

**دور البرلمانات في مكافحة الفساد
واقع وتجارب من العالم العربي**

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

عين الرمانة، ساحة بنك الريف، سنتر بعقليني، الطابق الرابع

ص.ب: ٥٠٥٥٢

عين الرمانة، بعدا، لبنان

تلفون: ١ ٢٩٣٠٤٥ (+ ٩٦١)

تلفاكس: ١ ٢٨٢٢٣٨ (+ ٩٦١)

www.arpacnetwork.org

info@arpacnetwork.org

الطبعة الأولى ٢٠٠٥

© منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

حقوق النشر محفوظة

ISBN:9953-458-22-7

طبع : Print shop

تنفيذ: Khalil jaber

تصميم الغلاف : pidesignhouse

إن المواقف المتخذة في هذا الكتاب لا تعكس بالضرورة

آراء البنك الدولي أو السفارة البريطانية في بيروت أو

Transparency International - TI أو UNDP/POGAR

المحتويات

- توطئة د. خليل جبارة ٧
- تقديم د. ناصر جاسم الصانع ٩
- تصدير: دور البرلمانات في مساءلة الحكومة ومكافحة الفساد ١٧
أ. جون ويليامز
- الفصل التمهيدي: أ. غسان مخير ٣١
- الفصل الاول: دور المجالس العربية في محاربة الفساد ٣٥
د. علي الصاوي
- الفصل الثاني: تقرير حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ١٤٧
أ. بيار كنعان
- الفصل الثالث: تقرير حول مؤتمر تأسيس الفرع العربي للمنظمة ١٧٣
العالمية للبرلمانيين ضد الفساد د. أحمد الصاوي

توطئة

د. خليل جبارة(*)

أردنا في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين لمكافحة الفساد) من خلال اصدار هذا الكتاب، تجميع المقالات والمدخلات التي كتبت وألقيت في الندوة التأسيسية للمنظمة، نظراً لأهميتها ولقيمتها، وجعلها مرجعا لكل المعنيين في مكافحة الفساد، وتسليط الضوء على الدور الأساسي الذي يمكن للبرلمانيين لعبه في هذا المجال مع استعراض لبعض التجارب التشريعية العربية في مكافحة الفساد وتقرير عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وعن المؤتمر التأسيسي لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

تأسست منظمنا كردة فعل على الواقع الأليم الذي سببه تفشي ظاهرة الفساد في عالمنا العربي ونتيجة جهود قام بها

(*) المدير التنفيذي لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

برلمانيون عرب يعون للدور الأساسي الذي عليهم القيام به ويؤمنون بضرورة السيطرة على ظاهرة الفساد. إذ أن دور البرلمانيين أساسي على الصعيد التشريعي من جهة من خلال سن القوانين التي توجد الأطر والمؤسسات والآليات لمكافحة الفساد وتطوير الإدارة العامة والقضاء ودفع الحكومات للمشاركة في التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعلى الصعيد الرقابي من جهة ثانية، من خلال تفعيل آليات المساءلة والمحاسبة في البرلمانات العربية.

نتمنى أن تكون هذه المبادرة واحدة من سلسلة مبادرات ستقوم بها منظماتنا للمساهمة في نشر ثقافة محاربة الفساد وفي الاضاءة على المهام الأساسية التي يجب أن يضطلع بها البرلمانيون العرب.

نود في هذه المناسبة أن نشكر كل من ساهم بإنجاح المؤتمر التأسيسي لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد)، وتخص ARPAC بشكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالأخص برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، كما نشكر وزارة الخارجية البريطانية بشخص سفارتها في بيروت، ومنظمة الشفافية الدولية.

كما نود أن نشكر البنك الدولي، لدعمه المالي لهذا الكتاب، ولمساهمته في مشروع أكلة الى الواقع العربي كتاب دليل البرلمانيين لمكافحة الفساد.

تقديم

د. ناصر جاسم الصانع (*)

ما نحن بصدده يرجع بذاكرتي إلى قرابة ثلاث سنوات مضت حينما خاطبني السيد جون وليامز برسالة إلكترونية عارضاً عليّ المشاركة في تأسيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، تلك الرسالة التي تبعثها جهود قادها السيد جون وليامز وبدعم من البرلمان الكندي والحكومة الكندية لاستضافة حدث هام في أكتوبر ٢٠٠٢ وبحضور قرابة ١٨٠ برلمانياً يمثلون ٨٠ دولة لإشهار المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد لتسجيل أول ولادة منظمة تجمع البرلمانيين في مواجهة أكبر خط يتهدد التنمية والاستقرار في العالم ألا وهو غول الفساد الشرس، ذلك الغول الذي يلتهم قهراً وزوراً وبهتاناً موارد الشعوب ويتسبب في معظم

(*) عضو مجلس الأمة الكويتي ورئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد
ونائب رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد.

أمراض العصر التي نواجهها.

نشأت تلك المنظمة وفق دستور يشكل إنطلاقة مؤسسة جديدة تعزز من أدوار جادة لمنظمات زميلة على رأسها بالطبع منظمة الشفافية العالمية التي اشتهرت بإصدار مؤشر الفساد الحالي في دول العالم.

لقد باشر اخوانكم البرلمانيون من أعضاء هذه المنظمة بإنشاء الفروع الإقليمية في شتى دول العالم حتى بلغت قرابة التسعة فروع وأن الأوان للبرلمانيين العرب أن ينضموا إلى زملائهم في إنشاء فرعهم وتفعيل دورهم في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية.

وقد كُلفت في الربع الثاني من عام ٢٠٠٤م للقيام بالتنسيق لإنشاء هذا الفرع العربي فقامت وبالتعاون مع المركز الرئيسي للمنظمة في أوتوا لعقد المؤتمر التأسيسي للفرع العربي.

ولا شك أن إجراءات التحضير لم تكن هينة ولربما على رأسها توفير الموارد المالية اللازمة والتي وافق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشكوراً على الاضطلاع بمعظمها، وإن كانت قد قررت متأخرة جداً. الأمر الذي تسبب لربما في تأخر بعض الخطوات التحضيرية الهامة كان من بينها اختيار مكان انعقاد المؤتمر وفريق التحضير والذي يفترض تواجد خبرة لديه في التعامل مع قضايا مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية.

وسعدت عندما تفاعل معي الأخوة الأفاضل في الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد - على رأسهم الأخ الكبير

المحامي محمد مطر ومجلس الإدارة وذراعه الأيمن الناشط شارل عدوان وفريقه الجاد ولا شك فإن اختيار بيروت كمكان ميسر لانعقاد المؤتمر لم يكن هيناً لولا جهود الأخ الزميل غسان مخبير عضو مجلس النواب اللبناني وزملائه ولولا تفهم رئيس مجلس النواب دولة الرئيس نبيه بري لدور هذا الفرع وخصوصية مهمته التي لم تشمل البرلمانات كمؤسسات في مرحلته الأولى بل ركزت على البرلمانيين مباشرة كما هي سياسة المنظمة .

وقد قمنا بداية بمخاطبة الأعضاء المؤسسين العرب الذين حضروا الاجتماع التأسيسي للمنظمة العالمية ووجهت منا دعوة لرؤساء البرلمانات العربية مصحوبة برسالة من رئيس المنظمة طلبنا فيها مشاركة الرؤساء أو من يرشحون لذلك وقد استجاب عدد منهم مشكورين، كما وجهنا الدعوة لعدد من البرلمانيين وتلك بلا شك كانت مهمة صعبة، فلا شك أن العديد من البرلمانيين العرب يستشعرون أهمية هذا العمل ولكننا اجتهدنا في الاختيار بمعاونة عدد من المنظمات النشطة في هذا المجال من فروع منظمة الشفافية العالمية .

ونحن ندرك بل ونجزم بأن سيقابلنا عتب من عدد من الأخوة والأخوات من البرلمانيين العرب بسبب عدم دعوتهم ولكن محدودية الموارد بلا شك دعتنا لهذا الاجتهاد، فإن قصرنا فلعلنا نؤجر وإن أصبنا فلعلنا نؤجر مرتين . أملين إفساح الفرصة لمشاركة عدد أكبر في الفعاليات القادمة بإذن الله وعليه فلا ندعي أبداً بأن المجتمعين اليوم يمثلون أفضل نخبة من البرلمانيين العرب العازمين على مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية

ولكنهم حتماً نخبة من مباركة ولهم الفضل بعد الله عز وجل في زرع أول غرس إقليمي برلماني لهذه الغاية النبيلة، فشكراً لهم جميعاً ونعم الغرس لنعم الثمر.

ولو استعرضنا أوضاع المنطقة فإننا سنجد شيخ البطالة يهدد استقرار دولنا وعدد الفرص الوظيفية المطلوب استحداثها لمواجهة الأعداد المتزايدة من خريجي المؤسسات التعليمية يفوق كل تصور، بل إننا لو قدر لنا في السنوات العشر القادمة أن نوفر فرص استثمارية جيدة تستقطب (ولو جداً) كل رؤوس الأموال العربية المهاجرة لإنشاء مشاريع جديدة فلن يكفي ذلك بالضرورة لاستيعاب تلك الأعداد.

ويشير تقرير البنك الدولي عن التنمية في المنطقة لعام ٢٠٠٤م بأننا أكثر مناطق العالم إنفاقاً على التسليح نسبة إلى مواردنا الوطنية كما يشير إلى الهوة الكبيرة من المساءلة العامة في إدارة الحكم مقارنة بمعدلها لبقية مناطق العالم، ليس ذلك فحسب ولكن المراتب التي احتلتها معظم الدول العربية في مؤشر الفساد المدرك الذي تصدره المنظمة العالمية للشفافية هي مراتب متدنية بل إنها تتزايد في التدني وفق مؤشر عام ٢٠٠٤م.

أما مؤشرات التنافسية الاقتصادية فلا شك أن منطقتنا تعاني بشكل كبير من قدرتها على بناء التنافسية رغم وجود ملامح مشجعة على تنافسياتها الكامنة.

ولا داعي للحديث عن قدرة دولنا على استقطاب الاستثمارات الأجنبية فهي حتماً في مؤخرة ترتيب مناطق العالم وليس جديد القول بأن الاقتصاد العربي بكامله قد لا يعادل في جمعه اقتصاد

دولة أوروبية واحدة كهولندا أو إسبانيا وهكذا.

وماذا بعد؟

أظن أنه لا سبيل لنا سوى إدراك مخرج رئيسي في دولنا يتمثل في إدارة حكم أفضل من أجل التنمية في منطقتنا، ولا سبيل للإدارة الجيدة بوجود أخطبوط الفساد الذي يهدر مواردنا ويسلب شعوبنا فرصتها في التنمية والازدهار وإعادة موقعنا إلى حيث نستحق ولا يهملنا كثيراً شعارات الإصلاح من الخارج أو حتى من الداخل فالمهم هو أن ندرك نحن أولوياتنا الحقيقية ونباشر فعلاً في تبنيها بلا تواني.

إننا اجتمعنا في بيروت كي نفعل جهودنا البرلمانية متخذين من دور البرلمان في دولنا كمؤسسة قادرة على تعزيز الشفافية ودعم المساءلة ومواجهة الفساد بكل صوره وقد اقترحنا أجندة أولية تفعل دورنا وتتكامل مع كل جهود مخلصه في أوطاننا على النحو التالي: -

أولاً: استكمال إجراءات إنشاء فرعنا العربي والدعوة إلى مؤتمر برلماني قادم موسع لأكبر عدد ممكن من زملائنا المتحمسين والراغبين وذوي الخبرة الواسعة في هذا المجال.

ثانياً: تعهد كل منا بالسعي لإنشاء فرع وطني لهذه المنظمة في بلده يستوعب خصوصيتها وينفتح على تجارب ناجحة تختصر الطريق.

ثالثاً: حث برلماننا وحكوماتنا للمشاركة في التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

رابعاً: مباشرة عقد التحالفات على المستوى الوطني ما بين البرلمانيين الراغبين والقادرين على مكافحة الفساد من جهة ومؤسسات المجتمع المدني المهمة بهذا الشأن والأجهزة الرقابية كدواوين المحاسبة والرقابة والقضاء والأكاديميين ووسائل الإعلام والمثقفين لتشكيل قاعدة واعية تتفق على مفاهيم محددة لمكافحة الفساد.

خامساً: حث الحكومات على تبني استراتيجية واضحة ومكتوبة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية.

سادساً: المباشرة بإنشاء موقع إلكتروني لفرع المنظمة يشكل قناة اتصال ميسرة لنشر التشريعات المجربة في مختلف أقطارنا والتواصل مع زملائنا البرلمانيين وجميع الأفراد والمؤسسات المعنية ونشر المبادرات الناجحة.

سابعاً: تبني عقد ورش عمل وطنية لمناقشة استراتيجيات وأدوات مكافحة الفساد والاستفادة من المختصين في كيفية التعامل مع المشاكل المحلية.

وعليه فقد تبدو هذه الأجندة طموحة، ولكن من يدرك حجم المشكلة لا يملك سوى تغيير وتيرة عمله، فالإطفائي حين يواجه حريقاً قد يفكر قليلاً في كيفية مكافحته لكن لن يتوانى عن خوض غماره لينقذ ما يمكن إنقاذه، وبنظري فإن من لا يدرك حجم كارثة الفساد فالأحرى به ألا يكون إطفائياً.

لا ندعي معرفة الحقيقة الصراح ولسنا حتماً أحرص الناس على مكافحة الفساد فهناك بالطبع من هم أفضل بل وأقدر منا،

ولكن إذا اخترنا أن نكون برلمانيين فالبرلمان ليس مبنى جامداً ولا
نصوصاً معطلة إنه القلب النابض لإدارة الدولة والعين الساهرة
للشعب على أداء حكومته .

عزيمتنا حتماً أقوى من عزيمة جميع الفاسدين ويكفينا قوله
تعالى : ﴿والله لا يحب الفساد﴾ فمن يواجه الفساد بجذّ فهذا مع
الله ، جعلنا الله وإياكم ممن يرضى عنهم ووقفنا جميعاً لعقد النية
الصادقة والعزيمة العالية والعمل المتواصل حتى تتلاشى رقعة
الفساد .

تصدير

دور البرلمانات في مساءلة الحكومة ومكافحة الفساد

أ. جون ويليامز(*)

من السهل أن نلاحظ أن الحكومات الديمقراطية حققت إنجازات قياسية لجهة إرساء السلام والازدهار مقارنة بالأنظمة الديكتاتورية والدول التي تخضع لحكم الحزب الواحد في سائر أنحاء العالم. ولا بد في هذا السياق من طرح السؤال التالي: لم هذا الاختلاف؟ تكمن الإجابة في الواقع في أن أداء الحكومة يخضع للمساءلة من قبل البرلمان بصورة يومية وليس في موعد الانتخابات فحسب. فما هي بالتالي آلية عمل هذه المساءلة؟ كيف لنا أن نفهمها ونحسنها على نحو يسمح لنا بتوقع الأداء «الأفضل» من حكومتنا؟

(*) رئيس المنظمة العالمية لبرلمانيين ضد الفساد.

لا بد لنا بدايةً من استعراض التاريخ وإلقاء نظرة سريعة على تطور الدول الديمقراطية الحديثة. والواقع أننا سنكتشف في كل حالة قيام برلمان سلك درب التطور ليتبين لنا أن جذوره ضاربة في عمق النظام البرلماني البريطاني. وإذا ما استثنينا الحكومات المدنية التي قامت في العصور الرومانية والإغريقية الكلاسيكية، يمكننا اعتبار الوثيقة العظمى التي جرى توقيعها في إنكلترا في العام ١٢١٥ مستهل الديمقراطية في العالم الحديث. فبموجب التوقيع على الوثيقة العظمى، توافق الملك جون مع أرستقراطيي البلاد على ألا يتم فرض أي ضرائب قبل الحصول على موافقتهم. وكانت هذه الخطوة بداية الحد من صلاحيات الملك والإجراءات التي من شأنه اتخاذها بشكل أحادي. ومن هنا أيضاً نشأ وتطور مفهوم مفاده أن الحكومة لا تعلق بأي حال من الأحوال على القانون.

وبعد مرور قرن أو نحوه، نشط المواطنون العاديون للمطالبة بحقوقهم في أن تتم استشارتهم قبل السير بهم إلى جبهات القتال الأمامية دفاعاً عن أراضي الملك والمخاطرة بالتالي بأرواحهم من أجل المملكة. وإذ ذاك، طلب إلى الملك مجدداً أن يتنازل عن المزيد من امتيازات حكمه الفاشستي وأن يستحصل على موافقة شعبه قبل إطلاق أية سياسة أو حملة جديدة. فشكلت هذه البدايات الأولية المنشأ الذي تطورت منه البرلمانات القائمة على مجلسين تشريعيين كما هي معروفة اليوم بالنسبة إلينا. وظل البرلمان في إنكلترا يتطور كمؤسسة للمناظرة تسمح بحل الخلافات في وجهات النظر، إن لم يكن ودياً، فأقله من دون

إراقة دماء . كذلك جرى تطوير مفهوم الانتخابات لكي يتسنى للمجتمع اختيار ممثليه في البرلمان، وتم تشكيل البرلمان ليكون مؤسسة تُخضع الملك لرقابتها. وإذ ذاك، تطورت الديمقراطية، فبات الشعب يراقب ممثليه من خلال الانتخابات فيما يراقب الممثلون بدورهم أداء الحكومة .

في موازاة هذا المسار، تبلورت قواعد عدة لضمان الخوض في النقاش وفقاً لأسس نظامية. فتعززت مكانة الإعلام واستقلاليتة، وتحسن المستوى العلمي للمجتمع، وانخرط عدد أكبر من المواطنين في الجدل السياسي الذي كان سائداً آنذاك . وكان يفترض بالبرلمانيين أن يقيسوا الرأي العام في سياق مناقشتهم لشؤون البلاد تحت قبة البرلمان . كذلك تطورت الأحزاب السياسية التي تمثل تيارات فكرية مختلفة، وبمرور الوقت، بات مفهوم الحكومة التي تملك الأكثرية النيابية في البرلمان هو المعيار السائد. وجدير بالذكر أن هذه التطورات تحققت فيما راحت الحكومة تخضع لمزيد من المساءلة من قبل الشعب عن طريق البرلمان .

إنما على غرار أي مسعى بشري، يتسلل الفساد مع مرور الوقت إلى المثل العليا. فقد ضاعت السلطة التي انتقلت من الملك إلى الشعب لثمارس من قبل ممثليه المنتخبين رسمياً عندما أصبح هؤلاء يميلون أكثر فأكثر إلى دعم الحكومة الموجودة التي بدت قادرة على السيطرة على آمال البرلمانيين وطموحاتهم ومهامهم الوظيفية .

الواقع أننا اليوم نواجه خطر خسارة السلطة التي يُفترض أن

يُمسك بها الشعب بسبب ما تتعرض له العمليّة الديمقراطية من اغتصاب على يد حكومات تتحكم في عالمنا الحديث هذا بالموارد من أجل تطويع الرأي العام وجمع الأموال اللازمة للفوز في الانتخابات والتحكم بما تنشره وسائل الإعلام. في المقابل، تتعامل هذه الحكومات مع البرلمان على أساس أنه حجرة عثرة ثانوية تعيق تنفيذ جداول أعمالها.

فأين وقع الخطأ؟ أعتقد أن منشأ الخطأ هو المساءلة، أو الافتقار إليها في ما يتعلق بالحكومة وفشل البرلمان في ممارسة دوره الفعلي كمؤسسة تراقب أداء الحكومة في بيئة ديمقراطية.

أعرّف المساءلة على أنها مجموعة من المحفزات تخرج على السيطرة وتحمل الفرد على التفكير والتصرف وفقاً لطريقة معينة. والواقع أن المساءلة لا تتوافر ما لم تقع هذه المحفزات خارج نطاق سيطرة الشخص أو المؤسسة التي تخضع للمساءلة.

تُسجّل المساءلة في القطاع الخاص حيث يفترض بشركة الأعمال أن تهتم على الدوام بمنافسيها وبالتشريع الحكومي، فلا يمكن لأي شركة أن تسيطر على منافسيها طالما أن الشركات كافة تناضل لبناء حصتها في السوق. والواقع أن النجاح في عالم الأعمال يركز إلى ثلاثة عناصر بسيطة إنما أساسية هي (١) أفضل خدمة و(٢) أفضل الأسعار و(٣) أفضل قيمة مالية. لكن الشركة تدرك أن نجاحها يفرض عليها التصدي لمنافسيها من خلال الخدمة الفضلى والأسعار الفضلى والقيمة المالية الفضلى. وبالتالي، فإن المساءلة كما هي معرّفة أعلاه تنجح هنا لأن لا شركة تستطيع التحكم بمنافسيها، كما أن التحدي يستمر من

خلال الانخراط في النضال من أجل استقطاب الزبائن، دائماً عن طريق الخدمة الفضلى والأسعار الفضلى والقيمة المالية الفضلى .
وجدير بالذكر أننا نجحنا من خلال تطوير قطاع خاص تنافسي في استحداث بيئة ابتكارية ومحفزات لابتكار منتجات جديدة وإعادة هندسة مسار التصنيع والتوزيع ، مما يجعل القطاع الخاص أكثر إنتاجية وفاعلية، ويخدم بالتالي المستهلك بصورة أفضل . كذلك استحدثنا قوانين للإفلاس تخولنا إخراج الشركات العاجزة عن المنافسة من السوق بصورة نظامية . أضف إلى ذلك أننا نجحنا على مر السنوات في بناء مجتمع بالغ التعقيد والتمازج يركز في جوانبه كافة إلى مفهوم المساءلة، وكان المستفيد من ذلك كله هو المستهلك . ولا بد من الإقرار بأن القطاع الخاص التنافسي، الذي يجاهد للتغلب على منافسيه الذين يعجز عن التحكم بهم من خلال الابتكار والفاعلية والإنتاجية، قد وفر للعالم المتطور ثروات تفوق التصوّر .

أما المحفز الآخر الذي يفترض بالشركة أن تستجيب له باعتباره يقع خارج نطاق سيطرتها أو ينبغي أن يقع خارج نطاق سيطرتها، فيتمثل بالتشريع الحكومي الذي يشمل قوانين السلامة للسيارات والقواعد الصحية للمطاعم وقوانين البناء للمباني وقوانين العمل للعمال وطائفة من القواعد والقوانين الأخرى التي توفر مجال تحرك متكافئ للشركات يسمح لها بتطوير منتجاتها وخدماتها وتسويقها لدى زبائنها . واستناداً إلى هذه القواعد والقوانين، يمكن للمستهلك أيضاً أن يعتمد على جودة المنتج أو الخدمة وعلى واقع أنها وفقاً للحد الأقصى من ضمانتنا لن تسبب

أي أذى للمستهلك .

يمكننا أن نلاحظ بوضوح أن المنافسة والتشريع الحكومي اللذين يقعان خارج نطاق سيطرة الشركات الفردية يحملانها على تجنيد أفضل إمكاناتها في مجال عملها . كما نلاحظ أنّ الفساد يتسلل إلى النظام متى انهار الأخير .

لعل قضية أنرون أبلغ مثال على هذا الواقع . فالمدقق المستقل آرثر أندرسون الذي كان يفترض به أن يؤدي دور المحفز الخارج عن نطاق سيطرة الشركة والرادع لعدد من الممارسات في مجال المحاسبة، تواطأ في العمليّة وتبنى سياسات الشركة المحاسبية . ولم يعد آرثر أندرسون المحفز الخارج عن نطاق سيطرة أنرون باعتباره مدققاً مستقلاً، بل تحول إلى مشارك طوعي في اتخاذ القرارات المحاسبية في الشركة . فقد نشأت علاقة وثيقة بين أنرون والمدقق لديه، في حين كان يفترض به أن يبقى على مسافة منها باعتباره مقيماً مستقلاً لا يخضع لسيطرتها . واليوم باتت الشركة، كما المدقق أندرسون، جزءاً من الماضي فطويت الصفحة واستخلصت العبر . وعندما تخفق مؤسسة تضطلع بمسئولية المراقبة المستقلة في أداء واجبها، تعم الفوضى ويسود الفساد .

لعلنا استخلصنا بعض العبر من قضية أنرون وازدنا صرامة لجهة تطبيق القوانين في القطاع الخاص، لكن البرلمانين لم ينظروا إلى أنفسهم ولم يدركوا أنهم باعتبارهم مراقبين مستقلين لأداء الحكومة يخسرون استقلاليتهم ويتورطون في علاقة وثيقة مع الحكومات التي يفترض بهم مراقبتها . ومن الضروري بالنسبة

إلينا اليوم أن نعتد مفاهيم المساءلة التي طبقناها بقوة متجددة على القطاع الخاص وأن نعد إلى تطبيقها على الحكومة، سيّما وأنه سيثبت مع مرور الوقت أن العلاقة الوثيقة التي تطورت بين الحكومات والبرلمانات تضر بمجتمعاتنا. والواقع أن الفساد قد تغلغل إلى حكوماتنا وسيستمر في ابتلاعها ما لم يُرسي برلمان مستقل المساءلة فعلياً من أجل ضمان ممارسة المساءلة والمراقبة بالشكل الملائم.

كلنا مطلع على الهرم المؤسسي القياسي الذي يحتل موقع القمة فيه رئيس مجلس الإدارة أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس البلاد. لكن من يسائل هؤلاء الأشخاص الذين يحتلون أعلى الهرم؟ الواقع أننا قلما نعي أن الديمقراطية تشتمل على هرم معكوس يعلو الهرم المؤسسي القياسي ويتسع ليشمل البرلمان الذي يتمثل دوره الرئيس بإخضاع الحكومة للمساءلة. ونجد فوق البرلمان، أي عند النقطة الأكثر اتساعاً من المثلث المعكوس، القاعدة الشعبية التي ينبغي أن تُخضع أداء البرلمان للمساءلة من خلال الانتخابات الحرة والعادلة. أما إجراء انتخابات حرة وعادلة، فيفترض بالطبع إطلاع العامة على العملية السياسية بصورة ملائمة، الأمر الذي يمكن تحقيقه عن طريق توفير إمكانية الاطلاع على المعلومات وضمان حرية الإعلام واستقلالته.

لكن البرلمان لم يعد يشكل اليوم بالنسبة إلى العديد من البرلمانيين سلطة تعلق سلطة رئيس الوزراء وإنما أداة الغاية من وجودها تحقيق إرادته. وإذا ما عمدنا إلى تفكيك مسؤوليات المراقبة التي يضطلع بها البرلمان، نجد أنها تندرج عموماً في

أربعة مجالات أساسية. لكننا قد نبحت في الوقت الحالي في مدى فاعلية هذه المراقبة.

١) يصادق البرلمان على المطالب التشريعية التي تتقدم بها الحكومة

في نموذج وستمينستر، تنبثق التشريعات كافة عن الحكومة.

تحتاج الحكومة إلى موافقة البرلمان كي تسن القوانين، ولا يمكن للحكومة أن تحكم ما لم تحظ بثقة البرلمان. لكن استخدام الثقة كعصا لإخضاع البرلمان يُثبت أن مفهوم الثقة كما تم تصوره في الأصل أصبح اليوم عاملاً مسبباً للفساد. فمفهوم الثقة يقول بوجود برلمان مستقل يمارس مشيئته الحرة، وبرلمان يستطيع إسقاط الحكومة إذا ما شاء ذلك. لكننا بتنا اليوم نرى في هذا المفهوم ضرباً من ضروب الوهم والخيال، خصوصاً إذا ما كانت الحكومة تملك الأثرية في البرلمان، إلا أن هذا الواقع لا يعفي البرلمان من مسؤوليته لجهة دراسة التشريعات والمصادقة عليها. وصحيح أن البرلمان قد يضم أكثرية تؤيد جدول أعمال الحكومة وأقلية تعترض على الفلسفة الحكومية، إلا أن البرلمان كمؤسسة يبقى مسئولاً نيابةً عن المواطنين عن دراسة التشريعات ومناقشتها في سياق عام قبل التصويت عليها. أما أن يقدم البرلمان التشريعات للحكومة على طبق جاهز، فهذا يثبت أنه لم يعد المؤسسة المنوطة بالمساءلة والخارجة عن نطاق سيطرة الحكومة، وإنما باتت مؤسسة خنوعة وخاضعة تسيطر عليها الحكومة.

٢) يصدّق البرلمان على الموازنة والسياسة الضريبية التي تقترحها الحكومة بغية جمع الموارد المالية اللازمة

عندما ترفع الحكومة موازنتها وخطة الإنفاق أمام البرلمان، ينبغي أن تشكل الموازنة وخطة الإنفاق موضوع نقاش جدي. فمن المهين بالنسبة إلى العمليّة الديمقراطية أن تتطلع الحكومة التي تقترح برامج جديدة أو زيادات ضريبية إلى نقاش روتيني في البرلمان وهي تعلم مسبقاً أن الموافقة التي تسعى إليها مضمونة. والواقع أن البرلمانين ما عادوا يخشون مساءلة الناخبين من خلال الانتخابات بقدر ما يخشون الحكومة. وإذ ذاك، نراهم يدعون لموقع الحكومة بدلاً من أداء دورهم الفعلي الذي يفرض عليهم التحدث باسم المواطنين والتصويت وفقاً لرغباتهم.

٣) يصدّق البرلمان على الإنفاق أو التقديرات (عملية التوريد) حول كيفية إنفاق الضرائب التي تتم جبايتها بموجب السياسات العامة

تشكل المصادقة على التقديرات المعروفة بـ «عملية التوريد» أكثر ممارسات البرلمان الكندي ابتعاداً عن الموضوع. والواقع أنه يتم التلاعب بالأنظمة السارية المفعول بحيث إن أي تحرك من قبل أحد البرلمانين لجهة تقليص التوريد للحكومة يجعل الوزير المعني يجدول تحركاً يعيد من خلاله التوكيد على المبلغ الكامل للتوريد. فيتم في البدء التصويت على إعادة التوكيد، وإذا تم الأخذ به، يعتبر التحرك لتقليص التوريد باطلاً. والواقع أنه يستحيل في المسار البرلماني الكندي إجراء مناقشة ذكية حول التقديرات لأن النقاش بات اليوم محصوراً بثلاث ساعات ونصف

الساعة لنفقات تبلغ قيمتها ١٧٥ مليار دولار أميركي . والعملية مهزلة أكثر منها ملهاة، وهي تثبت مجدداً أن البرلمان ليس المؤسسة المعنية بالمساءلة كما يفترض بها أن تكون، بل إن البرلمان تحول إلى مؤسسة تُدعن للمطالب وتضمن قوانينها للحكومة أن تحقق أهدافها من دون الخضوع للمساءلة .

٤) ترفع الحكومة تقاريرها إلى البرلمان

لا يزال هذا الجزء ينطوي على ما يشبه المساءلة باعتبار أن التقارير تتخذ طابعاً عاماً وتنشر في وسائل الإعلام . وعلى الرغم من أن الحكومة لا تزال تتحكم بصياغة التقارير عموماً، إلا أن إمكانية الاطلاع على قوانين المعلومات قد أخضعت الحكومة في خلال العقود الأخيرة لمزيد من المساءلة باعتبار أنه من الصعب التعقيم على المسائل كافة .

يثبت جلياً من خلال هذه المسؤوليات الأربع واسعة النطاق أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان الذي يقع على عاتقه وبالنيابة عن المواطنين موجب إخضاع أداء الحكومة للمساءلة . لكننا نلاحظ اليوم أن النظام البرلماني بأكمله أو المؤسسة البرلمانية قد ضلت طريقها وباتت فاسدة ومتواطئة مع جدول أعمال الحكومة . ولو أن البرلمان لم يكن خاضعاً لسيطرة الحكومة، لرأينا الحكومة تبذل قصارى جهدها لضمان بقاء البرلمان مطلعاً على سير أعمالها وتحقيق رغباته . لكننا غالباً ما نجد أن البرلمان بات يشكل فريقاً خانعاً بدلاً من فريق مراقب . وإذ ذاك، أصبح مطلب رئيس الوزراء أمراً يستجيب له البرلمان، وهنا منشأ الخلل في النظام .

أين تكمن الحلول إذاً؟ إذا كان للبرلمان أن يستعيد دوره

الفعلي ، فلا بد لنا في البدء من تثقيف البرلمانين حول ما ينبغي أن يكون عليه دورهم الفعلي . فنحن نمضي سنوات عدة في تدريب أفراد محترفين من أجل تزويدهم بالمهارات اللازمة لأداء مهامهم المعقدة . وفي المقابل ، عندما ننتخب البرلمانين ليتبوأوا مناصبهم ويُخضعوا الحكومة للمساءلة ، نراهم يصلون إلى هذه المناصب من دون أية خبرة مسبقة ، بل إنهم لا يخضعون لأي تدريب يخولهم أداء واحدة من الوظائف الأكثر أهمية في الوطن . ولا بد للبرلماني الذي يؤيد سياسة الحكومة من أن يدرك أنه ليس عضواً في الحكومة . فقد يدعم هذا البرلماني جدول أعمال الحكومة ، لكن هذا لا يعفيه من مسؤولية ضمان أن يكون التشريع مفيداً للمجتمع . أما المعارضة ، وهي أبعد ما يكون عن تأييد جدول أعمال الحكومة ، فتتهجم على سياسات الحكومة بغير جدوى وهي تعرف تمام المعرفة أن تأثيرها في المحصلة النهائية سيكون ضئيلاً لا بل معدوماً . وإذا ما تم التعاطي مع البرلمان على أساس أنه أشبه بمنظمة ميكى ماوس ، فإنه سيتحول لسوء الحظ إلى مثل هذه المنظمة ، وهذا ينطبق اليوم على العديد من البرلمانات .

يتعين على البرلمانات اليوم أن تتحكم بجدول أعمالها الخاص بدلاً من أن تنتظر الحكومة لتزودها بجدول أعمال . وجدير بالذكر أن العديد من كبار أعضاء الحكومة في العالم متورطون في سرقة موجودات بلادهم . فأين البرلمانات من الدعوة إلى معاهدة لمكافحة تبييض الأموال؟ لا شك في أن معاهدة كهذه ستقتضي مقاضاة الأفراد المتورطين في سرقة موجودات الدولة وتبييض الأموال . كما أن المعاهدة قد تستوجب

إعادة الأموال من أجل إحداث وفرة في اقتصاديات البلدان التي سُلبت منها هذه الأموال في الأصل . كذلك يفترض بالمعاهدة أن تفرض على البرلمانات مساءلة الحكومات بشكل صارم في ما يتعلق بالأموال التي تتحكم بها . لكن أين هي برلماننا اليوم؟ الواقع أنها تنتظر أن تقدم لها الحكومات مثل هذه المبادرات . وأي حكومة غارقة في الفساد حتى أذنيها قد تطلب إلى البرلمان إقرار معاهدة كهذه؟ كما أشرت سابقاً، عندما يتخلى البرلمان عن مسؤولياته، تعم الفوضى ويسود الفساد . والواقع أنه ما من مكان يعاني الفوضى والفساد أكثر من إيطاليا حيث وضع البرلمان رئيس الوزراء فوق القانون ومنحه حصانة تحول دون مقاضاته بتهمة الفساد . وأعيد تذكيركم بالوثيقة العظمى والمبدأ الأساسي القائل إن الملك (أو الحكومة) لا يعلو على القانون بأي حال من الأحوال . والأمل أن يكون المثال الإيطالي هو أدنى مقاييس الديمقراطية في العالم المتطور .

يمكن للبرلمانات أن تشكل هيئات تدقيق عامة تتمتع بصلاحيات التفتيش وبالاستقلالية لجهة التبليغ عما يتم اكتشافه . ويمكن للبرلمانات أن تصوّت على تخصيص ما يكفي من الأموال اللازمة لتدريب الموظفين على إدارة الأموال الحكومية بطريقة مسئولة . كذلك يمكن للبرلمانات أن تخصص مبالغ مالية للشرطة والمدعين لضمان أن يتم التحقيق في الجرائم ومقاضاة مرتكبيها بالشكل المناسب . وتستطيع البرلمانات أن ترتقي بالمحاكم إلى أعلى معايير النزاهة وأن تطلب إلى الحكومات العمل باستقامة في مختلف الأوقات ، فإن لم تفعل يمكن للبرلمانات أن تصوّت على إسقاطها .

يبدو أن هذه الأمور ليست بسيطة فحسب، ولكن عدم تطبيقها اليوم يتخطى مقدرة المُكلف العادي على الفهم. فقد أصبحت الحكومات بمرور السنوات مراوغةً، وهي تعرف كيف تتخلص من البرلمانين عن طريق الرشوة بالمال أو المساومة أو المحسوبية. كما أن الحكومات تعلم أن العلاقة الوطيدة مع البرلمان تعني استمرارها في القيام بما تريد ساعة تريد وكيفما تريد. وهذا يعني لسوء الحظ أن يتم في بعض الحالات إسكات الشخص صعب المراس، وفي أسوأ الحالات قتله. وأين هو البرلمان مما يجري؟ إنه في الواقع عاجز وفاسق ومتواطئ. إنما لا شك في أن المراقب المستقل ليس الجهة التي تدفع الحكومة إلى التفكير والتصرف وفقاً للأسس الأخلاقية. وبالتالي، نعود مجدداً إلى أمر بسيط. إذا كان للبرلمان أن يتمتع بالفاعلية، لا بد له من أن يكون المحفّز. وإذا كان للبرلمان أن يشكل المحفز، فلا بد من ألا يكون خاضعاً لسيطرة الحكومة. أما تحقيق هذه الغاية، فيقع على عاتق البرلمانى الفرد. فإن لم ننجح في تحفيز البرلمانين على ممارسة مسئولياتهم بما يتماشى مع السلطة الممنوحة لهم من قبل الشعب، تظل الديمقراطية معتكرة بمقدار هائل من الفساد وانعدام الأهلية، وتصبح الرؤية التي بدت جلية بالنسبة إلى الذين نادوا في السابق ببرلمان مستقل وموثوق مستعصية على الفهم بالنسبة إلينا جميعاً.

والواقع أن المسألة التي عملنا على تطويرها تحت اسم الديمقراطية قد نجحت وستستمر في النجاح لتوفر لنا قدراً من السلام والازدهار لم ينجح أي نظام حكومي آخر نعرفه في

توفيره. لكننا اليوم راضون ونعتقد بأن هذه هي الديمقراطية طالما أننا نسميها ديموقراطية. إننا نميل أكثر فأكثر إلى ادعاء الديمقراطية، وها قد بدأنا نشهد حركة ارتجاعية من قبل المواطنين. فالمعقل الأعظم للنزاهة هو الشعب الذي بات اليوم ينظر إلى الحكومات والبرلمانيين شزراً فيما رأيه في الحكومات والبرلمانات يتقهقر على نحو يثير القلق. إنما على الرغم من إخفاقاتنا، تبقى الديمقراطية الشكل الأفضل للحكم الذي تم تصوره يوماً. فقد وفرت لنا الديمقراطية السلام والازدهار، إنما من الضروري أيضاً حمايتها. فعندما تفشل المساءلة، تفشل النزاهة ويعم الفساد. لكن الحركة الارتجاعية التي يقوم بها المواطنون ستؤدي إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية وإلى إعادة تفعيل المساءلة. لكن لم الانتظار حتى اللحظة الأخيرة؟ فالبرلمان الفاعل والمستقل الذي يعرف واجباته ومسئولياته، والبرلمانيون المتمتعون بحسن الاطلاع والقادرون على مواجهة التحدي سيضمنون استمرارية الديمقراطية وبالتالي السلام والازدهار.

الواقع أن هذا ما يجعل البرلمان يشغل واحداً من المناصب التي تنطوي على القدر الأكبر من المسؤولية. فالمساءلة تولد النزاهة، والنزاهة تولد الاحترام، والاحترام يولد السلام والازدهار مما يُكوّن حلقة كاملة مكتملة. بيد أن فشل رابط واحد في السلسلة يؤدي إلى فشل السلسلة ككل إذا لم يتم تحصين البرلمان وحمايته وتعزيزه، والحفاظ على استقلاله وهو تلك المؤسسة الرائعة التي تطورت على مر مئات السنين وهو المحكمة العليا على وجه الأرض.

الفصل التمهيدي

أ. غسان مخبير(*)

إذا كان الفساد هو استغلال الوظيفة العامة لمصلحة شخصية، فإن مكافحته لا تتحقق بترداد الكلام والخطب والشعارات، إنما عبر عمل دؤوب يسعى إلى إيجاد أو تعزيز مؤسسات وآليات المساءلة والمحاسبة الجيدة، وعبر شفافية تطبع العمل العام، وعبر بناء نظام النزاهة الوطني ضمن إطار مؤسساتي يتمتع بالحكم الرشيد الديمقراطي.

وللبرلمانيين دور أساسي يلعبونه في تحقيق جميع الأهداف، خاصة من خلال تفعيل دور البرلمانات في كل من الدورين الأساسيين الذين يفترض بها أن تلعبهما، وهما: التشريع والرقابة. وفي هذين المجالين، حقل العمل كبير جداً، سوف

(*) عضو مجلس النواب اللبناني وأمين صندوق منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

أستعرض سريعاً أبرز ما ينتظرنا:

فبالنسبة للوظيفة التشريعية

المطلوب سن جميع القوانين التي توجد الأطر والمؤسسات والآليات الفعالة لمكافحة الفساد وتطوير حسن الإدارة العامة والقضاء، ومن هذه القوانين ما يلي:

القوانين التي تحدد المعايير الدقيقة في الحالات التي تشكل فيها أعمال الفساد جرائم أو مخالفات تقع تحت طائلة المحاسبة القضائية (الجزائية أو المدنية). ومن أبرز هذه المواضيع: الرشوة، تبديد الأموال العامة، الإثراء غير المشروع والتعارض في المصالح، واستغلال السلطة، وتبييض الأموال... كما ينبغي الحرص على قوانين الانتخاب، خاصة بالنسبة للأحكام المتعلقة بالرشوة الانتخابية وبتتمويل الحملات الانتخابية.

القوانين التي تؤمن شفافية العمل العام، بما فيه القوانين المتعلقة بتعزيز دور الصحافة والإعلام وحريةهما، وبحق الوصول إلى المعلومات العامة، وتلك التي تفرض صياغة ونشر التقارير عن أداء المؤسسات العامة (المركزية واللامركزية).

القوانين التي تهدف لتنمية الإدارة العامة وهيكلتها (بما فيها أصول التعيين والترقية وإنهاء العمل) وتحديد وسائل عملها (خاصة لجهة تبسيط المعاملات الإدارية وتحديد أصول صارمة بالنسبة للمشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة) بشكل يقي المواطن والدولة من أعمال الفساد.

القوانين التي تعزز الشفافية ومكافحة الفساد في القطاع

الخاص، وتشجيع هذا القطاع، والمجتمع المدني على الانخراط
الفعال في مكافحة الفساد.

القوانين التي تعزز وترعى الهيئات الرقابية القضائية والإدارية
المختلفة المسؤولة عن مراقبة حسن تطبيق القوانين المتعلقة
بمكافحة الفساد، وتعزيزها بالإمكانات اللازمة، والحرص على
تأمين استقلاليتها وعدم تدخل السياسة والسياسيين والإدارة في
عملها.

قد يكون المدخل لتحقيق جميع هذه الأعمال إقرار
«معاهدة الأمم المتحدة ضد الفساد»، التي يمكن أن تشكل مطلباً
أساسياً في كل دولة عربية للبدء ببلورة الإرادة السياسية والتشريعية
اللازمة لمكافحة الفساد.

بالنسبة لوظيفة التشريع والرقابة الماليتين :

المطلوب تفعيل دور البرلمانات العربية في عملية التشريع
المالي (خاصة بالنسبة لوضع ومناقشة وإقرار قانون الموازنة .
وكذلك وضع السياسات المتعلقة بالمساعدات التقنية والمالية التي
تؤديها الهيئات والمنظمات الدولية) وأيضاً بالنسبة لمراجعة ما
حققتة الإدارة في تنفيذ الموازنة (عبر ما يسمى بقطع الحساب)
ومحاسبة ومساءلة الحكومة عن أدائها في هذا الإطار.

بالنسبة للوظيفة الرقابية :

المطلوب تفعيل آليات المساءلة والمحاسبة المؤسسية في
البرلمانات العربية، خاصة عبر انعقاد جلسات دورية ومكثفة
للمناقشة العامة (خاصة لمناقشة التقارير التي تضعها الهيئات

الرقابة مثل ديوان المحاسبة)، والأسئلة البرلمانية الخطية والشفهية، والاستجوابات، وانعقاد جلسات خاصة باللجان النيابية، بما فيها لجان التحقيق الخاصة في ملفات الفساد المثارة في المناقشات العامة، أو عبر إنشاء لجنة خاصة دائمة بمكافحة الفساد.

لن تتمكن البرلمانات العربية من تحقيق عمل فعال في أي من هذه الأعمال المطلوبة، إلا إذا تمكنت من تحقيق ما يأتي:

أولاً: تطوير القدرات الإدارية الذاتية للبرلمانات والبرلمانيين، والعمل على مكافحة فساد المؤسسات البرلمانية والحزبية بالذات والعمل على تطويرها، خاصة بالنسبة لأنظمتها الداخلية، والجهاز الإداري العام، والخبراء المتخصصين الذين يعاونون النواب واللجان النيابية في أعمالهما التشريعية والرقابية.

ثانياً: تعاون البرلمانيين الوثيق مع مؤسسات المجتمع المدني المحلية والعربية والدولية العاملة في سبيل مكافحة الفساد.

ثالثاً: تعاون البرلمانيين العرب في ما بينهم وتبادل الخبرات الدولية والعربية من أجل تحقيق جميع الخطوات اللازمة لمكافحة آفة الفساد.

أمل أن يضع هذا التحرك اللبنة الأولى لتعاون برلماني عربي من أجل تحقيق ما نصبو إليه جميعنا، وما تأمله شعوبنا منا من مكافحة الفساد.

الفصل الأول

دور المجالس العربية في محاربة الفساد(*)

د. علي الصاوي(**)

.. بدلاً من المقدمة: هل يجوز الحديث ابتداءً عن «دور للبرلمان» في مكافحة الفساد؟

هذه الورقة تحمل اجتهاداً أو محاولة لتأصيل دور البرلمان في مكافحة الفساد، وليست مجرد رصد لأوضاع المجالس في

(*) ورقة قدمت في مؤتمر «برلمانيون ضد الفساد: تعزيز الشفافية والمحاسبة في العالم العربي»، الذي نظّمته «المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد» GOPAC، بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية Transparency International، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية LTA، في بيروت، ١٨ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٤.

(**) أستاذ جامعي.

الدول العربية . . ومن ثمّ فما ورد بها من آراء وتحليل إنما هو اجتهاد، يحتمل الخطأ مثلما يحتمل الصواب .

ولكن: لماذا الاجتهاد، وهل نحتاج إلى اجتهاد فى التعاطى مع مثل هذا الموضوع، أى مكافحة الفساد ودور البرلمانين فيه؟ بعبارة أخرى، هل الحديث عن دور المجالس العربية فى مكافحة الفساد أمر جديد، يحتاج إلى اجتهاد فى صياغة رؤية للتعامل معه؟

الإجابة فى ظني هي: نعم .

ذلك أن مجرد طرح موضوع مكافحة الفساد من زاوية البرلمان يعتبر تحدياً، يتطلب وقفة للتأمل .

فمن ناحية أولى، يعتبر طرح الموضوع محاولة لتجاوز «السقف» الذى تعيش فيه «مؤسسة البرلمان» فى أغلب الدول العربية، وهو الذى يفرض عليها أن تنكب على القيام بدور الوساطة بين المجتمع والحكومة فى الحصول على الخدمات (برغم أهمية هذا الدور فى حد ذاته)، ثم تحاول أن تلعب بين حين وآخر دور «المشرع» أو أداة إضفاء الشرعية، ودور الرقيب على أعمال الحكومة، ودور المساند لسياسات الحكومة . .

وبالطبع، قد لا يكون هذا هو الحال فى كل الدول، أو طوال الوقت، كما أنه ليس بالضرورة وصفاً دقيقاً لأداء هؤلاء النواب فى المجالس العربية الذين تجاوزوا هذا السقف، بل وأسقفاً عديدة أخرى، ودخلوا فى ضغوطات متبادلة مع سلطة الحكومة وهيمنة جهاز الإدارة والبيروقراطية، وأفلحوا فى تهذيبها

كثيراً وردعها كثيراً. ولكن المقصود بالسقف هنا هو «الحدود السياسية»، المقننة أو غير المعلنة، التي يكشف عنها الواقع السياسي، وتظهر كذلك في «نظرة الرأي العام» إلى موقع البرلمان في خريطة السياسة والحكم والثروة والنفوذ، وقدرته على صناعة القرار السياسي والاقتصادي، وهي نظرة يشوبها الكثير من الإحباط، بعد توجيه النقد لفترات طويلة لم تفلح في تحجيم ظاهرة الفساد في الدول العربية.

بعبارة أخرى، فبرغم أن هناك قدراً - ولو محدوداً - من الأدبيات والطروحات حول دور البرلمان في مجالات «تقليدية» في العمل السياسي، مثل التعبير عن شكاوى المواطنين ومطالب الدوائر الانتخابية في الحصول على خدمات البنية الأساسية والمرافق العامة، أو مناقشة دعم الدولة لفئات وشرائح اجتماعية أو مناطق جغرافية محرومة نسبياً، أو مراقبة أداء الجهاز الحكومي...، إلا أن مناقشة دور البرلمان في «مكافحة الفساد» فهو أمر جديد نسبياً، وربما يمكن اعتباره أيضاً مؤشراً لمرحلة جديدة من الجدل والنقاش العلمي والسياسي حول وظائف البرلمان. وكل هذا يتطلب قدراً كبيراً من الاجتهاد، لتأصيل دور البرلمان وتعزيز قدراته في مكافحة الفساد.

ومن ناحية ثانية، فإن الحديث عن دور البرلمانين في مكافحة الفساد يمثل تحدياً من نوع آخر، لا يقل صعوبة عما سبق، سواء من الناحية الواقعية أو النظرية، وهو نظرة الرأي العام إلى علاقة البرلمان بالفساد. فإذا أجرينا استطلاعاً للرأي العام العربي أو ليتنا نفعل - حول مسألة «هل البرلمان مؤسسة لمكافحة

الفساد أم هو الذي يحتاج إلى مكافحة فساد؟» - فأظن أن عدداً غير قليل من الناس سوف يتحدث عن «مسئولية البرلمان في إنتاج الفساد»، سواء بمعنى الفساد في «بعض» الانتخابات النيابية وبالتالي اهتزاز شرعية «بعض» المقاعد البرلمانية، أو غياب التوازن بين البرلمان والحكومة وخصوصاً إذا كان المسيطر على كليهما تنظيم أو زعيم واحد. وبالتالي فمن ذا الذي سيعول على البرلمان في مكافحة الفساد، لا سيما في هذا المشهد السياسي بالعالم العربي (أنظر في ملحق الورقة: نتائج استطلاع للرأي حول الفساد في مصر). لكل هذا، فربما نجد أنفسنا، نحن المشاركون في المؤتمر، أمام معضلة «إضفاء الواقعية» على مناقشة مكافحة الفساد من زاوية البرلمان. ولهذا، فموضوع الورقة يتطلب قدراً من الاجتهاد، ولا ريب.

باختصار، فإن موضوع هذه الورقة يتجاوز بنا السقف المعتاد للدراسات البرلمانية، كما أنه يسبح ضد مقولات سائدة - إن لم تكن تمثل التيار العام - حول موقع البرلمان في معادلة «مكافحة الفساد»

(Agent for anti-corruption OR subject of fighting corruption?).

من هذا المنطلق، أ طرح الخطة التالية لمعالجة موضوع الورقة:

أولاً : واقعية الحديث عن دور البرلمان في «مكافحة الفساد».

ثانياً : تعريف الفساد من منظور برلماني:

١ - المنظور القانوني

٢ - من منظور الحكم الجيد

٣ - من المنظور البرلماني

ثالثاً : استراتيجية برلمانية لمكافحة الفساد: إطار للمناقشة

١ - تأكيد أن قدرة البرلمان على مكافحة الفساد ركن أصيل للديمقراطية .

٢ - إدراك أن بيئة الفساد معقدة وأسباب انتشاره متغيرة .

٣ - الجمع بين معيار «عدم الشرعية» ومعيار «عدم المشروعية» في تعريف الفساد .

رابعاً : تعزيز قدرة النواب على استثمار الأدوات البرلمانية في مكافحة الفساد

١ - من خلال سن تشريعات لمحاسبة المسؤولين

٢ - من خلال توظيف الأدوات الرقابية في مكافحة الفساد

٣ - من خلال متابعة تطبيق القوانين مع السلطة التنفيذية ومؤسسات إنفاذ القوانين

٤ - من خلال التواصل مع الناخبين والمجتمع المدني للإطلاع على واقع الفساد

خامساً : مداخل مقترحة لتعزيز قدرات النواب في مكافحة الفساد:

١ - الوظيفة التشريعية

٢ - الوظيفة الرقابية

أ - متطلبات عملية للنواب

ب - الإصلاح البرلماني وتفعيل الوظيفة الرقابية
لمواجهة الفساد

ج - صور لاستخدام بعض الأدوات الرقابية في
مكافحة الفساد: السؤال، طلب الإحاطة،
الاستجواب، لجان تقصى الحقائق (التحقيق
البرلماني).

د - عناصر البيئة المؤاتية لفعالية البرلمان في مكافحة
الفساد

سادساً : ملاحظات استرشادية للنواب من أجل مكافحة الفساد :

١ - توصيات عامة

٢ - أسئلة استرشادية للنائب في مناقشة قضايا الفساد

الخاتمة : ثلاث معضلات تحتاج إلى حلول :

* الإزدواجية في أدوار النائب

* تداخل الفساد مع النزاهة في الواقع والعرف السائد

* محدودية التقدير الاجتماعي للنواب :

- هل لدينا إعلام منصف للنواب؟

- هل البرلمان يصدق الحكومة أم المعارضة
بخصوص المعلومات حول الفساد؟

- هل المجتمع يظلم النواب؟

ملحق رقم ١ : استطلاع رأى حول الفساد فى مصر .

ملحق رقم ٢ : تنظيم حالتى اتهام الحاكم بالفساد ومحاكمة الوزراء فى بعض الدول العربية .

ملحق رقم ٣ : استعراض تجارب تشريعية عربية فى مكافحة الفساد (السودان، مصر، سوريا، البحرين، لبنان، اليمن، فلسطين، قطر، المغرب).

أولاً: واقعية الحديث عن دور البرلمان فى مكافحة الفساد:

عنوان الورقة فى جدول أعمال المؤتمر هو «الإطار التشريعى وخبرات مكافحة الفساد فى الدول العربية» (Legislative Framework and Anti-Corruption Experiences in Arab Parliaments)، ولكننى أرجو التنويه إلى أمرين، أولهما أن كلمة «البرلمان» سوف تستخدم كمرادف لمسميات متعددة مثل «السلطة التشريعية Legislature» أو «المجلس Council» وتشير إلى المجالس العربية بمسمياتها وأنواعها (مجلس الشورى، مجلس المستشارين، مجلس النواب، مجلس الأمة، المجلس الوطنى، مجلس الشعب، مجلس الأعيان، الجمعية الوطنية...). والأمر الثانى هو أن عبارة «الإطار التشريعى» لا تنحصر فى التشريعات، بمعنى القوانين بما فيها القوانين المالية، وإنما تتسع لتشمل كافة مجالات عمل البرلمان، ومنها أدواته الرقابية على أعمال الحكومة، ودوره فى التأثير على رأى العام

وصنع السياسات العامة . .

والسؤال الآن هو : ما المقصود بمكافحة الفساد؟

هناك صور متعددة ومتجددة للفساد فى العالم المعاصر ، الأمر الذى يفرز جدلاً حول «عالمية» تعريف الفساد ابتداءً . فهناك تيار يؤكد أن الفساد على إطلاقه ظاهرة موضوعية وتحتاج إلى تعريف علمى مطلق ، لأنه مفروض فى «منظومة القيم الإنسانية والأخلاقيات العالمية» ، وبالتالي يمكن الحديث عن تقنين دولى شامل وملزم لمكافحة الفساد فى جميع الدول . وفى المقابل هناك تيار يرفض طرح «العالمية» فى تعريف الفساد ودرجة تقنين مكافحته دولياً ، مشيراً إلى «النسبية المطلقة» فى تعريف الفساد ومظاهره .

وأرى أن «الإطلاق» فى الحالتين غير ضرورى ، ومضلل . فصحيح أن هناك تباينات ثقافية بين المجتمعات يجب احترامها عند تعريفنا للفساد - بل وعند مقارنة الأنظمة القضائية السائدة أيضاً - منها ما يتعلق بالمنظومة الأخلاقية والدينية للشعوب أو بالأعراف والتقاليد المجتمعية ، وبالتالي فالفساد أمر نسبى لأن بعض ما قد يعتبر فساداً فى دولة ما قد لا يعد كذلك فى دولة أخرى ، كما أن اختلاف الأعراف والتقاليد تجعل معايير الفساد متأثرة أيضاً بالاختلاف فى الموروثات الثقافية والظروف المجتمعية . ومع ذلك ، فإن عولمة الاتصالات وبروز الحاجة إلى «تشريعات دولية» تقرب بين الأوضاع السياسية وأنظمة الحكم باتجاه الديمقراطية وحقوق الإنسان تجعل من الضرورى الحديث عن جهود عالمية لمكافحة الفساد .

وهنا يمكن طرح السؤال الثانى : ما مبررات «ولاية البرلمان» فى مسألة مكافحة الفساد؟

أولاً، يلعب البرلمان دوراً رقابياً فى معظم الدول . ولهذه الرقابة ثلاثة معانٍ رئيسية، أولها هو المعنى الدستورى (أى ما هي سلطات وصلاحيات المجلس النيابى فى مجال الرقابة على أعمال الحكومة؟)، والثانى هو المعنى الفنى/التنظيمى (أى ما هي الإجراءات والقواعد المنظمة لممارسة أعضاء المجالس اختصاصهم الرقابى، وما هي الأصول الفنية لهذه الممارسة؟)، والثالث هو المعنى السياسى (أى هل يقوم البرلمان بدور الحاضن لفكرة سيادة الشعب على الحكم، ووكيلاً عن الناخبين فى التعاقد مع الحكومة لتنفيذ سياسات تحقق المصالح العامة وكذلك مراقبة أعمال الحكومة وتقييم أدائها كهيئة تنفيذية؟).

ثانياً، فمن المعروف أن الغرض من الوظيفة الرقابية للبرلمان هو جعل السلطة التنفيذية تمارس مهامها فى إطار من الدستور والقانون لتحقيق الصالح العام للمواطنين، وهذا من خلال وضع أعمال الحكومة تحت مراقبة البرلمان، فى ما يسمى الرقابة والتوازن بين السلطات، ويتم تجسيده فى قوانين العمل البرلمانى أو اللائحة الداخلية أو النظام الأساسى للمجلس، ويتضمن ما يعرف اصطلاحاً باسم «الوسائل أو الأدوات الرقابية» مثل السؤال والاستجواب وتقصى الحقائق وطرح الثقة . . إلا أن الرقابة البرلمانية لا تستهدف فقط ضبط الإيقاع الحكومى فى تنفيذ مشروعات خطة التنمية وضمان توجيه الاعتمادات المالية للأغراض المخصصة لها، وإنما تساعد المجلس على ممارسة

قدر من القوة والنفوذ يوازن به ما لدى السلطة التنفيذية، فلا تنفرد إحدى السلطتين بمقاليد الأمور، لأن الإنفراد ربما يقود إلى الفساد.

ثالثاً، إن البرلمان يتمتع بما يمكن تسميته «الولاية العامة» في تمثيل مصالح المجتمع، والتي تمتد إلى مختلف الأنشطة والمؤسسات، وإن كانت تأخذ صوراً مختلفة. فهناك الولاية الدستورية المباشرة للمجلس على أعمال السلطة التنفيذية وتأخذ صورة المناقشة وسلطة إقرار سياسات الحكومة قبل تنفيذها (مثل «مناقشة وإقرار برنامج الحكومة» والموازنة المالية أو «إبداء الثقة في تشكيل الحكومة») وأثناء تنفيذها من خلال وسائل الرقابة مثل السؤال والاستجواب وتشكيل لجان تقصى الحقائق ولجان الإستماع. .)، وبعد تنفيذ هذه السياسات أيضاً (مثل اعتماد الحساب الختامي للموازنة، والتصديق على القرارات والمعاهدات).

رابعاً، هناك «الولاية التشريعية للبرلمان»، والتي تمتد إلى أعمال السلطة التنفيذية وأنشطة المؤسسات والهيئات والأفراد. .، بل وتمتد إلى وضع القوانين التي تعمل السلطة القضائية في إطارها، ودون التدخل في أحكام القضاء من الناحية الموضوعية، لأن البرلمان نفسه يعمل في ظل دستور ويخضع بالتالي في ممارسة دوره التشريعي لرقابة سلطة قضائية أعلى ومستقلة (مثل المحكمة الدستورية العليا).

خامساً، هناك «الولاية السياسية للنواب»، وتمتد إلى مضمون السياسات وليس فقط إلى سلامة الإجراءات في أعمال

الحكومة وتوجيه الموارد المادية والبشرية للمجتمع بما يحقق مصالحه ويحترم إرادته، سواء على مستوى السياسات الداخلية أو الخارجية.

وإذا كانت هذه الأسانيد كافية في تبرير الحديث عن دور «مطلوب» للبرلمان في مكافحة الفساد، يأتي السؤال الثالث حول: تحديد المقصود بمكافحة الفساد، وهل تختلف طرق المواجهة أو مكافحة من دولة إلى أخرى؟

ثانياً: تعريف «الفساد» من منظور برلماني:

على الرغم من وجود اتفاق عام على أن الفساد هو أخطر الآفات التي تعانيها المجتمعات المعاصرة إلا أنه لا يوجد تعريف جامع مانع لماهيته. ولا تقل الحيرة كثيراً حين يتعلق الأمر بمحاولة الإجابة عن تساؤلات وثيقة الصلة بقضية الفساد وتوابعها: كالأسباب الجوهرية للفساد، ومظاهره، ومدى انتشاره، وتطور الأساليب المعقدة التي تكتنف ممارسات المفسدين لتجنب المحاسبة والملاحقة، وانعكاسات ذلك على العمليات الاقتصادية والسياسية. ولا يرجع هذا إلى ندرة الأدبيات، فقد حظيت قضية الفساد باهتمام المفكرين الأوائل، وحتى وقتنا الراهن، وإنما يعود في تقديري إلى تنوع المنطلقات الفكرية في تعريف الفساد (ناهيك عن تباين المصالح السياسية أيضاً، حيث يصعب تصور أن يكون تعريف الفساد السياسي مثلاً خالياً من السياسة politics-free).

وهنا سأكتفى بالإشارة إلى ثلاثة منطلقات رئيسية في تعريف الفساد - وبالتالي في وضع معايير وأدوات مكافحته - لما لها من دلالات بالنسبة إلى البرلمانين العرب، وهي المنطلق القانوني legal، ومنطلق الحكم الجيد good governance، والمنطلق البرلماني legislative .

١- تعريف الفساد من المنظور القانوني:

يعرف البعض الفساد بأنه خروج عن القوانين والأنظمة، أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد له مصالح شخصية معها. ويرى آخرون أن الفساد جريمة ناتجة عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المغرض من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية بهدف الاغتناء الذاتي وبشكل غير مشروع، ومخالف للقوانين.

وهناك تعريف ثالث، يقول إن الفساد هو سلوك منحرف عن الواجبات الرسمية لوظيفة عامة بسبب خاص (عائلي أو شخصي أو عصبية خاصة)، لتحقيق مكاسب مالية أو مركز مرموق أو نفوذ، وذلك بالمخالفة لقواعد القانون.

وبشكل عام يمكن مما سبق، ملاحظة ملازمة العنصرين التاليين في تعريفات الفساد من المنظور القانوني، أولهما مخالفة القانون والنظام وتعليمات المنصب العام بشكل غير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع، والثاني سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله بهدف خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية. ومن ثم فالفساد يلحق حتماً

الضرر بالمصلحة العامة. ومن أبرز السلوكيات التي تعبر عن ظاهرة الفساد:

* الرشوة: (Bribery) أي الحصول على أموال أو منفعة من أجل تنفيذ عمل مخالف لأصول المهنة.

* المحسوبية: (Nepotism) أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمى لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة دون أن يكونوا مستحقين لها.

* المحاباة: (Favoritism) أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة.

* الوساطة: أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفء، وهي منتشرة كثيراً في العالم العربي.

* نهب المال العام: أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق بشكل سرى تحت مسميات مختلفة.

* الابتزاز: أي الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصرف بالفساد.

وبوجه خاص، يمكن القول أن الفساد السياسي هو «الإخلال المتعمد بقواعد الحياة السياسية المنصوص عليها في الدستور والمواثيق الداخلية للدولة وكذلك المواثيق والمعايير العالمية التي تم إقرارها بواسطة الهيئات الوطنية، ولا تخالفها». والسبب في هذا التخصيص أن تركيزنا في هذه الورقة ينصب على

دور البرلمانين فى مواجهة الفساد، ولأنهم بدورهم ملتزمون بالقوانين الوطنية قبل أى شىء، سواء فى تعريفهم للفساد أو فى طبيعة الأدوات التى يتيحها القانون الداخلى أمامهم لمكافحة الفساد؛ أى أن النواب باعتبارهم المشرعين الوطنيين لا يستطيعون تجاهل المرجعية الوطنية فى مواجهتهم للفساد.

٢- تعريف الفساد من منظور الحكم الجيد:

من هذه الزاوية، فإن الفساد هو محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة - بصورة محرمة أو غير مشروعة - فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التى تعهد بخدمتها. وهناك نظرة أخرى تقول بأن الفساد هو ما يقرر الرأى العام أنه فساد، وذلك وفقاً لمعاييره الثقافية والاجتماعية، لأن الفساد سلوك اجتماعى مركب لا يخلو مطلقاً من دلالاته الأخلاقية، مثل مفهوم «العيب»، و«النقد»، و«التقاليد». وهناك نظرة ثالثة إلى الفساد تركز على ما يحمله من انتقاص لمبدأ تكافؤ الفرص، ويقود بالتالى إلى الإضرار بالجمهور والمصلحة العامة.

ومن مراجعة طروحات منظمة الشفافية^(*) الدولية فإن

(*) ومنظمة الشفافية الدولية هى منظمة غير حكومية تأسست عام ١٩٩٣ هدفها الأساسى كبح الفساد ومواجهته، وتضم حالياً فروعاً فى أكثر من تسعين دولة، وأمانتها العامة فى برلين فى ألمانيا. وقد أضحت مرجعية هامة فى هذا الصدد. كما تخصص فى قضايا مكافحة الفساد خبراء مثيرون ومرموقون أنتجوا بحوثاً نشرت فى دوريات متخصصة، كمجلة «الفساد والإصلاح» التى بدأ صدورها عام ١٩٩٣ بالولايات المتحدة.

الفساد هو «كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، أي أن يستغل المسئول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته». وهنا يكمن التناقض الأول بين الفساد والحكم الجيد، لأنه دالة في ضعف المساءلة accountability، بمعنى إلى أي درجة يجب على الحكومة أن تفسر وتبرر ما فعلت؟ وأن توضح ما الذي فشلت فيه أمام مواطنيها؟ كذلك على المستوى الفردي، فالمساءلة تتضمن قدرة الموظف العام ونوابه على أن يوضح إلى أي مدى يعمل لخدمة المصلحة العامة، وأن تكون هناك معايير لقياس ذلك.

كما يتقاطع الحكم الجيد مع عملية مكافحة الفساد في موضع آخر، لأنها تتطلب وجود مقاييس ومعايير في تقييم أداء المجتمع في مكافحة الفساد وأن تتميز هذه المعايير بدرجة عالية من سيادة القانون rule of law، حتى تتمتع بالمصداقية وتحوز على قبول المجتمع، وبالتالي تنجح الدولة في إشراكه في تحمل مسؤولية سيادة القانون والنظام، عندما تقوم هي بمحاسبة من لا يحترمون هذه المعايير والإجراءات. والشفافية transparency تحتاج إلى المعلومات الدقيقة والمتوفرة في الوقت المناسب، أي حينما يحتاجها المواطن لمراجعة أفعال الحكومة. وبالطبع لن تكون هناك مساءلة ما لم توجد شفافية.

كذلك فإن ضعف المشاركة يؤدي إلى الفساد، وبالعكس، حيث تزدهر المساءلة في ظل توازن السلطات وعدم هيمنة إحداها على الآخرين، وهنا تكمن نقطة التماس الثالثة بين دور البرلمان في مكافحة الفساد ومفهوم الحكم الجيد، أي احترام

مبدأ المشاركة participation، وأن تكون مرجعية صانع القرار أصوات المواطنين. وبالطبع لن تكون هناك مساءلة ما لم توجد شفافية. لذا فنحن بحاجة إلى مزيد من «تدوير المعلومات» Knowledge management، وفتح الباب أمام المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية وتطوير الحكم الجيد، من خلال تعزيز قدرة المجتمع على مكافحة الفساد ضمن منظومة سيادة القانون، والمساءلة، والشفافية، والمشاركة.

٣ - تعريف الفساد من المنظور البرلماني :

أرى أنه بجانب تعريف الفساد من الناحية التقنية تطرح الثقافة السياسية مفهومها الواقعي عن الفساد؛ ذلك أن «الناس» هم الذين يحددون إلى درجة كبيرة «هل هذا يعتبر فساداً أم لا»، تماماً كما يحدث في المزاد العلني! وبالتالي فالعرف السائد في تحديد الفساد لا يمكن تجاهله.

وبوجه عام، ربما يرى البعض أن الفساد هو كل إساءة في استخدام المنصب العام أو السلطات الرسمية أو موارد المجتمع لتحقيق منافع خاصة للذات أو للغير. إذن فإن عيون الناس تنصب على المسؤولين العموميين، وإلى سياسات وتصرفات المؤسسات الرسمية، فإذا كانت هذه التصرفات منحازة إلى مصالح خاصة اعتبرها الناس مظهراً للفساد، حتى ولو كانت إجراءاتها الإدارية والشكلية مطابقة للقانون، حيث يتم تطويع هذا القانون.

ولا شك أن هذا الوضع يترك أثره السلبي على نظرة «الناس» إلى هؤلاء النواب الذين تورطوا في الانحراف بالتشريع، أو لا يقومون بما ينتظره «الناس» - وهو كثير ومستمر - لمكافحة

استغلال القانون . بعبارة أخرى ، فالرأي العام (وخصوصاً العربي ، لأنه دائم الشكوى ، ولا يرضى بسهولة) ربما يكون قاسياً مع النواب في هذه المسألة ، فيحملهم مسئولية استمرار الفساد حتى لو حاولوا وفشلوا ، لأسباب أقوى منهم . . ، ولكن هذه هي السياسة وتلك بعض من تبعات العمل العام .

ويرتبط مستوى مكافحة الفساد بمدى قوة الحريات المدنية ، خاصة حرية الصحافة وقدرة المجتمع المدني ودرجة تنظيمه ، ومستوى المنافسة السياسية والحزبية الداخلية ، حيث يؤثر كل هذا على قدرة المواطن على معرفة أنشطة الحكومة وتحليلها والتصرف تجاهها .

وأبرز مثال لصور الفساد في إطار هذا التعريف هو الإضرار بقيم الديمقراطية ، فكما هو معلوم أن أغلب الدساتير المعاصرة أو ما يشابهها تؤكد على أمرين أساسيين هما : أولهما أن المواطنة حق أصيل لكل أبناء المجتمع ، وثانيهما أن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات . فالمساواة قيمة عليا في نظرية الديمقراطية والإخلال بها يعد فساداً ، لأنها ترفض النظر إلى المواطنين على أنهم «رعية وأتباع» ولا تفرق بينهم وبين حاكمهم في المواطنة وأمام القانون . وحتى في حالات «التمييز الإيجابي» لبعض المواطنين مقارنة ببقية المجتمع فإنه يجب أن يتم بالرضاء ومن خلال القانون ، مثل تخصيص نسبة من الوظائف العمومية لأصحاب الحالات الخاصة ، أو تبنى بعض الدول اتجاهاً تمييزياً لصالح المرأة من الناحية الاجتماعية والسياسية . . فمظلة «الشرعية السياسية» هنا تجاوزت نطاق «المشروعية القانونية» .

إلى جانب ذلك ، لمكافحة الفساد دلالة سياسية لا يمكن للمشرعين والسياسيين تجاهلها ، ومما يؤكد ذلك ما جرت عليه الأعراف السياسية من توسيع للرقابة البرلمانية على أداء المؤسسات العامة . فبعض المؤسسات البرلمانية لديها جهاز أو أكثر يعاونها في مراقبة أداء المؤسسات العامة ، ومن أمثلة ذلك أجهزة المحاسبات التابعة للبرلمان في كثير من الدول العربية . ودلالة مثل هذه الأجهزة تتمثل في كونها أجهزة منبهة تُستخدم بأمر البرلمان أو لمعاونته على رصد الفساد . وقد ترى هذه الأجهزة حالات فساد واقعي حتى وإن كانت تتم بصورة سليمة شكلاً ، مثل المحسوبة favoritism وتضارب المصالح conflict of interests ، وكلها صور للفساد من وجهة نظر الشارع السياسى .

وبناءً على هذا التعريف السياسى للفساد تأتي أهمية البرلمان ودور النواب فى التعبير عن نظرة الرأى العام للفساد ، وليس فقط إلى مزيد من أعضاء النيابة العامة أو الشرطة ، لأن النواب أقرب للتعبير عن الرأى العام وعليهم يقع العبء الأكبر فى مكافحة الفساد (فى السلطة التنفيذية) . ويزداد هذا الدور أهمية لا سيما فى ظل ظروف التحول الاقتصادى والاجتماعى وتعرش المسيرة الديمقراطية ، حيث يكون بعض المسئولين فى الدولة جزءاً من إشكالية الفساد ، وحيث يصعب على المواطن وحده الولوج إلى أبواب المسئولين للتظلم ، وأن يجد من يستجيب لشكواه . وفى ظل تلك الأبواب المغلقة لا يكون أمام المواطن سوى نائبه أو ممثله ، فهو النافذة الأقرب أو التى يجب أن تكون أقرب للمواطنين ، فنشأة البرلمان كما هو

معروف استهدفت وجود ساحة للتعبير العلنى أمام كل المواطنين، فلم يكن للبرلمان أسوار أو جدران حتى بداية العصر الحديث، وأن الأصل فى جلسات البرلمان، كما هو معروف أيضاً، أن تكون مفتوحة أمام الجماهير. ومما سبق يمكن القول أن مكافحة الفساد ومنع انتشاره تبدأ أيضاً من البرلمان، الأمر الذى يضاعف العبء الملقى على عاتق النواب، باعتبار أن البرلمان هو المؤسسة الوحيدة التى تستطيع أن تراقب أداء الحكومة.

ثالثاً: استراتيجية برلمانية فى مكافحة الفساد: إطار للمناقشة:

يتضمن هذا الجزء عناصر مقترحة لبناء استراتيجية برلمانية لمكافحة الفساد، وهى:

١- تأكيد أن قدرة البرلمان على مكافحة الفساد ركن أصيل للديمقراطية:

أرى أن العلاقة بين مكافحة الفساد من ناحية ونظرية الديمقراطية من ناحية أخرى هى «علاقة كامنة»، لكنها تصبح «علاقة ظاهرة» عندما يبتعد الطرفان عن بعضهما البعض، فيصير أحدهما فى وادٍ والآخر فى وادٍ آخر. . . حينئذ، نستدعى الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد، أى نصبح نتحدث ليس فقط عن هدف أخلاقى ولكن عن الوسيلة لحماية الأخلاق العامة ومقدرات المجتمع، الاقتصادية والسياسية والحضارية. . . من مخاطر الفساد.

وترتكز نظرية الديمقراطية على منظومة من القيم «السياسية» مثل الطابع النيابي فى بناء السلطة والتوازن مع الرقابة بين السلطات. .) ومجموعة من المؤسسات الحاضنة لهذه القيم (مثل البرلمان، ومؤسسات المجتمع المدنى وآليات التعبير عن الرأى العام). وفى الطريق إلى الديمقراطية تتحقق عوائد هامة أبرزها «سلامة» البناء السياسى وأجهزة الحكم. وفى الحقيقة، يجب أن تتحقق هذه العوائد، ويشعر المجتمع بها، وإلا كان تطبيق الديمقراطية تكلفة بلا عائد. لهذا، فسوف نرى من التحليل الوارد فى الورقة أن تعريف الفساد ليس مجرد مسألة قانونية أو إجرائية، وإنما هو موضوع سياسى بالأساس.

بعد ذلك، يمكن القول أن طرح مكافحة الفساد من منظور برلمانى سوف يسير بنا حتى نصل إلى «التحويلة»، التى قد تفسر لنا لماذا يصبح البرلمان موضوعاً للفساد، ومتى يكون أداة لمكافحة، أى ما هي العوامل الوسيطة التى تعزز من قدرة البرلمان على مكافحة الفساد وتطوير البيئة المجتمعية لتصبح مؤاتية لمكافحة الفساد أيضاً، وألا يصبح البرلمان نفسه عقبة فى مكافحة الفساد؟

وأرى أن أداة التحكم فى هذه «التحويلة»، ومن ثم توفير فرص نجاح البرلمان فى مكافحة الفساد، هي إرادة سياسية والتزام مجتمعي ومؤسسي بالمبادئ الثلاثة التالية:

* أن سلامة نشأة البرلمان تعزز نزاهته هو أولاً، ومن ثم: فإذا لم ينشط البرلمان فى مكافحة الفساد يصبح شريكاً فيه، ولكن:

* قدرة البرلمان مرهونة باستقلاليتها فى مواجهة الحكومة وإقتناع الحكومة بالمصلحة فى تفعيل دور البرلمان فى مكافحة الفساد، ومن ثمّ تصبح استقلالية البرلمان فى الدول العربية تعزيراً لأداء الحكومة ككل فى مكافحة الفساد.

* توافر القدرة القانونية والرغبة السياسية لدى البرلمانين فى مكافحة الفساد لا يغنى عن ضرورة توفير المعلومات اللازمة لإجراء فحص موضوعى ودقيق لحالات أو قضايا الفساد داخل البرلمان، ومن ثمّ فإنّ: الشفافية وحرية الوصول إلى المعلومات شرط ضرورى - وإن لم يكن شرط كفاية - لتعزيز قدرة البرلمان على مكافحة الفساد.

٢- إدراك أن بيئة الفساد معقدة وأسباب انتشاره متغيرة؟

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها فى المجتمعات، فبالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوكاً إنسانياً تحركه المصلحة الذاتية، إلا أن هناك مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة التى تشكل فى مجملها ما يسمى بمنظومة الفساد، وهذه الأسباب تتدرج وتختلف من مجتمع لآخر، فقد يكون لأحد الأسباب الأهمية الأولى فى انتشار الفساد بينما يكون فى مجتمع آخر سبباً ثانوياً. وبشكل عام يمكن ملاحظة ملازمة الفساد للبيئة التى تنتعش فيها الظواهر التالية:

* انتشار الفقر والجهل، ونقص المعرفة بالحقوق الفردية لكل شخص والتى يجب توفيرها من قبل الدولة، وسيادة القيم التقليدية وروابط النسب والقربانة.

* عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية فى النظام السياسى وطغيان السلطة التنفيذية بدرجات متباينة على السلطة التشريعية والقضائية وهو ما يؤدى إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات .

* المراحل الانتقالية التى تشهد ظروفًا خاصة، سواء كانت سياسية مثل الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة، أو اقتصادية مثل التحول من نظام اقتصادى إلى آخر، أو اجتماعية والتى تتأثر بالظروف السياسية بشكل كبير. ومن ثم تتزايد فرص الفساد لا سيما فى ظل حداثة أو عدم اكتمال بناء المؤسسات الوطنية والقوانين التى توفر بيئة مناسبة للفساديين مستغلين ضعف الجهاز الرقابى على القيام بعمله فى الرقابة على أعمال الموظفين فى هذه المراحل الانتقالية .

* ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وعدم اتخاذها إجراءات صارمة وقائية أو عقابية بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها أو بعض أطرافها فى الفساد .

* ضعف أجهزة الرقابة فى الدولة وعدم استقلاليتها .

* ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التى تخدم المواطنين، مما يشجع على التنافس بين العامة للحصول عليها ويعزز من استعدادهم لسلوك طرق مستقيمة للحصول عليها ويشجع بعض المتمكنين من ممارسة الوساطة والمحسوبية والمحاباة وتقبل الرشوة، مثل التنافس غير العادل للحصول على المنح التعليمية أو العلاج .

* تدنى رواتب العاملين فى القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة، مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة.

* عدم وجود قوانين وتعليمات وإرشادات مكتوبة للموظفين (مدونات السلوك) تبين الحقوق والواجبات لكل منهم فى المعاملات الرسمية، مما يفتح الباب لممارسة الفساد تحت باب الادعاء بعدم المعرفة.

* غياب حرية الإعلام وعدم السماح للصحفيين والمواطنين بالاطلاع على المعلومات والسجلات التى توضح طبيعة العمل والتجاوزات فيه.

* ضعف دور مؤسسات المجتمع المدنى والمؤسسات الخاصة بمحاربة الفساد «أي المؤسسات الأهلية الخاصة مثل الجمعيات الخيرية والمهنية ومؤسسات البحوث المتخصصة» فى المشاركة فى الرقابة على أعمال الحكومة.

* عدم وجود تشريعات وأنظمة وقوانين وتعليمات تساعد على مكافحة الفساد، وتفرض عقوبات رادعة بحق من يمارسونه.

٣- الجمع بين معيار «عدم الشرعية» ومعيار «عدم المشروعية» فى تعريف الفساد:

فى الحديث عن الفساد السياسى فإن أغلب الظن أن يكون للشرعية دور فى مواجهة الفساد أكبر بكثير من دور المشروعية. والبرلمان بطبيعته نافذة المواطنين إلى المؤسسات الرسمية،

ويجب أن يتفاعل النواب مع مواقف الناس في مواجهة الفساد، وكيف يتجنبون مخاطر التعرض لاتهامات التورط في الفساد. إذاً، كيف نفعل الدور الرقابي للنواب في مجال مكافحة الفساد؟

المهم هنا ألا نقلل من أهمية فضح الفساد ولو تمثل في حالة واحدة، لأن السكوت عنها قد يقننها ويجعلها مقبولة عرفاً. ولكن ذلك في حد ذاته يطرح إشكالية صلاحيات البرلمان بمعنى: هل صلاحيات البرلمان في الدول العربية محدودة أم لا؟ وإذا ما كانت محدودة كيف يمكن تطويرها؟ ومن المسئول عن ذلك؟ أما إذا لم تكن محدودة فكيف يمكن تفعيلها أيضاً؟

رابعاً: تعزيز قدرة النواب على استثمار الأدوات البرلمانية في مكافحة الفساد:

من المطلوب هنا أن نضع بعض المقترحات التي تمكّن العضو من توظيف أدواته البرلمانية في مكافحة الفساد (بشرط توافر الرغبة طبعاً).

١- من خلال سن تشريعات لمحاسبة المسئولين:

* على المستوى التشريعي، هناك تشريعات بعينها لمحاربة الفساد، ولكن الحل المقترح هنا لمواجهة الفساد على الصعيد التشريعي، يتمثل في تجميع التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد على مستوى الدولة ككل في منظومة واحدة، وهو ما يمكن أن يتم من خلال تكوين مجموعات عمل برلمانية وفنية تقوم بتجميع القوانين واللوائح والمراسيم التي تستهدف الفساد لتظهر أيضاً

للعالم أن البرلمان يجتهد في مكافحة الفساد.

* العمل على أن تكون الصياغة الفنية للقوانين - التي قد تكون في الكثير من الأحيان سبباً أو مدعاة للفساد بسبب عدم تحديدها ووضعها بشكل غامض يسمح بالتلاعب - واضحة ومحكمة. ومن هنا تأتي أهمية تعزيز دور النواب في المبادرات التشريعية وقدراتهم على صياغة التشريعات لتحسينها من الإفساد.

* كما يجب أن تكون الصياغات مستندة إلى معايير الشفافية، بمعنى إتاحتها للرأي العام وبدون تكلفة من خلال نشر الأجندة التشريعية على الرأي العام والاستشارات القانونية كذلك.

* كما أن مواجهة إفساد القانون تتطلب وجود آلية لمتابعة تنفيذه على أرض الواقع، فهل هناك أدوات تتحرك باتجاه تتبع آثار هذه التشريعات في الواقع؟ وهنا أقترح تشكيل لجنة برلمانية خاصة لمتابعة تنفيذ قوانين مكافحة الفساد، تتضمن مجموعات عمل مصغرة، تتخصص إحداها في مراجعة آثار القوانين السياسية وإلى أي مدى توفر الحريات السياسية والمدنية وتردع الفساد السياسي، وأخرى متخصصة في متابعة تنفيذ آثار تطبيق القوانين الاقتصادية والاجتماعية.

* كذلك يجب عند إعداد التشريعات الخاصة بالفساد إشراك كل الأطراف المعنية بمكافحة الفساد سواء العاملين أو المتضررين أو الوسطاء أو المراقبين في مناقشات جادة حولها، ومن ثم التوصل إلى تشريعات تحظى بتأييد الجميع (المواطنين،

الوسطاء، الرأى العام..)، بمعنى آخر يجب ألا يتم الأمر داخل المكاتب المغلقة، فلا بد أن تكون القوانين الخاصة بمكافحة الفساد تحديداً متماشية مع مبادئ الحكم الجيد وشفافة، مما يحصنها من سوء الصياغة وفتح باب الفساد، ومن أمثلة ذلك عدم اللجوء إلى أية صياغات مبهمّة أو غامضة تعطى سلطة كبيرة للموظف فى التفسير.

٢- من خلال توظيف الأدوات الرقابية فى مكافحة الفساد:

بالإضافة إلى دور البرلمان من خلال سن تشريعات محاسبة الفساد، نحتاج إلى آلية للتطبيق، وخصوصاً بالنسبة لمحاسبة القائمين على تنفيذ التشريعات، أي المسؤولين السياسيين. فإعطاء سلطة تقديرية للجهاز التنفيذى بلا محاسبة، يعنى الاستخدام السيئ للأداة التشريعية، وهذا ما ينقلنا إلى مناقشة دور النواب فى مكافحة الفساد.

ومن مطالعة دساتير الدول العربية واللوائح الداخلية لمجالسها نجد أن للبرلمان دوراً كبيراً فى مواجهة فساد الحاكم أو رئيس الدولة، على الأقل من الناحية القانونية، بداية من طريقة اتهامه ونهاية بسحب الثقة منه أو عزله، وكذا الوزراء، وذلك من خلال تشريعات خاصة بمحاسبة كبار مسؤولى الدولة. وفى الملحق رقم ٢ استعراض موجز لهاتين الأدوات فى بعض النظم العربية.

وبالإضافة إلى هذا الدور المقرر دستورياً للبرلمان فى مواجهة مختلف أشكال الفساد، فهناك دور النواب فى متابعة تنفيذ هذه التشريعات، ومكافحة إفسادها، كما سيلبي.

٣- من خلال متابعة تطبيق القوانين مع السلطة التنفيذية ومؤسسات إنفاذ القانون :

البرلمان صانع سياسة وتشريعات، والسلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ السياسات والتشريعات. ولهذا، يقوم البرلمان بالرقابة على أداء الحكومة، فالحكومة مهمتها تنفيذية، أي تنفيذ التشريعات والسياسات الموضوعة من قبل البرلمان أو التي يصادق عليها؛ أي أن البرلمان لا يقوم فقط بصك القوانين، وإنما يطرح سياسات وتشريعات، يجب أن تلتزم بها الحكومة باعتبارها سلطة التنفيذ. ومن ثم فإن مهمة البرلمان هي أيضاً متابعة مدى إلتزام الحكومة بهذه السياسات والتشريعات. وحتى في حالة صلاحية الحاكم في إصدار مراسيم وقرارات واجبة النفاذ كالقوانين، فإن واجب البرلمان هو مراقبة درجة الإلتزام بتطبيقها على نحو سليم.

ولذا، أقترح على البرلمانين العرب ما يلي :

* تشكيل مجموعة عمل لمكافحة الفساد تضم بعض الأعضاء المهتمين بمكافحة الفساد، تكون مهمتها دراسة درجة التمتع بالحريات العامة واحترام حقوق الإنسان، وأن تضم عناصر من المجتمع المدني والجمعيات الأهلية المعترف بها رسمياً، وكذلك فريقاً من الخبراء، وأن تقوم هذه المجموعة بوضع تقرير سنوي وطني عما أنجزه البرلمان في مكافحة الفساد.

* تفعيل وسائل الرقابة الميدانية على أعمال الحكومة، لمتابعة أدق لمستوى التطبيق وفحص درجة احترام مبدأ تكافؤ الفرص والعدالة في سياسات الحكومة. فمثلاً إذا وجد البرلمان أن السلطة التنفيذية توجه موارد مالية إلى بعض المناطق دون

غيرها فهذا نوع من الإخلال حتى إذا كانت الأوراق والإجراءات سليمة، إلا إذا كانت هذه المناطق فى احتياج لهذه المميزات، وأن يكون ذلك بشفافية وقبول اجتماعى عام.

* المراقبة على مؤسسات إنفاذ القوانين، وتحديد أجهزة الشرطة ومؤسسة القضاء، وبكل موضوعية وجرأة وحرص على الصالح العام. ويجب أن يتخلص النواب العرب من الحرج والخجل فى تصديهم لمراقبة أجهزة الأمن الداخلى، حيث هناك اعتقاد أو وهم بأن نقد أجهزة الأمن يهدد أمن الدولة. وكذلك ينطبق الأمر على القضاء، فقد يرى أغلب الناس أن فكرة «محاسبة القضاة» تعد إهانة لمرفق العدالة وتؤثر سلباً على استقلال القضاء، وهذا وهم آخر، حيث يجب أن يعامل القضاة على أنهم بشر، ومنهم من يخطئ، والسجون شاهد. فالنقد والمحاسبة لا يهددان أمن الدولة ولا يجب أن يعتبرا تشكيكاً فى نزاهة الشرطة والقضاء.

٤- من خلال التواصل مع الناخبين والمجتمع المدنى للإطلاع على واقع الفساد:

يمكن استثمار هذه الأداة لتعزيز قدرة النواب على مكافحة الفساد، وخصوصاً من خلال:

* فتح حوارات مع المواطنين، ووجود قنوات اتصال مع الرأى العام.

* تعليم المواطنين كيف يميزون بين تعقد الإجراءات أو الروتين من ناحية والفساد من ناحية أخرى، فمثلاً إزدحام

الدعاوى القضائية أمام المحاكم ليس فساداً، ولكن رشوة الموظف الإدارى بالمحكمة فساد .

* وجود برنامج سياسى وانتخابى للمرشح يعلى من شأن الشفافية ومكافحة الفساد .

* تحويل قضايا الفساد إلى قضايا رأي عام وتشجيع الجمهور على شجب وإدانة الفساد .

* الإرتفاع بمستوى الحملة الانتخابية وبرامج التعليم المدنى حول الشفافية وسيادة القانون .

خامساً: مداخل مقترحة لتعزيز قدرة البرلمان على مكافحة الفساد:

إذاً كان الفساد ظاهرة عالمية ولكن بدرجات مختلفة، ولها تجليات تتفاوت من بلد لآخر طبقاً لمستوى التنمية الاقتصادية والاختلاف الثقافى . وقد تنامى الفساد بشكل متزايد فى السنوات الأخيرة خاصة فى ثنايا التحرر والعولمة، حيث استخدام التقنيات الجديدة والدور المتزايد للشركات الدولية فى سياق سياسى واقتصادى سريع .

والفساد تهديد خطير لحكم القانون، ولاستقرار وأمن المجتمعات، ويهدد التوزيع العادل للموارد التى تقرها قيم ومؤسسات الديمقراطية ويعرقل التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويهدد حقوق الإنسان . وهناك صلة بين الفساد والأشكال الأخرى للجريمة، وتحديدأ الإرهاب والمخدرات وغسل الأموال . . وقد أضحت النزاهة والمسئولية والشفافية فى

النظام السياسى والخدمة المدنية متطلباً أساسياً لمكانة الدولة أمام العالم، وفى نظر المستثمر!

ويعتبر البرلمان هو التجسيد الحقيقى للإرادة الشعبية، فالبرلمانات هي ممثل الشعب ومراقب لكل مؤسسات المجتمع. وبالإضافة إلى الوظائف المنصوص عليها فى الدساتير الوطنية (التشريع، مراقبة الحكومة)، فللبرلمان دور بارز أيضاً فى كبح الفساد من خلال:

١ - الوظيفة التشريعية:

تعمل معظم البرلمانات على ترسيخ حكم القانون وإدارة شئون الدولة والمجتمع بأسلوب الحكم الجيد. ولهذا، يجب أن يعزز البرلمان المبادئ الأساسية للنزاهة فى أداء الشخصيات السياسية والمؤسسات والموظفين الحكوميين وللشفافية فى الإدارة العامة، من خلال:

أ- سن تشريعات مكافحة الفساد، التى تجرم الفساد وتضع العقاب الملائم والإجراءات الرادعة الأخرى، مع التركيز بشكل خاص على أحكام قوانين العقوبات والقانون الإدارى لتخفيض مجال الفساد وفرض العقوبات التى تردع الجانحين المحتملين.

ب- سن تشريعات خاصة بنزاهة أعضاء البرلمانات والمسؤولين الآخرين فى الحكومة، وضمان أن التشريعات الخاصة بالرقابة ملائمة وكافية لضمان الشفافية ومحاسبة الحكومة والشؤون العامة.

ج- العمل من أجل حث حكوماتهم لتوقيع و/أو التصديق

على آليات وأدوات دولية ذات الصلة مع النظر في أحكام هذه الآليات وما يوازيها في التشريع الوطني، وخصوصاً تشريع حرية المعلومات الذي يُلزم الحكومة بالكشف عن المعلومات، خاصة عند التحقيق في دعاوى الفساد، وكذلك تعزيز التشريع الخاص بالتمويل الحزبي والحملة الانتخابية الذي تدخل في إطار الشفافية في العملية الانتخابية، وهكذا تزيد شرعية البرلمان المنتخب.

د- دعم التشريعات التي تختص بالمجالات التي يحتمل أن تنطوى على الفساد، من خلال: الضمان الإجتماعي الكافي لكل مواطن، إرساء الإجراءات والقواعد البيروقراطية السريعة والتي تضمن الشفافية، ضمان أن كل مواطن يشارك بإنصاف في عملية اتخاذ القرارات، وضمان عدالة القوانين والتعليقات والإجراءات الحكومية، والنظام الضريبي . .

٢- الوظيفة الرقابية

وتشير إلى الأدوات التي من خلالها يمارس أعضاء البرلمان وظيفتهم الرقابية. وإذا كانت الرقابة وظيفة مكملّة للوظائف الأخرى، التشريعية والسياسية والدبلوماسية للبرلمان إلا أنها تكتسب أهمية خاصة في النظم السياسية العربية المعاصرة، نظراً لتفوق دور الحكومة في العملية التشريعية من جانب، وطبيعة التوازنات الحزبية في المجلس من جانب آخر.

وتتميز الوسائل الرقابية في معظم الدول العربية ببعض السمات التالية:

* هناك وسائل متعددة لقيام العضو بالوظيفة الرقابية.

* تختلف وسائل الرقابة البرلمانية من حيث درجة تأثيرها بين رسائل استفسارية، ووسائل استعلام، ووسائل اتهام، وأخرى لسحب الثقة من الحكومة.

* تتباين الوسائل الرقابية من حيث توقيت استخدامها، فبعض الوسائل قد تستخدم خلال فترة الإجازة البرلمانية، وبعضها لا يصلح إلا أثناء انعقاد البرلمان.

* قد يطور النائب الوسيلة الرقابية إلى وسيلة أخرى، مثل إمكانية تحويل السؤال إلى طلب مناقشة عامة أو استجواب.

وتحتاج البرلمانات إلى تحقيق أقصى استفادة من آليات الرقابة على أعمال الحكومة، ولهذا مجموعة من المتطلبات، على النحو التالي:

أ - متطلبات عملية للنواب:

* تقوية وتفعيل الآليات البرلمانية التي تمكن البرلمان من محاسبة الحكومة، وذلك من خلال توجيه الأسئلة إلى الحكومة، والاستخدام الأمثل لآلية اللجان وأدواتها التي تسمح بفحص العمل الحكومي بدقة. بهذا الصدد، قد تقوم البرلمانات بتأسيس و/أو تقوية اللجان الخاصة التي تتعامل مع الحسابات العامة، وضمان أن عملية إعداد وتنفيذ الميزانية الوطنية تشملها الشفافية وتزود بآليات حماية ضد سوء الاستخدام الحكومي للأموال العامة والموارد. في هذا الصدد، يجب أن يعمل البرلمان على تقوية أداء هذه اللجان البرلمانية، إجرائياً ومالياً وبشرياً وفتحياً.

* دعم إنشاء وكالات مراقبة المؤسسات العامة (مثل الأمبو

دسمان)، وضمان أن هذه الوكالات مجهزة بالموارد الكافية وأن تقاريرها تلاقى الاهتمام المطلوب من قبل البرلمان والحكومة .

* ضمان تمثيل المعارضة بشكل كافٍ في تركيب أجهزة البرلمان وبأن لها موارد كافية ويتاح لها فرص عادلة لإبداء وجهات نظرها حول إدارة الشؤون العامة .

* تمكين البرلمان من صلاحية الموافقة على تعيين المسؤولين في المناصب العامة، وهونوع من آليات المحاسبة للمسؤولين العموميين .

ب - الإصلاح البرلماني وتفعيل الوظيفة الرقابية لمواجهة

الفساد :

تحتل الوسائل الرقابية مكانة خاصة في العمل البرلماني، نظراً لما تمثله من تعبير عن فكرة الرقابة الشعبية على الحكومات . وليس الأمر قاصراً على برلمان بعينه دون آخر، بل إن فعالية الوظيفة الرقابية هي التي تميز - في نظر الكثيرين - البرلمان عن غيره من المؤسسات السياسية والعامة في مختلف النظم المعاصرة . فبرغم أن البرلمان ليس مجرد جهة تشريع أو وسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية فحسب، ولكنه في الأصل العام جهة صنع السياسات العامة، التي تقوم «الحكومة» بتنفيذها (ومن هنا تسمى «الحكومة» باسم «الإدارة» كما هو الشائع في التقاليد السياسية الأمريكية مثلاً)، إلا أن الوظيفة الرقابية أصبحت عملياً هي الشغل الشاغل لمعظم برلمانات الدول النامية، التي تتمتع بدرجة من الديمقراطية والتوازن بين السلطات .

ويعود هذا الثقل الكبير للوظيفة الرقابية من بين الوظائف الكلية للبرلمان إلى عدد من الأمور التي أملتھا التطورات السياسية، أهمھا:

أولاً، هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وهي التي تمتلك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، بحيث لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات. وبالتالي، يتجه اهتمام البرلمان في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفعيل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار.

ثانياً، إن الاختلال في التوازن السياسي والتركيبي الحزبي للبرلمان ليس وضعاً مؤقتاً للبرلمان لكي يقوم بتوجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لا سيما في ظل وجود تكتل حزبي حاكم كبير (ينتمي إلى الحكومة أو تنتمي الحكومة إليه)، فيكون تداخل إن لم يكن اختلاط وظائف البرلمان مع وظائف السلطة التنفيذية أقرب إلى الاحتمال من استقلال كل منهما عن الآخر، واقتصار دور السلطة التنفيذية على تنفيذ السياسات العامة التي يضعها المجلس النيابي. وبالتالي فهمة العضو في القيام بالدور الرقابي لمواجهة القضايا الشائكة مثل قضايا الفساد مهمة محفوفة بالصعاب والمعوقات، خاصة إذا ما كانت الحكومة طرفاً فيها. وحتى يكون العضو قادراً على القيام بهذا الدور يجب أن تكون له حرية الكلمة للتعبير عن ممثليه بما يخدم الصالح العام.

ولعل قضايا الفساد من القضايا التي تتطلب من العضو استغلال كافة صلاحياته البرلمانية لمواجهتها، أي يدرس جيداً حدود الدور البرلماني، وكيفية حشد خطوط دفاع قوية لمساندة هذا الدور (مثل مخاطبة الرأي العام، والتوثيق الدقيق للموضوع، وحشد المؤيدين . . .)، ومن ثم فهناك عدد من الملاحظات ربما ينتبه عضو البرلمان إليها في مواجهة قضايا الفساد:

* لا يجوز أن تظل أفكار وآراء النائب بشأن الفساد حبيسة المجلس أو لجانته، بل يجب العمل على خروجها إلى الرأي العام، في سبيل تكوين رأي عام يساند العضو في ممارسة دوره في الرقابة، لمواجهة قضايا الفساد.

* وحتى يستطيع العضو أن يصل إلى أقصى درجة لتفعيل الرقابة البرلمانية، يجب أن يعزز درجة الشفافية في العمل النيابي سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وإتاحة حرية تداول المعلومات حول العمل البرلماني لإشراك المواطنين من خلال قناة لوصول المعلومات إلى الجمهور والصحافة ووسائل الإعلام، والعكس، مما يساعد على خلق نوع من الضغط الشعبي على الحكومة باتجاه الإصلاح.

* حيث إن العضو الذي يتناول قضايا الفساد غالباً ما يتعرض لضغط حكومي وخصوصاً إذا ما كان الفساد حكومياً مثل الوساطة والمحسوبية وفساد السلطة التنفيذية والفساد المالي، لذا فإن على العضو أن يعمل على تحويل هذه القضايا إلى رأي عام، لبناء حائط صد إذا ما تعرض العضو لضغوط لإجباره على الرضوخ لتيار الفساد.

* يعتمد الأداء الرقابى فى جانب كبير منه على رؤية النائب الذى يمارس الرقابة، وربما يكون من الضرورى إدراك أن هناك اختلافاً فى الرؤى بين النواب حول الأولويات فى مسألة مكافحة الفساد، وقد لا يكون بقية الزملاء الأعضاء من نفس الرؤية وبالتالي قد يتعرض إلى تهوين قيمة جهوده فى مكافحة الفساد. ولهذا، فربما يكون من المفيد للنائب أن يعمل على تكوين جبهة من الأعضاء لمساندته فى تناول قضايا الفساد، ولو إذا تقاطعت مع الإنتماءات الحزبية والفكرية.

* إن أحد العناصر الهامة فى فعالية أداء البرلمان ضد الفساد هو إمكانية الوصول إلى المعلومات والحقائق التى يعتمد عليها العضو فى الرقابة البرلمانية، وقد تكون هذه هي الصعوبة بسبب ضعف توجهات الحكومة لإتاحة المعلومات، أو خشية أن يستخدمها عضو معارضة ليصبح بطلاً قومياً فى نظر الرأي العام ويجعل الحكومة المتهم الأول، فى ظل الانطباع العام الذى يؤكد أن اكتساب ثقة المواطن لعضو البرلمان أيسر وأسرع من ثقته فى الحكومة لأن النائب أقرب لناخبيه من غيره، والنائب الذى يكتسب ثقة ناخبيه يستطيع تحريكهم لتأييده بقدرة أعلى من غيره. لذا قد تتعمد الحكومة حجب البيانات عن الأعضاء والكافة مما يعتبر فساداً فى حد ذاته. من هنا، فإن تزويد النواب بالمعاونة الفنية (من الباحثين وأصحاب الاختصاص الأكثر قدرة على الوصول إلى مصادر المعلومات بل وتفنيدها والحكم على مصداقيتها.) يصبح أمراً بالغ الأهمية.

* تشجيع الجمعيات الأهلية المستقلة والمنظمات غير

الحكومية للقيام بمساهمات أوسع فى التعاون مع البرلمانين فى تبادل المعلومات وفتح حوار تعاونى ، للتمكين من الاضطلاع بمهام مراقبة الأداء الحكومى ومراقبة أداء البرلمانين أيضاً ومدى اضطلاعهم بمهام مراقبة السلطة التنفيذية .

ج- صور لاستخدام بعض الأدوات الرقابية فى مكافحة الفساد :

مما لاشك فيه أن العضو الذى يتناول قضايا الفساد - وهي من القضايا ذات الحساسية العالية - لابد أن يستخدم ذكاه فى طرح الأسئلة التى تبلور القضية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وأن يستخدم كل الحيل للحصول على المعلومات المطلوبة من خلال :

* أسئلة غير مباشرة، أى أنها تفى بالغرض وهو الحصول على معلومات قد تكون مرتبطة شكلياً بموضوع معين ولكنها بطريقة غير مباشرة تخدم الموضوع الأساسى الذى يهتم العضو والذى يريد أن يستقى المعلومات بشأنه، أى بمثابة فتح ملف، واستخدام كافة صلاحياته البرلمانية بما يخدم هذا الملف من خلال أسئلة تتطرق إلى موضوعات تخدم فى بناء الموضوع محل البحث .

* لعل قضايا الفساد من القضايا التى لها تأثيرها على كافة أفراد المجتمع، لأن قضايا الفساد بشكل أو بآخر ينتج عنها تقليص فرص البعض من أجل محاباة البعض الآخر مما يقضى على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، لذا يلزم العضو العمل على

إظهار البعد الوطنى فى القضية، ومدى تأثيرها على الاقتصاد القومى وعلى كافة طبقات المجتمع .

* على العضو أن يصل إلى أقصى درجات التركيز فى المناقشات مع الحكومة حتى ينتبه إلى أي معلومات جديدة تظهر أثناء رد الحكومة على الأسئلة أو الاستجابات، مما قد يساعده على طلب بحثها من جديد داخل اللجنة، وبالتالي يبث العضو الحيوية فى القضية وخصوصاً فى نظر الرأى العام .

* ربما يتطلع العضو من وراء السؤال إلى ممارسة حق المعرفة والوصول إلى الحقيقة، وعلى العضو أن يدرك مسبقاً هل الحكومة سوف تتجه نحو التجاوب مع سؤاله أم لا، لأن هذا التحليل السياسى الذى يقوم به العضو يتيح له فرصة أكبر للمناورة وتحديد الزاوية التى يمكن أن يدخل من خلالها للحصول على المعلومات التى يتطلع إليها .

* الاستخدام المزدوج لأدوات الرقابة البرلمانية، التى تتضمن تعبيراً عن اهتمامات الرأى العام وبالتالي تجذب تأييده لما يقوم به العضو، ولكنها فى نفس الوقت تمكن العضو من طرح أبعاد جديدة لمكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال، يمكن للعضو تقديم أسئلة برلمانية فى موضوعات تشغل الدائرة (المرافق، الوضع الاقتصادى ومستوى الخدمات العامة . .) ولكنها تتطرق إلى مناقشة درجة نزاهة المسئولين الحكوميين فى الوزارة المختصة، وبالتالي يكتسب النائب تأييداً شعبياً لمجرد الحديث عن قضايا الدائرة، مما يجعله من السهل أن يكتسب نفس التأييد فى سعيه لمكافحة الفساد عموماً .

(١) السؤال :

تهدف الأسئلة كما جاء في اللوائح الداخلية لعدد من الدساتير العربية إلى استفهام عضو البرلمان عما يجهل أو التحقق من واقعة. وتضيف بعض اللوائح الداخلية - كما هو الأمر في مصر والأردن - إلى ذلك «التعرف على نية الحكومة»، وهي غاية تؤكد حق موجه السؤال في الاطلاع على مشاريع السلطة التنفيذية وتسمح له بالتوسع في مناقشة هذه المشاريع. وتضع اللوائح الداخلية عدداً من الشروط لتنظيم عملية تقديم الأسئلة؛ فأكثرها يشدد على ضرورة الإيجاز في صياغة السؤال، وبعضها ينبه إلى ضرورة الحفاظ على وحدة الموضوع فلا يتشعب السؤال وتضيع الغاية الرئيسية منه وذلك بقصد إفساح المجال للنظر في أكبر عدد من الأسئلة في الفترات المخصصة لهذا الغرض، كما يطلب في لوائح أخرى عدم تكرار الأسئلة.

وبحسب أغلب اللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، تقدم الأسئلة إلى رئاسة أو مكتب المجلس كتابة، وتوجه غالباً إلى رئيس الوزراء وإلى الوزراء. وتوجب اللائحة الداخلية للبرلمان الكويتي توجيه السؤال إلى وزير واحد فقط، بينما يسمح الدستور السوري والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة بمجموعها مما يوسع نطاق استخدام السؤال كأداة للمراقبة. ويحق للنواب، كما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، توجيه الأسئلة إلى نواب رئيس الحكومة ونواب الوزراء، وهي خطوة توسع أيضاً نطاق استخدام السؤال نظراً إلى الأدوار المهمة التي يضطلع بها هؤلاء المسؤولون.

وتسمح أنظمة داخلية لبعض البرلمانات العربية لصاحب السؤال بالتعليق على جواب الحكومة مرة واحدة، إلا أن البعض منها يسمح له بالتدخل مرة ثانية شفهيًا إذا لم يقتنع بجواب الحكومة مثل دولة الإمارات العربية المتحدة، أو أن يتقدم بسؤال خطي إذا اعتبر أن جواب الحكومة على سؤاله الشفهي لم يكن مرضياً. أما تحويل السؤال إلى استجواب أو اقتراح تحويله إلى موضوع للمناقشة فإن بعض الأنظمة الداخلية تقره مع تقديم ضوابط له. فالنظام الداخلي لمجلس النواب الكويتي يمنع تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة ويؤجله إلى جلسة لاحقة، أما النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني فإنه يسمح للعضو بأن يحول السؤال إلى استجواب إذا أخفقت الحكومة في الإجابة على سؤال خطي تقدم به خلال المهلة العادية المحددة لها أو المهلة التي طلبتها للحصول على المعلومات التي يطلبها صاحب السؤال.

ويعتبر السؤال من أكثر وسائل الرقابة التي يمارسها الأعضاء، وذلك من ناحيتين، الأولى هي الكثافة العددية والتنوع الكبير في موضوعات الأسئلة وبالتالي الوزراء الذين توجه إليهم، والثانية التنوع الحزبي لمقدمي كل منهما، سواء بين حزب الحكومة أو المعارضة والمستقلين، بل إنه يلاحظ أن أعضاء حزب الحكومة أكثر ميلاً للأسئلة مقارنة بغيرها من الوسائل مثل تقصى الحقائق والاستطلاع والمواجهة، فضلاً عن غياب الاستجوابات تقريباً، على خلاف الوضع تماماً بالنسبة لأعضاء المعارضة والمستقلين، وهو ما يرمز في أحد دلالاته لظاهرة الالتزام الحزبي التي تمنع من توجيه اتهام لوزير في حكومة

الحزب الحاكم، وقد يمكن التغلب على هذا من خلال التصويت الإلكتروني الذي يساعد في رفع الحرج عن الأعضاء.

(٢) طلب الإحاطة

طلب الإحاطة معناه أن العضو يطلب إحاطة الحكومة علماً بأمر قد تجهله أو يطلب منها إحاطته علماً بأمر يجمله. ولذا فهذه الوسيلة بمثابة مبادرة من العضو ذاته لكشف مواطن الخلل والفساد أينما كانت. وتضفي طلبات الإحاطة قدراً من الفاعلية على الوظيفة الرقابية لمواجهة قضايا الفساد، فهي تعكس في واقع الأمر تجاوباً فورياً مع نبض الشارع، فقضايا الفساد من القضايا الساخنة التي تتطلب تصدياً سريعاً من قبل الأعضاء، ولذا فهذه الأداة تحتل موقعاً متميزاً بين آليات الرقابة البرلمانية.

وقد يكون طلب الإحاطة مجرد جس نبض الحكومة للتجاوب مع العضو الذي وضع يده على قضية من قضايا الفساد، مثل إهدار المال العام في أحد المشروعات لضعف الرقابة مثلاً، وبالتالي يستطيع العضو من خلال هذه الوسيلة إدراك مدى تحمس الحكومة في مناقشة هذا الموضوع وبيان أسبابه ووضع الحلول لهذه التجاوزات.

وعلى الرغم من أن طلبات الإحاطة هي من الوسائل التي لا ينتج عنها أثر قوي، كالاتهام مثلاً، إلا أنها تعد بمثابة الترمومتر الذي يقيس به العضو درجة تحمس الحكومة للتجاوب مع الموضوع محل النقاش، بل إن العضو من خلال هذه الوسيلة البسيطة قد يستعملها بذكاء لاكتشاف حقيقة الأمر وذلك من خلال رد الحكومة، وما إذا كان الموضوع يقف عند ما أثاره العضو أم يتعداه.

(٣) الاستجواب :

الاستجواب مقيد بشروط وآليات؛ ففي بعض الدول مثل الكويت يحق لأي عضو من أعضاء مجلس الأمة حق تقديمه، وكذلك في مصر، ولبنان، والأردن. ويرتفع عدد النواب المطلوب لتقديم استجواب إلى الحكومة في بعض الدول العربية مثل الجزائر، ويحق في مجلس النواب اللبناني للنائب وللحكومة ولكل وزير طرح الثقة في أعقاب انتهاء مناقشة الاستجواب. وفي برلمانات عربية أخرى يشترط في طلب سحب الثقة من الوزير أن يصدر عما لا يقل عن عشرة نواب مثل دولة الكويت، وجمهورية مصر العربية، والمملكة الأردنية الهاشمية. وتحدد الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية مهلة قصيرة عادة بين تاريخ تقديم طلب الاستجواب أو سحب الثقة، وبين تاريخ انعقاد جلسة مناقشة الاستجواب أو الثقة. وتعتبر الحكومة مستقيلة مثل الجمهورية اللبنانية، أو أنها مضطرة إلى الاستقالة مثل المملكة الأردنية الهاشمية إذا انتهت مناقشة الاستجواب إلى الموافقة على اقتراح سحب الثقة من الحكومة، وهذا ينطبق على الوزير الذي تسحب الثقة منه أيضاً. وفي مصر إذا قرر المجلس، بعد مناقشة الاستجواب وطرح الثقة مسئولية رئيس الحكومة، فلرئيس الجمهورية الحق برد القرار بغرض إعادة النظر فيه وفق آليات تحددها اللائحة الداخلية للمجلس.

ويشترط في تقديم الاستجواب، كما هو الأمر في السؤال، الابتعاد عن إيراد العبارات غير اللائقة، أو المساس بكرامة الأفراد والهيئات الاعتبارية، وكذلك في بعض الدساتير واللوائح الداخلية

تجنب الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد مثل دولة الكويت، أو التكرار في أمر تم النظر فيه في نفس دور الانعقاد مثل جمهورية مصر العربية. ونظراً إلى تزايد عدد الاستجابات وتنوعها أباح بعض اللوائح الداخلية ضم المتشابه منها في استجواب واحد كما الحال في جمهورية مصر العربية. وتأكيداً على أهمية الاستجابات، تقرر في بعض البلدان العربية تخصيص جلسة استجواب بعد كل ٤ جلسات عمل عادية كما جاء، على سبيل المثال، في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، وقد أدخل هذا التقليد مؤخراً في مجلس النواب اللبناني.

وبصفة عامة فالاستجواب هو أداة للمحاسبة، يمارسها عضو البرلمان في مواجهة أعضاء السلطة التنفيذية. والمحاسبة يتبعها ثواب أو عقاب، ذلك لأنها تتضمن تقييماً للعمل والنشاط وتقرر مدى نهوض المسئول عن أعمال وظيفته، والاستجواب بهذا المعنى المحاسبي (Interrogation/ Interpellation) يؤكد علو سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة. أما في الواقع السياسي في معظم الدول العربية فإن الاستجواب يمارس كوسيلة لمناقشة وربما مراقبة (Oversight) الحكومة في أمور يراها مقدم الاستجواب مشوبة بالخلل، ولكنه لا يحمل في جوهره مطلب توقيع العقاب، بقدر ما يرمى إلى التنبيه إلى اختلال، إن ثبت وتم الإقرار به، يستوجب التصحيح.

بعبارة أخرى، فإن الاستجواب قد تعرض في الواقع لعملية تطويع سياسي جوهرية وعلى الرغم من ذلك، يعتبر الاستجواب من أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية، فالاستجواب هو

محاسبة للوزير عن خطأ ارتكبه عند قيامه بمهام وظيفته، ونظراً لخطورة الوسيلة ومدى قدرتها على تغيير السياسات والتصدي لقضايا الفساد، فعلى الأعضاء التركيز الشديد في استخدام هذه الوسيلة من خلال:

* دعمها بالمعلومات والمستندات الرسمية التي تدعم العضو في موقفه.

* يلزم العضو الذي يباشر هذه الوسيلة الرقابية لمواجهة إحدى قضايا الفساد أن يبتعد عن الثغرات التي قد تفسد الاستجواب، مثل عدم الاعتماد على معلومات موثقة مما يجعلها عرضة للتشكيك، أو استخدام العضو المستجوب لعبارات قد تؤخذ عليه مما يتيح الفرصة لعضو الحكومة أن يتنصل من هذه الوسيلة.

* العضو الذي يتناول قضايا الفساد من خلال الاستجواب كوسيلة رقابية لا بد أن يكون واسع الأفق محصناً بملف معلومات قوى، يدرك الفعل ويتوقع رد الفعل، قادراً على المناورة وتفنيذ الآراء، وسرعة بديهية لتوليد أفكار جديدة، وكل هذا يتطلب من العضو التدريب ودراسة القضية جيداً واكتشاف كل الأبعاد التي تخدمها، كذلك من باب أولى أن يلم العضو بالأبعاد القانونية والدستورية التي تقوى من موقفه، بالإضافة إلى إظهار البعد القومي ومدى تأثر المصالح العامة في حال عدم التدخل والمواجهة.

كما يجب على العضو الذي يلجأ إلى استخدام الاستجواب كوسيلة رقابية في مواجهة قضايا الفساد، أن يأخذ في الاعتبار

بعض الأمور حتى يصل إلى أقصى درجة من الاستفادة من هذه الوسيلة :

* يجب ألا يغيب عن العضو أن الاستجواب وسيلة قوية لا تحمل معنى الاستفسار بل تحمل معنى الاتهام والمحاسبة، ولذلك على العضو أن يكون على علم ببعض الوقائع المحددة التي تحمل اتهاماً للحكومة أو أحد أعضائها، وأن يبرزها في بداية حديثه حتى يستطيع أن يستغل وقته إلى أقصى درجة.

* أهمية وجود بنك من المعلومات التي تخدم الموضوع، والرجوع إلى السجلات السابقة والمدونات البرلمانية، والوصول إلى المصادر الحديثة للمعلومات.

* هناك منطقة تحتاج إلى دقة من النائب، وهي التي تفصل بين قيام العضو بتقديم خدمات لأبناء الدائرة وبالتالي تتطلب الحصول على تأشيرات الوزراء وبين قيام العضو بدوره الرقابي.

* الاستجواب من الوسائل الرقابية التي تثير توجس الحكومة - خاصة إذا ما تعلق بقضايا الفساد - لذا يجب على العضو مقدم الاستجواب أن يكون على استعداد لمواجهة الطرق التي قد تسلكها الحكومة لإضعاف الاستجواب، مثل تحديد موعد مفاجئ لمناقشته بغية إيقاع العضو في الحرج وأن يفقد الزمام من يده نتيجة عدم ترتيب أفكاره.

* كذلك قد يعتمد المجلس على مناقشة الأدوات الرقابية القوية مثل الاستجواب في جلسات تتميز بحضور عدد محدود من الأعضاء وكذلك الوسائل الإعلامية، مثل الجلسات المسائية،

وبالتالى على العضو أن يكون مستعداً لذلك وأن يعمل على أن يوضح للرأى العام ما يحدث فى مثل هذه الجلسات، مع توضيح مدى تأثير قضايا الفساد على المجتمع بكل طوائفه: الشباب، والمرأة، والعمال، والمهنيين.

* على المستجوب أن يفند بدقة إجابات الوزير، وأن يبين أمام المجلس مدى اقتناعه بهذا الرد، ويمكنه فى حال عدم اقتناعه أن يطرح مسألة الثقة بالوزير والحكومة.

(٤) لجان تقصى الحقائق (التحقيق البرلماني):

تعتبر لجان تقصى الحقائق آلية من آليات الرقابة التى عن طريقها يمكن الوقوف على حقيقة ما يثار من موضوعات ومشاكل مالية وإدارية، أو بيان مواطن الفساد فى نشاط إحدى المصالح العامة، أو وحدات الإدارة المحلية، أو أي جهاز تنفيذى أو إدارى أو أي مشروع من المشروعات العامة التى قد تكون عرضه لأعمال فساد أو اختراق للقانون. ويتم تكليف إحدى لجان البرلمان أو تشكيل لجنة خاصة للوقوف على حقيقة الأمر، أو لتقصى الحقيقة عن الأحوال والأوضاع المالية أو الإدارية أو بيان مدى الالتزام بالقانون أو الخطة، أو الموازنة العامة للدولة. وعلى العضو الذى يلجأ إلى تفعيل آلية لجان تقصى الحقائق، أن يأخذ فى اعتباره التأكيد والمناداة بحيادية تشكيل اللجنة، حيث إنه من النادر أن تراقب الحكومة ذاتها بحياد ونزاهة، وأن يطالب دوماً بأن يكون تشكيل اللجنة باعثاً على كشف كافة جوانب الموضوع. كذلك على العضو أن يفند مدى دقة تقرير اللجنة، وهل رصدت السبلبات فقط أم وضعت خطة للإصلاح وعلاج الفساد.

ولجان تقصى الحقائق هي أداة الرقابة التي تشكل فى حالات محددة يجد فيها المجلس حاجة إلى الاضطلاع بصورة مباشرة بأعمال الاستقصاء والاستطلاع لتجميع معلومات وحقائق حول أمر عام له أهمية خاصة أو «لفحص أحوال إدارة عامة» كما جاء فى الدستور المصرى، فيشكل مثل هذه اللجان أو يكلف واحدة من لجانها النوعية بتقصى الحقائق فى اللائحة الداخلية. وفى بعض الحالات ينتدب المجلس أحد أعضائه وليس لجنة كاملة لتقصى الحقائق كما فى دولة الكويت. وتشكل لجنة تقصى الحقائق كما هو الأمر فى أكثر الحالات بناء على اقتراح من عدد من النواب، وبقرار من المجلس أو باقتراح من إحدى لجانها، أو بمبادرة ملكية مثل المملكة المغربية. وتعمل اللجنة على بلوغ غايتها، أى تجميع الحقائق عبر زيارات ميدانية وتحقيقات تشمل الأفراد والمؤسسات ومراجعة بيانات ووثائق رسمية. ويراعى فى تشكيل اللجان عادة التخصص وتمثيل الأحزاب المعارضة والنواب المستقلين. وتنتهى لجان تقصى الحقائق إلى وضع تقرير يناقشه المجلس لاتخاذ الموقف المناسب فى ضوءه.

إن تمكين اللجان البرلمانية من الاضطلاع بالمهام المكلفة بها يتطلب إفساح المجال لها لكي تعمل بحرية ولكي تحصل على معلومات كافية، هذا فضلاً عن توفير بعض الحاجات المادية. إلا أنه بمقدار أهمية اللجان فى معيار العمل البرلماني، وكوسيلة من وسائل مراقبة الحكومة، فإنها قد تصطدم بصعوبات ناشئة عن رغبة أصحاب القرار فى الدولة فى الحد من نشاط اللجان، وبالتالي من حيوية المجلس ومن دوره الرقابى. وبعض البرلمانات العربية، حققت خطوات مهمة عندما قامت

بتشكيل لجان تحقيق فى قضايا حساسة ودقيقة. فى الأردن شكل المجلس لجنة خاصة فى صيف ١٩٩٠ للنظر فى قضايا فسادتهم بها وزراء سابقون.

إضافة إلى نشاط لجان تقصى الحقائق وأعمالها، فإن التقارير التى تتقدم بها اللجان العادية تساهم أيضاً فى تعزيز دور البرلمانات الرقابى فى بعض الدول العربية، وفى قضايا حساسة أيضاً مثل دور المؤسسات الأمنية وعلاقتها بالمواطنين. فى صيف عام ١٩٩٣ تبنى مجلس الأمة الكويتى تقرير لجنة الدفاع عن حقوق الإنسان البرلمانية الذى تضمن انتقاداً لأجهزة أمن الدولة بسبب تجاوزاتها فى بعض الحالات. وفى صيف ١٩٩٥ وجهت لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين فى المجلس الأردنى انتقادات إلى الحكومة الأردنية لما اعتبرته تجاوزات من قبل المؤسسات الأمنية. وأثارت لجنة الزراعة والمياه فى مجلس النواب الأردنى فى صيف ١٩٩٨ مسألة تلوث مياه الشفة التى يتلقاها الأردن من إسرائيل، واتسمت هذه القضية بالحساسية لصلتها بالعلاقة مع إسرائيل وبسبب حاجة الأردن الماسة إلى مياه الشرب خاصة فى فترات الصيف، وطالبت اللجنة بإقالة وزير المياه والري لما اعتبرته تقصيراً منه فى هذا المجال.

ومما سبق تعتبر لجان تقصى الحقائق الوسيلة الوحيدة التى يمكن للأعضاء ممارسة وظيفة الرقابة من خلالها واقعياً وبشكل جماعى، والخروج من دائرة المناورة بالألفاظ والتلميح بمستندات ووثائق غالباً ما يتم التشكيك فيها من جانب الحكومة أو الأعضاء. فلجنة تقصى الحقائق تتشكل من عدد من الأعضاء، ولكي تصل إلى أقصى تأثير لها، يجب أن يراعى

فيهم تمثيل الهيئات البرلمانية والانتماءات الحزبية، وكذلك التخصص والخبرة في موضوع التقصى. كذلك يجب أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس للمناقشة متضمناً توصياتها لعلاج السليبات التي تكشفت لها خلال عملها.

د- عناصر البيئة المؤاتية لفعالية البرلمان في مكافحة

الفساد:

هناك علاقة بين الأداء المحدود الأثر للبرلمانات العربية في مجال الرقابة على قضايا الفساد والمحسوبة وضعف الشفافية من ناحية، وافتقار المجالس العربية إلى علاقة متوازنة مع السلطة التنفيذية من ناحية أخرى. فالبرلمانات العربية لا تزال بصورة عامة خاضعة للسلطة التنفيذية، وهذا النوع من العلاقة يحد من قدرة المجالس النيابية على الاضطلاع بدورها الرقابى بصورة خاصة عند تناول قضايا الفساد التي غالباً ما تثير حفيظة الحكومة.

ويرتبط ما سبق بافتقار معظم البرلمانات العربية إلى كوادرات متخصصة وقواعد بيانات وتجهيزات تقنية ملائمة مثل مراكز المعلومات والدوائر الفنية المساعدة والكفاءات الإدارية التي ستساعد النواب فى التعامل مع قضايا الفساد المعقدة والصعبة. ولهذا، فإن مراقبة الأداء الحكومى تتطلب، بصورة رئيسية، جمع المعلومات من البلد نفسه ومن مصادرها الأولية وخاصة من الإدارة والمؤسسات العامة ومن المواطنين الذين يعانون من المشاكل والصعوبات فى علاقتهم مع الإدارات الحكومية أو الذين يملكون معلومات وملاحظات هامة عن سير العمل الحكومى.

وجمع المعلومات فى هذه الحالة ليس عملاً فنياً بحتاً. فلا

يكفى أن يطلب النائب من مساعد له تجميع معلومات من هذه المصادر حتى يحصل عليها، بل ينبغي ضمان استعداد المواطنين والموظفين ورجال الإدارة والمصالح العامة تزويد النائب ومساعديه بالمعلومات المطلوبة، وهذا يقتضى بدوره أن يضمن النائب عدم تعرض مقدمى المعلومات إلى ردود الفعل العقابية القاسية من قبل الجهات الحكومية أو غير الحكومية التى يجابها النائب خلال عملية المراقبة. وتقديم مثل هذه الضمانات لا يعتمد على رغبة النائب فحسب، بل أيضاً على أوضاع عامة تتجاوز الأوضاع الداخلية للمجلس النيابى مثل استقلال القضاء، وتأكيد سلطة القانون.

كذلك، فإن إدخال الإعلام المسموع والمرئى إلى المجالس النيابية ساهم فى توفير مناخ ملائم للارتقاء بالعمل الرقابى، وفى تحويل العمل الرقابى نفسه إلى فعل سياسى مرغوب، خاصة إذا ما كان الموضوع محل الرقابة من موضوعات الفساد.

تبين تجارب البرلمانات العربية فى حقل المراقبة البرلمانية أنه لم يكن مستحيلاً على النواب استخدام وسائل المراقبة المحدودة التأثير وفى القضايا التى لا تؤثر تأثيراً صارخاً على استقرار الأوضاع الراهنة ولا تمس مصالح الجماعات الرئيسية فى البلاد. ويختلف الأمر مع استخدام وسائل المراقبة الأكثر فعالية وفى القضايا الحساسة. فهنا نجد صعوبات تتدرج صعوداً بما يتناسب مع فعالية وسائل المراقبة وحساسية القضايا التى تتمحور حولها وأهمية المصالح التى تتعرض لها والظروف التى يستخدم

فيها أسلوب المراقبة، إلا أن قضايا الفساد ومحاباة البعض على حساب المجتمع مثل ما يحدث في قضايا الاحتكار يتطلب عملاً رقابياً قوياً ومؤثراً.

كما أن الأوضاع السياسية الداخلية من الأمور التي تضعف العمل الرقابي للبرلمان في طرق القضايا الحساسة مثل الفساد، حيث يعتبر الإقليم العربي من أقل أقاليم العالم تطوراً بالمعيار الديمقراطي، الذي يقبل التعددية والتداول وحرية الرأي وحرية التعبير، ولذلك نجد الحكومات العربية متوجسة دوماً من نشأة حزب جديد، وإن حدث، فلا بد من التضييق عليه بطرق قانونية غير قانونية للحد من صلاحياته داخل المجلس.

ومن حيث الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في الدول العربية، فهي تمثل خلافاً في العلاقة بين الدولة والمواطن وبين الحكومات والمجتمعات المدنية، حيث تطغى الدولة والحكومات على المواطنين والمجتمعات المدنية. ولهذا الخلل أسباب يأتي في مقدمتها اتساع بيروقراطية الدولة على حساب هيئات ومنظمات المجتمع المدني وعلى حساب المبادرات المستقلة التي تقوم بها. وهذا الخلل يؤثر إلى حد بعيد، وإن كان بصورة غير مباشرة، على الدور الذي تحتله البرلمانات في الحياة السياسية وعلى ممارستها دورها الرقابي. فالنواب يكونون أكثر ميلاً عادة إلى الاضطلاع بدورهم في مراقبة أداءهم السلطة التنفيذية عندما يشعرون بأنه هناك نوع من المراقبة الشعبية على أداءهم هم، والعكس بالعكس.

من هنا، يمكن طرح العناصر التالية لدعم فعالية البرلمان
فى مكافحة الفساد:

* التخفيف من القيود التى تضعها بعض اللوائح الداخلية
على بعض أشكال الرقابة البرلمانية التى تتضمن أثراً عقابياً، مثل
الاستجواب أو طرح الثقة .

* تزويد النواب بالمساعدين من الباحثين وأصحاب
الاختصاص، وكذلك الإداريين .

* تنمية عمل اللجان البرلمانية، نظراً إلى أهمية دورها فى
مجال المراقبة، وذلك عن طريق ضمان استمرارية النواب فيها
حتى تنمو خبراتهم فى حقل اختصاصها، وتخفيض عددهم من
أجل توفير إمكانات أفضل للمناقشة الجادة فى الموضوعات التى
يبحثونها .

* تزويد المجالس النيابية العربية بالمكتبات أو تطويرها
حيث توجد بحيث تتوفر فيها المراجع الأساسية والضرورية
والسريعة للنواب، وكذلك بالأجهزة الإلكترونية التى تساعد
النواب على الحصول على المعلومات الضرورية لعملهم فى حقل
الرقابة البرلمانية .

* تنظيم برامج ودورات ثقافية للنواب العرب الذين يرغبون
فى تطوير قدراتهم فى مجال العمل الرقابى والاطلاع على
التطورات العالمية فى هذا المجال .

* عقد المزيد من الندوات الإقليمية العربية للنواب مع

المزيد من التركيز على الموضوعات المختصة في مجال مراقبة الأداء الحكومي .

* تشجيع الجمعيات الأهلية المستقلة والمنظمات غير الحكومية، خاصة هيئات المصالح الاقتصادية والاتحادات النقابية والجمعيات الممثلة للمستهلكين، والنوادي الثقافية والفكرية على القيام بمساهمات أوسع في الانتخابات العامة، وفي الاضطلاع بمهام مراقبة الأداء الحكومي ومراقبة أداء البرلمانين ومدى اضطلاعهم بمهام مراقبة السلطة التنفيذية. إن هذه الهيئات تستطيع، على سبيل المثال، تقديم المكافآت السياسية والمعنوية لأولئك النواب الذين وقفوا إلى جانبها وإلى جانب قضاياها ومصالحها عبر استخدام وسائل المراقبة البرلمانية.

سادساً: ملاحظات استرشادية للنواب في مكافحة الفساد:

بعد التأكيد على الدور الأصيل للبرلمان في مواجهة الفساد، نستعرض في هذا الجزء مجموعة من الخطوات الإرشادية العامة للنواب لمواجهة الفساد من خلال البرلمان، وذلك إيماناً بدور البرلمان الكبير والفعال في مواجهة هذه القضية المحورية الهامة، وذلك من منطلق دور البرلمان في وضع وصنع السياسات العامة للدولة، ومن أهمها مواجهة الفساد. وقد يكون من المهم تحقيق التكامل بين الدور الحكومي ودور منظمات المجتمع المدني والأحزاب بالإضافة إلى دور البرلمان في مواجهة الفساد.

١ - توصيات عامة:

* وضع قوانين جيدة للمشتريات الحكومية التي تجعل المناقصات والمزايدات الصريحة وسيلة وقائية ضد الفساد(*) .
ويجب على المؤسسات المالية الدولية أن تبدأ في جعل إصلاح نظام المشتريات شرطاً يجب الالتزام به ، كما يجب على الكثير من المنظمات الدولية مثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والبنك الأوروبي للتعمير والتنمية وغيرهما ربط برامج الإقراض التي تنفذها بالتقدم في إصلاح أنظمة المشتريات . يمكن استخدام شبكة الإنترنت لترويج الإجراءات المضادة للفساد، ومن أمثلة ذلك أن نشر المناقصات والقرارات الحكومية بشأن البت في المزايدات على شبكة الإنترنت على مرأى من الجميع يحد كثيراً من فرص عقد صفقات خاصة .

* وجود طرف ثالث لمراقبة المشتريات الكبيرة الممولة من خلال بنوك التنمية متعددة الأطراف أو من مصادر أخرى للمعونة الأجنبية، وهذه الفكرة تتطلب من الحكومة المتلقية أن توافق على تسمية طرف ثالث للمراقبة وتقديم التقارير عن المشروعات التي تمول عن طريق القروض . ويدرس الكونجرس الأمريكي في الوقت الراهن تشريعاً بهذا الشأن، فمن الممكن أن تقوم بذلك البرلمانات في الدول العربية .

(*) قدمت منظمة الشفافية الدولية والبنك الأوروبي للتعمير والتنمية كل على حده أنظمة نموذجية للمشتريات تتسق مع هذا الخط .

* أصبح الإصلاح القانونى والتبسيط مظهراً رئيسياً من مظاهر إزالة الحواجز أمام الشركات. فإن هذا المظهر الرئيسى يتمثل ببساطة فى التوفيق بين القوانين واللوائح المتداخلة والمزدوجة، لأن الموظف الحكومى الذى يجد أمامه قدراً كبيراً من حرية التصرف فى تحديد القوانين أو اللوائح فى مواقف معينة، ستكون أمامه فرصة أكبر لاتخاذ القرار الذى يفيدته ويؤمله لانتزاع المكافأة. وهناك خطوة يمكن القيام بها على الفور وهي التوصية بوضع عملية للمراجعة القضائية تخول لجانا مستقلة من القضاة سلطة التوفيق بين النصوص المتضاربة أو حذفها، وخصوصاً أثناء مرور الاقتصاد بمرحلة تحول، ووجود عدد كبير من القوانين واللوائح المتضاربة التى تجعل من المستحيل حتى بالنسبة لأفضل الشركات أن تلتزم بها. ومن الواضح أن جميع رجال الأعمال فى جميع الدول يشكون من الأعباء التى تحدثها الضرائب، وتخفيف العبء الضريبى وتحسين دخل الموظف الحكومى يقلل نمو الرشوة.

* تشكيل لجان مؤقتة (بصفة دائمة) لمكافحة الفساد، وتسهيل الوصول الدائم إلى الأجهزة الرقابية فى الدولة، وإعطاء الوقت الكافى لمراجعتها وحسن دراستها.

* التعاون بين البرلمان والجهات الأخرى سواء الحكومية أو غير الحكومية للمناقشة والمعاونة فى وضع القوانين الصارمة والمحددة لمواجهة حالات الفساد وما يرتبط به، وعلى وجه الخصوص المتابعة الدائمة لتقارير منظمات المجتمع المدنى بشأن رصد الفساد، وإعداد تقارير دورية عند متابعة مكافحة الفساد فى

الدولة، أو على مستوى متابعة ومناقشة التقارير الدولية، والسير قدماً في إعداد ردود عليها، أو تنفيذ ما جاء بها من توصيات.

* وضع ميثاق شرف للنواب للتعاون على القضاء على المحسوبية والوساطة في العديد من المجالات، حتى أصبحت الأمور العادية أو الروتينية لا تنجز دون الوساطة والمحسوبية، مع العمل على وضع مبادئ حاکمة وواضحة لفرص العمل الممنوحة من قبل بعض الجهات الحكومية للنواب، وإعمال مبدأ الكفاءة والقدرة على العمل، وليس لتحقيق بعض المآرب أو المصالح الشخصية.

* تعزيز مهارات الصحافة البرلمانية التي تفهم طبيعة العمل البرلماني وتدعم دور البرلمان في مكافحة الفساد.

* تطوير قوانين حرية المعلومات وحرية الحصول على البيانات الحكومية، مع الالتزام باعتبارات المحافظة على سريتها، وإصدار قواعد إرشادية واضحة بذلك.

٢ - أسئلة استرشادية للنائب في مناقشة قضايا الفساد:

في ما يلي مجموعة أسئلة مقترحة على النواب عند قراءة ومناقشة الوثائق الرسمية وتقارير الحكومة حول تنفيذ السياسات العامة، تحتاج إلى تطوير حسب ظروف كل دولة:

* ما تكلفة مكافحة الفساد على المجتمع، من النواحي المختلفة، وما تكلفة عدم محاربة الفساد؟

The cost of not-fighting corruption.

* ما هو وضع الفساد فى هذه الدولة، وما هو موقعها على خريطة الفساد العالمية؟

* ما هو نوع الأخطار والمخاطر التى يجب حماية المواطنين منها؟ وما هي القيم التى يتعين حمايتها؟ ومن الذى يحرص على هذه القيم فعلا؟ ومن ثم، ما هو نوع الإجراءات المتوقعة أو المطلوبة؟

* هل تشمل سياسات الدولة المعلنة (بيان الحكومة مثلاً) دراسة المخاطر المتنوعة التى تهدد الدولة ومنها الفساد والجريمة المنظمة والإرهاب، وهل هي تعلن عن سياساتها لمواجهتها؟

* ما هو مستوى الشفافية فى إعلان الحكومات عن القضايا والمشاكل التى تعاني منها الدول وعلى رأسها الفساد، وما هي أساليب تعاملها مع تقارير المنظمات الدولية، وخاصة منظمة الشفافية الدولية، والتى تنتج التقرير العالمى للفساد كل عام؟

* ما نوع الإجراءات أو السياسات التى من المرجح أن تقوم بها الحكومة، وهل هي مجرد إجراءات بعد تبين الفساد أم أنها تضع مجموعة من الإجراءات الوقائية؟

* ما هي الوسائل التى يجب أن تكون متاحة أمام الحكومات حتى يتم تحقيق مستوى الشفافية المرغوبة والقضاء على الفساد؟ وما هي الجهات والوحدات التى تنفذها، وما هي المدة التى تستغرقها، وما هي معايير التنفيذ؟

* ما هي المدد الزمنية الملائمة التى يتم فيها مراجعة السياسات العامة للدولة ومنها مواجهة حالات الفساد؟

الخاتمة

ثلاث معضلات تحتاج إلى حلول

يقع النائب المهتم بمكافحة الفساد بين «شقى الرحى» فى خلال عمله البرلمانى، لأنه يواجه معضلات متعددة، أهمها ثلاث :

المعضلة الأولى: الإزدواجية فى أدوار النائب

أى الإزدواجية بين دور النائب فى مكافحة الفساد من موقعه البرلمانى من ناحية وتأثير انتماءاته السياسية والحزبية والاجتماعية على أدائه لهذا الدور من ناحية أخرى. وهناك ثلاث صور على الأقل توضح أبعاد هذه المعضلة، هي:

أ - بين دوره كنائب عن دائرته يقع عليه عبء خدمتها، وكونه فى الوقت ذاته نائباً عن الأمة^(*) (ونصيراً لها فى مكافحة

(*) ومن المدهش أن البعض يغيب عنهم أن النائب يمثل المجتمع بأسره، بما فيه الحاكم ذاته طالما يذهب الحاكم إلى صناديق الانتخابات!

الفساد)، وهنا ربما يحدث تضارب، يحتاج إلى وقفة؛ ذلك أننا أمام معضلة قد تؤدي بالنائب إلى فعل أشياء تدخل في إطار الفساد ولكنها موجهة لصالح مواطني دائرته أو منطقته، وفي الوقت نفسه نطالبه بمكافحة الفساد على المستوى الوطني ككل.

ب - بين كونه جزءاً من النخبة الحاكمة من ناحية ودوره في مراقبة الحكومة من ناحية ثانية. فكما سبق القول فإن محور المطالبات بشأن مكافحة الفساد تتجه صوب السلطة التنفيذية باعتبارها القادرة على مكافحة الفساد أو حتى إنتاجه. والمشكلة هنا أن النواب هم مراقبو السلطة التنفيذية ولكن النائب قد يحتاج إلى خدمات الحكومة، برغم أنه في الوقت نفسه عليه مراقبتها، كيف له إذاً أن يحقق هذا التوازن؟ نحتاج إلى معالجة واضحة.

ج - الإزدواجية في علاقة النائب مع حزبه أو تياره السياسي وتأثير ذلك على مواقفه داخل البرلمان، هنا قد يظهر ما يمكن أن نطلق عليه «الفساد الداخلي» في البرلمان. فإلى أي مدى يستطيع النائب أن يرفع أو يزيل التناقض بين ارتباطاته وتوازناته داخل المؤسسة البرلمانية ومسئوليته في مكافحة الفساد؟ ومن هنا فإنني أدعو النواب إلى احترام الكتل الحزبية التي ينتمون إليها ولكن مع التحلي في الوقت نفسه بالجرأة في إظهار هذه المشاكل بدلاً من إخفائها، فالسكوت عن المرض لا يكون علاجاً له.

المعضلة الثانية: تداخل الفساد مع النزاهة في الواقع والعرف

السائد

أي تتمثل في ميوعة الخط الفاصل بين «التبرير» و«التفسير» في ثقافة المجتمع ونظرته إلى الفساد، فقد يصبح الفساد عرفاً جارياً ويتحول إلى مبرر «مقبول ضمناً» لتصرفات محظورة حتى من الزاوية القانونية. فعلى سبيل المثال، تتحول الوساطة في شغل مواقع عمومية وقيادية إلى عرف سائد، كما قد يتحول نقد الحكومة إلى مساس بالمصالح العليا للبلاد، الأمر الذي يضيق على جهود مكافحة الفساد، ويضع النواب بالتالي أمام معضلة تحدى العرف الجارى وإعمال سيادة القانون ومحاسبة المسؤولين التنفيذيين .

المعضلة الثالثة: محدودية التقدير الاجتماعي للنواب:

وهي قد تبدو ثانوية للبعض ، ولكننى أظن أنها جوهرية فى نظر النواب، وهي: هل يحصل النواب على حقهم فى التقدير الاجتماعى لجهودهم فى مكافحة الفساد؟

ولهذه المعضلة ثلاثة أبعاد:

أ- هل لدينا إعلام منصف للنواب؟

إن الإعلام - الرسمى على الأقل - لا يعطى النواب حقوقهم عندما يحتفل بقصص النجاح فى مكافحة الفساد، ولكنه ينسب الفضل كله للحكومة، بل وأحياناً إلى أحد المتورطين فى

شبهات فساد ولكنهم لا يزالون في السلطة. كذلك، فقد يبالغ الإعلام بدور بعض النواب ويضع آخرين في الظل بشكل غير منصف. هنا قد يتساءل النائب: بعض الناس يبذلون الجهد كله؛ وآخرون يجنون الثمار كلها! قد يستمر أغلب هؤلاء في عملهم البرلماني كنوع من أداء الأمانة، ولكن آخرين قد يصابون بالإحباط. إن التقدير recognition العادل مطلوب من الهيئات الوطنية والدولية، وقبل كل شيء من المثقفين العرب للنواب العرب الذين يبذلون الجهد في مكافحة الفساد.

ب - هل البرلمان يصدق الحكومة أم المعارضة بخصوص المعلومات حول الفساد؟

فقد يجتهد النائب للحصول على البيانات من مختلف المصادر والمعلومات حول شبهات فساد وأدلة أو قرائن تؤكد وقوعها، وهي مسألة شاقة في أغلب الأحوال، لأن البيانات «الرسمية» التي يمكن الإستناد عليها في قضايا الفساد تأتي من الحكومة ذاتها، ولن يكون يسيراً أن تسهّل الحكومة مهمة النائب في الحصول على بيانات تدينها. إلا أن الأخطر من هذا، أن الحكومة ربما تضمن تصديق الأغلبية لما تقوله، وبالتالي تأمن جانب البرلمان في الأمر برمته.

ج - هل المجتمع يظلم النواب؟

نلاحظ أن التيار الغالب في المجتمعات العربية، وربما يضم مثقفينها أيضاً، كثيراً ما يكون «ظالماً» في التمييز بين نواب الفساد ونواب مكافحة الفساد، فيطلق التعميمات ولا يقوم بالفرز قبل الاتهام، ولو بشكل ضمنى. صحيح أن هناك حالات غير

قليلة من نواب الفساد، على أنواعهم (أطلق عليها الإعلام مسميات مثل: نواب القروض، نواب المخدرات، نواب الرشاوى، نواب الإنحراف..)، إلا أن مثل هذه الحالات توجد أيضاً بين السياسيين، وأساتذة الجامعات، والفنانين، ومديرى البنوك، ورجال الأعمال، والعمال.. أظن أننا بحاجة إلى إعادة الإعتبار إلى البرلمانين العرب، عموماً، وحماية سمعة المجتهدين منهم بوجه خاص.

يتطلب كل هذا مناقشة تفصيلية، تأخذ فى الحسبان الظروف الوطنية التى يوجد فيها البرلمان والنواب، وتسعى إلى بلورة اتفاق عام consensus على أهداف وألويات تعزيز قدرة البرلمان ودعم أداء النواب بأدائهم لهذا الدور، وهذا ما يتوقعه المرء من هذا المؤتمر الهام.

ملحق رقم ١

استطلاع رأي حول الفساد في مصر

سلسلة استطلاعات رأي الخبراء والمتخصصين

الموضوع رقم ١٠ :

من المسئول عن مواجهة الفساد؟

في سبتمبر ٢٠٠٤ أجرت «وحدة قياس الرأي العام» التابعة لبرنامج الدراسات البرلمانية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، استطلاعها التليفوني العاشر مع ٦٨٠ من المتخصصين والخبراء والنواب وكوادر حزبية وإعلاميين ونشطاء المجتمع المدني، مثلوا اتجاهات متباينة، للكشف عن واقع الفساد في مصر حيث طرحت الوحدة من خلاله: هل الفساد في مصر يزيد أم يقل؟ ما أخطر صورته في مصر الآن؟ ما أهم وسيلة لمواجهته؟ ما الجهات التي تطالبها بالتدخل لمواجهته؟

وبتحليل نتائج الاستطلاع، تبين ما يلي:

أولاً: هل الفساد في مصر يزيد أم يقل؟

بسؤال الخبراء حول واقع ظاهرة الفساد في مصر تبين أن النسبة الأكبر منهم، حوالى (٧٨,٨%) ترى أن معدلات الفساد في مصر فى ازدياد مستمر، تلتها النسبة التى ترى أن معدلاته تنخفض وتتقلص (١٥,٤%)، فيما رأته نسبة محدودة (٣,٨%) ثابتاً لا يتغير، وكانت نسبة من لم يجيبوا عن هذا السؤال محدودة للغاية فلم تتجاوز (٢%).

ثانياً: ما أخطر صور الفساد فى مصر الآن؟

تباينت آراء الخبراء حول تحديد أخطر صور الفساد فى مصر، حيث يرى (١٨%) منهم أن أخطر صورته الآن هى الرشاوى، ورأتها نسبة (١٤,٢%) فى الوساطة والمحسوبية، أما من يرونها فى التحايل على البنوك وتهريب الأموال فتساوت نسبتهم مع من يرونها فى فساد بعض المناصب العليا ومن يرونها فى تردى الأوضاع الاقتصادية وارتفاع الأسعار وذلك بنسبة (٧,٥%)، وفى مرتبة تالية بنسبة (٦,٦%) جاءت سرقة المال العام كإحدى أخطر صور الفساد فى مصر فى الوقت الحالى، ثم جاء سوء أحوال الجهاز الإدارى (٦%)، أما النسبة المتبقية والتى بلغت (٣٢,٧%) فتباينت آراؤها كما يلى: سطوة ذوى النفوذ، وتدنى مستوى الإعلام، وهيمنة الحزب الوطنى الديمقراطى،

وتوريث الحكم، ووصول عناصر لا تستحق للسلطة، وتدخل السلطة التنفيذية فى الانتخابات النيابية، واحتكار السلطة من قبل قلة قليلة، فضلاً عن عدد آخر من الآراء كسوء أحوال المحليات، وأزمة التعليم، وارتشاء بعض القضاة وانحياز البعض الآخر للسلطة التنفيذية.

ثالثاً: ما أهم وسيلة لمواجهة الفساد؟

بسؤال الخبراء حول أهم وسيلة لمكافحة الفساد، اتفقت نسبة (١٦,٤%) منهم على أهمية تطبيق القانون وسيادته دون تمييز، واتفقت نسبة أخرى (١٤,٨%) على ضرورة إيقاظ الضمير وتنمية الجانب الأخلاقى لدى أفراد المجتمع، فيما رآته نسبة ثالثة (٩,٨%) فى توعية المواطنين بشتى السبل الممكنة، وجاء بعد ذلك بنسب متطابقة من يرونه فى تفعيل مبدأ الشفافية ودعم الجهات الرقابية ومساءلة المفسدين والضرب على أيديهم بشدة (بنسبة ٨,٢%)، ثم من رأوها فى بث الروح الوطنية وتأكيد الهوية الوطنية بنسبة (٦,٦%)، فيما تساوت أيضاً نسبة من أشاروا إلى دور القدوة فى مواجهة هذه الظاهرة مع من أشاروا إلى ضرورة دعم القيم الديمقراطية ومن أشاروا إلى تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات وذلك بنسبة (٤,٩%)، تليهم النسبة التى أشارت إلى ضرورة تشديد الرقابة (بنسبة ٣,٣%)، ثم وبنسب متماثلة مع من أشاروا إلى دور الإرادة السياسية وأهمية إيجاد جيل ثالث صالح والدور الذى يمكن أن تقوم به السلطة القضائية من خلال حملة أيدى بيضاء تستهدف مكافحة الفساد وذلك بنسبة (١,٦%).

رابعاً: ما أهم الجهات التي تطالبها بالتدخل لمكافحته ؟

من وجهة نظر الخبراء والمتخصصين المشاركين فى الاستطلاع تأتى المؤسسة البرلمانية بنسبة (١٤,٣%) فى مقدمة الجهات التى يجب أن يكون لها دور ملموس فى مواجهة ظاهرة الفساد داخل مصر، يليها بنسبة (١٢%) جهاز الرقابة الإدارية، ثم وينسب متطابقة (٧,٥%) الصحافة والإعلام، ووزارة الداخلية، ومجلس الوزراء، كما تساوت أيضاً النسب التى أشارت إلى رئاسة الجمهورية ووزارة العدل وذلك بنسبة (٦,٨%)، يليها بنسبة (٥,٣%) القيادات الحزبية، ثم إدارة الأزهر الشريف ووزارة الأوقاف بنسبة (٤,٥%)، فمن أشاروا وبنسب متطابقة إلى الجهاز المركزى للمحاسبات ومؤسسات المجتمع المدنى (٣,٧%)، أما النسبة المتبقية من المشاركين والبالغة (٣٠,٤%)، فأشارت إلى جهات عديدة كالمدعى العام الاشتراكى، ومباحث الأموال العامة، والمنظمات غير الحكومية، والمجالس المحلية، ووزارة الشباب، والمواطنين أنفسهم، فضلاً عن دور كل مسئول فى موقعه، ودور المؤسسات الثقافية، والأسرة، ووزارة التربية والتعليم.

الاستطلاعات السابقة:

- ١- تقييم أداء مجلس الشعب لعام ٢٠٠٤.
- ٢- هل يجب أن تستمر الحكومة الجديدة فى «دعم بطاقات التموين»؟

- ٣- من المسئول عن الشؤون البرلمانية فى الحكومة الجديدة؟
- ٤- هل يجب حل «لجنة الأحزاب»؟
- ٥- هل يجب تعديل نظام الانتخابات البرلمانية؟
- ٦- تجديد شباب النخبة الحاكمة .
- ٧- هل المرأة تصلح لجميع المناصب السياسية؟
- ٨- ما هي المصالح العليا لمصر اليوم؟
- ٩- هل توافق على دخول الأحزاب السياسية الجامعة؟
- ١٠- من المسئول عن مواجهة الفساد؟

الموضوعات القادمة :

- ١١- العلاقة بين رئيسى مجلسى الشعب والشورى
- ١٢- هل نلغى المجالس المحلية؟
- ١٣- هل مصلحة مصر مع أمريكا؟

ملحق رقم ٢

تنظيم اتهام الحاكم بالفساد ومحاكمة الوزراء فى بعض الدول العربية

أ - حالة اتهام الحاكم بالفساد فى النظم العربية

إذا نظرنا إلى النظام القانونى المصرى حينما يواجه فساد الحاكم، وكيفية تصدى السلطة التشريعية (البرلمان) له، نجد أن الدستور نص على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، ولا يجوز محاكمته أو اتخاذ أية إجراءات قانونية ضده إلا فى حالة اتهامه بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية، وحدد الدستور شروط اتهام رئيس الجمهورية وهي أن يكون هناك اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل لاتهامه، وفى حالة ثبوت قرار الاتهام فإنه لا يصدر القرار بالاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً

لحين الفصل فى الاتهام. وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب، وإذا حكم بإدانته أعفى من منصبه، ويصبح شخصاً عادياً أي يجوز اتخاذ الإجراءات القانونية وإنزال العقاب به كشخص عادى.

أما بالنسبة للنظام القانونى السورى فقد نص الدستور على أن رئيس الجمهورية لا يكون مسئولاً عن الأعمال التى يقوم بها فى مباشرة مهامه إلا فى حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بناء على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل وقرار من مجلس الشعب بتصويت علنى وبأغلبية ثلثى أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، ولا تجرى محاكمته إلا أمام المحكمة الدستورية العليا. ويصدر قرار الاتهام من مجلس الشعب بأكثرية ثلثى أعضائه، ويرسل رئيس المجلس القرار مع مذكرات المجلس وجميع الوثائق المتعلقة بالقضية إلى رئيس المحكمة العليا. ويعتبر قرار المجلس باتهام رئيس الجمهورية مانعاً مؤقتاً له من مباشرة مهامه، ويستمر المنع حتى صدور قرار المحكمة. وباستقراء قانون المحكمة العليا نجد أنها حددت بشكل أكثر تفصيلاً إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية، فهى الجهة القضائية التى تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية والشركاء والمتدخلين والمحرضين للجرم الأسمى والجرائم المتلازمة معه. ويجرى التحقيق والمحاكمة وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية السورى، وتطبق المحكمة العقوبات المنصوص عليها فى قانون العقوبات العام والقوانين النافذة الأخرى. ويقوم النائب

العام بإقامة دعوى الحق العام فور استلامه قرار الاتهام وملف القضية من مجلس الشعب. وتنتخب المحكمة العليا أحد أعضائها للقيام بوظيفة قاضى التحقيق، وبعد أن يتم القاضى المحقق إجراءات التحقيق وأخذ مطالعة النيابة العامة يصدر قراراً معللاً بإحالة المدعى عليه (رئيس الجمهورية والشركاء والمتدخلين.) مع ملف القضية إلى المحكمة العليا، وتصدر المحكمة حكمها بالإجماع أو بالأكثرية، وهو مبرم أي لا يقبل من طرق الطعن سوى الاعتراض وإعادة المحاكمة.

ونص النظام القانونى الفلسطينى فى دستوره المعدل أنه إذا فقد رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعى بأغلبية ثلثى أعضائه، يعتبر مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً، وإذا شغر مركز رئيس السلطة الوطنية يتولى رئيس المجلس التشريعى الفلسطينى مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطينى.

كما نص النظام القانونى الكويتى على أنه يشترط لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية ألا يفقد شرطاً من الشروط الواجب توافرها فى ولي العهد، فإن فقد أحد هذه الشروط أو فقد القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته، فعلى مجلس الوزراء -بعد التثبت من ذلك - عرض الأمر على مجلس الأمة لنظره فى جلسة سرية خاصة، فإذا ثبت للمجلس بصورة قاطعة فقدان الشرط أو القدرة المنوه عنهما، قرر بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف

منهم، انتقال ممارسة صلاحيات الأمير إلى ولي العهد بصفة مؤقتة أو انتقال رئاسة الدولة إليه نهائياً. وإذا خلا منصب الأمير نودي بولي العهد أميراً. فإذا خلا منصب الأمير قبل تعيين ولي العهد، مارس مجلس الوزراء جميع اختصاصات رئيس الدولة لحين اختيار الأمير بذات الإجراءات التي يبايع بها ولي العهد في مجلس الأمة وفقاً للمادة الرابعة من الدستور. ويجب أن يتم الاختيار في هذه الحالة خلال ثمانية أيام من خلو منصب الأمير.

وفي النظام القانوني اليمني نجد أنه يوجد قانون خاص ينظم إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة، ونص على أنه يكون اتهام رئيس الجمهورية أو نائبه بالخيانة العظمى أو خرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد بناء على طلب يقدم من نصف أعضاء مجلس النواب، وذلك إلى رئيس المجلس مشفوعاً بأدلة تؤيد الاتهام، ويعتبر قرار الاتهام إحالة إلى المحكمة المختصة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس. وفور تقديم الطلب من نصف أعضاء مجلس النواب باتهام رئيس الجمهورية أو نائبه تقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بعرض الموضوع على المجلس للبت فيه بصفة مستعجلة، ويتولى المجلس تشكيل لجنة خاصة مؤقتة مكونة من خمسة أعضاء من بين أعضائه من ذوي التخصصات أو الخبرات عن طريق الاقتراع السري المباشر بالإضافة إلى لجنة الشئون الدستورية والقانونية، وذلك لتتولى فحص وتقييم أدلة طلب الاتهام على أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس خلال أسبوع من تاريخ إحالة طلب الاتهام. ويتولى المجلس مناقشة رأى

اللجنة حول موضوع الاتهام فإذا أقر المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه طلب الاتهام أعتبر قرار المجلس إحالة إلى المحكمة المختصة . وإذا صدر قرار الاتهام ضد رئيس الجمهورية يوقف عن مزاولة مهام عمله كرئيس للجمهورية أو أي عمل رسمي آخر منوط به حتى يبت في أمره، على أن يقوم نائبه بعمله لمدة لا تتجاوز ستين يوماً، وإذا كان المتهم نائب رئيس الجمهورية يوقف عن مزاولة عمله حتى يبت بشأن التهمة الموجهة ضده، وتحل محله مؤقتاً هيئة رئاسة مجلس النواب حتى صدور حكم المحكمة المختصة، وفي كل الأحوال لا يجوز لهيئة رئاسة المجلس القيام بمهام رئيس الجمهورية ونائبه لأكثر من ستين يوماً. وعلى هيئة مجلس النواب إحالة قرار الاتهام إلى المحكمة المختصة مصحوباً بجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام على أن تبدأ المحكمة إجراءات المحاكمة حول موضوع قرار الاتهام خلال موعد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تسلمها قرار الاتهام إذا كان المتهم داخل الوطن، وخلال عشرين يوماً إذا كان المتهم خارج الوطن. وكل من ثبتت إدانته بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور أو المساس بسيادة واستقلال البلاد أو أية جريمة أخرى واردة في هذا القانون أو القوانين النافذة تصدر المحكمة المختصة حكمها بالعقوبة، وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية والقوانين النافذة.

وفي النظام القانوني اللبناني نص الدستور على أنه لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى، أما التبعة في ما يختص بالجرائم

العادية فهي خاضعة للقوانين العامة، ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه ويحاكم أمام المجلس الأعلى، ويعهد فى وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الأعلى إلى قاض تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها. وقد نص قانون المجلس الأعلى على أنه لا يمكن اتهام رئيس الجمهورية لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى أو بسبب الجرائم العادية إلا من قبل المجلس النيابى، ويكف رئيس الجمهورية عن العمل عندما يتهم وتبقى سدة الرئاسة خالية إلى أن تفصل القضية من قبل المجلس الأعلى. وفور ورود طلب الاتهام مستوفياً الشروط، يبلغ رئيس المجلس النيابى نسخة عنه إلى جميع النواب، وللشخص أو الأشخاص المطلوب اتهامهم، ويمهلهم عشرة أيام للإجابة عليه خطياً، أو لتكليف محام أو أكثر بالدفاع عنه، فإذا لم يستجب، عين رئيس المجلس من تلقاء نفسه محامياً للدفاع عنه من المحامين المقيدين على الجدول العام، ويبلغ رئيس المجلس نسخة عن جواب الشخص أو الأشخاص المطلوب اتهامهم، إلى جميع النواب وذلك فى خلال عشرة أيام على الأقل، قبل موعد الجلسة المخصصة للنظر فى طلب الاتهام. وفور إحالة القضية أمام المجلس الأعلى، يباشر هذا المجلس المحاكمة وعليه أن يفصل فى القضية خلال مدة شهر من تاريخ تبلغه الإحالة قابلة للتجديد مرة واحدة، وتكون المحاكمة لدى المجلس الأعلى علنية إلا إذا قرر المجلس سريتها، ويبقى المتهم طليقاً حتى صدور القرار النهائى، وبعد التثبت من هوية المتهم أو المتهمين، يتلى تقرير لجنة التحقيق ثم

قرار الاتهام، ويباشر بالمحاكمة. وبعد ختام المحاكمة، يصدر المجلس الأعلى حكمه، دون إبطاء، ويتم التصويت على حدة، فى شأن كل متهم، وكل تهمة من التهم، وتؤخذ القرارات بالتصويت السرى.

ب - حالة اتهام الوزراء بالفساد فى النظم العربية:

هناك قانون محاكمة الوزراء المنصوص عليه فى الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١، أو يوجب صدوره ولم يصدر حتى الآن رغم الحاجة الشديدة إليه. فوفقاً للنظام القانونى المصرى يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم حيث إنهم مسئولون أمامه عن السياسة العامة للدولة. كما أنه لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، كما أنه يحق لمجلس الشعب أيضاً أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى، ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس،

وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررَت مسؤوليته أمام مجلس الشعب، كما أن لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها. وكان يوجد ضمن المنظومة القانونية المصرية قانون خاص بمحاكمة الوزراء (القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨)، وذلك فى حالة ارتكابهم لجريمة الخيانة العظمى، أو مخالفة الأحكام الأساسية التى يقوم عليها الدستور، أو استغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة، أو المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى، أو العمل أو التصرف الذى يقصد منه التأثير فى القضاة أو أية هيئة حولها القانون اختصاصها فى القضاء أو الإفتاء فى الشئون القانونية، إلا أنه قد تم تجميده لأسباب بعضها سياسية وبعضها دستورية.

وفى النظام القانونى السورى نص الدستور على أنه لرئيس الجمهورية حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها وفقاً لأحكام الدستور والقانون، ويوقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن تبت المحكمة فى التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته أو إقالته

من محاكمته وتكون المحاكمة وإجراءاتها على الوجه المبين فى القانون. كما نص الدستور أيضاً على أنه يجوز تقديم استجواب ضد أحد الوزراء وفقاً للقوانين واللوائح الداخلية، ولقد فصلت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب طريقة ذلك، حيث إن على كل عضو أراد استجواب عضو أو أكثر من السلطة التنفيذية أن يوجه استجوابه بصورة خطية، ويبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالاً ويدرجه فى جدول أعمال أول جلسة تلى تبلغها إياه، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً. ويشرح المستجوب موضوع استجوابه ثم يجب عضو السلطة التنفيذية المختص، فاذا اكتفى المستجوب بالجواب اعتبر الموضوع منتهياً، وفى حال عدم اكتفائه يعطى حق الكلام له ولإثنين من مؤيدى الاستجواب ولثلاثة من معارضيهِ، وإذا أصر المستجوب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة، ويقدم طلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها، وفى حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذى حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته. ويكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس، ويبلغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو الوزير إلى رئيس الجمهورية فور صدوره.

ووفق النظام القانونى البحرينى نجد أن الدستور وأيضاً اللائحة الداخلية لمجلس النواب نصا على أنه يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل أن يوجه إلى أي من

الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته، ويقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس، مبيناً به بصفة عامة موضوع الاستجواب، ومرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدمو الاستجواب، ووجه المخالفة التي تنسب إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه المستجوبون من أسانيد تؤيد ما ذهبوا إليه. وبعد الانتهاء من مناقشة اللجنة للاستجواب، يرفع رئيس اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض على المجلس في أول جلسة تالية رفع التقرير والاقتراحات التي قدمتها اللجنة إليه بشأن الاستجواب، ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمة. وبيت المجلس في هذه الاقتراحات دون مناقشة وذلك إذا كان التقرير منتهياً إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، أما إذا تضمن التقرير إدانة من وجه إليه الاستجواب فيجب أن تجرى المناقشة بالمجلس قبل التصويت على قرار اللجنة. وتكون المناقشة بسماع آراء الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضين له بالتناوب، ولا يجوز قفل باب المناقشة قبل أن يتحدث اثنان من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل. أما طلب سحب الثقة فيقدم من أحد الوزراء كتابة إلى رئيس المجلس موقفاً عليه من عشرة أعضاء. ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه، ويعرض الرئيس طلب اقتراح سحب الثقة من الوزير على المجلس فور تقديمه إليه، بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب بالجلسة، ويعتبر عدم وجود

أحدهم بالجلسة تنازلاً عن الطلب . وقبل التصويت فى المجلس على موضوع الثقة يأذن الرئيس بالكلام فى هذا الموضوع لإثنين من مقدمى الاقتراح بعدم الثقة بترتيب طلبهما وإثنين من معارضيهم كذلك ، ما لم ير المجلس الإذن بالكلام لعدد أكثر ، ولا يجوز أن يصدر المجلس قراره فى طلب سحب الثقة قبل مضى سبعة أيام من تاريخ تقديمه ، على أن تكون قد مضت ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه . ويصدر المجلس قراره بسحب الثقة بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم . كما لا يجوز لمجلس النواب أن يطرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء ، ولكن إذا رأى ثلثاً أعضاء المجلس بناء على طلب مقدم من عشرة أعضاء عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، أحيل الأمر - دون مناقشة - إلى المجلس الوطنى للنظر فى ذلك ، ويخطر رئيس المجلس رئيس مجلس الوزراء بذلك . ويدعو رئيس مجلس الشورى المجلس الوطنى إلى الاجتماع فور إحالة مجلس النواب اقتراح عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إليه . ويعرض الرئيس الطلب باقتراح عدم إمكانية التعاون على المجلس ، بعد أن يتحقق من وجود مقدمى الطلب بالجلسة ، ويعتبر عدم وجود أحدهم بالجلسة تنازلاً عن الطلب ، ويترتب عليه إسقاطه .

أما بالنسبة للنظام القانونى اللبنانى ، فقد نص الدستور على أن حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب فى العقود العادية وفى العقود الاستثنائية ولا تجرى المناقشة فى هذا الطلب ولا يقترح عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من إيداعه أمام رئيس

المجلس وإبلاغه الوزراء المقصودين بذلك ، وعندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وجب على هذا الوزير أن يستقيل ، حيث تعتبر الحكومة مستقيلة إذا استقال رئيسها ، أو إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد فى مرسوم تشكيلها ، أو بوفاة رئيسها ، أو عند بدء ولاية رئيس الجمهورية ، أو عند بدء ولاية مجلس النواب ، أو عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابى بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة . وتكون إقالة الوزير بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثى أعضاء الحكومة ، وعند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً فى دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة . كما أن لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس . ويحدد قانون خاص شروط مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية ، ويحاكم رئيس مجلس الوزراء والوزير المتهم أمام المجلس الأعلى . ويكف رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن العمل فور صدور قرار الاتهام بحقه ، وإذا استقال لا تكون استقالته سبباً لعدم إقامة الدعوى عليه أو لوقف المعاملات القضائية . كما أكدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب على ذلك ، حيث نصت على أن يوزع الاستجواب والجواب عليه ، على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل . وبعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة ، ولكل من النائب المستجوب والحكومة حق الرد مرة

واحدة، وبعد طرح جميع الاستجابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة. وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبني أحد النواب موضوع الاستجواب فتتبع الأصول المحددة في الفقرة أعلاه، وللحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجابات أو في المناقشة العامة، كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة. أما إذا كان الطلب مقدماً من أحد النواب فلا تعتبر الثقة معلقة على قبول المشروع إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب، وفي هذه الحال يحق لكل من الحكومة والنائب طلب تأجيل المناقشة بالمشروع والتصويت عليه لمدة خمسة أيام على الأكثر، ويحق لكل وزير أن يطرح الثقة بنفسه منفرداً أو أن يعلقها على أي مشروع قيد المناقشة، كما يحق لكل نائب أن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير وذلك وفقاً للأصول السابقة.

وفي النظام القانوني الفلسطيني نجد أن الدستور نص في ما يخص اتهام الوزراء على أن لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية، اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي، توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب

الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية. ويجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس. يترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه. ورئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته، كما أن الوزراء مسئولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. ولرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق في ما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون. كما أن لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق، ويوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة. ويتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاتهام، وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة. ويجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه. يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ. ويتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، ويترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء

وحكومته انتهاء ولايتهم . وعند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة، وتعتبر الحكومة مستقيلة ويعاد تشكيلها في حالة بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي، أو بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل، أو عند استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل، أو عند إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية .

وفي النظام القانوني القطري نص الدستور على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجواباً إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يجوز توجيه الاستجواب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس، ولا تجرى مناقشة الاستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة الوزير على تقصير المدة، كما نص على أنه لا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه، ويكون طرح الثقة بناء على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إبداء الرغبة، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس . ويعتبر الوزير معزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة .

وفى النظام القانونى المغربى فقد نص الدستور على أن أعضاء الحكومة مسئولون جنائياً عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم، ويمكن أن يوجه مجلسا البرلمان التهمة إليهم وأن يحالوا إلى المحكمة العليا، ويجب أن يكون اقتراح توجيه الاتهام موقعاً على الأقل من ربع أعضاء المجلس الذى يقدم إليه أولاً، ويناقشه المجلسان بالتتابع، ولا تتم الموافقة عليه إلا بقرار يتفقان عليه عن طريق التصويت السرى بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس باستثناء الأعضاء الذين يعهد إليهم بالمشاركة فى المتابعة أو التحقيق أو الحكم. كما نص النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى على أنه يربط الوزير الأول مواصلة الحكومة تحمل مسئولياتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يقوم به فى موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب المصادقة عليه، ويفتح باب المناقشة وترفع الجلسة بعد الاستماع إلى تعقيب الوزير الأول، ولا يصوت المجلس إلا بعد مضى ثلاثة أيام كاملة من اليوم الذى طرحت فيه الثقة، ولا تسحب الثقة من الحكومة إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ويؤدى سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية. وهناك نظام ملتمس الرقابة داخل المغرب والذى يؤدى الموافقة عليه إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

ووفقاً للنظام القانونى اليمنى نجد أن الدستور نص على أن مجلس الوزراء مسئول مسئولية جماعية وفردية، ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد

نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم وعلى من يوجه إليه السؤال أن يجيب عليه ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة. ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبته عن الشئون التي تدخل في اختصاصهم وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة، كما أن لمجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة. ولا يجوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه، ويجب أن يكون الطلب موقعاً من ثلث أعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بالطلب قبل سبعة أيام على الأقل من تقديمه ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية أعضاء المجلس. ولقد نص قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في اليمن على أن تعد من الجرائم التي توجب توقيف رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم وإحالتهم إلى التحقيق إذا وقعت أثناء تأديتهم لأعمالهم أو بسببها الجرائم الآتية: الخيانة العظمى، خرق الدستور ومخالفة القوانين النافذة، المساس بسيادة واستقلال البلاد، التزوير، الاستيلاء على المال العام أو العبث به أو الحصول على أية فائدة أو ميزة غير مشروعة، الاختلاس، استغلال المنصب، الرشوة، العمل أو التصرف بقصد التأثير على القضاء أو أية هيئة خولها القانون اختصاصات قضائية، التدخل في العمليات الانتخابية بقصد التأثير في نتائجها. وتكون إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم إلى التحقيق أو

المحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها بناء على قرار من رئيس الجمهورية أو اقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب وموافقة ثلثي أعضائه، وعلى هيئة مجلس النواب إحالة قرار الاتهام إلى المحكمة المختصة مصحوباً بجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام في موعد لا يتجاوز خمسة أيام من تاريخ صدور قرار المجلس على أن تبدأ المحكمة إجراءات المحاكمة حول موضوع قرار الاتهام خلال موعد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تسلمها قرار الاتهام إذا كان المتهم داخل الوطن، وخلال عشرين يوماً إذا كان المتهم خارج الوطن، ويعتبر كل من أحيل إلى التحقيق أو المحاكمة وفقاً لأحكام هذا الفصل موقوفاً عن مزاوله مهام عمله الرسمي اعتباراً من وقت الإحالة والى أن يتم الفصل في أمره طبقاً لأحكام هذا القانون. وتتولى النيابة العامة إعلان المتهم بإحالته إلى المحكمة والموعود والمكان التي ستعقد فيه المحاكمة وبمراعاة المواعيد المنصوص عليها في هذا القانون، ولا يحول إنهاء الخدمة أو الإحالة إلى المعاش دون توجيه تهمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور أو المساس بسيادة واستقلال البلاد ووحدته أو الإيقاف أو الإحالة للتحقيق ولا تسقط الدعوى بالتقادم.

ملحق رقم ٣

استعراض بعض التجارب التشريعية العربية

في مكافحة الفساد

بعد إجراء مسح عام للأنظمة القانونية في عدد من الدول العربية، نجد أن السودان تتميز بوضع تشريع/ قانون خاص لمحاربة الفساد، وأنشأت نيابة عامة متخصصة ومحاكم خاصة لقضايا الفساد، كما عملت بعض الدول العربية على إدراج الكثير من «القواعد الدولية» في مكافحة الفساد ضمن قوانينها المختلفة، مثل قوانين مكافحة غسل الأموال .

مصر

إذا ما نظرنا إلى النظام القانوني المصري نجد أنه يركز على القانون المدني وعلى مبادئ الشريعة الإسلامية، ويأخذ بمبدأ التقاضي على درجتين، حيث إن محاكم الدرجة الأولى هي

المحاكم الكلية والجزئية، ثم محكمة الدرجة الثانية وهى الاستئناف، وهناك محاكم غير عادية أو استثنائية وهى محكمة النقض، هذا بالإضافة إلى محكمة القضاء الإدارى التى تعنى بالفصل فى النزاعات التى تنشأ بين الأفراد والحكومة، وفى قمة هذا النظام المحكمة الإدارية العليا.

وهناك المحكمة الدستورية العليا التى تنظر القضايا التى بها مخالفة دستورية، وللمحكمة الدستورية العليا التى أسست سنة ١٩٦٩ صلاحيات حصرية على المسائل المتعلقة بالدستور. هذا بالإضافة إلى اختصاصات النيابة العامة التى تقيم الادعاءات العامة بدلاً من الشعب وتمثله فى التقاضى، وقد نص القضاء المصرى على وجود نيابات خاصة لمكافحة الفساد، مثل نيابة الأموال العامة، ونيابة التهرب الضريبى.

ومن ضمن أجهزة الدولة التى تحارب الفساد، جهاز المدعى العام الاشتراكى، وهو الجهاز المسئول عن اتخاذ الإجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى. والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكى، ويكون خاضعاً لرقابة مجلس الشعب.

فالمدعى العام الاشتراكى يساعد المجلس فى أداء وظيفته الرقابية على الجهاز الإدارى فى الدولة ومكافحة الفساد الوظيفى، فيجوز لمجلس الشعب أن يكلف المدعى العام الاشتراكى بموافاته بأية بيانات أو إيضاحات أو تقارير عن أي موضوع داخل فى اختصاصاته، كما يجوز تكليفه بإيداع صورة التحقيقات والمستندات المتعلقة بموضوع يدخل فى اختصاصه وذلك بعد

التصرف فى التحقيق، أو تحقيق أو بحث أو دراسة أي موضوع أو أمر محدد، كما يجوز للمجلس تكليف المدعى العام الاشتراكى بفحص نشاط أية جهة فى الجهاز الإدارى فى الدولة، أو فى وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام، أو فى أية هيئة أو جهة عامة أو منظمة جماهيرية تخضع لإشراف الدولة، أو أي مشروع من المشروعات التى تسهم فيها الدولة أو التى تضمن لها حداً أدنى من الربح أو تتولى إعانتها أو فحص نشاط أي مشروع يقوم على التزام بمرفق عام، أو أية عملية أو نشاطات تتعلق بالمصالح العامة الحيوية للمواطنين. ليس هذا فقط، بل إنه يجوز للمجلس أن يحيل إلى المدعى العام الاشتراكى فى حدود اختصاصه أية شكوى أو عريضة تقدم إلى المجلس إذا كانت تتعلق بمخالفة جسيمة للقانون، أو تتضمن مساساً خطيراً بحقوق المواطنين أو تتعلق بخلل فى سير أو انتظام المرافق والخدمات العامة. وللمجلس أن يحدد فى قراره موعداً لتقديم تقرير المدعى العام الاشتراكى بنتيجة التحقيق أو الفحص المكلف به وذلك بعد إبداء وجهة نظره، ويبلغ رئيس المجلس قراره إلى المدعى العام الاشتراكى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

ويقدم المدعى العام الاشتراكى إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يتولاه أو يكلف به من قبل المجلس، مادام هذا الموضوع يدخل فى الاختصاصات الرقابية التى يمارس مجلس الشعب، أو كان متعلقاً بالحقوق والحريات العامة للمواطنين، أو فى الأحوال الأخرى التى توجب فيها ذلك القوانين المنظمة لمباشرة المدعى العام الاشتراكى لاختصاصاته. هذا بالإضافة إلى

تقرير آخر ثابت يقدمه المدعى العام الاشتراكي لرئيس المجلس خلال الشهور الثلاثة الأولى من دور الانعقاد السنوى العادى للمجلس، عما يكون قد مارسه خلال العام السابق فى حدود اختصاصه من أعمال، وما أجراه من تحقيقات وما اتخذ من إجراءات وما صدر بشأنها من قرارات أو أحكام. ويجب أن يتضمن التقرير ما يراه المدعى العام الاشتراكي من أوجه الإصلاح ذات الطابع التشريعى أو التنظيمى أو الادارى لدعم سيادة القانون، وحماية الحريات والحقوق العامة والخاصة للمواطنين. ويحيل رئيس المجلس هذه التقارير إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أو إلى لجنة أو أكثر من لجانها ويخطر الرئيس المجلس بذلك فى أول جلسة تالية، وتقوم اللجنة وكل من اللجان المحال إليها هذه التقارير بحسب الأحوال بإعداد تقرير بملاحظاتها ورأيها فى كل أو بعض الأمور التى تضمنتها، ويحضر المدعى العام الاشتراكي اجتماعات اللجنة المحال إليها تقريره أو المنظور أمامها التظلم لتقديم ما تحتاجه من بيانات أو مستندات أو لعرض ما يراه من إيضاحات.

ومن ضمن أجهزة الدولة الأخرى التى تهتم بمكافحة الفساد الجهاز المركزى للمحاسبات، وهو أيضاً يعاون المجلس فى محاربة وتكشف الفساد، حيث يقدم رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات لرئيس المجلس تقريراً سنوياً عما تكشف للجهاز - أثناء متابعته لتنفيذ الخطة العامة والموازنة العامة للدولة - من قصور أو نقص أو انحراف فى تحقيق أهدافها خلال هذه المدة، وكذلك عن نتائج الفحص الذى يجريه الجهاز لموازنات وأنشطة

المصالح والهيئات والأجهزة العامة ووحدات الإدارة المحلية والوحدات الاقتصادية للقطاع العام خلال المدة ذاتها، وما يقترحه الجهاز من تعديل فى القوانين والتشريعات المختلفة أو فى الأنظمة الإدارية والمالية للأجهزة الخاضعة لرقابته لتتلافى ما تكشف من قصور أو نقص أو انحراف فى أدائها. كما يرسل الجهاز لرئيس المجلس صورة من تقاريره الأخرى عن أي موضوع يدخل فى اختصاصاته، وتكون له أهمية عامة إذا كانت له صلة بالاختصاصات الرقابية لمجلس الشعب، وينبئ عن ظاهرة عامة من النواحي الاقتصادية أو المالية أو الإدارية، تحتاج إلى الدراسة والمواجهة والعلاج.

كما يجوز للمجلس - بناء على اقتراح رئيسه أو عشرين من أعضائه - أن يكلف الجهاز المركزى للمحاسبات بإعداد تقارير عن أي عمل أو نشاط تقوم به أية جهة من: المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو إحدى المصالح أو الأجهزة أو الهيئات العامة أو إحدى وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام، أو المنظمات الجماهيرية الخاضعة لإشراف الدولة كالاتحادات أو النقابات أو الجمعيات التعاونية، أو الجمعيات الخاصة ذات النفع العام، أو المشروعات التى تسهم فيها الدولة أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام أو تضمن الدولة لها حداً أدنى لأرباحها أو تتولى إعانتها أو التى تقوم على التزام بمرفق عام. ويحيل رئيس المجلس تقارير الجهاز إلى لجنة الخطة والموازنة أو إلى لجنة أو أكثر من لجانها، وتقوم اللجنة أو اللجان المحال إليها التقارير بدراستها وإعداد تقرير عنها إلى المجلس.

وللجهاز المركزي للمحاسبات دور هام فى إعداد الموازنة العامة للدولة، حيث يبلغ رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رئيس المجلس بمشروع الرقم الإجمالى للموازنة السنوية للجهاز قبل موعد بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل مرفقاً به مذكرة شارحة وموازنة الجهاز التفصيلية المعتمدة عن السنة المالية السابقة، ويحيل رئيس المجلس هذا المشروع إلى لجنة الخطة والموازنة لدراسته وإعداد تقرير عنه .

ويعرض تقرير اللجنة عن مشروع موازنة الجهاز كرقم إجمالى على المجلس مع مشروع الموازنة العامة للدولة، كما يرسل رئيس الجهاز إلى رئيس المجلس - بعد إقرار المجلس للموازنة العامة للدولة - الموازنة التفصيلية للجهاز، إيراداً ومصروفاً فى حدود الرقم الاجمالى المعتمد فى الموازنة العامة للجهاز، ويحيله رئيس المجلس إلى لجنة الخطة والموازنة لدراسته وإعداد تقرير عنه للمجلس . وعلى اللجنة أن تضمن تقريرها ما يبيده الجهاز من آراء أو اعتراضات أو مقترحات أثناء دراستها لموازنته والأسباب التى يستند إليها فى ذلك، ويصدر المجلس قراره بإقرار الموازنة التفصيلية للجهاز بعد مناقشة هذا التقرير، ويبلغ رئيس المجلس رئيس الجهاز بموازنته التفصيلية التى أقرها المجلس فور صدور القانون الخاص بربط الموازنة العامة للدولة ويعمل بالموازنة التفصيلية للجهاز اعتباراً من تاريخ العمل بالموازنة العامة للدولة .

ووضع القانون تكليفاً على الجهاز المركزى للمحاسبات بوجود حضور رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات أو من ينيبه

اجتماعات اللجنة المختصة أثناء مناقشة مشروع الخطة والموازنة العامة والحساب الختامي للدولة، أو مشروع الموازنة التفصيلية للجهاز، أو أي مشروع يتعلق بتعديل لائحة العاملين بالجهاز للإدلاء بما يراه أو بما يطلب منه من إيضاحات وبيانات. ويجوز بناء على قرار من المجلس أو إحدى لجان أن يدعو رئيس المجلس رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، أو من ينيبه من العاملين المختصين فيه لحضور بعض جلسات المجلس، أو اجتماعات لجانه، لتقديم البيانات والإيضاحات المتعلقة بالموضوعات محل المناقشة إذا كانت داخلة في اختصاص الجهاز، ويؤذن دائماً لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وممثليه في الكلام كلما طلبوا ذلك في اجتماعات المجلس ولجانه بعد انتهاء المتكلم الأصلي من كلامه.

سوريا

أما بالنسبة للنظام القانوني السوري فلقد نص الدستور على أن تناط السلطة الإدارية للقضاء، بما فيها صلاحيات تعيين القضاة وترقيتهم ومناقلاتهم، بمجلس أعلى للقضاء يرأسه وزير العدل. ويتألف النظام القضائي من محاكم مدنية ودينية منفصلة.

وتنقسم المحاكم المدنية التي تفصل في القضايا المدنية والجنائية إلى أربع مستويات تبدأ بمحكمة الصلح ومحاكم البداية ومحكمة الجنائيات. وتستأنف القرارات الصادرة عن محاكم الصلح والبداية ومحكمة الجنائيات أمام محكمة الاستئناف

المتفرعة إلى مدنية وجنائية، ولا يمكن استئناف القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف. ولكن لمحكمة التمييز الحق في إبطالها بصفتها أعلى محكمة في النظام القضائي.

وتنقسم محكمة التمييز، الموجودة في دمشق، إلى أقسام متخصصة مدنية وجنائية ودينية وعسكرية، ولكل قسم منها هيئة من ثلاثة قضاة. أما المحكمة التي تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية وتقرير دستورية القوانين، والفصل في المنازعات الانتخابية، هي المحكمة الدستورية العليا، وتتألف هذه المحكمة من خمسة قضاة يعينهم رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، وأعضائها غير قابلين للإقالة من عضويتها إلا وفقاً لأحكام القانون. وتحقق المحكمة الدستورية العليا في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب وتحيل إليه تقريراً بنتيجة تحقيقها.

وتنظر المحكمة في الأمور التالية: التحقيق في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب، دستورية القوانين قبل إصدارها بناء على طلب رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب، دستورية المراسيم التشريعية بناء على طلب من ربع أعضاء مجلس الشعب، دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية بناء على طلب رئيس الجمهورية، قانونية مشروعات المراسيم بناء على طلب رئيس الجمهورية، كما تختص المحكمة الدستورية العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية والشركاء والمتدخلين والمحرضين والمخبئين بالجرم الأصلي والجرائم المتلازمة معه، ويجرى التحقيق والمحاكمة وفقاً لقانون

أصول المحاكمات الجزائية، وتطبق المحكمة العقوبات المنصوص عليها فى قانون العقوبات العام والقوانين النافذة الأخرى.

البحرين

وبالنسبة للنظام القانونى البحرينى نجد أن القضاء ينتظم فى فرعين: المحاكم المدنية والمحاكم الشرعية. المحاكم المدنية مخولة البت فى جميع القضايا التجارية والمدنية والجنائية، وجميع النزاعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين. وتقوم هذه المحاكم على نظام من ثلاث مستويات يضم أو لها محاكم «الأسباب البسيطة»، والمعروفة أيضاً بالمحاكم البدائية، والمحاكمة التنفيذية التى تشمل صلاحيتها القضايا المدنية والتجارية، والمحاكم الوسطى التى تتمتع بصلاحيه الفصل فى القضايا الجنائية. وفى المستوى الثانى توجد محكمة الاستئناف العليا، أو المحكمة المدنية العليا، وتنظر فى القضايا المعروضة على هذه المحاكم هيئة محكمة من قاضيين على الأقل. وقد نص القانون رقم ٨ لعام ١٩٨٩ على تأسيس محكمة الاستئناف العليا أو محكمة التمييز وهذه المؤسسة آخر مرجع لاستئناف جميع القضايا المدنية والتجارية والجنائية. وفضلاً عن ذلك، يمكن استئناف قضايا الأحوال الشخصية لغير المسلمين أمام هذه الهيئة. وتتألف محكمة التمييز من رئيس وثلاثة قضاة آخرين يتم تعيينهم بمرسوم. وعملياً، لا تحتكم المحاكم المدنية إلى الشريعة

الإسلامية إلا إذا عرضت عليها قضية تتعلق بالميراث.

هذا بالإضافة إلى المجلس الأعلى للقضاء برئاسة رئيس محكمة التمييز وعضوية قضاة من محاكم الاستئناف العليا الشرعية والمدنية. أما المحكمة العسكرية فتتظر في القضايا التي يكون عسكريون بحرينيون طرفاً فيها. وهى تأسست بموجب قانون قوة دفاع البحرين لعام ١٩٧٠. وينظم أحكام هذا القانون قانون العقوبات العسكرى وغيره من قوانين العقوبات. ويقيد الدستور صلاحيات المحاكم العسكرية فى حدود المخالفات العسكرية التى ترتكبها قوة الدفاع أو الحرس الوطنى أو قوات الأمن.

وهناك أيضاً ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب فى رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها فى حدود الميزانية، ويقدم الديوان إلى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته.

هذا بالإضافة إلى المحكمة الدستورية التى تختص دون غيرها بالفصل فى المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، وأعضاؤها غير قابلين للعزل، ولا ينقلون إلى وظائف أخرى إلا بموافقتهم، وأحكامها وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن، وملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة، وتنشر فى الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها.

لبنان

وفى النظام القانونى اللبناى يتولى مجلس القضاء الأعلى الذى يرأسه الرئيس الأول أو كبير القضاة فى محكمة التمييز، مسؤولية التعيينات القضائية والمناقلات والتدريب والإجراءات التأديبية. ويتألف النظام القضائى من محاكم عادية ومحاكم استثنائية.

وتنقسم المحاكم العادية إلى جنائية ومدنية. وفى قاعدة الهيكل القضائى توجد محاكم الدرجة الأولى. ويمكن رفع أحكام محاكم الدرجة الأولى إلى محاكم الاستئناف. ولهذه المحاكم سلطات استثنائية وسلطات أصلية. وبالإضافة إلى البت فى القضايا التى تستأنف من المستوى الأدنى للمحاكم، تشمل الصلاحيات الاستثنائية التى تتمتع بها محاكم الاستئناف القرارات التى تتخذها الجمعيات والروابط المهنية. كما تنقسم المحاكم الشرعية إلى سنّية وشيعية، وتتولى تسوية المسائل التى تمس الأحوال الشخصية لهاتين الطائفتين. وتتولى المحاكم الكنسية، المؤلفة من طوائف مسيحية ويهودية مختلفة، تسوية مسائل تتعلق بالأحوال الشخصية لطوائفها. وبالإضافة إلى هذا، توجد عدة محاكم أخرى ذات سلطات قضائية متخصصة، منها محكمة العمل، ومحكمة الأراضى، وهيئة الجمارك، والمحاكم العسكرية ومحاكم الأحداث.

وتمثل محكمة التمييز المحكمة النهائية للاستئناف، كما أن

لديها دائرة ادعاء عام. بالإضافة إلى النظر في الاستئنافات المرفوعة من المحاكم الدنيا، تتولى محكمة التمييز تحكيم المنازعات القضائية بين المحاكم الاستثنائية والعادية، أو بين نوعين من المحاكم الاستثنائية.

ويوجد في النظام القضائي اللبناني جهات مختصة بملاحقة الفساد، أهمها المجلس الأعلى، والمجلس الدستوري.

أولاً، المجلس الأعلى: المجلس الأعلى هو المجلس الذي يفصل في الاتهامات التي قد توجه إلى الحاكم أو إلى الوزراء ورئيس الحكومة، فبعد أن يتم اتهام رئيس الجمهورية أو رؤساء الوزارة والحكومة لعلتى خرق الدستور والخيانة العظمى أو بسبب الجرائم العادية من قبل المجلس النيابي، يتم إحالة القضية أمام المجلس الأعلى، ويباشر هذا المجلس المحاكمة وعليه ان يفصل في القضية خلال مدة شهر من تاريخ تبلغه الإحالة قابلة للتجديد مرة واحدة. وينعقد المجلس الأعلى في قصر العدل في بيروت، أو في أي مكان آخر يقرره، ويفصل المجلس الأعلى، إما بقرار على حدة، وإما في القرار النهائي، في جميع الدفوع المقدمة إليه. والمحاكمة لدى المجلس الأعلى علنية إلا إذا قرر المجلس سريتها، وتتبع فيها أصول المحاكمات لدى محكمة الجنايات مع مراعاة أحكام هذا القانون والأحكام المبينة فيه. ويبقى المتهم طليقاً حتى صدور القرار النهائي. وبعد ختام المحاكمة، يصدر المجلس الأعلى حكمه، دون إبطاء، ويكون القرار النهائي معللاً، ينظمه رئيس المجلس الأعلى في غرفة المذاكرة ويوقعه مع الأعضاء والكتاب، وتذكر في متنه أسماء

الأعضاء الذين اشتركوا فى إصداره، ويتلو رئيس المجلس الأعلى القرار فى جلسة علنية. ولا تقبل قرارات المجلس الأعلى الاستئناف ولا التمييز غير أنها تقبل إعادة المحاكمة الجزائية.

ويوجد، ثانياً، المجلس الدستورى، ويتألف من عشرة أعضاء يعين مجلس النواب نصف هؤلاء الأعضاء بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الذى يتألف منه قانوناً فى الدورة الأولى وبالأكثرية النسبية من أصوات المقترعين فى الدورة الثانية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخباً، ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثى عدد أعضاء الحكومة.

ويتم اختيار أعضاء المجلس الدستورى من بين القضاة السابقين الذين مارسوا القضاء العدى أو الإدارى أو المالى مدة عشرين سنة على الأقل أو من بين الأساتذة الأصيلين السابقين أو الحاليين فى التعليم العالى الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون عشرين سنة، أو من بين المحامين الذى مارسوا مهنة المحاماة عشرين سنة على الأقل، وتتمتع القرارات الصادرة عن المجلس الدستورى بقوة القضية المحكمة وهى ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية. وقرارات المجلس الدستورى مبرمة ولا تقبل أى طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية، ويتولى المجلس الدستورى الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التى لها قوة القانون، وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائى أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص. ويتولى

المجلس أيضاً الفصل في صحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب والبت في الطعون والنزاعات الناشئة عنها وذلك بطلب من ثلث الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب قانوناً على الأقل، كما يتولى الفصل في صحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن انتخابات أعضاء مجلس النواب وذلك بموجب طلب يقدمه المرشح الخاسر في الدائرة الانتخابية نفسها إلى رئاسة المجلس الدستوري في مهلة أقصاها ثلاثين يوماً تلي تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في دائرته تحت طائلة رد الطلب شكلاً.

اليمن

أما بالنسبة للنظام القانوني اليمني فيقوم النظام القضائي اليمني أساساً على مبادئ الشريعة الإسلامية. وتنص المادة ١٤٧ من دستور ١٩٩٤ على استقلالية القضاء مالياً وإدارياً. وتشمل المدونات القانونية الرئيسية القانون المدني لعام ١٩٩٢، وقانون أصول المحاكمات المدنية وتنفيذ الأحكام المدنية لعام ١٩٩٢، وقانون الجرائم والعقوبات الشرعية لعام ١٩٩٤، والقانون التجاري لعام ١٩٩١.

ومجلس القضاء الأعلى هو السلطة الإدارية للقضاء، ويراجع المجلس السياسات المتعلقة ببنية القضاء ووظائفه، ويشرف على تعيين القضاة وعلى ترقيتهم ومناقلاتهم. ويتألف هذا المجلس من رئيس الجمهورية، ووزير العدل ونائبه، ورئيس

قضاة المحكمة العليا ونوابه، والنائب العام، ورئيس هيئة التفيتش القضائي، وثلاثة قضاة كبار من قضاة المحكمة العليا.

ويقوم النظام القضائي على ثلاثة مستويات من المحاكم؛ فعند قاعدة الهيكل القضائي توجد المحاكم الابتدائية الموزعة على المناطق بمعدل محكمة واحدة لكل منطقة. ولهذه المحكمة صلاحية الفصل في جميع القضايا المدنية والجنائية والتجارية والعائلية. ويتولى قاض منفرد الفصل في القضايا المعروضة على هذه المحاكم. ويمكن استئناف قرارات هذه المحاكم أمام محاكم الاستئناف. ويوجد محكمة استئناف واحدة في كل محافظة، علاوة على العاصمة. وتضم كل محكمة استئناف أقساماً منفصلة للقضايا الجنائية والعسكرية والمدنية والعائلية.

والمحكمة العليا هي أعلى هيئة قضائية في الجمهورية، ومقرها صنعاء، ولهذه المحكمة عدد من المهام وهي: تقرير دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات، الفصل في الدعاوى المرفوعة ضد كبار المسؤولين الحكوميين، والعمل كمحكمة استئناف نهائية لجميع قرارات المحاكم الأدنى. وتضم المحكمة العليا ثمانية أقسام منفصلة وهي: القسم الدستوري (المؤلف من سبع قضاة بمن فيهم رئيس القضاة)، وقسم فحص الاستئناف، والقسم الجنائي، والعسكري، والمدني، والعائلي والتجاري والإداري. ويتألف كل قسم من خمسة قضاة. وفضلاً عن النظام المتدرج المعتاد للمحاكم، يوجد عدد من المحاكم ذات الصلاحيات المختصة وهي: المحاكم العسكرية ومحاكم الأحداث والضرائب والجمارك والعمل. وتعمل المحاكم

المختصة طريقة المحاكم الابتدائية نفسها، كما أن قراراتها قابلة للاستئناف أمام محاكم الاستئناف.

هذا بالإضافة إلى «مجلس الدفاع الوطني» ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين الجمهورية وسلامتها ويبين القانون طريقة تكوينه ويحدد اختصاصه ومهامه الأخرى.

ويكون للقضاء مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته وطريقة ترشيح وتعيين أعضائه، ويعمل على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة من حيث التعيين والترقية والفصل والعزل وفقاً للقانون. ويتولى المجلس دراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء، تمهيداً لإدراجها رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة. ومن أهم المحاكم التي يتكون منها النظام القضائي اليمني المحكمة العليا للجمهورية، وهي أعلى هيئة قضائية، ويحدد القانون كيفية تشكيلها ويبين اختصاصاتها والإجراءات التي تتبع أمامها، وهي تفصل في الدعاوى والدفع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات، كما تفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء. وتقوم بالتحقيق وإبداء الرأي في صحة الطعون المحالة إليها من مجلس النواب المتعلقة بصحة عضوية أي من أعضائه، وتفصل في الطعون في الأحكام النهائية وذلك في القضايا المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية وفقاً للقانون. وتقوم بمحاكمة رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وفقاً للقانون. وجلساتها تكون علنية إلا إذا

قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم فى جلسة علنية.

وهناك قانون خاص ينظم إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا فى الدولة، يحدد الإجراءات الخاصة بمعاقبة الحاكم والوزراء فى حالة ثبوت الاتهام ضدهم، كما ينظم إجراءات المحاكمة لشاغل وظائف السلطة التنفيذية، فهو ينظم إجراءات محاكمة الموظف العام والإداريين وأى شخص يتقلد وظيفة عامة.

فلسطين

ووفق النظام القانونى الفلسطينى يتولى مهمة القضاء فى فلسطين مجلس أعلى للقضاء، ويكون برئاسة كبير القضاة ليتولى مهمة السلطة الإدارية للقضاء، ويعطى «قانون السلطة القضائية» الذى أصدره المجلس التشريعى فى سنة ١٩٩٩ لمجلس القضاء الأعلى صلاحية تنظيم عملية تدريب القضاة. ويتألف القضاء من نظام محاكم تراتبية وهى محاكم الصلح، محاكم الدرجة الأولى أو البداية، ومحاكم الاستئناف، وقد نص الدستور على أن ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما فى ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها فى حدود الموازنة.

ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعى تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته.

يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني .

كما نص الدستور على أن تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر فى دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها، كما تقوم بتفسير نصوص القانون الأساسى والتشريعات، وتفصل فى تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائى .

قطر

وبالنسبة للنظام القانونى القطرى فيستند النظام القضائى القطرى بشكل أساسى إلى المبادئ القانونية للشريعة الإسلامية، مع أنه قد تأثر بالتقاليد القانونية المصرية . وبالإضافة إلى ذلك، تشكل القوانين والمراسيم التى أصدرتها حكومة قطر منذ استقلالها سنة ١٩٧١ مصدراً مهماً من مصادر القانون . وتنص المادتان ٧٢ و٧٣ من الدستور القطرى على استقلال القضاء الذى يقرر القانون شكله التنظيمى وسير عمله . وليس لدى قطر حتى الآن جسم قانونى مقنن موسع يحكم جميع الأمور .

فالقانون المدنى والقانون التجارى متضمنان فى القانون رقم ١٦ لعام ١٩٧١، والقانون الجنائى متضمن فى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧١ . وقد كتبت أصول المحاكمات المدنية والتجارية ونشرت سنة ١٩٧٢، ولكنها لم تصدر بصورة رسمية إطلاقاً ومع ذلك فإن مبادئها العامة ترشد عملية اتخاذ القرارات القضائية فى

الشؤون المدنية والتجارية. أما اللغة الرسمية للمحاكم القطرية فهى اللغة العربية. وقد حلّ القانون رقم ٦ لعام ١٩٩٩ محل القانون رقم ١٣ لعام ١٩٧١ بصفته التشريع الذى يحكم التنظيم القضائى. وأصبح القانون نافذ المفعول بعد مرور سنة على نشره فى الجريدة الرسمية. وكان لقطر قبل سنة ١٩٩٩ هيكل قضائى ثنائى يتألف من المحاكم الشرعية والمحاكم المدنية. وتم حالياً توحيد هذين النظامين فى هيكل واحد.

ونص تشريع ١٩٩٩ أيضاً على إنشاء مجلس القضاء الأعلى المؤلف من رئيس محكمة التمييز ورئيس محكمة الاستئناف الشرعية، ورئيس محكمة الاستئناف، ورئيس محكمة الدرجة الأولى الشرعية، وقاضيين كبيرين من محكمة التمييز والشريعة ومثلهما من محاكم الاستئناف العادية. ويتمتع مجلس القضاء الأعلى بصلاحيحة اقتراح التشريعات المتعلقة بالنظام القضائى، وإبداء الآراء بخصوص تعيين القضاة وسيرتهم المهنية.

ينص قانون عام ١٩٩٩ على نظام قضائى من ثلاث مستويات. تحتل محاكم العدل ومحاكم الدرجة الأولى الشرعية قاعدة الهيكل القضائى. وتتمتع محاكم العدل بصلاحيحة النظر فى المسائل المدنية والجنائية والتجارية، بينما تنظر المحاكم الشرعية فى قضايا الأحوال الشخصية. يمكن استئناف قرارات هذه المحاكم أمام محكمة الاستئناف العادلة ومحكمة الاستئناف الشرعية. وأنشأ قانون ١٩٩٩ محكمة التمييز لتشكيل المستوى الثالث من النظام القضائى. وتؤكد المادة الخامسة من القانون

على أن يرأس محكمة التمييز رئيس ونائب أو نائبان للرئيس وعدد إضافي من القضاة يكفي لتشكيل غرف محكمة من قاضيين . وسوف يكون هناك غرفة للقضايا الشرعية وأخرى تؤدي دور محكمة الاستئناف الخاصة باستئناف المحكمة العلية .

المغرب

ووفق النظام القانوني المغربي فإن القانون المغربي يقوم على القانون المدني الفرنسي وعلى مزيج من النواميس الإسلامية واليهودية، ولقد نص الدستور القطري على أن يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء، وهذا المجلس يسهر على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة في ما يرجع لترقيتهم وتأديبهم .

كما يتولى المجلس الأعلى ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية . ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمدخل ومصروفات الأجهزة الخاضعة لرقابته بمقتضى القانون، وقيم كيفية قيامها بتدبير شؤونها، ويعاقب عند الاقتضاء على كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة، ويرفع إلى الملك بياناً عن جميع الأعمال التي يقوم بها .

وهناك جهازان قضائيان لهما الدور الكبير في مكافحة الفساد داخل المغرب، وهما المحكمة العليا والمجلس الدستوري، هذا بالإضافة إلى المجلس الأعلى للحسابات . أما بالنسبة للمحكمة العليا، فتتألف من أعضاء ينتخب نصفهم من بين أعضاء مجلس النواب ونصفهم الآخر من بين أعضاء مجلس

المستشارين، ومن ضمن المهام التي تقوم بها هذه المحكمة، التحقق من قرار الاتهام الذي قد يصدر من مجلس النواب ضد أحد الوزراء، وتطبيق المحكمة بالقوانين الجنائية المعمول بها وقت ارتكاب الأفعال، وتبت المحكمة العليا بعد اختتام المداولات في مسؤولية المتهمين الجنائية. وإذا ثبت إجرام المتهم بوشر التصويت على تطبيق العقوبة التي قد تتلاءم مع الجرم، وإذا لم تحظ أية عقوبة بعد اقتراعين بالأغلبية المطلقة فإن العقوبة القصوى المقترحة في هذين الاقتراعين يعدل عنها في التصويت الموالي وهكذا يتخلى بالتوالي في كل مرة عن العقوبة القصوى إلى أن تحظى عقوبة بالأغلبية المطلقة للمصوتين، وأحكام المحكمة العليا غير قابلة للاستئناف ولا لطلب النقض.

وبالنسبة للمجلس الدستوري، فهو يتألف من ستة أعضاء يعينهم الملك، وثلاثة أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب بعد استشارة الفرق، وثلاثة أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين من بين الأعضاء الذين يعينهم. ويعتبر أعضاء الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين وأعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والأشخاص المنوطة بهم مهمة عامة انتخابية بوجه عام المعينون أعضاء في المجلس الدستوري قد اختاروا الانتساب إلى هذا المجلس ما لم يفصحوا عن خلاف ذلك في غضون ١٥ يوماً من نشر تعيينهم.

ومن مهام هذا المجلس هو مراجعة القوانين من حيث مدى دستوريتها، حيث يحيل الوزير الأول إلى المجلس الدستوري على الفور القوانين التنظيمية التي أقرها البرلمان، ويحيل رئيساً

مجلس النواب ومجلس المستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلى لمجلس النواب والنظام الداخلى لمجلس المستشارين وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارها من قبل كل من المجلسين المذكورين، ويقوم المجلس الدستوري بمطابقته للدستور خلال شهر من إحالته إليه أو فى غضون ثمانية أيام فى حالة الاستعجال. كما يحال إلى المجلس الدستوري أي منازعات خاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين ليفصل فيها، كما يتولى أيضاً مراقبة الإحصاء العام للأصوات المدلول بها الاستفتاء، وينظر فى جميع المطالبات المضمنة فى محاضر العمليات وبيت فيها بصورة نهائية، وإذا عاين وجود مخالفات فى هذه العمليات يكون له باعتبار نوعها أو جسامتها أن يقضى إما بالإبقاء على تلك العمليات وإما بإلغاء جميعها أو بعضها.

وهناك مجلس أعلى للمحاسبات يتولى ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية، ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمدخيل ومصروفات الأجهزة الخاضعة لرقابته بمقتضى القانون، ويقيم كيفية قيامها بتدبير شؤونها، كما يساعد البرلمان فى كافة ما يوكل إليه ويدخل ضمن اختصاصاته، ويرفع إلى الملك بياناً عن جميع الأعمال التى يقوم بها.

المصادر

كتب وتقارير

- * دور المنظمات الأهلية في مكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني وتعزيز النزاهة والمساءلة داخلها، أ. زياد عمرو، بحث منشور ٢٠٠٤.
- * القضاء المصرى وقضايا الفساد، التقرير الإستراتيجي العربى ٢٠٠٣.
- * الفساد فى السودان، تقرير صادر من التجمع الوطنى الديمقراطى، أمانة الشؤون الدستورية والقانونية ٢٠٠٣.
- * منع الفساد الإدارى، بحث منشور بصحيفة الانباء القطرية، عام ٢٠٠٤.
- * تقرير اللجنة الوطنية لتخليق الحياة العامة بالبحرين، وكالة أنباء الخليج، ١٠/٥/٢٠٠٢.
- * الفساد والاعتداء على الأموال، بحث منشور بصحيفة الايام البحرينية، ٢٠٠٤.
- * التقرير السنوى للفترة من ٢٠٠١-٢٠٠١ الصادر عن الجمعية

- البحرينية لحقوق الانسان .
- * إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد .
- * التقرير العالمى للفساد عام ٢٠٠٤ ، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية .
- * قراءة في كتاب الفساد الإدارى ، عبدالله صادق دحلان ، الإمارات ٢٠٠٤ .
- * التقرير السنوى لعام ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، الصادر عن المنظمة المصرية لحقوق الانسان .
- * من يراقب من ، د . على الصاوى ، ٢٠٠٣ .
- * الجهاز المركزى للمحاسبات ، كراسات برلمانية ، برنامج الدراسات البرلمانية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠٠١ .
- * نظام العمل البرلمانى بمجلس الشورى ، كراسات برلمانية ، برنامج الدراسات البرلمانية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ٢٠٠١ .
- * العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزى للمحاسبات ، كراسات برلمانية ، برنامج الدراسات البرلمانية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ٢٠٠١ .

الفصل الثاني:

تقرير حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الفساد

أ.بيار كنعان(*)

مقدمة

- ١ - الفساد آفة عالمية يعاني منها لبنان بشكل واسع.
- مشاكل ومخاطر الفساد:
- * يزعزع استقرار وأمن المجتمعات.
- * يقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم

(*) مدير قسم الشؤون القانونية في مصرف لبنان.

الأخلاقية والعدالة .

* يعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر .

* يهدد موارد الدول

* ينمّي سائر أشكال الجريمة وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها تبييض الأموال .

- في لبنان واقع ملموس ومتزايد :

* التقرير / الدراسة التي أعدها مكتب الأمم المتحدة في لبنان حول الفساد (٢٠٠١).

* نشاط هيئات المجتمع الأهلي .

٢ - ظروف مشاركة مصرف لبنان بالأعمال التفاوضية الهادفة إلى إعداد صك قانوني/ دولي لمكافحة الفساد .

- ٢٤/٥/٢٠٠١ : دعوة الأمين العام للأمم المتحدة الحكومات إلى المشاركة في اجتماع فريق من الخبراء الدولي/ الحكومي بهدف إعداد صك قانوني دولي لمكافحة الفساد وذلك بناء لطلب الجمعية العامة للأمم المتحدة .

- ٤/٧/٢٠٠١ : توجيه كتاب من وزارة الخارجية والمغتربين إلى مصرف لبنان، مرفقاً به كتاب الدعوة الموجه من الأمين العام للأمم المتحدة والمستندات المتعلقة بهذا الموضوع، لاتخاذ اللازم بشأنه .

- موافقة مصرف لبنان على المشاركة في الاجتماعات التفاوضية لإعداد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المزمع عقدها في مقر الأمم المتحدة في فيينا نظراً لأن المواضيع التي سوف تطرح لها ارتباط وثيق بقانون مكافحة تبييض الأموال وبالسرية المصرفية وبإمكانية إعادة الأموال الناتجة عن الفساد المودعة في المصارف اللبنانية إلى مصادرها في الخارج.

- تأليف الوفد اللبناني المشارك.

- اجتماع تحضيرى في تموز / آب ٢٠٠١.

- سبع دورات لاحقة بمعدل ٣ في السنة الواحدة، آخرها عقدت في أيلول/ تشرين الأول ٢٠٠٣ حيث وافقت الوفود بالإجماع على مشروع «الاتفاقية» بصيغتها النهائية بغية عرضها على الهيئة العامة للأمم المتحدة في دورتها الثامنة والخمسين.

- موافقة الجمعية العامة للأمم المتحدة على «الاتفاقية» بموجب قرارها رقم ٤/٥٨ تاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٣ ودعوة الدول إلى المشاركة في المؤتمر السياسي الرفيع المستوى المزمع عقده في ماريدا (المكسيك) من ٩ إلى ١١ كانون الأول ٢٠٠٣ للتوقيع على هذه «الاتفاقية».

- بين ٢٨ نيسان و٢ أيار ٢٠٠٤، نظمت الأمم المتحدة في لبنان مؤتمراً إقليمياً لبلدان غربي آسيا وعلى

- جدول أعماله بند يهدف إلى الترويج للتوقيع وللتصديق على اتفاقية مكافحة الفساد.
- لبنان لم يوقع بعد على هذه «الاتفاقية».
 - عدد البلدان التي وقعت على هذه «الاتفاقية» بلغ ١١٣ حتى الآن وهناك ٩ بلدان صدّقت عليها حتى تاريخه.
 - يبقى باب التوقيع مفتوحاً حتى ٩ كانون الأول ٢٠٠٥ في مقر الأمم المتحدة في نيويورك ويبدأ تنفيذ هذه «الاتفاقية» في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق.
 - اعتماد يوم ٩ كانون الأول من كل سنة يوماً دولياً لمكافحة الفساد من أجل إذكاء الوعي بمشكلة الفساد وبدور «الاتفاقية» في مكافحته ومنعه.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مقدمة

- ١ - الفساد آفة عالمية يعاني منها لبنان بشكل واسع .
- ٢ - ظروف مشاركة مصرف لبنان بالأعمال التفاوضية الهادفة إلى إعداد صك قانوني/ دولي لمكافحة الفساد .

القسم الأول: الأهداف ونطاق تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومشروع قانون مكافحة الفساد .

القسم الثاني: التدابير الوقائية

القسم الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

القسم الرابع: التعاون الدولي

القسم الخامس: استرداد الموجودات

القسم السادس: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات

في الخلاصة

القسم الاول

الأهداف ونطاق تطبيق اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

أولاً: الأهداف

- ١ - ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد.
- ٢ - ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية (بما في ذلك استرداد الموجودات).
- ٣ - تعزيز المساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

ثانياً: نطاق تطبيق «الاتفاقية»

يغطي منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه وتجميد وحجز العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة (وإن لم تلحق هذه الجرائم ضرراً أو أذى بأملك الدولة).

ثالثاً: تعريف الفساد

- ١ - لا تعريف في «الاتفاقية».
- ٢ - مفهوم الرشوة ليس مرادفاً لمفهوم الفساد.

القسم الثاني

التدابير الوقائية

أولاً: وفقاً «للاتفاقية»

١ - مبدأ عام: على كل دولة

أ - وضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات وممارسات فعالة منسّقة لمكافحة الفساد.

ب - ضمان وجود هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، تتمتع بما يلزم من الاستقلالية. . . . ومن الموارد المادية والبشرية.

٢ - تدابير وقائية في القطاع العام تهدف إلى ترسيخ الشفافية والنزاهة والمساءلة:

أ - نظم وقواعد متعلقة بالموظفين العموميين مبنية على مبادئ موضوعية (كفاءة - جدارة - إنصاف) وعلى تشجيع التدريب والتأهيل الدائم وعلى إذكاء الوعي

بمخاطر الفساد الملازم لأداء وظائفهم وعلى تدارك تضارب المصالح .

ب - مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين .

ج - نظم موضوعية وشفافة للمشتريات العمومية ولإدارة الأموال العمومية تهدف إلى تأمين أوسع المعلومات تعزيراً لبلوغ أعلى درجات التنافس العادل والى إرساء التدابير الفعالة للمراقبة والمراجعة ولدرء الممارسات الفاسدة .

د - تدابير متعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة : تعزيز استقلالية القضاء وتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد .

٣ - تدابير وقائية شاملة لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد :

أ - وضع معايير وإجراءات لصون نزاهة كيانات القطاع الخاص :

- وضع مدونات سلوك .

- تشجيع الممارسات التجارية الشريفة .

- تعزيز الشفافية بإظهار الهوية الحقيقية لأصحاب الحقوق وخاصة بالنسبة للأشخاص المعنويين .

- فرض قيود، عند الاقتضاء، ولفترة زمنية محددة، على ممارسة الموظفين، بعد تركهم الخدمة، لبعض الأنشطة المهنية ذات صلة مباشرة بمهامهم السابقة .

- ب - تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات :
- التشدد بمراقبة الحسابات الوهمية .
 - تدابير لضبط وكشف القيود غير المدونة .
 - التحقق الجدي من صحة المستندات .
- ج - عقوبات مدنية أو إدارية جزائية فعّالة و متناسبة و رادعة .
- د - عدم جواز اقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي .
- ٤ - تدابير وقائية أخرى :
- أ - تشجيع المشاركة النشطة من جانب المجتمع الأهلي :
- تأمين حصول الناس على المعلومات حول القرارات الإدارية المتخذة .
 - برامج توعية تشمل المدارس و المناهج الدراسية .
 - تشجيع و توفير إمكانية اتصال الناس بهيئات مكافحة الفساد لإبلاغها عن عمليات الفساد التي تكون وصلت إلى علم أي منهم .
- ب - التشدد بمكافحة تبييض الأموال الناتجة عن الفساد :
- إنشاء نظام شامل وفعّال للرقابة على المصارف و المؤسسات المالية غير المصرفية .

- تبادل معلومات بين هيئات تبييض الأموال .
- إنشاء وحدة مركزية لتجميع وتحليل المعلومات المالية المرتبطة بتبييض أموال الفساد .
- النظر بفرض تدابير لمراقبة النقود والصكوك القابلة للتداول عبر الحدود .
- النظر بتضمين استمارات تحويل الأموال معلومات عن هوية المصدر .

ثانياً: في لبنان

- ١ - هل يجب اعتماد تعداد تفصيلي للتدابير الوقائية ؟ أم اعتماد مبدأ التدابير الوقائية بتعابير عامة (تدارك... . تفادي الفساد - توعية الرأي العام... .) دون تفصيل هذه التدابير التي يجب أن تترك لهيئات مكافحة الفساد ولمراسيم تطبيقية تتخذ في مجلس الوزراء (علماً بأن بعض التدابير الوقائية، في حال اعتمادها، قد توجب نصوصاً تشريعية أخرى: بالنسبة للقطاع العام أو بالنسبة لأصول وإجراءات تبادل المعلومات مثلاً... .).
- ٢ - هل يجب إنشاء هيئة جديدة مستقلة لمكافحة الفساد؟ أم الأجدى توسيع صلاحيات هيئة مكافحة تبييض الأموال المنشأة لدى مصرف لبنان بحيث تتم تغطية الموجبات المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة، وذلك:
- أ - لأسباب مادية مختلفة (كلفة أقل - خبرة وسهولة

اتصال أكبر).

ب - لأسباب عملية مرتبطة ببعض المواضيع الحساسة (السرية المصرفية).

ج - لكون تبييض الأموال مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالفساد وهو (أي تبييض الأموال) واجب التجريم إلزامياً وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة.

٣ - هل يجب أن تشمل التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في القطاع الخاص الأحزاب أو التجمعات السياسية أو الرشوة في الانتخابات:

أ - أسباب حذف الأحكام المتعلقة بهذه المواضيع من اتفاقية الأمم المتحدة.

ب - أهمية هذه المواضيع في لبنان.

٤ - مكافحة تبييض الأموال الناتجة عن الفساد المطلوبة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة وواقع الحال في لبنان في ضوء قانون مكافحة تبييض الأموال (رقم ٣١٨ تاريخ ٢٠/٤/٢٠٠١) وقانون السرية المصرفية وقانون الإثراء غير المشروع.

القسم الثالث

التجريم وإنفاذ القانون

أولاً: وفقاً «للاتفاقية»

في ما يأتي أهم ما نص عليه هذا القسم من «الاتفاقية»:

١ - الأفعال المتوجب تجريمها إلزامياً:

أ - رشوة وارتشاء الموظفين العموميين الوطنيين (لجهة الراشي والمرتشي).

ب - رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية.

ج - اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي.

د - تبييض الأموال.

هـ - إعاقاة سير العدالة.

٢ - الأفعال الممكن أن تجرّم اختياريّاً:

أ - طلب رشوة (ارتشاء) من قبل الموظفين العموميين الأجنب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية.

ب - المتاجرة بالنفوذ.

ج - إساءة استغلال الوظائف.

د - الإثراء غير المشروع.

هـ - الرشوة في القطاع الخاص.

و - الاختلاس في القطاع الخاص.

ز - إخفاء ممتلكات أو الاحتفاظ بها عندما تكون متأتية عن الأفعال المجرّمة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة.

٣ - دعوة أطراف «الاتفاقية» لتحديد فترة تقادم طويلة بشأن أفعال الفساد ولتعليق هذه الفترة في حال إفلات الجاني من يد العدالة.

٤ - تدابير لتجميد وحجز ومصادرة العائدات الإجرامية المتأتية عن الفساد وكذلك الممتلكات التي تكون قد حلت محلها. ولا يمكن لهذه الغاية الاعتداد بالسرية المصرفية للامتناع عن اطلاع السلطات المختصة على السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية.

٥ - حماية الشهود والخبراء في قضايا الفساد والمبلغين عنها.

٦ - على كل دولة طرف تذييل العقوبات التي قد تنشأ نتيجة السرية المصرفية في حال القيام بتحقيقات جنائية حول أفعال الفساد.

ثانياً: في لبنان

١ - هل يجب أن يركّز التشريع في لبنان، في مجال التجريم، على مكافحة الرشوة، باعتبار أن ذلك سيكون مكماً لأحكام قانون العقوبات وقانون الإثراء غير المشروع؟ هل هذه المقاربة كافية؟ هل تسمح ببلوغ المفاعيل كافة المنصوص عليها في «الاتفاقية»؟

- كلا (خاصة لجهة الأحكام المتعلقة بالسرية المصرفية).

- ممكنة إذا تمت عبر هيئة مكافحة تبيض الأموال.

٢ - يجب على كل من يتعرض لمحاولة رشوة أن يبلغ السلطات المختصة:

- عقوبة خاصة عند عدم التقيّد بهذا الموجب.

- حوافز أو إجراءات تشجيعية، كما نصت عليه «الاتفاقية».

٣ - هل يجب اعتبار كل عقد أو عمل أو قرار باطلاً إذا ثبت أن الرشوة كانت الدافع المسبب له؟

- من الصعب إثبات هذا الدافع.

- البطلان قد لا يتوافق في أحيان كثيرة مع المصلحة العامة أو الخاصة.
- ٤ - يتوجب تجريم الفساد في القطاع الخاص وفي الأحزاب وفي الانتخابات.
- ٥ - تبقى أحكام السرية المصرفية عائقاً أمام كشف وتجريم عمليات الفساد، باستثناء ما ورد بشأنها في أحكام قانون الإثراء غير المشروع وفي قانون مكافحة تبييض الأموال.

القسم الرابع

التعاون الدولي

أولاً: «وفقاً للاتفاقية»

- ١ - تضييق شروط توفّر ازدواجية التجريم إلى أقصى حد ممكن (في ما خص التباين في فئة الجرم أو في التسمية مثلاً).
- ٢ - تسهيل عمليات تسليم المجرمين أو ملاحقتهم:
 - أ - في كل ما تجرمه «الاتفاقية».
 - ب - إمكانية اعتبار «الاتفاقية» بمثابة معاهدة تسليم مجرمين، تلزم الدول الأطراف أو تحثهم، على الأقل، للسعي إلى إبرام هكذا معاهدات.
 - ج - تعجيل وتبسيط إجراءات التسليم.
 - د - الملاحقة دون إبطاء أمام محاكم البلد متلقي طلب التسليم في بعض الحالات التي يتعذر فيها التسليم.

هـ - تسهيل تنفيذ عقوبة صادرة عن محاكم بلد آخر في حال تعذر التسليم .

و - إمكانية رفض التسليم اذا قدم لغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب جنسه أو عرقه أو ديانته أو جنسيته أو أصله الاتني أو آرائه السياسية .

ز - عدم جواز رفض التسليم لمجرد ارتباط الجرم بأمور مالية (والمقصود أمور ضريبية fiscal matters) .

٣ - المساعدة القانونية المتبادلة .

أ - أقصى قدر من المساعدة القانونية المتبادلة المتصلة بالجرائم المشمولة «بالاتفاقية» .

- في التحقيقات .

- في الملاحقة .

- في الإجراءات القضائية المختلفة .

ب - تسمية سلطة مركزية تتولى تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتنفيذ تلك الطلبات أو إحالتها إلى السلطة المعنية (عبر القنوات الدبلوماسية وفي الحالات العاجلة عن طريق الإنترنت) .

ج - عدم جواز رفض المساعدة القانونية المتبادلة بحجة السرية المصرفية أو لأن الجرم يعتبر متصلاً بأمور مالية (والمقصود أمور ضريبية fiscal matters) .

د - التعاون المتبادل لتعزيز فاعلية إنفاذ القانون من أجل

- مكافحة الجرائم المشمولة «بالاتفاقية» .
- تعزيز قنوات الاتصال .
 - التحقيقات المشتركة .
 - أساليب التحري الخاصة (ترصد إلكتروني - عمليات سرية - تسليم مراقب . . .).

ثانياً : في لبنان

- هناك عوائق جدّية في تنفيذ بعض الإجراءات (تحريات - معلومات - مصادرة وحجز . . .) بسبب أحكام قانون السرية المصرفية ونتيجة لضيق نطاق تطبيق قانون الإثراء غير المشروع .

القسم الخامس

استرداد الموجودات

- إنه مبدأ وركيزة أساسية في «الاتفاقية» .
- المقصود هو الاسترداد بين الدول الأطراف في «الاتفاقية» أو لصالح مواطني هذه الدول (المالكون الشرعيون) .

١ - منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة:

- إلزام المصارف والمؤسسات المالية بالتحقق من هوية الزبائن ومن الحسابات التي تفتح لديها مع التدقيق أكثر بما يمت بصلة إلى المكلفين بوظائف عمومية وأفراد أسرهم

٢ - التشدد في مكافحة تبييض الأموال:

- تعليمات وإرشادات عامة للمؤسسات المصرفية والمالية .

- تزويد هذه المؤسسات بالمعلومات الدقيقة عن وضع معين .
- عدم التعامل مع مصارف لا وجود أو حضور مادياً لها (Shell Banks)
- طلب تصاريح من الموظفين عن ذمهم المالية وعن حساباتهم في البلدان الأجنبية .

٣ - تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات:

- تسهيل إقامة دعاوى مدنية من قبل دولة أجنبية أمام محاكم دولة طرف في «الاتفاقية» .
- إجراء ما يلزم حتى تتمكن المحاكم من التعويض على الدولة الأجنبية في حال تضررها من ارتكاب الأفعال المجرّمة في «الاتفاقية» .
- اتخاذ ما يلزم من تدابير لتمكين المحاكم أو السلطات المختصة في دولة ما من الاعتراف بالمطالبة المشروعة من قبل دولة أجنبية طرف لاستعادة ممتلكات اكتسبت نتيجة أفعال مجرّمة بموجب «الاتفاقية» .

٤ - تدابير استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي:

- أ - اتخاذ ما يلزم من تدابير:
- لإنفاذ أمر مصادرة متخذ من محكمة أجنبية طرف

في «الاتفاقية» .

- لتمكين السلطات الوطنية المختصة، بمبادرة منها، من اللجوء إلى القضاء للاستحصال على أمر مصادرة .

- للسماح بمصادرة الممتلكات دون إدانة جنائية في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني (وفاة مثلاً) .

ب - اتخاذ ما يلزم من تدابير للسماح للسلطات الوطنية حيث الممتلكات للمحافظة على هذه الأخيرة من أجل مصادرتها ولو لم يقدم طلب الاسترداد بعد (مثلاً) بناء على توقيف أو اتهام ذي صلة بتملك هذه الموجودات) .

ج - أسس لإرجاع الموجودات :

- إلى الدولة الطرف في حال كانت أموالاً مختلصة منها أو إذا كان ارتكاب الجرائم المشمولة «بالاتفاقية» سبب ضرراً للدولة الطرف .

- في الحالات الأخرى : إلى أصحابها الشرعيين السابقين أو بغية التعويض لضحايا الارتكابات المجرمة بموجب «الاتفاقية» .

- يمكن اقتطاع النفقات المتكبدة في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية الأخرى .

القسم السادس

المساعدة التقنية وتبادل المعلومات

- ١ - على الدول الأطراف إعداد برامج تدريب واسعة لموظفيها المسؤولين عن مكافحة الفساد.
- ٢ - تنظر الدول الأطراف في أن تقدم إلى بعضها البعض، حسب قدراتها، أكبر قدر ممكن من المساعدة التقنية لتحقيق هذه الغاية ولإعداد الاستراتيجيات وخطط العمل اللازمة لدراسة أنواع الفساد وأسبابه وآثاره.
- ٣ - إمكانية تقديم تبرعات بهذا الشأن للبلدان النامية.
- ٤ - جمع المعلومات والإحصاءات وتطوير الخبرة التحليلية بشأن الفساد وتبادلها في ما بينها ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة وإجراء تقييم دوري لسياساتها بشأن مكافحة الفساد.

في الخلاصة

- ١ - إن «مشروع القانون» غطى بشكل مقبول غالبية المواضيع والأحكام المفصلة في «الاتفاقية»، وإن، أحياناً، دون تفصيل.
- ٢ - من الطبيعي أن لا يتضمن «مشروع القانون» النواحي المتعلقة بالمساعدة التقنية وأن لا يلجأ إلى تفصيل مختلف التدابير المقترحة، تاركاً هذا الأمر إلى المراسيم والأنظمة التطبيقية.
- ٣ - إلا أن هناك مبادئ وتدابير أساسية واستراتيجية لا بد من معالجتها أو توضيحها:
 - عدم تطابق مفهوم الفساد ومفهوم الرشوة.
 - مكافحة الفساد في القطاع الخاص.
 - التأكيد، ولو من حيث المبدأ، على مكافحة الفساد في الأحزاب وفي الانتخابات.
 - رفع السرية المصرفية في ما يتعلق بمكافحة الفساد.

- ٤ - إقرار حوافز جدّية للإبلاغ عن أعمال الفساد.
- ٤ - ومن الناحية العملية، ندعو إلى العمل بجديّة على تعزيز التجمعات الأهلية الواعية والضاغطة لحث الحكومة على توقيع اتفاقية مكافحة الفساد وعلى تبني فكرة توسيع صلاحيات «هيئة تبييض الأموال» بحيث تشمل مكافحة الفساد، مما يساهم في التغلب على الكثير من العوائق القانونية والمادية وحتى السياسية.
- ٥ - يبقى أن نقول أن رحلة الألف ميل لدرء آفة الفساد التي تقوّض مجتمعنا لا بدّ أن تبدأ بخطوة وهذه الخطوة هي تلك المتمثلة بمشروع القانون لمكافحة الفساد الذي أعدته لجنة مكافحة الفساد في غرفة التجارة الدولية - لبنان.

الفصل الثالث:

تقرير حول مؤتمر تأسيس الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

د. أحمد الصاوي(*)

عقد المؤتمر التأسيسي في بيروت ١٨ - ٢٠ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٤ بحضور ٩٢ مشاركاً منهم ٣٩ برلمانياً من ١١ دولة عربية هي: الكويت، مصر، المغرب، الأردن، لبنان، البحرين، الجزائر، اليمن، السودان، فلسطين، السعودية (أنظر قائمة المشاركين المرفقة).

وعلى مدار أربع جلسات عمل ومائدة مستديرة واحدة، انخرط الحضور في نقاشات مستفيضة حول المحاور الأساسية للمؤتمر وهي:

(*) أستاذ جامعي.

- ١ - العمل البرلماني ضد الفساد وتفعيل دور الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد.
- ٢ - الوصول إلى المعلومات.
- ٣ - معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وقد شهدت أعمال المؤتمر نقاشات تفصيلية فعالة حول مختلف هذه المحاور وبرزت نقاط تلاقي واسعة وخاصة في ما يتصل بمركزية قضايا مقاومة الفساد في سعي الشعوب العربية من أجل تأمين حياة أفضل ومستقبل مزدهر لأبنائها.

فقد كان الاتفاق تاماً على أنه لا سبيل أمام أية إدارة حكومية للخروج من أزمتها سوى بالقضاء على أخطبوط الفساد الذي يهدر الموارد ويسلب الشعوب فرصتها من التنمية والازدهار مثلما يؤثر بالسلب على القدرات التنافسية للدول العربية وإمكانات استقطاب الاستثمارات أيضاً.

وأبدى الحضور اقتناعهم بأن مكافحة الفساد لن تتم بمجرد إطلاق الشعارات والخطب الرنانة وإنما عبر عمل جاد ودؤوب هدفه المحوري هو إنشاء وتعزيز مؤسسات وآليات المساءلة والمحاسبة، وتمكين النزاهة كطابع للعمل العام.

واعتبرت قضايا الإصلاح من القضايا ذات الصلة العميقة بمقاومة الفساد، وأنه بغض النظر عن الخلافات التي تدور في الوطن العربي حول «مصدر الإصلاح» فإن المتفق عليه أنه لا بد من الإسراع بإجراء إصلاحات على نظم الحكم القائمة.

أولاً: العمل البرلماني ضد الفساد

يمكن إجمال القضايا التي كانت محل اتفاق من المشاركين في المؤتمر في ما يلي:

- ١ - أن للبرلمانيين دوراً محورياً في التحكيم لبرامج الإصلاح بصفة عامة ولمكافحة الفساد بوجه خاص وذلك باعتبار البرلمانات مؤسسات قادرة بحكم وظائفها وصلحياتها على تعزيز الشفافية ودعم المساءلة ومواجهة الفساد بكل صورته.
- ٢ - المضي قدماً بعد تأسيس الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، في دعم هذا الفرع والدعوة إلى مؤتمر برلماني موسع يحضره أكبر عدد من البرلمانيين من المعنيين بمقاومة الفساد وممن اكتسبوا خبرات في هذا المجال.
- ٣ - السعي لإنشاء فروع وطنية للمنظمة العربية بما يتوافق وخصوصيات كل دولة.
- ٤ - تفعيل دور البرلمانات في مكافحة الفساد عبر الدورين الرئيسيين لها ألا وهما التشريع والرقابة.
- ٥ - حث الحكومات على تبني استراتيجية واضحة ومكتوبة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية.
- ٦ - تبني عقد ورش عمل وطنية لمناقشة استراتيجيات وأدوات مكافحة الفساد والإفادة من المختصين في كيفية التعاطي مع المشاكل المحلية.

٧ - عقد التحالفات وغيرها من أشكال التنسيق والعمل المشترك بين البرلمانيين الراغبين في مكافحة الفساد وبين مؤسسات المجتمع المدني المعنية بهذا الأمر، وأخذاً في الاعتبار أيضاً إمكانية توسيع قاعدة التحالفات لتشمل أجهزة الإعلام والمؤسسات الأكاديمية، وذلك من أجل تشكيل قاعدة واعية تتفق على مفاهيم ومعايير محددة لمكافحة الفساد.

٨ - البدء في إنشاء موقع إلكتروني لفرع المنظمة العربية ليكون بمثابة قناة اتصال مرنة وفعّالة تيسر نشر التشريعات الخاصة بمقاومة الفساد في الدول العربية والإطلاع أيضاً على التجارب الناجحة في الدول الأخرى.

٩ - دراسة إمكانية إنشاء وسيلة إعلام خاصة بفرع المنظمة وذلك من أجل التواصل مع المجتمع المدني والجمهور لا سيما في ظل احتكار الحكومات لوسائل الإعلام في الوطن العربي.

١٠ - دراسة تدبير وثيقة شرف خاصة بالبرلمانيين العرب ضد الفساد ليوقع عليها من يرغب أو يتحمس لمكافحة الفساد.

١١ - التنبيه إلى أن تخلي البرلمانيين عن أدوارهم الرئيسية والانغماس في الأمور الصغيرة مثل البحث عن الخدمات والاستثناءات من شأنه غلّ أيديهم في مكافحة الفساد بل وانخراط البعض فعلياً في ممارسة صور شتى من الفساد.

١٢ - ضرورة توثيق الأوامر والعلاقات مع المنظمة الدولية للبرلمانيين ضد الفساد من أجل الإفادة مما تقدمه من

خبرات وتجارب ناجحة ودعم فني في مجالات عمل
البرلمانيين لمكافحة الفساد.

١٣ - التطلع إلى أن تقوم منظمة الشفافية الدولية وفروعها الوطنية
في المنطقة بتقديم مساعدتها ودعمها الفني من أجل تفعيل
دور الفرع العربي للمنظمة الدولية للبرلمانيين ضد الفساد.

١٤ - التأكيد على أن الثقافات السائدة في المنظمة والقيم التي
تحض عليها الأديان السماوية جميعها تحض على مكافحة
الفساد وهو ما يشكل أساساً جيداً للعمل البرلماني والعام
ضد الفساد.

١٥ - الالتفات إلى أن الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين
ضد الفساد ينبغي أن يتسم عمله دوماً بالشفافية وأن لا
يضم في عضويته أيّاً من الأشخاص المتورطين في أعمال
الفساد لأن ذلك يؤثر قطعاً على مصداقية المنظمة العربية
ويحد من فاعليتها أمام الرأي العام.

١٦ - التنويه إلى أن أولويات عمل البرلمانيين العرب ضد الفساد
تستهدف بالأساس تلبية احتياجات التنمية ومطالب
المواطنين ولن يقتصر عملهم بحال من الأحوال على
المتطلبات ذات الطابع الدولي مثل مكافحة غسيل الأموال
فقط.

١٧ - إن محاربة الفساد لا تقتصر فقط على القطاع الرسمي أو
الحكومي وإنما تمتد أيضاً إلى القطاع الخاص.

ثانياً: معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

ثمة اتفاق عام وإجماع تام على ضرورة حث الدول العربية من أجل التوقيع على هذه المعاهدة واتخاذ إجراءات المصادقة عليها في أقرب أمد. وقد أثّرت عدة قضايا ذات صلة في هذا الشأن منها:

- ١ - ضرورة مواءمة التشريعات العربية لتواكب متطلبات المصادقة على معاهدة الأمم المتحدة.
- ٢ - الانتباه إلى أن الصياغات القانونية المطاطة والملتوية يمكن أن تسلب القوانين المطلوب تعديلها أو إصدارها لتتماشى مع المعاهدة، كل معنى أو مضمون فعلي لها.
- ٣ - أهمية أن يكون هناك تعريف واسع النطاق بالمعاهدة لدى الرأي العام والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني والصحافة وأجهزة الإعلام.

ثالثاً: الوصول إلى المعلومات

نوقشت قضايا الوصول إلى المعلومات في ثلاثة أوراق رئيسية تم توزيعها ومناقشتها وهي:

- ١ - كتيب الوصول إلى الموجات الهوائية الصادر عن المنظمة المادة (١٩).

٢ - ورقة عن طبيعة الحق في الإطلاع والمفهوم القانوني لهذا الحق ومبادئه الرئيسية .

٣ - مسودة مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات المقدم للمجلس التشريعي الفلسطيني .

وقد دارت المناقشات انطلاقاً من ضرورة أن يتبنى الفرع العربي للمنظمة الدولية للبرلمانيين ضد الفساد مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات كنموذج يقوم البرلمانيون بالترويج له والدفاع عنه مع إمكانية تعديله بما يتوافق مع ظروف الدول المختلفة وطبيعة البيان القانوني والتشريعي بها . وعلى الرغم من أن بعض المشاركين قد أبدوا تحفظهم تجاه مدى حاجة البلدان العربية إلى استصدار تشريع خاص وجديد لحق الإطلاع باعتبار أن تفعيل ما هو موجود بالفعل من القوانين السارية في هذه الدول يكفي لكفالة حق الإطلاع ، على الرغم من هذا التحفظ فإن المناقشات المستفيضة انتهت إلى شبه إجماع على ضرورة تبني الفرع العربي للمنظمة الدولية للبرلمانيين ضد الفساد لمشروع نموذجي لقانون حق الإطلاع والحصول على المعلومات .

وقد أفرزت المناقشات جملة من القضايا أو بالأدق التساؤلات والتخوفات التي كان من اللازم التعرض لها لتبيان مدى خصوبة البيئة القانونية والسياسية العربية في تقبلها للتشريع الجديد .

ويمكن إجمال هذه القضايا في ما يلي :

١ - أن القانون المقترح يمكن أن يصطدم تنفيذه بحقيقة نقص

الوعي لدى المواطنين بل ولدى من يخول لهم القانون حق الإطلاع على الوثائق بما فيهم أعضاء البرلمان أنفسهم .

وقد ردّ على هذا التخوف بأنه لا ينبغي رهن إصدار قانون حق الإطلاع على المعلومات بتقدم الوعي ورفعته لدى المواطن لأن وجود القانون يشكل بحد ذاته حافزاً ومساراً محدداً لرفع الوعي . فضلاً عن عدم إهمال السعي لرفع الوعي وتحريك كافة الأشكال والإفادة من الإمكانيات المختلفة لنشر الوعي بأهمية الحق في الإطلاع على المعلومات .

٢ - إنه من الوارد أن يسيء بعض المواطنين استخدام المعلومات لتحقيق مصالح خاصة أو لإيقاع الضرر بمواطنين آخرين لأسباب كيدية .

وفي المقابل رأى أغلب الحضور أن هذا التخوف تسوقه الحكومات في معرض محاولاتها لتبرير عدم سماحها بإصدار تشريعات تكفل الحق في الإطلاع على المعلومات، إضافة إلى أن توفر المعلومات أفضل من حجبها في كل الأحوال .

٣ - إن الحكومات قد تلجأ في مقاومتها للقانون بعد إصداره إلى أسلوب «الإغراق» في إعطاء المعلومات لتضليل طالب المعلومات والحيلولة دون استفادته منها .

وقد اتفق على أنه بالإمكان التغلب على مثل هذه العقبات

وذلك بالحرص على دراسة المعلومات واستخلاص ما بها، وعلى الرغم مما قد يتطلبه ذلك من جهد أو استعانة بالخبراء والمتخصصين، فإن ذلك أفضل من الشح الحكومي في إعطاء المعلومات.

٤ - إنه من الوارد جداً أن تقدم الحكومات على إعطاء معلومات غير صحيحة أو ناقصة أو بالأدق إعطاء معلومات لا تتمتع بدرجة كافية من المصداقية. وقد اعتبر هذا الاحتمال من بين المخاطر الوارد حدوثها في المرحلة الأولى ولكنها ستتلاشى تدريجاً مع تنامي قدرات المواطنين والبرلمانيين على كشف مثل هذه المخالفات وإنزال العقاب بمرتكبيها.

٥ - إن الصياغة ذاتها قد تتعرض للتلاعب من قبل الفنيين الذين اعتادوا اللجوء إلى الصيغ المطاوعة وتدبيج النصوص المطاوعة، من أجل إفراغ القوانين من مضمونها الفعلي وذلك عن سوء النية المبيت.

وقد أشار عدد من القانونيين والبرلمانيين إلى أن مواجهة مثل هذه الانحرافات الفنية إنما تتم بالإصرار على أن تكون نصوص القوانين واضحة دون لبس أو غموض ولا سيما على مستوى تحديد المسئوليات وتعيين الجزاءات أو العقوبات التي ينزلها القانون بالمخالفين وأيضاً على صعيد بيان المدى الزمني والتوقيتات المتصلة بتوفير المعلومات.

٦ - إنه من المحتمل في حال إصدار قوانين حق الإطلاع على المعلومات في الدول العربية ألا تكون هناك فائدة تذكر

منها بسبب أن الجهات الإدارية والتنفيذية التي سيعهد إليها القانون بإنفاذ حق الإطلاع ليست مؤهلة سواء على مستوى الإمكانيات المادية والوسائل التقنية أو على صعيد المستوى الفني للكوادر على تيسير حق الإطلاع على المعلومات بطريقة فعّالة ومناسبة أو في التوقيعات المنصوص عليها.

ولتدارك مثل هذا الاحتمال، رأى المشاركون أنه من الضروري اللازم أن يواكب إصدار القانون الدعوة إلى تحسين الأداء الإداري للأجهزة المعنية والعمل على تدريب كوادرها وتزويدها بالمهارات الملائمة لوضع القانون موضع التطبيق الفعلي.

إضافة إلى هذه القضايا التي تعكس بالأساس عدد من التخوفات والحلول المقترحة لمواجهتها، فقد تركز النقاش حول تعيين المواصفات الرئيسية التي ينبغي توفرها في القانون - النموذج، وذلك كحد أدنى لا يجوز التنازل عنه أو التغاضي عن إحدى هذه المواصفات نظراً إلى تكامل هذه الأبعاد.

المواصفات المقترحة للقانون - النموذج

أولاً: أن يحدد القانون مفهوم المعلومات بأنها كل ما يتصل بأداء المؤسسات العامة، وحياة المواطنين.

ثانياً: أن يكرس مبدأ الحق في الإطلاع على المعلومات وتداولها بوصفه من الحقوق المشمولة بحماية الدستور وأن يلزم

الأجهزة التنفيذية بنشر المعلومات المنتجة لديها.

ثالثاً: أن يتجاوز إقرار الحق القانوني من حيث المبدأ إلى وضع اللوائح التنفيذية التي تعيد آليات أعمال حق الإطلاع في الممارسة اليومية.

رابعاً: أن يتطرق القانون إلى بين الأساليب والوسائل التي ينبغي اللجوء إليها لعرض المعلومات.

خامساً: أن يكون القانون متماشياً مع القوانين السائدة ومنسجماً نصاً وروحاً مع البنية التشريعية الخاصة بكل بلد عربي.

سادساً: أن ينص القانون على وجود جهات استثنائية في حال امتناع المؤسسات العامة عن تنفيذ القانون وإتاحة المعلومات للمواطنين. وثمة خيارات محددة تم اقتراحها في إطار هذا السياق وهي:

١ - منح جهات محددة داخل كل مؤسسة عامة اختصاص إتاحة المعلومات.

٢ - وجود مفوض عام مسئول قانوناً عن حماية حق الإطلاع على المعلومات سواء بصورة مباشرة أو كجهة استثنائية في حال منح الاختصاص لجهات أخرى داخل المؤسسة.

٣ - الجهاز القضائي المنوط به تنفيذ القانون وحمايته.

سابعاً: إعادة النظر في القوانين والتشريعات السارية ذات الصلة بالإفصاح عن المعلومات في المؤسسات العامة والخاصة حتى لا ينشأ أي نوع من التعارض أو الارتباك في ما بينها وبين

القانون المقترح إصداره .

ثامناً: ضرورة أن ينص القانون صراحة ودون أي لبس على إنزال عقوبات رادعة بكل من يحاول بشكل مباشر أو غير مباشر أن يهدر حق الإطلاع على المعلومات سواء بحجب هذه المعلومات أو تعمد تقديمها بصورة يستحيل معها تحقيق الغرض من الإطلاع عليها .

تاسعاً: أن يعمد القانون إلى تصنيف المعلومات من حيث الإتاحة إلى ثلاثة مستويات هي :

- ١ - المعلومات المحمية أو بالأحرى المقيد الإطلاع عليها بضوابط معينة (كالمعنية بالجوش . . .).
- ٢ - المعلومات التي يقيد حق الإطلاع عليها بشخص طالب المعلومة (صاحب المصلحة) أو المعلومات المتعلقة بالحسابات الشخصية في المصارف . . . الخ .
- ٣ - المعلومات المعدة أصلاً لإطلاع الجمهور عليها دون تمييز .

عاشراً: أن تكون تكاليف الحصول على المعلومات في الحدود الدنيا وذلك أخذاً في الاعتبار أنها معلومات قد أنتجت باستخدام المال العام وبمناسبة الخدمة العامة مع إعطاء إعفاءات كاملة في دفع هذه الرسوم للمؤسسات العامة التي يستلزم عملها الحصول على المعلومات وأيضاً للمراكز والمؤسسات الجهات البحثية والأكاديمية .