها أو منحها، ومنه يقال corrupteur المانح للرشوة، corrupt الشخص الذي يتلقى الرشوة¹⁵.

مما سبق بيانه نخلص الى أن معنى الفساد في اللغة العربية واسع، يشمل كل الأفعال التي لها علاقة بالفساد، و هذا يظهر مدى ثراء اللغة العربية على عكس باقي اللغات التي تضيق من معنى الفساد و تحصره في أغلب الأحيان في كلمة الرشوة.

ثانيا : التعريف الاصطلاحي للفساد تختلف تعريفات الفساد من الناحية الاصطلاحية، و تتنوع بتنوع الجوانب و الاتجاهات المتعلقة به، و ذلك نظرا لاختلاف جوانب دراسته و المنظور الذي نراه من خلاله، فمن حيث المنظور الاقتصادي يعرف بأنه الفساد الذي يدل على

11 المعجم الوسيط مراجعة ابراهيم أنيس و آخرون، مجمع اللغة العربية ، الجزء الثاني، 1973، ص 688.

12 ابن منظور لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، بيروت، دار لسان العرب، د ت . ص 1095.

13 الراغب الأصفهاني، المفردات غي غريب القرآن ، لبنان، دار المعرفة، 2001 ، ص 379 .

14 هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الفساد الاقتصادي و أثره على التنمية في الدول النامية و آليات مكافحته من منظور الاقتصاد الاسلامي و الوضعي، مجلة كلية

الشرعية و القانون، المجلد الثلاثون، العدد الثاني، طنطا، مصر - 2015 ، ص 532

15 بن عودة حورية، الفساد و آليات مكافحته في اطار الاتفاقيات الدولية و القانون الجزائري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس

الجزائر - 2016/2015، ص 20 .

فشل النظام الاقتصادي القائم على مواجهة الأزمات الاقتصادية أو الحد من ارتفاع السلع و الخدمات بسبب فساد القائمين عليه¹⁶. و الفساد على هذا النحو يحمل دلالة واضحة على فشل القائمين بوضع الخطط الاقتصادية داخل الدولة من حكام و مسيرين نتيجة فسادهم .

أما من المنظور الاجتماعي يعرف بأنه ثقافة فرعية تتشكل في ظل ظروف من الارتباك الاجتماعي التي تصحب موجات التغيير الاجتماعي غير المخطط لها أو العشوائية، و تشمل هذه الثقافة مجموعة من الآراء و الاعتقادات و التوجهات و القيم السلوكية التي يباح من خلالها للأفراد ارتكاب سلوك مجرم قانونا ضد المال العام و ممتلكات الدولة، كما أن تعرض الأفراد لموجات التحديث الاجتماعي و الانفتاح على الثقافات الأخرى ينتج عنه تغير في توجهات الأفراد وولائهم الاجتماعي، فتضعف وسائل الضبط الاجتماعي، و يغيب القانون و تتشكل ثقافة الفساد¹⁷.

وقد عرف الفساد كظاهرة منافية للأخلاق و الآداب العامة بأنه الخروج و الابتعاد عن المعايير و التقاليد الأخلاقية، فهو كل تصرف منحرف يؤدي الى الخروج عن القواعد الموجودة في المجتمع من أجل تحقيق مصلحة خاصة¹⁸.

من خلال التعريف الاجتماعي للفساد، نجد أنه يركز على تدهور القيم و الأخلاق و المبادئ داخل المجتمع، مما يؤثر سلبا على الافراد باعتبارهم جزءا لا يتجزأ من المجتمع و بذلك يصبح هم الأفراد الوحيد هو تحقيق الرفاهية و المكاسب الشخصية، حتى لو كان ذلك على حساب المساس بالمنظومة الأخلاقية للمجتمع.

أما من الناحية القانونية فقد عرف الفساد بأنه: " استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص أو من أجل تحقيق هبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة، أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع و معايير السلوك الأخلاقي"¹⁹.

وهذا التعريف يحصر الفساد في تجاوز القانون المتمثل في استعمال الوظيفة العامة، و المعلوم أن النية لا تعتبر عملا مجرما يؤخذ عليه، و أيضا لم يتضمن التعريف ايضاح الهدف و المنفعة المحصلة من الفعل الفاسد، و أن هدف المواطن ربما يكون تحقيق أهدافا للآخرين²⁰.

كما يعرف بأنه: " تصرف و سلوك وظيفي سيء فاسد خلاف الاصلاح هدفه الانحراف و الكسب الحرام و الخروج عن النظام لمصلحة شخصية"²¹.

يقوم هذا التعريف على الإشارة إلى أن الفساد يكون مضادا للإصلاح و مخالفا للدين و خروجا عن القانون، كما أن هذا التعريف لم يتطرق الى الفائدة التي قد تعود إلى غير المرتكب للسلوك

الفساد، وهو لا يمنع دخول تصرفات غير محرمة قانونا و لكن محرمة شرعا²².

16 بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد في الدول العربية و التشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلامية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي ، 2009 ، ص 08 .

17 عبد الله أحمد المصري، الفساد الاداري نحو نظرية اجتماعية في علم الاجتماع الانحراف و الجريمة (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية ، مصر، 2011 ، ص 35.

18 بن مشري عبد الحليم، فرحاتي عمر، الفساد الاداري: مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر — العدد الخامس ، 2009 ص ص 10 ، 11 .

19 شتار السيد علي ، الفساد الاداري و مجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الاسكندرية، مصر 2003 ، ص ص 43 ، 44.

20 عبد الكريم بن سعد ابراهيم الخثران، واقع الاجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003 ، ص 22

21 عبد الرحمان ابراهيم الضحيان، الاصلاح الاداري: المنظور الاسلامي و المعاصر، دار العلم للطباعة و النشر، جدة، السعودية ، 1991 ، ص 58.

22 عبد الكريم بن سعد ابراهيم الخثران، مرجع سابق، ص 22.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للفساد

أهتم فقهاء القانون بظاهرة الفساد، وأولوا له أهمية خاصة، برزت من خلال العدد الكبير من التعريفات التي رصدت في هذا المجال سواء من الفقه الغربي أو الفقه العربي، وسنقف عند مختلف هذه التعريفات.

ذهب الفقيه Sam Vakini إلى القول : " أنه من الصعب وضع تعريف عام للفساد، فالسلوك الذي يعد رشوة في ثقافة مثل ثقافة السويد يعد مجرد تعبير عن امتنان أو الكرم في ثقافات أخرى مثل الثقافة الفرنسية أو الإيطالية، و من جهة أخرى فإن الإعلان أو الإفصاح عن جرائم الفساد أو امتثالها أمام العدالة تختلف نسبتها من مكان لآخر و من مجتمع لآخر"²³.

اما العالم روبرت تلمان R.Telman فقد عرف الفساد بأنه: " الفساد الذي يسود في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا، و تتم معظم معاملاته في سرية نسبية و لا تفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة و توظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات و الخبرات ... و الى ذلك"²⁴.

وهناك من عرفه بأنه المتاجرة بالوظيفة و امتيازاتها، و استغلال النفوذ لغير الأغراض القانونية الموجودة لأجلها²⁵. و يعرف الدباغ و زيدان الفساد بأنه: " سلوك منحرف يترتب عليه ارتكاب مخالفات ضد القوانين و التعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري"²⁶.

وبناء على اختلاف الفقهاء حول تعريف الفساد، و الجدل المتعلق بمضامينه و معانيه، يمكن أن يعرف بأنه: تلك السلوكيات المخالفة للأنظمة و القوانين النافذة التي تتعارض مع القيم و الاخلاقيات المجتمعية والوظيفية لتحقيق مصالح مادية أو معنوية علي حساب المصلحة العامة و بشكل متعمد و مقصود سواء تم ذلك بصورة سرية أو علنية²⁷.

الفرع الثالث : التعريف التشريعي للفساد

في المجال التشريعي، و رغم الاستخدام الشائع لعبارة الفساد، نجد أن العديد من القوانين العقابية لا توظف هذا المصطلح كجرمة معاقب عليها، على الرغم من أنها ترمز الأفعال المشككة للجرائم الموصوفة في وقتنا الحالي بجرائم الفساد، و نلاحظ أنه بتأثير من الاتفاقيات الدولية و الإقليمية انتقل مصطلح الفساد الى القوانين العقابية الوطنية²⁸، و بناء على ذلك سنتناول تعريف الفساد على مستوى الاتفاقيات الدولية ثم تعريفه في التشريعات الداخلية.

أولا : في الاتفاقيات الدولية

ان تحديد مفهوم الفساد لم يكن محل اهتمام الباحثون المختصون فحسب، بل كان كذلك محل اهتمام المؤسسات الدولية نورد البعض منها: عرف صندوق النقد الدولي في تقريره الصادر سنة 1996 الفساد الإداري بأنه : سوء اساءة استعمال الوظيفة من أجل الحصول على مكسب خاصة، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو اجراء لمناقصة عامة، كما

²³ SamVakini : Crime and Currption,1st , editon, Iidija rahge lovska, p 7 . 2003.

²⁴ Telman R., Emergene of Black Market Buseaucracy, admoiostration development of Corruption in New States, Public Administration Review, Sep. ١٩٦٨.

²⁵ الشيخلي عبد القادر، أخلاقيات الوظيفة العامة، مكتبة مجدلاوي عمان، 1999، ص 73.

²⁶ الدباغ و عمر زيدان، دور نظم الرقابة الداخلية في الحد من الفساد الإداري، بحث مقدم الى المؤتمر العربي الثالث في الادارة، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، بيروت ، 2002 ، ص 398.

²⁷ خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري : أنماطه وأساليبه وسبل مكافحته " نحو بناء نموذج تنظيمي " أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، 2007، ص 26.

²⁸ عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاني، مرجع سابق ، ص 15

يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشايي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين أو تحقيق أرباح خارج اطار القانون، كما يمكن أن يحدث الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء الى الرشوة، و ذلك بتعيين الأقارب أو اختلاس اموال الدولة مباشرة²⁹.

و بصيغة لا تختلف كثيرا عن التعريف السابق، عرف برنامج الأمم المتحدة الانمائي (UNDP) في عام 1998 الفساد بأنه : استغلال السلطة العامة أو المنصب العام لتحقيق منفعة خاصة، سواء من خلال الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش³⁰. و بنفس مضمون التعريفين السابقين، قدمت منظمة الشفافية الدولية تعريفا للفساد بأنه : كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته³¹.

ما يلاحظ على هذا التعريف، أنه و إن كان قد اتصف بالعموم و الشمول بالنظر لما سبقه الا أنه قصر عن ملاحقة الفساد في القطاع الخاص و ألحق الفساد بالمنصب العام³².

كما قدم البنك الدولي تعريفا للفساد بأنه : استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة³³.

يأخذ البعض على هذا التعريف أنه محدود، حيث يقصر الفساد على أشكال و صور ضيقة للغاية مثل الرشايي و العملات و التهريب الضريبي و التهريب الجمركي، و يربط بشكل مباشر وواضح بين الفساد و أنشطة الدولة، أو بين الفساد و القطاع الحكومي - القطاع العام - و يستبعد القطاع الخاص كلية من القيام بالفساد³⁴.

اما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 و التي دخلت حيز التنفيذ في عام 2005، هي نفسها لم تقدم تعريفا للفساد بالرغم من أن غرض هذه الاتفاقية هو تحديدا ترويج و تدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ و انجح³⁵.

أما منظمة الوحدة الافريقية تعتبر من اوائل المنظمات السبقة في مجال مكافحة الفساد، إذ قامت بالمصادقة على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد و مكافحته بمابوتو في 11 جويلية 2003، غير أن هذه الاتفاقية لم تعرف الفساد، بل اكتفت بالإشارة الى صوره و مظاهره فقط، حيث نصت المادة الاولى منها على أنه يقصد بالفساد : الأعمال او الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها الاتفاقية، و المشار اليها في المادة 04".

كما قدم البنك الآسيوي للتنمية تعريفا أكثر شمولية للفساد حيث عرفه: بأنه يتضمن سلوكا يمارسه الموظفون أو المسؤولون في القطاعات العامة أو الخاصة، بشكل غير صحيح و غير قانوني لإثراء أنفسهم أو أقربائهم أو اقناع الآخرين للقيام بذلك، من خلال اساءة استعمال الموقع الوظيفي الذي يشغلونه³⁶.

²⁹ نواف سالم كنعان، الفساد الاداري المالي، اسبابه آثاره وسائل مكافحته، مجلة الشريعة و القانون جامعة الامارات العدد 33، جانفي 2008 ص 84، 85

³⁰ UNDP, Corrrption and Devlopment : APremier, United Nations Devlopment Programme, United Nation 2008 , p7

³¹ حمزة حسن خضر الطائي، الفساد الاداري في الوظيفة العامة، مركز الاكاديمي ، عمان ، الاردن ، 2014 ، ص 23

³² أمال بن بريح - جبار رقية ، الفساد الاقتصادي و آليات مكافحته ، مجلة الدراسات القانونية ، جامعة يحي فارس ، المدينة، الجزائر ، المجلد 07 ، العدد 1 ،

2021 ، ص 24

³³ تقرير صادر عن البنك الدولي، (التنمية في العالم - الدولة في العالم المتغير) ، 1998، ص 112.

³⁴ أمال بن بريح - مرجع سابق ، ص 23-24.

³⁵ المادة الاولى من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

³⁶ نجيب طاهر عبده الحاج محمد المخلافي، مرجع سابق ، ص 28 .

ثانيا: في التشريعات الداخلية :

تختلف التشريعات المقارنة في اعطاء تعريف موحد لبعض المصطلحات القانونية، حسب السياسة التشريعية المتبعة في كل دولة، و التي عادة ما تتبع النظام السياسي السائد فيها، لكن باعتبار الفساد ظاهرة عالمية فان مختلف القوانين العقابية للدول، تطرقت إليه عن طريق ادراج اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ونفاذها في القوانين الداخلية، سنحاول من خلال ذلك استعراض موقف التشريعات المقارنة و كذا التشريع الجزائري من الفساد.

ميز قانون العقوبات الفرنسي بين الفساد الايجابي الذي عرفه بأنه: " سعى الموظف الحكومي بنشاط من اجل منح العقد". و بين الفساد السلبي الذي عرفه بأنه: " قبول المسؤول الهدية أو مكافأة بعد منح القعد او تقديم الخدمة"³⁷. نلاحظ على تعريف المشرع الفرنسي للفساد أنه يربط بين الموظف أو المسؤول من جهة و تقديم العقد في نوعي الفساد سواء الايجابي أو السلبي.

أما المشرع المصري لم يأتي بتعريف لمصطلح الفساد، و لكنه ركز على الرشوة في المادة 103 و 103 مكرر من قانون العقوبات المصري، و إن كان قد أشار إلى بعض مظاهره، لكنه يعاب على المشرع المصري عدم تجريمه للفساد رغم تعدد أشكاله و صوره، فلم تعد الرشوة هي المظهر الوحيد له، بل هناك العديد من السلوكيات و الأفعال التي تدرج في يومنا الحاضر في اطار ما يسمى الفساد³⁸.

أما المشرع الكويتي فقد اتبع منهج القانون الأردني رقم 2006/62 بشأن هيئة مكافحة الفساد، فقد اكتفى بتحديد الأفعال التي تمثل جرائم الفساد دون اعطاء تعريف منهجي و ذاتي للفساد، و ذلك وفقا للمادة 22 من الباب الثالث، الفصل الاول من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن انشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد و الأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

في حين نجد أن المشرع الجزائري و بعد مصادقة الجزائر بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، قام بإصدار القانون رقم 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد و مكافحته في 2006/02/20 المعدل و المتمم، بالرجوع الى الباب الرابع من ذات القانون، نجد أن المشرع اتجه نحو تجريم كل الممارسات، و ذلك بتجريمه كل الصور التي وردت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بل أنه وسع من دائرة التجريم حيث أضاف جرائم أخرى، كالرشوة في الصفقات العمومية، و التحفيض غير القانوني في الضريبة و الرسم، عدم التصريح أو التصريح الكاذب للممتلكات، تلقي الهدايا.

مما سبق ذكر يمكننا القول أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا للفساد، بمعنى أنه سلك نفس مسلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال التركيز على صور و مظاهر الفساد.

المطلب الثاني : أسباب الفساد

تتعدد الأسباب الكامنة وراء تفشي و انتشار الفساد، و تتنوع بشكل كبير ينعكس بجلاء في تفاوت درجة انتشار مختلف أشكاله و صور ممارساته من مجتمع الى آخر³⁹، و لمواجهة فعالة وصارة للفساد لابد من الوقوف على العوامل و الأسباب المؤدية لها، من أجل تحديد محاور المواجهة التي ينبغي اتباعها، حتى نتجنب الوقوع في الفساد مستقبلا أو على الأقل التقليل منه⁴⁰.

³⁷ المادة 11/432 من القانون رقم 92-682 المؤرخ في 22 جويلية 1992 و المتضمن قانون العقوبات الفرنسي، المعدل و المتمم بالقانون رقم 22-401 المؤرخ في 21 مارس 2022.

³⁸ بشاير غنام الديكان، منهجية مكافحة الفساد في التشريع و القضاء الكويتي: ماهيته- أنواعه- اسبابه - صور منهجية ديوان الخدمة المدنية في مكافحته، مجلة روح القانون، العدد 92، أكتوبر 2020، ص 631.

³⁹ نجيب طاهر عبده الحاج محمد المخلافي، مرجع سابق، ص 31.

⁴⁰ بن عودة حورية، مرجع سابق، ص 92.

من هنا نرى أن سبب نشوء ظاهرة الفساد يعزي إلى عدة عوامل و هذا ما سيتضح أكثر من خلال دراسة الفروع التالية.

الفرع الاول : الأسباب الاقتصادية

- تلعب الظروف و العوامل الاقتصادية المتردية دورا كبيرا كأحد الدوافع وراء ظهور الفساد، و التي يمكن اجمالها فيما يلي:
- تدخل الحكومة في الأنشطة الاقتصادية، عن طريق قيام المتعاملين بمنح رشاي للموظفين العموميين، أو للمسؤولين لتحظى الاجراءات و القواعد المحددة قانونا للفوز بالصفقة⁴¹.
- كما تعد من الأسباب الاقتصادية السياسية النقدية و المالية غير العادلة و المتمثلة في سياسة التوسع في الإصدار النقدي الى درجة الافراط المؤدي الى التضخم، و من ثم زيادة الأسعار و انخفاض الدخل و تدهور القدرة الشرائية⁴² مما يساعد على الفساد.
- سوء توزيع الثروة في المجتمع، حيث توجد فئة قليلة من الأفراد تستحوذ على نسبة كبيرة من الثروة و الدخل، بينما نجد أن الغالبية العظمى من المواطنين في الدول النامية عند خط الفقر، و فئة أخرى تحت خط الفقر، مما يمهّد لسلوكيات الفساد⁴³.
- التغيرات و التطورات التي شهدتها الأنظمة الاقتصادية في العالم، و ظهور مفاهيم و شعارات جديدة كحرية التجارة و اقتصاد السوق الحر، و التحول السريع من الأنظمة القديمة الى هذه الأنظمة و المفاهيم الجديدة، دون وجود ركائز جديدة مما ساعد على توفير المناخ المناسب للفساد⁴⁴.
- تدني رواتب العاملين في القطاع العام، و ارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة⁴⁵.

الفرع الثاني : الأسباب الاجتماعية

- وهي مجموعة من الأسباب التي تفرزها العادات و التقاليد و الأعراف السائدة في المجتمع، و التي تهيء المناخ المناسب لنمو و انتشار ظاهرة الفساد⁴⁶ من خلال ما يلي :
- سوء التنشئة الاجتماعية للموظف أو المسؤول الاداري، و فساد أخلاقه و قيمه الاجتماعية بشكل عام، ثم إلى خطأ السؤول الاداري الأعلى في تعيين هؤلاء الموظفين، و تنصيبهم في موقع المسؤولية⁴⁷.

41 حمزة عادل، مرجع سابق ، ص 55.

42 هشام مصطفى محمد سالم الجمل، مرجع سابق ، ص 544.

43 سكران فوزية، التدابير القانونية و الادارية لمكافحة ظاهرة الفساد الاداري - دراسة حالة مصر - مجلة دفاتر السياسية و القانون ، العدد 17 ن جوان 2017 ، ص 166.

44 حمزة حسن خضر الطائي، مرجع سابق، ص 37 .

45 أحمد أبودية، الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، مشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، الطبعة الأولى، القدس، 2004، ص 4 .

46 عبد الله حسين محمد الأهدل، الفساد السياسي " نظرة تحليلية"، مجلة الجامعة الوطنية ، العدد 9 ، سبتمبر 2019، ص 302.

47 حمزة حسن خضر الطائي، مرجع سابق، ص 35

- تغليب علاقة النسب و القرابة على الواجبات و الالتزامات الوطنية بمحابات بعض الناس على حساب ظلم الآخرين⁴⁸.
- ضعف الوازع الديني لدى الافراد و غياب الضمير، مما تسبب في انتشار الفساد في المجتمع، اذ أن ذلك جعل الفرد يسرف في اشباع رغباته بكل الوسائل المشروعة و غير المشروعة⁴⁹.
- انتشار الفقر و الجهل و نقص المعرفة بالحقوق الفردية⁵⁰.
- انحلال البناء القيمي و ضعف الضوابط الأخلاقية في مؤسسات الدولة و المجتمع عموماً، مما يؤدي الى تغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة⁵¹.

الفرع الثالث : الأسباب السياسية

- تعد الأسباب السياسية من أخطر أسباب الفساد، و ذلك بسبب ما تملكه النخب السياسية من قوة و حصانة في ممارسة الانحرافات و حماية المفسدين و توفير غطاء قانوني لبعض الممارسات المنحرفة⁵²، وهي على النحو الآتي:
- تؤدي الدكتاتورية و نظام الحكم التسلطية إلى شيوع الفساد في ظل غياب الديمقراطية و احتكار السلطة السياسية، و منع مشاركة الجمهور في الحكم، و عدم السماح بالنقد أو كشف أوجه الفساد⁵³.
- ضعف السلطتين القضائية و التشريعية و خضوعهما للسلطة التنفيذية و عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث، و هو ما يؤدي الى الاخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة⁵⁴.
- زيادة فرص ممارسة الفساد في المراحل الانتقالية التي تشهد ظروفًا خاصة، نظراً لحدثة أو عدم اكتمال المؤسسات الدستورية مما يوفر بيئة مناسبة للفساد⁵⁵.

48 ليلي علي أحمد الشهري، الفساد، مكافحته و الوقاية منه (رؤية شرعية) ، مجلة حوليات كلية الدراسات الاسلامية و العربية للبنات، المجلد 8، العدد 33، الاسكندرية ، مصر، ص 279.

49 هشام مصطفى محمد سالم الجمل ، مرجع سابق، 545

50 بشاير غنام الديكان ، مرجع سابق ، ص 655.

51 الحواس كعبوش، الفساد قراءة نظرية في المفهوم و الأبعاد، مجلة مدارات سياسية ، المجلد 1 ، العدد 1، جوان 2017 ، ص 148.

52 بن عودة حورية، مرجع سابق ، ص 93 .

53 بشار محيسن حسن الامارة، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين ، جمهورية العراق، 2012 ، ص ص 32،33.

54 ليلي علي أحمد الشهري، مرجع سابق، ص 278.

55 أحمد أبودية ، مرجع سابق ، ص 4 .

- تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف و بقليل من الخضوع للمساءلة، مما يحثهم على استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية بقبول الرشاوي أو هدر المال العام⁵⁶.

الفرع الرابع : الأسباب القانونية و الادارية

و تتمثل في الآتي :

- سوء صياغة القوانين و القواعد المنظمة للعمل، و السكوت عن تحديد ضوابط سلوك الموظفين في القطاعين العام و الخاص، مما يسهل على الموظف التنصل من تنفيذ القانون أو الى تفسيره بطريقة خاطئة قد تتعارض مع صحيح القانون، وهو ما يعطي فرصة لممارسة الفساد⁵⁷.
- غياب الرقابة الادارية و ضعف المساءلة و الشفافية⁵⁸.
- غياب التشريعات و الأنظمة التي تكافح الفساد و تفرض العقوبات على مرتكبيه، أو وجود تشريعات و لكنها قاصر في تعريفها لمفهوم الفساد، ورؤيتها الجزائية لوسائل محاربته⁵⁹.
- ضعف السلطة القضائية و سيادة قانون الدولة فيما يتعلق بالجانب المالي واستغلال المال العام.
- التوسع في اقامة المؤسسات و الهيئات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي و الاداري و وضع الموارد و الامكانيات الكبيرة تحت تصرفها و التساهل في اختيار القيادات الادارية غير المؤهلة لإدارتها⁶⁰.
- قصور الهيكل التنظيمي كعدم وضوح قنوات الاتصال و نطاق الاشراف الاداري، مما قد ينتج عنه تداخل و ازدواجية المهام و الوظائف⁶¹.
- مما سبق يمكن القول أن الفساد كسلوك منحرف تقف وراءه الكثير من الأسباب، منها ما يرتبط بالعوامل الشخصية و منها ما يرتبط بالعوامل القانونية و الادارية، و أسباب أخرى تتعلق بعوامل البيئة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية⁶².

⁵⁶ نعمت محمد صفوت ، دور قواعد القانون الدولي في مكافحة الفساد، المجلة القانونية، المجلد 7 العدد 1، 31 مايو 2020 ، ص 9.

⁵⁷ بشاير غانم الديكان، مرجع سابق ، ص 656.

⁵⁸ ليلي علي أحمد الشهري، مرجع سابق ، ص 278.

⁵⁹ أحمد أبو دية ، مرجع سابق ، ص 4 .

⁶⁰ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، مرجع سابق ، ص 550.

⁶¹ نعمت محمد صفوت، مرجع سابق، ص 10.

⁶² حمزة حسن خضر الطائي، مرجع سابق، ص 149.

المبحث الثاني : تشكيل و مهام السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته

بإضافة المشرع الدستوري في آخر تعديل لسنة 2020، لهذه المؤسسة ضمن المؤسسات الرقابية و ذلك من خلال نص المادة 205 منه⁶³، باث جليا اعتبارها هيئة مستقلة لا تخضع لرئيس الجمهورية كما كان حال سابقتها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كما نلاحظ ايضا توسيع صلاحياتها وهو الامر الذي جاء تماشيا و تسميتها الجديدة كسلطة عليا وهو ما جاء في التعديل الدستوري و اكده القانون 08/22⁶⁴.

و لكون التشكيل يعد من ضم الركائز الاساسيات التي أوصت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نصها ((على انه ينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين....))⁶⁵، وهو ما يؤكد لنا حرص الاتفاقية على وضع كل القواعد و الهياكل الاساسية لقيام الهيئة التي تعنى بالوقاية من الفساد أولا ن و ضمان توفير كل ما تحتاجه من وسائل ووسائط مادية و بشرية لمباشرة اعمالها و تحقيق أهدافها المستمرة

وهو الامر الذي نجد القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أشار الى ترك تشكيل الهيئة الوطنية للتنظيم، بينما نجد نص الفقرة الاخيرة من المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قد خصت تنظيمها بقانون وجاء النص كتابي : ((يحدد القانون تنظيم و تشكيل السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته وكذا صلاحياتها))⁶⁶، وهو الامر الذي يدعم استقلاليتها عن رئيس الجمهورية حتى لا يتولى إصدار لائحة تنظيمية مستقلة لتنظيمها و تكون تحت تعيينه و سيطرته.

وهو ما كان بصدور القانون 08/22 الذي جاء محدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته و تشكيلتها، كما تضمن هذا الاخير تبيان جملة صلاحياتها الخاصة بعدما ترك ذكر العموميات للتعديل الدستوري لسنة 2020. الامر الذي سنحاول من خلال هذا المبحث التفصيل فيه بمطلب أول نتطرق فيه لتشكيل السلطة بينما نعرض في المطلب الثاني على صلاحيات و دور السلطة سواء من خلال نصوص الدستور أو القانون المنظم لها.

المطلب الاول : تشكيل السلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته

كما سبق و اسلفنا الذكر فان ما حملته المادة 205 من التعديل الدستوري اصدر في 30 ديسمبر 2020، من تعديل لتسمية الهيئة إلى سلطة و تغيير في طبيعتها، أستوجب الأمر أن نكون أمام تعديل للنصوص المتضمنة تشكيله هاته السلطة و من تم صلاحياتها المنوطة بها. وهو الامر الذي تضمنه الفصل الثالث من القانون 22-08 في مادته 16 التي جاءت محددة لتنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته و تشكيلها و صلاحياتها، على النحو التالي : ((تشكل السلطة العليا من جهازين أولهما جهاز تنفيذي ممثلاً في رئيس السلطة و ثانيهما جهاز تداولي ممثلاً في مجلس : - رئيس السلطة العليا - مجلس السلطة العليا .⁶⁷

مما تقدم سنحاول من خلال الفرعين المواليين في هذه الدراسة الى محاولة القاء الضوء على هذين الجهازين مبينين أهم ما جاءت به النصوص الدستورية و التنظيمية فيما يخصها على التوالي.

⁶³ . المادة 205 من التعديل الدستوري 2020 .

⁶⁴ . القانون 22-08 مؤرخ في 05 مايو 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته و تشكيلها و صلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 32 الصادرة بتاريخ 14 مايو 2022.

⁶⁵ . المادة 06 فقرة 01 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004 .

⁶⁶ . المادة 205 الفقرة 09 من التعديل الدستوري 2020.

⁶⁷ المادة 16 من القانون 22-08.

الفرع الأول : رئيس السلطة العليا

سنحاول تفصيل هذه الفرع إلى عنصرين أولا تعيين الرئيس و ثانيا صلاحيات رئيس السلطة العليا

أولا : تعيين الرئيس السلطة

ورد في نص المادة 21 من القانون 22 - 08 أنه : " يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية، لعهددة مدتها خمس سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة،⁶⁸ وهنا نشير إلى انه ذات الأم كان بالنسبة لتعيين رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سابقا في ظل المرسوم الرئاسي 413/06⁶⁹. بحيث يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية و بموجب مرسوم رئاسي .

ولعل ما يستوقفنا في هذه الجزئية هو محدودية الاستقلالية العضوية لأعضاء السلطة العليا و التي تعد استقلالية نسبية، ولعل أهم ما يحول دون ان تتحقق أولا احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين و التي تعتبر معيار يقاس من خلاله درجة استقلالية العضو عن السلطة التي عينته⁷⁰ وهنا نجد أن لرئيس الجمهورية تعيين أعضاء السلطة بما فيهم رئيسها كما له صلاحية انهاء مهامهم اعمالا لقاعدة توازي الاشكال، الامر الذي يجعلهم تحت رحمة رئيس الجمهورية وهو الأمر الذي يشكل و بآخر يضعف من استقلالية السلطة و لو من الجانب العضوي.⁷¹ ثانيا تحديد مدة العهدة للرئيس و العضوية في السلطة و هو ما نصت عليه المادة 21 من القانون 22- 08 و الذي يعد ايضا مساس بالاستقلالية العضوية للسلطة فكون الاعضاء معرضين في اي وقت لإمكانية عزلهم من مناصبهم بما في ذلك رئيس السلطة.⁷²

و رغم ما تقدم فانه ضمانا لتكريس مبادئ الشفافية و الرقابة من الفساد ومكافحته و التي تنشدها الدولة من خلال هذا الجهاز ، فإن عهدة الرئيس تتنافى مع أي عهدة انتخابية أو وظيفة أو نشاط مهني آخر، وفي ذلك تعزيز للشفافية و الاستقلالية و إبعاد لرئيس السلطة عن أي تأثير وظيفي أو مهني قد يؤثر في مهمته ضمن السلطة العليا⁷³، كما يضمن عدم تعارض مصالح رئيس السلطة العليا و غايات وأهداف السلطة العليا،

ثانيا: مهام رئيس السلطة

برجوع مرة اخرى لنص المادة 22 من القانون 22 - 08 نجد أن رئيس السلطة العليا، قد خص بجملة من المهام ناهيك على أنه يعد الممثل القانوني للسلطة هي :

- يعد رئيس السلطة مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، و السهر على تنفيذها ومتابعتها.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي السلطة العليا.
- إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا.

68 . بن عبيد سهام، خصوصية دور السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته في محاربه من منظور القانون 22-08، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، المجلد 11 العدد 01، 2023، ص 345.

69 . المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 2012/02/07 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و تنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية عدد 08 لسنة 2012.

70 . حميد زرقاوي، الأليات القانونية لمكافحة جرائم الصفقات العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة بوبكر بالقائد تلمسان ، 2019، ص 187.

71 . فاطمة عثمان، نبيل بروماني، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بين الرؤية الدستورية و الواقع، مجلة التراث جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 26، المجلد الثاني الجزائر، 2017، ص 64

72 . سلسبيل زعموش، الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، العدد الرابع، الجزائر، 2017، ص 195.

73 . المادة 22 من القانون 22-08

- إعداد مشروع القانون الداخلي للسلطة العليا.
- إعداد مشروع القانون الاساسي لمستخدمي السلطة العليا.
- إدارة أشغال مجلس السلطة العليا
- إعداد مشروع الميزانية السنوية
- إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا و رفعه لرئيس الجمهورية بعد مصادقة مجلس السلطة عليه.
- احالة الملفات التي تتضمن وقائع تختمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا و تلك التي يمكن أن تشكل إخلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة .
- تطوير التعاون مع هيئات الوقاية و الفساد ومكافحته على المستوى الدولي، و تبادل المعلومات معها.
- إبلاغ المجلس، بشكل دوري بجميع التبليغات أو الاخطارات التي تم تبليغه أو اخطاره بها و التدابير التي اتخذت بشأنها.⁷⁴

ما يلاحظ هنا في مهام رئيس السلطة العليا أنها جاءت أكثر تحديد و شمولاً مما كان يختص به رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهنا نختص بالذكر صلاحيته في احالة الملفات التي تتضمن وقائع جزائية الى النائب العام مباشرة دون المرور على وزير العدل و هذا تماشياً و طبيعة مهام السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته كما كان معمولاً به بالنسبة لرئيس الهيئة الوطنية بحسب نص المادة 09 من المرسوم الرئاسي 06-413، ايضاً فيما يخص صلاحيته في اعداد مشروع ميزانية السلطة و الذي غاب النص عليه المرسوم الرئاسي 06-413.⁷⁵

ما يمكن قوله أن مركز رئيس السلطة العليا اليوم بات معزز و محمي لضمان شفافية و استقلالية السلطة العليا، كما اصبح مركزه معزز بجملة من الصلاحيات الرئاسية و الرقابية و الاستشارية و التنفيذية بالدرجة الاولى و هذا تحقيقاً للنزاهة و الوقاية من الفساد ومكافحته.⁷⁶

الفرع الثاني : مجلس السلطة العليا

ورد في نص المادة 23 من القانون 22-08 تشكيلة مجلس السلطة العليا، و الذي جاء متضمناً 12 عضواً على خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و التي كان عدد أعضائها 06 أعضاء فقط وهو الامر الذي كان يعد بمثابة نقص و نقد في ذات الوقت موجه للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد⁷⁷، كما يلاحظ أن تشكيل السلطة العليا جاءت متضمن أعضاء ممثلين للسلطات الثلاث في الدولة التنفيذية و التشريعية و القضائية على التوالي، يعمل إلى جانبهم ممثلين عن منظمات المجتمع المدني و هذا تطبيقاً لأحكام المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁷⁸.

⁷⁴ المادة 22 من القانون 22-08 .

⁷⁵ . هلتالي أحمد، قانون انشاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته 22-08 - أي تغيير و أي جدوى - ، مجلة البحوث و الدراسات القانونية، المجلد 8، العدد 01، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة المسيلة، 2023، ص 354.

⁷⁶ . منى مالع، بن بوعبد الله، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، قراءة في القانون 22-08، مجلة الفكر القانوني و السياسي، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق هراس، المجلد 6 العدد 02، الجزائر، 2022، ص 860.

⁷⁷ . بن عبيد سهام، مرجع سابق، ص 345

⁷⁸ . اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2003

وعليه فإن تشكيل السلطة العليا جاء وفق الشكل التالي و في حدود 12 عضوا كما سبق و اسلفنا:

1. ثلاث أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.
2. ثلاث أعضاء قضاة، الاول ممثل عن المحكمة العليا، و الثاني ممثل عن مجلس الدولة، و الثاني ممثل لمجلس المحاسبة، يتم اختيارهم على التوالي من قبل المجلس الاعلى للقضاء و مجلس قضاة مجلس الدولة.
3. ثلاث أعضاء، كشخصيات مستقلة يتم اختيارها، على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/أو القانونية، ونزاهتها و خبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.
4. ثلاث أعضاء، كشخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.⁷⁹

كما نشير هنا أن نص المادة 24 من القانون 22-08 اشارت إلى أن عهدة أعضاء المجلس هي 05 سنوات غير قابلة لتجديد، و تنتهي بنفس الأشكال ذاتها لتعيين أي بموجب مرسوم رئاسي كما حرص المشرع على منح السلطة كافة التسهيلات لأعضائها من أجل مباشرة مهامهم و توفير الحماية الكافية حتى لا يكونوا عرضة لأشكال الاعتداء، أو القذف أو التهديد، تحقيقا لمبدأ الوقاية من الفساد ومكافحته.⁸⁰

من خلال استعراض التشكيل الحالي للسلطة العليا، يمكننا أن نلاحظ أولا من الناحية العضوية توسيع عدد أعضاء السلطة من ناحية، و كذلك التشكيل المختلط الذي باتت تختص به السلطة العليا و الذي ضم قضاة و مختصين و شخصيات مستقلة و اخرى من المجتمع المدني، و الذي يعد في حقيقة الامر تشكيل يتوافق و المهام التنفيذية الموكلة للسلطة، خاصة مع و جود قضاة هم الاقدر على فهم الاجراءات القانونية و اتخاذ القرار بعد الاطلاع على الملفات و الاخطارات المرفوعة للسلطة العليا، وهنا نثمن ونستحسن خطوة المشرع الجزائري في توسيع تشكيلة السلطة المستقلة و تنويعها لمعايير عضوية السلطة، بحيث أصبحت تضمن تمثيلا للسلطات الثلاث و الشخصيات ذوي الخبرة و شخصيات عن المجتمع المدني، بعدما كانت في ظل المرسوم الرئاسي 06-413 المحدد لأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تعتمد معيار وحيد غير دقيق ألا وهو أن يكونوا من متلي المجتمع المدني المعروفين بنزاهتهم و كفاءتهم، و هو معيار غير كافي لمواجهة الفساد في ظل التحديات الراهنة، و التعقيدات التي باتت تفرضها الظاهرة الاجرامية للفساد.⁸¹

ومع ذلك يؤخذ على هذا التشكيل أمرين اثنين، الاول هو بقاء أداة تعيين الاعضاء ذاتها الاداة القانونية التي كانت تعيين أعضاء الهيئة الوطنية، إذ يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، و الاجد و لضمان استقلالية عضوية للسلطة أ يتم تعيينهم بأسلوب لا يترك مجالا لأي

⁷⁹ المادة 23 من القانون 22-08.

⁸⁰ المادة 24 من القانون 22-08.

⁸¹ . زوايمة رشيد، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو،

الجزائر العدد 01، 2008، ص10

سلطة بإقتالهم و عزلهم من مهامهم ما دامت لا توجد أسباب تبرر ذلك، فالتعيين بهذه الطريقة يعد بمثابة احتكار لسلطة التعيين و قد يحسب أنه تبعية للسلطة التنفيذية بما يؤثر في قرارات السلطة العليا⁸².

ربما في هذا الخصوص يرى جانب من الفقه لو أن التعينات في السلطة وزعت بين السلطات الثلاث في الدولة تنفيذية و تشريعية و قضائية كي لا يؤخذ على اي سلطة احتكارها أو تبعية السلطة و لو عضوا لها⁸³، اما الامر الثاني فيخص حالة التنافي التي أحاطها المشرع برئيس السلطة العليا دون بقية أعضاء السلطة، وهو ما يعني أ يمارس بقية أعضاء السلطة الآخرين مهامهم ووظائفهم بشكل عادي وفي هذا عدم تفرغهم لمهامهم الرقابية لا سيما منهم فئة القضاة، لذا كان من الاحسن ان تشمل حالة التنافي بقية أعضاء السلطة العليا قصد تحقيق دائما أكبر قدر من الاستقلالية و تعزيز الشفافية⁸⁴.

المطلب الثاني : صلاحيات ودور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

سعت الدولة الجزائرية و في ظل الجزائر الجديدة، إلى مواكبة و تكييف العمل الدولي و الاقليمي لمجابهة ظاهرة الفساد، و هو الأمر الذي كان من خلال المصادقة على العديد من المواثيق الدولية ذات الصلة بهذا المجال، و تتقدمها اتفاقية مكافحة الفساد لعام 2003⁸⁵. و هو الأمر الذي عجل بصدر قانون خاص بمكافحة الفساد

و الذي نص هو الآخر عن انشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون 06-01 و التي كرسها دستور 2016، ليأتي التعديل الاخير للدستور لسنة 2020 في نص المادة 204 منه،⁸⁶ و يعوض هذه الاخيرة بجهاز أقل ما يمكن القول عنه أنه أكثر استقلالية و أكثر صلاحيات إذا ما تم مقارنته بسابقه - الهيئة الوطنية - ، وهو ما يعكس المساعي الجادة للجزائر من أجل الوقوف في وجه هذه الظاهرة و التصدي لها بكل الامكانيات المتاحة للدولة التشريعية و المؤسسية .

و يرجع للقانون 22-08 المنظم للسلطة العليا، نجده إضافة الى تنظيم و تشكيل السلطة قد فصل في الصلاحيات المنوطة بالسلطة و التي أتى بها الدستور في آخر تعديل له، و عليه من خلال هذا المطلب سنحاول تبيان أهم الصلاحيات الممنوحة للسلطة وفق الدستور الجزائري و القانون 22-08، و تم سنحاول في الشق الثاني الوقوف على دور السلطة العليا في الرقابي و الاستشاري دون أن ننسى تقدير دور السلطة العليا للوقوف على أهم إيجابيات هذا الجهاز .

الفرع الأول: صلاحيات السلطة العليا للشفافية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

أورد المشرع الجزائري مهام و صلاحيات السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته في نص المادة 205 من التعديل الدستوري 2020، و كذلك ضمن الفصل الثاني من القانون 22-08 تحت مسمى صلاحيات السلطة العليا في نص المادة 04 منه⁸⁷، ولعل ما

82 أسهمان عون، يحي مجيدي، تقييم واقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، المجلة الدولية للبحوث القانونية و السياسية، جامعة الوادي، المجلد 03، العدد 03، الجزائر 2019، ص 138، 139.

83 عثمان فاطمة، التصريح بالملكيات كآلية لمكافحة الفساد الاداري في الوظائف العمومية في الدولة، مذكرة مجستار، جامعة مولود معملي تيزي وزو، 2011، ص 11

84 أكسوم عيلام رشيدة، عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة الفساد و الحد منه في القانون الجزائري، المجلة التقديرية للقانون و العلوم

السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تيزي وزو ، المجلد 16، العدد 4، الجزائر، 2021، ص 10-33 ص 20

85 . صادقت الجزائر على هذه الاتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 28 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر ع 26، الصادر بتاريخ 26 أبريل 2004.

86 المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

87 المادة 04 من القانون 22-08

يتميز هذه الصلاحيات هو تنوعها ما بين صلاحيات وقائية و أخرى ردعية حتى و ان كان يغلب عليها الطابع الوقائي، كما يمكن التمييز ما بين الصلاحيات ذات الطابع التنفيذي، و أخرى ذات طابع استشاري و عليه سنحاول أولا استعراض أهم هذه الصلاحيات سواء في الدستور .

برجوع لنص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد أنها نصت على صلاحيات السلطة العليا و هي كالتالي :

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، و السهر على تنفيذها ومتابعتها.
- جمع ومعالجة و تبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.
- إخطار مجلس المحاسبة و السلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، و إصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات و الاجهزة المعنية.
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني و الفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.
- متابعة و تنفيذ و نشر ثقافة الشفافية و الوقاية ومكافحة الفساد.
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحة الفساد.⁸⁸

أهم الملاحظات التي يمكن اجمالها حول صلاحيات السلطة العليا التي جاء بها تعديل الدستوري لسنة 2020، إعطاء السلطة العليا صلاحية وضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، على خلاف الهيئة الوطنية السابقة التي كان دورها يقتصر فقط على اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون مكافحته،⁸⁹ أيضا ما يمكن قوله فيما يخص جمع ومعالجة و تبليغ عن المعلومات ، لم يحدد بوضوح المشرع الدستوري كيفية و الية الحصول على المعلومات ذات العلاقة بمجال اختصاص السلطة العليا، أيضا فيما يخص المساهمة في تدعيم المجتمع المدني لم يحدد المشرع الدستوري نوع المساهمة التي ستقوم بها السلطة و ترك ذلك للتشريع.⁹⁰

أمر جد مهم ما تضمنته الفقرة 06 من المادة 205 وهو ابداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاص السلطة، فكل مشروع قانون أو اقتراح قانون تقدمه الحكومة أو نواب البرلمان على التوالي له صلة بالشفافية و الوقاية من الفساد يتعين مراجعة السلطة العليا فيه، غير أن ما يعترض هذا الطرح كون رأي السلطة العليا حتى و ان اعتمدته الحكومة في مشروعها يبقى للبرلمان سلطة تعديل المبادرة التشريعية اثناء دراستها ومناقشتها في اطار سيادة البرلمان على العملية التشريعية.⁹¹

88 المادة 205 من التعديل الدستوري 2020

89 . أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث ، جامعة الجلفة، المجلد 6 ، العدد 01،

الجزائر، 2021، ص 701

90 عكو فاطمة الزهرة، فعالية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 08-22، مجلة القانون العام الجزائري و المقارن، جامعة جيلالي

اليابس سيدي بلعباس، المجلد 8، العدد 02، الجزائر، 2022 ص 501،500

91 . أحسن غربي، مرجع سابق، ص 703

الفرع الثاني : صلاحيات السلطة العليا ضمن نصوص القانون 08-22

- اتت نصوص القانون 08-22 المتضمن تنظيم السلطة العليا، بنصوص جديدة محددة لصلاحيات ومهام السلطة العليا منها ما جاء مجملًا كما هو الحال بنسبة لنص المادة 04 من القانون ومنها ما جاء مفصل على مواد مختلفة من القانون وهو الأمر الذي سنحاول استعراضه.
- جمع ومركزه و استغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية و أي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد و كشفها.
 - التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته و التدابير الإدارية و فعاليتها في مجال الشفافية و الوقاية من الفساد مكافحته، و اقتراح الآليات المناسبة لتحسينها.
 - تلقي التصريحات بالامتلاكات و ضمان معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع الساري المفعول.
 - ضمان التنسيق ومتابعة الأنشطة و الأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها، على أساس التقارير الدورية و المنتظمة المدعمة بالإحصائيات و التحليل و الموجهة إليها من قبل القطاعات و المتدخلين المعنيين.
 - وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته.
 - تعزيز قواعد الشفافية و النزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية و الدينية و الثقافية و الرياضية و في مؤسسات العمومية و الخاصة من خلال إعداد حيز العمل الانظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته.
 - السهر على تطوير التعاون مع الهيئات و المنظمات الإقليمية و الدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.
 - إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير و اجراءات الشفافية و الوقاية مكن الفساد ومكافحته وفقا للأحكام المتضمنة في الاتفاقيات.
 - التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيراتها من الهيئات على المستوى الدولي، ومع الاجهزة و المصالح المعنية بمكافحة الفساد.
 - إعداد تقرير سنوي حول نشاطها ترفعه إلى رئيس الجمهورية و إعلام الرأي العام بمحتواه.⁹²

ما يمكن قوله حول جملة الصلاحيات التي اوردتها المادة 04 من القانون 08-22 و التي يمكن ان نقول انها في مجملها صلاحيات و مهام وقائية، انها لم تختلف كثيرا عما كان في ظل القانون 06-01⁹³ وكذا المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁹⁴، غير أن جديد المادة هو التأكيد على ضرورة اعلام الراي العام بمحتوى التقرير السنوي المرفوع لرئيس لجمهورية، وهو أمر يضمن لما فيه من مواكبة للتشريعات المقارنة⁹⁵. و في ذات الوقت اجراء يجعل عمل السلطة في منأى عن الضبابية و يكسبه مصداقية و شفافية.

92 . المادة 04 من القانون 08-22

93 . المادة 20 من القانون رقم 06-01

94 . المادة 12 من المرسوم الرئاسي 06-413 (وهنا نشي انها مهام كانت من صلاحيات مديرية الوقاية و التحسيس)

95 . المشرع الفرنسي نص على ضرورة نشر هذه السلطة لتقاريرها في الجريدة الرسمية، قاضي كمال النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء

التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد 10، الجزائر، 2018، ص 362

ومما يؤخذ ايضا على ما ورد في الشق الوقائي لمهام السلطة العليا في ظل القانون 22-08، الابقاء على مسألة تلقي التصريحات بالامتلاكات ومعالجتها ومراقبتها للتشريع الساري المفعول أي القانون 06-01⁹⁶ و عليه فان التصاريح بالامتلاكات الخاصة برئيس الجمهورية و أعضاء البرلمان و رئيس المحكمة الدستورية و اعضائها و رئيس الحكومة و اعضائها و رئيس مجلس المحاسبة و محافظ بنك الجزائر و السفراء و القناصل و الولاة تودع لدى رئيس المحكمة العليا ، و يبقى ايداع التصاريح الخاصة برؤساء و اعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة فقط من اختصاص السلطة، وهو ما يعد انتقاص و إضعاف لدور السلطة في ميدان مكافحة الفساد إذا ما اعتبرناها سلطة دستورية عليا مكلفة بمكافحة الفساد.⁹⁷

جدير بذكر ايضا ما ورد المادة 05 من القانون 22-08 على ان السلطة تتولى التحريات الإدارية و المالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي⁹⁸ و تتولى تبليغ السلطات المختصة مباشرة، و هو الاختصاص الذي كان سابقا يتم بالاستعانة بنيابة العامة، وكانت الهيئة الوطنية لا تستطيع اخطار النيابة العامة⁹⁹ مباشرة عند تمكنها من ملفات فساد بل تحيل الملف لوزير العدل مما كان يعود بسلب في اداء الهيئة.¹⁰⁰ كما انه بات من صلاحيات السلطة العليا ايضا اخطار مجلس المحاسبة إذا ما كنا أمام انتهاك لجودة و فعالية الاجراءات المطبقة داخل الهيئات العمومية. 101

خاتمة :

- سعيانا من خلال هذه الدراسة الوقوف على خصوصية السلطة العليا للشفافية كمؤسسة دستورية رقابية تعنى بمكافحة الفساد ومكافحته، ومدى مواكبة هذه الهيئة لتوجهات الجديدة للدولة في مسعها لمحاربة اشكال الفساد، لنخلص لجملة من النتائج هي كالتالي:
- الفساد ليس بظاهرة محلية بل هو موجود في كل المجتمعات المتقدمة و النامية.
 - محاربة الفساد تقتضي معالجة مسببات الفساد بكل أنواعها.
 - السلطة العليا للشفافية تحت مسمها الجديد، بات لها صلاحيات تحول لها توجيه الاعذارات و الانذارات، بل و حتى رفع الملفات ذات الطابع الجزائي الى النيابة العامة بشكل مباشر و دون المرور على وزير العدل، وهو الامر الذي يعد تجسيد حقيقي لترقيتها ضمن المؤسسات الرقابية في المنظومة الدستورية للدولة.
 - ما يحسب للقانون 22-08 أنه جسد و لو نسبيا استقلالية السلطة خاصة و انها لم تعد توضع لدى رئيس الجمهورية .
 - تنوع تشكيل السلطة العليا اليوم هو دليل آخر على رغبة المشرع التأسيسي ضمان عمل تشاركي بين السلطات في الدولة و ونخب الوطنية بغية تجسيد أهداف السلطة العليا للشفافية.

⁹⁶ انظر المواد 4،5،6 من القانون 06-01

⁹⁷ جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون 22-08، مجلة الدراسات القانونية و الاقتصادية ، المركز الجامعي سي الحواس بريك، المجلد 05، العدد 02، الجزائر، 2022، ص 914

⁹⁸ المادة 05 من القانون 22-08

⁹⁹ اذ تنص المادة 22 من القانون 06-01 على انه عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف لوزير العدل و الذي يخطر النائب العام.

¹⁰⁰ . مليكة هنان، بن عامر بواب، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة غي الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير البيض، العدد 08، الجزائر، 2021، ص 24،

¹⁰¹ المادة 09 من القانون 22-08.

- يتضح جليا ونحن نتفحص القانون 22-08 أنه بات دور السلطة العليا أكثر فعالية مقارنة بتنظيمات سابقة، كان يغلب على ادائها الطابع الاستشاري و فقط.

بالمقابل خلصنا لجملة من التوصيات :

- ضرورة معالجة مسببات الفساد.
- توسيع صلاحيات السلطة العليا للشفافية في تلقي التصريح بالامتلاكات ومراقبتها لتشمل الفئة المشار إليها في نص المادة 06 من القانون 06-01، وننوه إلى ضرورة تحيين نصوص هذا القانون ليكون متماشيا و أهداف السلطة العليا.
- رغم كل ما تم العمل عليه لضمان استقلالية السلطة العليا إلا أنه مزال الأمر نسبي و خاصة فيما يخص التعيين و رفع التقارير لرئيس الجمهورية، الأمر الذي يدعو الى مزيد من الضمانات الاستقلالية لضمان اداء شفاف و فعال للسلطة.
- اقتراح رقمنة اجراء التصريح بالامتلاكات لتعزيز الشفافية و حتى يتسنى للسلطة مراقبة مدى صحة المعلومات الواردة بتصاريح و هذا بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- لمزيد من الفعالية لابد من إعطاء السلطة العليا صلاحيات تطبيق عقوبات ادارية تتناسب مع طبيعة اختصاصها ومهامها في مجال الرقابة على الفعالية و نجاعة اداء المؤسسات العمومية.

قائمة المراجع:

1.المعاجم

- المعجم الوسيط مراجعة ابراهيم أنيس و آخرون، مجمع اللغة العربية ، الجزء الثاني، 1973.
- ابن منظور لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، بيروت، دار لسان العرب، د ت .
- الراغب الأصفاني، المفردات غي غريب القرآن ، لبنان، دار المعرفة، 2001 .

2.الكتب

- أحمد أبودية، الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، مشورات الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، الطبعة الأولى، القدس، 2004.
- بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد في الدول العربية و التشريع المقارن مقارنة بالشرعية الاسلامية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي ، 2009 .
- عبد الله أحمد المصري، الفساد الاداري نحو نظرية اجتماعية في علم الاجتماع الانحراف و الجريمة (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية ، مصر، 2011 .
- شتار السيد علي ، الفساد الاداري و مجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الاسكندرية، مصر 2003 .
- عبد الرحمان ابراهيم الضحيان، الاصلاح الاداري: المنظور الاسلامي و المعاصر، دار العلم للطباعة و النشر، جدة، السعودية ، 1991 .
- الشيخلي عبد القادر، أخلاقيات الوظيفة العامة، مكتبة مجدلوي عمان، 1999 .
- حمزة حسن خضر الطائي، الفساد الاداري في الوظيفة العامة، مركز الاكاديمي ، عمان ، الاردن ، 2014 .

3.الرسائل العلمية

- خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري : أنماطه وأساليبه وسبل مكافحته " نحو بناء نموذج تنظيمي " أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، 2007.
- حاحة عبد الغني، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/2012.
- نجيب طاهر عبده الحاج محمد المخلافي، دور الجهاز المركزي اليمني للمراقبة والمحاسبة في كشف الفساد المالي والإداري "دراسة تطبيقية"، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، قسم المحاسبة، جامعة دمشق، سورية، 2013.
- بن عودة حورية، الفساد و آليات مكافحته في اطار الاتفاقيات الدولية و القانون الجزائري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس الجزائر - 2016/2015.
- حميد زرقاوي، الآليات القانونية لمكافحة جرائم الصفقات العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة بوبكر بالقايد تلمسان ، 2019.
- عبد الكريم بن سعد ابراهيم الخثران، واقع الاجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003 .
- بشار محيسن حسن الامارة، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين ، جمهورية العراق، 2012 .
- عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الاداري في الوظائف العمومية في الدولة، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011 .

4.المجلات العلمية

- فراس مسلم أبو قاعود، الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته من منظور الفكر الإسلامي، مجلة كلية بغداد الاقتصادية الجامعة، العدد السادس والثلاثون، 2013.
- باسم الزبيدي، مفهوم الفساد السياسي: إعادة النظر في المفهوم معهد مواطن الديمقراطية وحقوق الإنسان، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2021.
- إثار عبود كاظم الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادي والاجتماعي في بلدان مختارة، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، جمهورية العراق، 2009.
- عبد الطيف فاصلة، مكافحة الفساد، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مخبر القانون، المجتمع والسلطة ، كلية الحقوق، جامعة السانية، وهران، الجزائر، العدد الثالث، 2014.
- أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 6، العدد 1، 2021.

- قاسم علوان سعيد، سهاد عادل أحمد، الفساد الاداري و المالي: المفهوم - الأسباب - الآثار - وسائل مكافحة، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، المجلد 6، العدد 18، كانون الثاني 2014.
- هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الفساد الاقتصادي و أثره على التنمية في الدول النامية و آليات مكافحته من منظور الاقتصاد الاسلامي و الوضعي، مجلة كلية الشريعة و القانون، المجلد الثلاثون، العدد الثاني، طنطا، مصر ، 2015 .
- بن مشري عبد الحليم، فرحاتي عمر، الفساد الاداري: مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر - العدد الخامس ، 2009 .
- نواف سالم كنعان، الفساد الاداري المالي، اسبابه آثاره وسائل مكافحته، مجلة الشريعة و القانون جامعة الامارات العدد 33، جانفي 2008 .
- أمال بن بريح - جبار رقية ، الفساد الاقتصادي و آليات مكافحته ، مجلة الدراسات القانونية ، جامعة يحي فارس ، المدينة، الجزائر ، المجلد 07 ، العدد 1 ، 2021 .
- بشاير غنام الديكان، منهجية مكافحة الفساد في التشريع و القضاء الكويتي: ماهيته- أنواعه- اسبابه - صور منهجية ديوان الخدمة المدنية في مكافحته، مجلة روح القانون، العدد 92 ، أكتوبر 2020 .
- سكران فوزية، التدابير القانونية و الادارية لمكافحة ظاهرة الفساد الاداري - دراسة حالة مصر - مجلة دفاتر السياسية و القانون ، العدد 17 ن جوان 2017 .
- عبد الله حسين محمد الأهدل، الفساد السياسي " نظرة تحليلية"، مجلة الجامعة الوطنية ، العدد 9 ، سبتمبر 2019.
- ليلي علي أحمد الشهري، الفساد، مكافحته و الوقاية منه (رؤية شرعية) ، مجلة حوليات كلية الدراسات الاسلامية و العربية للبنات، المجلد 8، العدد 33، الاسكندرية ، مصر.
- نعمت محمد صفوت ، دور قواعد القانون الدولي في مكافحة الفساد، المجلة القانونية، المجلد 7 العدد 1، 31 مايو 2020 .
- بن عبيد سهام، خصوصية دور السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته في محاربه من منظور القانون 08-22، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، المجلد 11 العدد 01، 2023.
- حواس كعبوش، الفساد قراءة نظرية في المفهوم و الأبعاد، مجلة مدارات سياسية ، المجلد 1 ، العدد 1، جوان 2017 .
- فاطمة عثمان، نبيل بروماني، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية للفساد ومكافحته: بين الرؤية الدستورية و الواقع، مجلة التراث جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 26، المجلد الثاني الجزائر، 2017.
- سلسبيل زعموش، الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، العدد الرابع، الجزائر، 2017 .
- هلتالي أحمد، قانون انشاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته 08-22 - أي تغيير و أي جدوى - ، مجلة البحوث و الدراسات القانونية، المجلد 8، العدد 01، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة المسيلة، 2023.
- منى مالع، بن بوعبد الله، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، قراءة في القانون 08-22، مجلة الفكر القانوني و السياسي، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق هراس، المجلد 6 العدد 02، الجزائر ، 2022 .

- زوايمية رشيد، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر العدد 01، 2008 .
- أسمهان عون، يحي مجيدي، تقييم واقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، المجلة الدولية للبحوث القانونية و السياسية، جامعة الوادي، المجلد 03، العدد 03، الجزائر 2019.
- عكو فاطمة الزهرة، فعالية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 22-08، مجلة القانون العام الجزائري و المقارن، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، المجلد 8، العدد 02، الجزائر، 2022.
- قاضي كمال النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية ، جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد 10، الجزائر ، 2018.
- جمال قرناش، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون 22—08، مجلة الدراسات القانونية و الاقتصادية ، المركز الجامعي سي الحواس بركة، المجلد 05، العدد 02، الجزائر ، 2022 .
- مليكة هنان، بن عامر بواب، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة غي الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير البيض، العدد 08، الجزائر، 2021.
- أكسوم عيلا رشيدة، عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة الفساد و الحد منه في القانون الجزائري، المجلة التقديرية للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تيزي وزو ، المجلد 16، العدد 4، الجزائر، 2021.

5. المؤتمرات العلمية

- الدباغ و عمر زيدان، دور نظم الرقابة الداخلية في الحد من الفساد الاداري، بحث مقدم الى المؤتمر العربي الثالث في الادارة، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، بيروت ، 2002 .

6. النصوص القانونية

- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج. ر. ع 14، لسنة 2006، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26/08/2010، ج. ر. ع 10 لسنة 2010، والمعدل والمتمم بموجب القانون 11-15 المؤرخ في 02/08/2011، ج. ر. ع 44 لسنة 2011.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر. ع 14 بتاريخ 07/03/2017.
- مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج. ر. ع 80 بتاريخ 30/12/2020.
- القانون رقم 92-682 المؤرخ في 22 جويلية 1992 و المتضمن قانون العقوبات الفرنسي، المعدل و المتمم بالقانون رقم 22-401 المؤرخ في 21 مارس 2022.

7. الإتفاقيات و التقارير الدولية

- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

- تقرير صادر عن البنك الدولي، (التنمية في العالم - الدولة في العالم المتغير) ، 1998.
8. المراجع الأجنبية

- Sam Vakini : Crime and Corruption, 1st , edition, Lidija Rahge Lovska, 2003.
- Telman R., Emergence of Black Market Bureaucracy, administration development of Corruption in New States, Public Administration Review, Sep. ١٩٦٨.
- UNDP, Corruption and Development : A Premier, United Nations Development Programme, United Nations 2008 .

9. المواقع الإلكترونية

www.nazaha.gov.kw -