

❁ دور الشفافية والمساءلة في محاربة الفساد

**The Role of Transparency and Accountability
In the fight against Corruption**

د. أبو سالف آدم مصطفى¹، د. قمر الدين عبد الرحمن الشيخ السمانى الشيخ برير²
^{1,2} جامعة الإمام المهدي، كلية الشريعة والقانون (السودان)
salifco@hotmail.com

تاريخ النشر: 2020/07/15م

تاريخ الاستلام: 2020/07/02م

ملخص:

تناولت هذه الدراسة قضية مكافحة الفساد وتُعد قضية رئيسية ومحورية بالنسبة لجميع دول العالم، سواءً كانت دول نامية أو متقدمة، فالفساد بأشكاله المختلفة ظاهرة منتشرة في جميع الدول، ولكن بدرجات متفاوتة من حيث مدى خطورتها على النظام الإداري والاجتماعي والاقتصادي والسياسي القائم. تتمثل مشكلة الدراسة في أن ظاهرة الفساد تصعب محاربتها عندما تصبح جريمة منظمة ومتأصلة في النظام الحاكم بجميع مستوياته لذلك تأتي هذه الورقة محاولة من الباحث لتسليط الضوء على مبدأي (الشفافية والمساءلة) من أجل إبراز دورها في محاربة الفساد، وتوضيح العلاقة بينهما، كما اشتملت الدراسة على ثلاثة محاور، المحور الأول تناول التعريف بمصطلحات الدراسة (الفساد-الشفافية-المساءلة) المحور الثاني تناول دور الشفافية في محاربة الفساد والمحور الثالث تحدث عن دور المساءلة في محاربة الفساد، استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي.

الكلمات المفتاحية: الشفافية، المساءلة، محاربة الفساد.

* المؤلف المرسل

Abstract:

The study examined the issue of fighting corruption which represents an issue of central importance to all countries of the world, whether developing countries or developed ones. Corruption in its various forms is a widespread phenomenon in all countries with varying degrees of seriousness upon the administrative systems and the social, economic and political order of these countries. The phenomenon of corruption is difficult to fight when it becomes an organized crime rooted in all the levels of governments. Accordingly, this paper attempted to examine the principles of transparency and accountability in order to highlight their roles in the fight against corruption and explain the relation between them. The study included three sections. The first defined the study's terms of corruption, transparency and accountability. The second addressed the role of transparency in the fight against corruption and the third section tackled the role of accountability in the fight against corruption where the researcher used the descriptive approach of data collection and analysis.

Keywords: Transparency; Accountability; fight against Corruption.

مقدمة:

الفساد ظاهرة مركبة معقدة لذلك لا بد لمعالجته بجميع الطرق ومنعه ومكافحته، بمنظومة متكاملة من الوسائل الوقائية والعلاجية، تطبق بجدية وفاعلية معاً في آن واحد، وهذا ما أخذت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ دعت الدول إلى اعتماد تدابير وقائية في الفصل الثاني منها تضمنت وضع وتنفيذ سياسات فعالة منسقة تعزز مشاركة المجتمع المدني وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والشفافية والمساءلة.

مشكلة الدراسة: تتمثل مشكلة هذه الدراسة في أن الفساد لم يعد مسألة محلية وإنما ظاهرة تتخطى الحدود القومية وتؤثر على جميع المجتمعات والاقتصاديات لذلك تصعب محاربته عندما يصبح جريمة منظمة ومتأصلة في النظام الحاكم بجميع مستوياته، مما تقدم يمكن صياغة مشكلة البحث في التساؤلات الآتية:

- هل للمساءلة والشفافية دور في محاربة الفساد؟
- لماذا الربط بين دور الشفافية ودور المساءلة في محاربة الفساد؟
- ماهي النتائج التي تترتب في حالة غياب الشفافية والمساءلة؟

منهج الدراسة:

يستخدم الباحث في هذه الدراسة وللإجابة على تساؤلاتها المنهج الوصفي حيث قام الباحث بجمع المعلومات عن ظاهرة الفساد من المراجع العلمية وتعرض الباحث إلى مفهومها وعناصرها وأنواعها وأهم أسبابها، ثم تناول دور الشفافية والمساءلة في محاربة الفساد وتعقب ذلك بالتحليل والمناقشة، بهدف التوصل إلى نتائج علمية تقدم كحلولا لمشكلة البحث.

المحور الأول: تعريف (الشفافية-المساءلة-الفساد)

أولاً: تعريف الشفافية:

الشفافية مفردة مستحدثة في اللغة العربية، وقد شاع استخدامها في لغة الحياة العامة، وتجد مصدرها من شفف وشف، إذ جاء في معاجم اللغة شف الثوب أي رق حتى يرى ما خلفه وشف الشيء شفوفاً أي لم يحجب ما وراءه.¹ أصبح تداول مصطلح الشفافية شائع بين الناس ويستخدمونه في مجالات مختلفة سياسية وإدارية وغيرها. ففي المجال السياسي جاءت مرادفة لأخلاقيات الحياة السياسية من الوجهة المالية أو بتعبير آخر عدم وجود ما يخفى على الرأي العام في الحقل المالي وذلك من خلال آلية تسمح بتقدير تبدلات وتغيرات الثروة الخاصة بالحكام أو رجال السياسة المنتخبين. أما في المجال الإداري فهي تعني ببساطة "تحرر الإدارة من غموضها وانغلاقها".²

وبالتالي تعني الشفافية بهذا المعنى وضوح وفهم القواعد التشريعية والتنظيمية وسهولة الاطلاع على الممارسات والأنشطة التي تقوم بها الإدارة كمن ينظر من خلال نافذة ذات لوح زجاجي شفاف في غاية النظافة. قد وردت تعريفات كثيرة لمصطلح الشفافية وذلك نعزيه إلى غياب التعريف المتفق عليه فنذكر منها على سبيل المثال أنها تعني "توافر المعلومات الدقيقة وفي وقتها المناسب وبشكل واضح يسمح بسهولة الرقابة"³ وتعرف الشفافية أيضاً بأنها "قيام الدولة بوضع نظم وآليات وتشريعات تكفل حق المواطن في معرفة وفهم ومراقبة وتقييم قرارات وسلوكيات المؤسسات العامة، وإتاحة المعلومات للمواطنين عن ذلك دون طلب أو بناء على طلب حسب الحالة".⁴

¹ المعجم الوسيط - دار التراث العربي، بيروت، 487/1.

² جوزيف بادروس - القاموس الموسوعي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006م، ص 311.

³ تقرير عن ورشة عمل نحو مجتمع أكثر شفافية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام بالتعاون مع المعهد الدنماركي المصري

للحوار، العين السخنة 19 / 20 ديسمبر 2006

⁴ عيون النزاهة - دليل النشاط من أجل تعزيز الشفافية والنزاهة، المكتب العربي للقانون، ص 104.

مما تقدم يمكن أن نقول قد يتقارب مصطلح الشفافية أو يتداخل أحياناً مع مصطلحات أخرى كالنزاهة والاستقامة والمسئولية والمحاسبة، ويمكن أن نفرق بين الشفافية والنزاهة باعتبار أن الثانية هي صفة أو سلوك يهدف به المشرع إلى أن يتحلى بها القائمون على مؤسسات الدولة لتنعكس على تصرفاته في قيامه بتدبير شؤون الدولة في موقعه، وكذلك الاستقامة صفة، وتوصف الأفعال والتصرفات الصادرة عن شخص تتوفر فيه صفتي النزاهة والاستقامة بأنها نزيهة ومستقيمة. أما الفرق بين المسئولية والشفافية، فالأولى تعني "كل الذين كلفوا بأداء وظيفة في الدولة نيابة عن الشعب مسئول عن ذلك وفي حالة تقصيره يكون عرضة للمحاسبة" أما الشفافية تعني الوضوح وترادفها في ذلك العلانية حتى نجد أن كثير من التشريعات تستخدم مصطلح العلانية بدلاً عنها.

مما تقدم يمكن القول بأن الشفافية تعني بصفه عامه الوضوح كما ترتبط بإمكانية الحصول على المعلومات ووضوحها كذلك وجعلها في متناول أيدي المواطنين، فلا تحقق الشفافية من غير توفير المعلومات الواضحة والدقيقة المتعلقة بأنظمة الحكم والسياسات والخطط والإجراءات لتنفيذها، وكذلك قرارات الدولة ومؤسساتها. كما لا تحقق الشفافية بمعناها المتقدم ما لم تضمنها تشريعات تضمن حق المواطن في الحصول على تلك المعلومات وبحريه تامة إلا فيما يتعلق بأمن الدولة.

لذلك نجد حق الاطلاع على المعلومات والحصول عليها يعتبر من الحقوق التي تكفلها الدساتير في الدول الديمقراطية فضلاً عن ذلك كثير من الدول شرعت قوانين خاصة بحريه الحصول على المعلومات، ويرجع كل ذلك إلى شعور الحكومات حتى في دول العالم الثالث بأهمية تلك الحرية.¹

¹ المعهد الديمقراطي الوطني للشئون الدولية - الحكومة الشفافة، سلسلة أبحاث حول حكم القانون، ص 8.

ثانياً: تعريف المساءلة:

المساءلة كلمة تعني في مفهومها العام "واجب تحمل مسؤولية تنفيذ ما تم التعهد به، لذلك المساءلة مرادفة للمسؤولية وتقوم عندما يتحمل أي شخص "مادي أو معنوي التزاماً بالقيام بدور معين أو تنفيذ عمل ما"¹ عليه من خلال ذلك التعريف المبسط لكلمة مساءلة يمكن اعتبارها واحدة من أهم القيم الديمقراطية التي بدونها لا يمكن أن تحقق الديمقراطية أهدافها التي تنشدها. وذلك لاقتزان المساءلة في أغلب الأحيان بوجود نتائج سلبية لأعمال الحكومة وتصرفات إدارتها لأي من الأسباب إساءة استعمال السلطة أو الإهمال والتقصير.² المساءلة بمعناها المتقدم تأخذ عدة صور، تتمثل في الآتي:

1- المساءلة الشعبية:

وتمثل أهم صورها وهي رقابة الرأي العام باعتبار أن الحكومة مسئولة مباشرة أمام الشعب عن أعمالها. وهذا النوع من أنواع المساءلة لا يكون إلا في ظل الحكومات التي تؤمن برقابة الشعب عليها، فتلتزم تلك الحكومات بتحقيق ما توعد به الشعب. ومن أهم آليات المساءلة الشعبية هي الانتخابات والاستفتاءات بجميع أنواعها حيث يعد أهم مقصد من مقاصد الانتخابات هو مساءلة الحكام، بالانتخابات تتم مساءلة المسؤولين سواء كانوا في المناصب التنفيذية أو التشريعية عما فعلوه في السابق، فان آلية المساءلة الانتخابية هنا هي انتخابات التجديد أو الحصول على فترة جديدة ينتخب لها المرشح، لذلك تعد المساءلة الشعبية عبر الانتخابات هي أحد الأسباب الأساسية وراء السماح بحق المرشح لأكثر من فترة واحدة في جل المناصب السياسية التي تتم بالانتخابات، إذ أن مقصد المساءلة لن يكون ممكن بغير هذا الحق. وبجانب هذا النوع من المساءلة ثمة وسائل تستهدف مساءلة الحكام في فترة الانتخابات قبل اختيارهم، كأن يخضع المتنافسون على منصب ما لتقدير وحكم الشعب قبل إجراء الانتخابات من خلال وعودهم الانتخابية وحملاتهم الدعائية، كما أن ثمة

¹ عزمي عابدين، الشفافية والمساءلة في الدول الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص44.

² د. علي الصاوي، ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية: ورقة علمية، المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، مسقط، 21- 22 مارس 2009م.

حالات يلزم فيها القانون الحكام باستشارة الناجحين عن طريق الاستفتاءات قبل اتخاذ القرار، وذلك حال القرارات المتصلة بتعديل الدستور أو حال بعض القرارات المصيرية كالانضمام إلى أو الانسحاب من تكتل إقليمي أو منظمة دولية أو غير ذلك من القرارات التي تتعلق بالسيادة.¹

الانتخابات كوسيلة لمساءلة الحكام تكون دورية بعد كل فترة قد تصل الفترة الانتخابية إلى خمس سنوات، كما قد تتحقق المساءلة الشعبية بوسائل أخرى تتمثل في اللقاءات الجماهيرية للحكام مع أفراد الشعب وكذلك المؤتمرات تعد من أهم المنابر الشعبية لمساءلة الحكام.

2- المساءلة البرلمانية:

هذه الصورة تعني أن الحكومة متمثلة في وزرائها تكون مسئولة أمام البرلمان، وهذه الصورة من صور المساءلة علاقة مباشرة برقابة الرأي العام، فالبرلمان يمثل إرادة الشعب ويعبر عنها فعندما يقوم بمساءلة الوزارة عن أعمالها يكون ذلك تحقيقاً لرغبة الشعب، باعتبار أن الشعب انتخبه لينوب عنه في مساءلة الوزارة.² هذه الصورة من صور المساءلة من أخطر وأهم صور المساءلة تحديداً في ظل النظام البرلماني، فالوزارة تكون مسئولة سياسياً عن جميع أعمالها أمام البرلمان، وتأخذ تلك المساءلة صورتان مساءلة فردية أو مساءلة تضامنية، في المساءلة الفردية يكون الوزير مسئول عن أخطائه أو تقصيره في تصريف شئون وزارته وحده دون أن تمتد المساءلة لغيره من الوزراء، أما المساءلة التضامنية تكون الوزارة كلها مسئولة تضامنياً أمام البرلمان، تثور مثل هذه المساءلة عندما يكون السبب فيها متعلق بالسياسة العامة للوزارة أو إذا كان التصرف الموجب للمساءلة منسوب إلى رئيس الوزراء، لأنه يرمز للوزارة كلها، أو عند تضامن الوزارة كلها مع أحد الوزراء عند إثارة مسؤوليته الفردية.³

¹ د. عبد الفتاح ماضي، مفهوم الانتخابات الديمقراطية، منشأة المعارف، 2007، ص 15.

² د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص. 377.

³ د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، المكتب العربي الحديث، 2007، ص 165.

3- المساءلة الإدارية:

وتعني هذه الصورة من صور المساءلة أن تكون مؤسسات الدولة وجميع إداراتها مسئولة عن جميع تصرفاتها وأعمالها وقراراتها أمام إدارتها العليا التي تتبع لها، وكذلك أن يكون موظفي الدولة ابتداء من أدنى موظف يكلف بالقيام بخدمة عامة حتى وكيل الوزارة مسئول عن كل تصرفاته ويتحمل في سبيل ذلك نتائج تصرفاته الخاطئة وكذلك تقصيره وإهماله في أداء واجباته الموكلة إليه القيام بها. هذه الصورة من صور المساءلة تستلزم أن تكون الهيئة الإدارية الأدنى مسئولة عن جميع أعمالها أمام الهيئة الأعلى صعوداً إلى قمة الهرم الإداري في الدولة.¹

4- المساءلة القضائية:

المساءلة القضائية هي أقوى أنواع المساءلة من حيث الأثر المترتب عليها، إذ أنها قد تسلب أرواح المتهمين أو حرياتهم أو أموالهم أو وظائفهم، ولكنها أضعف أنواع المساءلة من حيث اعتمادها على الدليل الذي قد يبالغ القضاء في طلبه إلى حد تعطيلها، هذا النوع من أنواع المساءلة تقوم بفرضه المحاكم عبر تطبيقها أحكام ونصوص الاتفاقية الدولية المصادقة عليها الدولة والخاصة بمحاربة الفساد وتطبيق القوانين الداخلية على كل من يرتكب فعل يشكل (جريمة فساد حسب القانون).

تعريف الفساد: على الرغم من وجود اتفاق عام على أن الفساد هو أخطر الآفات التي تعانيها المجتمعات المعاصرة إلا أنه لا يوجد تعريف جامع، ويرجع ذلك إلى تنوع المنطلقات الفكرية في تعريف الفساد وتباين الأسباب الجوهرية للفساد ومظاهره ومدى انتشاره. 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"². ويرى آخرون أن الفساد "جريمة ناتجة عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المغرض من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية

¹ د. محمد حافظ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط. 5، 1072، ص. 69 - 70.

² عامر منير، استراتيجيات مكافحة الفساد، المؤسسة الدولية للدراسات والنشر، بيروت، ص. 56.

بهدف الاغتناء الذاتي وبشكل غير مشروع، ومخالف للقوانين).¹ ومن تعريفات الفساد أيضاً هو "محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة بصورة محرمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التي تعهد بخدمتها".² وهناك نظرة أخرى تقول بأن الفساد هو ما يقرر الرأي العام أنه فساد، وذلك وفقاً لمعايير الثقافة والاجتماعية، لأن الفساد سلوك اجتماعي 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 بالتالي إلى الإضرار بالجمهور والمصلحة العامة.

وبشكل عام يمكن مما سبق ملاحظة ملازمة العنصرين التاليين في تعريفات الفساد، 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:** أي الحصول على أموال أو منفعة من أجل تنفيذ عمل مخالف لأصول المهنة. وعرفها القانون الجنائي السوداني لسنة 1991 في المادة 88 بأنها (من يعطي موظفاً عاماً أو مستخدماً لدى شخص آخر أو وكيلاً عنه أو يعرض عليه أي جزاء من أي نوع، لحمله على أداء خدمة له مصلحة فيها أو إلحاق أي ضرر بأي شخص آخر بما يخل بواجبات وظيفته، أو أي عطية أو مزية في ظروف يكون فيها ذلك التأثير، على الموظف العام أو المستخدم أو الوكيل، نتيجة راجحة)

• **المحسوبية:** أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة دون أن يكونوا مستحقين لها.

¹ د. علي الصاوي، دور المجالس العربية في محاربة الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، ص30

² جونو يليامز، — دور البرلمانات في مساءلة الحكومة ومكافحة الفساد، ترجمة محمد عابد، منظمة برلمانيون عرب، عين الرمانة، لبنان، بعداً، ط.1، 2005، ص.16،

- **المحاباة:** أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة.
- **الواسطة:** 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 دون مراعاة للكفاءة والخبرة
- **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 المتصف بالفساد.

المحور الثاني: دور الشفافية في محاربة الفساد:

مما تقدم يمكن القول بأن الشفافية ضد "الفساد" وكما جاء في تعريفه من قبل موسوعة العلوم الاجتماعية "هو استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة"¹ وكما عرفه البنك الدولي بأنه "سوء استخدام المصلحة العامة لتحقيق مصلحة خاصة". فعليه يكون الفساد هو العدو الأول للشفافية، لاعتبار أن الشفافية تكفل حرية الحصول على المعلومات والنفوذ إليها وهي بدورها تزيد من إمكانية محاربة الفساد والقضاء عليه، لما توفره الشفافية من المعلومات والبيانات والحقائق أينما كانت، وهذا يعني أن شفافية الحكومة تقوم على المكاشفة والإفصاح عن الحقائق كاملة للرأي العام في كل تعاملاتها فكل ذلك يقلل من فرص الفساد الذي يعيش وينمو ويتعزز حين تغيب الشفافية وتتوارى المحاسبة والمساءلة.²

لذلك تعتبر الشفافية واحدة من أهم ضمانات رقابة الرأي العام، لاعتبار أنه لا يمكن أن يكون هنالك رأي عام ومشاركة للأفراد في صنع القرار دون الحصول على المعلومات، فالشفافية بمعناها المتقدم تزيد من قدرة الشعب على المشاركة في العملية الديمقراطية التي تمنع الفساد، فالحصول على المعلومات عن نشاطات الحكومة وسياساتها يرفع من الوعي العام

¹ جون ويليامز، دور البرلمانات في مساءلة الحكومة ومكافحة الفساد، ترجمة محمد عابد، المرجع السابق، ص16،

² علي البديهي، حرية المعلومات والنفوذ إليها، جامعة صنعاء، 2006، ص.5.

حول الأسباب الكامنة وراء السياسيات والخطط والبرامج والقرارات التي تضعها الحكومة من أجل منع الفساد، فكل ذلك يزيد من الدعم الشعبي للحكومة ويبعدها من سخط الشعب، عليه الحكومات التي تتمتع بشفافية أكبر تحكم بشكل أفضل.¹

وبالتالي يمكن أن تعتبر الشفافية في الواقع شرطاً لازم لمحاربة الفساد وقيام رقابة الرأي العام، لأنه إذا كانت الديمقراطية تؤسس قانوناً على رضا المحكومين عن تصرفات وقرارات الحاكم، ويعبر المحكومين عن ذلك الرضا بالرأي العام فانه بداهة وعقلاً لا يمكن أن يكون هنالك رضا مادام المحكومون لا يعرفون ما يرضون عنه.²

وبناءً على ذلك فان الشفافية تعتبر ضماناً فعلياً وقانونياً للديمقراطية والرأي العام ومكافحة الفساد. والحق أن الإنسان يتساءل ماذا يكون مصير البرلمان نفسه إذا لم تتوفر الشفافية من قبل الحكومة.

وأهمية الشفافية تتمثل في أنها تنقل إلى المحكومين صورة حية من المناقشات المداولات التي تدور في كواليس الحكم، وبذلك يتمكن الرأي العام من متابعة هذه المناقشات وبالتالي نقدها والتعليق عليها، كما تساهم الشفافية في المشاركة السياسية في القرارات والرقابة عليها. ومن المعلوم أن المشاركة السياسية تعد واحده من الحقوق السياسية التي يتمتع بها الفرد، وعلى ذلك تنص الدساتير في ظل الديمقراطية باعتبارها حق لكل مواطن يخوله المشاركة في حكم بلاده.³

يرتبط مبدأ الشفافية بالديمقراطية لذلك ينمو ويزدهر في ظلها لما يتوفر له من وسائل وحریات وتنظيم، كما يغيب ويندثر في غياب الديمقراطية، لذلك نجد أن الدول الديكتاتورية تحاول التكتّم والسرية على مناقشاتها ومداولاتها السياسية والإدارية وتسدل ستراً كثيفاً عليها،

¹ المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية: الحكومة الشفافة، مرجع سابق، ص.9.

² د. محمد عبد القادر حاتم، الرأي العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1996، ص.55.

³ جلينتندر، الفكر السياسي، ترجمة محمد مصطفى غنيم، ط1، الجمعية المصرية للنشر والمعرفة والثقافة العالمية، 1993، ص. 108-

وتعمل على تضليل الرأي العام بالتعتيم الإعلامي على أعمالها، وذلك عكس الدول الديمقراطية فإنها تفتح كافة النوافذ وتحاول أن يلّم الشعب بكل صغيرة وكبيرة عن أمور الحكم، وهي بذلك تمكن الرأي العام من القيام بدوره الرقابي كوسيلة شعبية هامة في هذا المجال. ويشترط في الشفافية حتى تؤتي ثمارها أن تكون منظمة وتصدر المعلومات في شكل وثائق رسمية ونشرات دورية تتضمن كل أعمال وقرارات الحكومة وأن تصل دون جهد إلى كافة أفراد الشعب. مما تقدم نلاحظ ارتباط الشفافية بعدد من الحريات الأساسية الآتية:

1- حرية الصحافة:

لحرية الصحافة دور كبير في دعم الشفافية وتعزيزها، فالصحافة الحرة تتمكن من نشر المعلومات الحقيقية ليمتلكها المواطن كما تساهم الصحافة الحرة أيضاً في صناعة المواقف والقرارات وتوجيه وتكوين الآراء إزاء قضايا الفساد.¹ حرية الصحافة تجعل منها سلطة رابعة حقيقية، وتمكنها من مراقبة ومتابعة وكشف المستور مما يرفع الوعي لدى الناس، فالصحافة الحرة تضئ الطريق أمام الناس حتى لا يقعون ضحايا تضليل القادة والمؤسسات، حرية الصحافة تجعل منها عيناً ساهرة يحسب لها الجميع حساباً ويحرصون على عدم الوقوع في الأخطاء، هذا يقود إلى حرص المسؤولين والمؤسسات على القيام بواجبها وتحقيق الأهداف المطلوبة.

من ما تقدم يمكننا القول إن حرية الصحافة إذا تحققت تعد قوة وسلاح فعال بيد الشعوب لاستخدامه في التغيير السياسي ومحاربة الفساد والمفسدين من خلال توسيع المدارك والاطلاع على الخفايا وفتح الأبواب لأصحاب الرأي للتعبير عن آرائهم، وذلك لا يتحقق بانعدام حرية الصحافة، فالصحافة الحرة تؤدي دوراً هاماً في محاربة الفساد وتدعم رقابة الرأي العام على السلطة ولذلك عندما تعمل الصحافة بجرية تحقق الوظائف الآتية.

¹ د. ملحم قريان، قضايا الفكر السياسي والحقوق الطبيعية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1993، ص. 45.

(أ) تمد المواطنين بالمعلومات التي يحتاجونها للقيام بواجباتهم. فهي تتيح لهم تقييم ما يقدمه قاداتهم، وتتيح لهم أيضاً أن يحكموا على أفعال الحكومة كما تمكنهم من الاشتراك في الشؤون العامة.

(ب) ترشد المواطنين لكي يكشفوا الفساد وإساءة استعمال السلطة، وسوء السلوك الذي يمارسه موظفو الدولة.

2- حرية الحصول على المعلومات:

تقرر الحق في الحصول على المعلومات كمبدأ أساسي وحاجه للفرد والجماعة على السواء في المواد التي نصت على الحق في حرية الرأي والتعبير في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، والتي تضمنت حرية الإنسان في التماس مختلف ضروب المعلومات وتلقيها ونقلها دون اعتبار للحدود، وهذا يشمل كافة أنواع المعلومات بما فيها الرسمية المكتوبة والمسجلة والمصورة والمحوسبة إلا ما هو مستثنى لحالة الضرورة والأمن وينص القانون ذلك. ويعتبر الحق في الحصول على المعلومات عامل أساسي لوجود الشفافية، إذ لا يمكن للإنسان تكوين رأي الموضوعي في قضية ما وخاصة القضايا المتعلقة بالفساد دون الحصول وبحريه على المعلومات المتعلقة بها بما فيه المعلومات الرسمية، وبذلك تتضح علاقة التلازم بين الشفافية وحرية الحصول على المعلومات وارتباطهما بحيث يشكل نشر المعلومات وحرية الوصول إلى البيانات والوثائق الحكومية مظهراً من مظاهر ممارسة الشفافية في المجتمعات الديمقراطية.

وتجدر الإشارة إلى أن واقع الحصول على المعلومات من الجهات الرسمية ليس سهلاً مقارنة بالحصول على المعلومات من الجهات الأخرى إذا لم يكن هنالك تشريع ينظم "حرية الفرد الذي يعيش في مجتمع ما أن يحصل على معلومات كافيه من الحكومة التي تحكمه وذلك حول الأمور العامة التي تعينه ويرغب في معرفتها"¹.

¹ أحمد نجاد محمد الغول، حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والتشريعات المحلية، سلسلة تقارير قانونية، تصدر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص7.

ونخلص إلى أن دور الرأي العام في محاربة الفساد لا يقوم إلا بتقرير الشفافية في الدولة وأن تنظم تنظيمًا كافيًا يمكن الحكوميين من معرفة وتتبع أعمال الحكومة. ويجب أن نسلّم في النهاية أن الضمان الأخير لحماية حقوق وحريات الأفراد ومنع وانتشار الفساد هو يقظة الرأي العام، فإذا كان ناضجاً مستنيراً أمكنه أن يرغم الحكام في الدولة ليس على احترام القوانين والحريات والحقوق فقط بل يكون هذا الضمان الأكبر لإقرار مبدأ المشروعية ومبادئ الدولة القانونية على الإطلاق.

المحور الثالث: دور المساءلة في محاربة الفساد:

كما سبق أن ذكرنا للمساءلة أربعة صور نتحدث في هذا المحور عن دور كل صورة في محاربة الفساد على النحو التالي:

أولاً: المساءلة الشعبية: هذا النوع من أنواع المساءلة لا نجده إلا في ظل دولة قانونية ونظام حكم وديمقراطي لعلاقته الوثيقة بهما وتعد ضمانه من ضماناتها حتى أنه لا يتصور وجودها إلا في حدود دولة قانونية، لأنها هي الوحيدة التي تقبل بطرح أعمالها أمام الأفراد للفحص والتحقيق بل أكثر من ذلك تهيئ لهم كل السبل الكفيلة لتحقيق مثل هذه الأغراض وترضخ للحساب الشعبي كلما انحرفت عن حكم القانون وحادت عن أغراضه. كما يرتبط 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 كل ذلك لا يتوفر إلا في مجتمع ديمقراطي، عليه نلاحظ أن الحكومات الديمقراطية حققت إنجازات قياسية لجهة محاربة الفساد مقارنة بالأنظمة الديكتاتورية والدول التي تخضع لحكم الحزب الواحد في سائر أنحاء العالم.

وسائل المساءلة الشعبية في محاربة الفساد:

تأخذ المساءلة الشعبية في محاربة الفساد مسلكين، مسلك إيجابي في التعبير وذلك بالأفعال والأقوال، ومسلك سلبي وفيه يلتزم الشعب بالمقاطعة وغيرها من الوسائل السلبية. ولكل مسلك من المسلكين السابقين مظاهر وطرق، كما لكل مسلك نتائج وظروف تستدعى استخدامه في التعبير عن رفض الفساد ومحاربته. الوسائل التي تستخدمها المساءلة الشعبية في محاربة الفساد هي:

1- الثورات: الثورات تعد أعنف الأساليب التي يلجأ إليها الشعب في التعبير، تندلع حين يرسخ في ضمير الشعب، أنه لا فائدة من التعبير الكلامي فقط عن مطالبهم وآمالهم، وحين تكون السلطة الحاكمة في وادي وآمال ومتطلبات الجماهير في وادي آخر. فالثورة محصلة الإحساس بالتخلف والأيمان بضرورة التخلي عن القيود المفروضة على الشعب، بهدف إحداث تغيير جذري وشامل في الأفكار والقيم والمعايير السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع.¹ يلجأ الشعب إلى استخدام الثورة كأسلوب للتعبير عندما تتوفر أسباب يمكن اعتبارها المحرك الرئيسي له في ذلك. قد تجتمع هذه الأسباب لإشعال الثورة وقد يكفي أحياناً سبب واحد أو أكثر لإجباره على استخدام هذا النوع العنيف من التعبير عن قضاياه. وأهم هذه الأسباب هي، إفلاس الطبقات الحاكمة وانقطاع صلتها مع الشعب، والأزمات الاقتصادية والاجتماعية والهزائم العسكرية والقهر والفساد.

عليه نرى أن الفساد واحد من أهم الأسباب التي تؤدي إلى قيام الثورات، لما لا وهو الذي يساهم في انتشار الفقر والجهل ويأتي على رأس قائمة الأسباب لإعاقة نمو الاقتصاد ومسيرة التنمية وقصور الخدمات التي تقدم للمواطنين، مما يؤثر على رفاهيتهم وتدني دخلهم، فانتشار الفساد مناهم أسباب انعدام التوازن في مستوى دخول الأفراد، ونقص المعرفة بالحقوق الفردية لكل شخص والتي يجب توفيرها من قبل الدولة، كما يؤدي انتشار الفساد

¹ د. سعيد السراج، الرأي العام ومقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة، دار الكتب العلمية، بيروت، ص. 39-40.

إلى سيادة القيم التقليدية وروابط النسب والقرابة والمحسوبية وتفشي جريمة الرشوة كما يؤدي الى اندثار كثير من القيم الاجتماعية الفاضلة.

عليه انتشار الفساد في أي نظام يمثل المرحلة الأولى لانطلاق الثورة، فشعور الأغلبية المقهورة بتحكم واستغلال واستبداد الحاكم و ظلمه للشعب وفساد النظام الحاكم وتدهور الأوضاع الاقتصادية أو الاجتماعية، هي أسباب الثورة، فإذا لم يتحقق ذلك لم تكن هنالك ثوره. القيام بثورة جماهيرية يحتاج إلى جهود كبيرة في الكشف عن أوجه الوضع القائم وفساد النظام وتقديم الأدلة والبراهين التي تستدعي تغييره، عليه إذا لم تتوفر قناعة شعبية بفساد النظام الحاكم التغيير لم يحدث.

2- المظاهرات: المظاهرات العامة تعد واحدة من مظاهر التعبير عن الرأي العام، كما هي أيضاً واحدة من مظاهر الحق في التجمع السلمي وهو حق دستوري يقصد به "أن يتمكن المواطنون من الاجتماع السلمي في أي زمان ومكان، وذلك ليعبروا عن آرائهم بأي طريقة من الطرق سواء كانت عن طريق عقد مؤتمرات أو اجتماعات عامة، أو القيام بمظاهرات أو مسيرات سلمية بغض النظر عن منظميها".¹

المظاهرات تعد وسيلة من وسائل المساءلة الشعبية للتعبير عن رفض ممارسات السلطة الفاسدة ومن أجل منع الفساد، فالأصل قانونية التجمع حيث تنص على ذلك كما سبق أن ذكرنا المواثيق الدولية والدساتير عادة على حق الأفراد في الاجتماع وتسيير المظاهرات والمواكب في سلم للتعبير عن الرأي العام في المسائل الهامة التي تمس كيان المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً ومما لا شك فيه أن قضايا الفساد من هذا النوع. على الرغم من ذلك نجد أن الأنظمة الشمولية لا تسمح بمثل هذا التجمعات إلا إذا دعت إليها أجهزتها لتأييد سياساتها.²

¹ إكرام بدر الدين، الديمقراطية الليبرالية ونماذجها وتطبيقاتها، بيروت، دار الجوهرة للطباعة والنشر والتوزيع، 1986، ص.48.

² د. يس عمر يوسف، المطول في شرح قانون الإجراءات الجنائية والنظرية العام للإثبات الجنائي، ط1، 2007، دار النهضة العربية

المظاهرات أكثر الوسائل التي يستخدمها الرأي العام في التعبير عن قضاياه، ويقصد بها إشعار القادة والحكومات برأي الشعب ووجهات نظره نحو المشكلات، وتهتم الأنظمة الديمقراطية عادة بآراء الشعوب من خلال المظاهرات العامة ويخضعون هذه الآراء للدراسات الفورية وذلك من أجل تحقيق المطالب الشعبية. لذلك تحقق المظاهرات في ظل الأنظمة الديمقراطية دور المساءلة الشعبية في محاربة الفساد.

3- الانتخابات: الانتخابات كوسيلة من وسائل المساءلة الشعبية تكون أكثر سلمية من الثورة والمظاهرات وغيرها من صور التعبير، باعتبار إن غيرها من المظاهر قد تصاحبه أعمال عنف واستخدام القوة سواء كان من قبل الشعب أو الحكومة. فهي آلية سلمية لتداول السلطة وتغيير مركز القوة وإمكانية تقلد قوى المعارضة حالة فوزها في الانتخابات الحكم بدلاً من الحكومة القائمة.

مما تقدم يمكن القول بأن الانتخابات كوسيلة شعبية للتعبير، يقوم بها الشعب بمراقبة ومحاسبة الحكام ومساءلتهم وقت الانتخابات، وذلك من خلال تقويم برامج المتنافسين قبل الانتخابات، أو عن طريق مكافأة أو معاقبة السياسيين الذين يتورطون في أعمال فاسدة إذا ما أرادوا الترشح للمرة الثانية، وهذا المقصد يعد واحداً من أبرز مقاصد الانتخابات في النظم الديمقراطية المعاصرة، وأحد الآليات الرئيسة التي يمكن من خلالها التأكد من أن الحكومة المنتخبة تستجيب بانتظام لمطالب الناخبين وترعى مصالحهم المختلفة. وقد أهتم الكثير من خبراء السياسة بمناقشة مجمل الجوانب المتصلة بالمساءلة الانتخابية أي مساءلة الحكام عن طريق إجراء انتخابات حرة ونزيهة بصفة دورية وجعل بقائهم في مواقعهم مرهون بأصوات الناخبين في تلك الانتخابات.¹

¹ / أسعد شعبان - الانتخابات والنظم الانتخابية المعاصرة، المؤسسة الدولية للدراسات والنشر، بيروت، ط 1، ص 51.

الانتخابات تعد نوع من أنواع المساءلة التي يمارسها الشعب بنفسه ومحاسبة المسؤولين عما فعلوه في السابق. فهي آلية يستخدمها الشعب في انتخابات التجديد أو الحصول على فترة جديدة. لهذا فالمساءلة هي أحد الأسباب الأساسية وراء السماح بحق الترشيح بأكثر من فترة واحدة من أجل المناصب السياسية التي تتم بالانتخاب، إذ أن مقصد المساءلة لن يكون ممكناً بغير الانتخابات. كما يستخدم الشعب الانتخابات كنوع من الرقابة السابقة على الحكام، وذلك بفرض رقابة عليهم قبل اختيارهم، كأن يخضع المتنافسون على منصب ما لتقدير وحكم الناخبين قبل إجراء الانتخابات، وذلك من خلال وعودهم الانتخابية وحملاتهم الدعائية والانتخابية، فيختار الشعب من تتوفر فيه صفة النزاهة كما قد يختار من يطرح ضمن برامجه الانتخابية محاربة الفساد.

ثانياً: المساءلة البرلمانية: للبرلمان دور أساسي يلعبه في محاربة الفساد، فالحكومة مسؤولة أمام البرلمان الذي يقع على عاتقه والنيابة عن المواطنين إخضاع أداء الحكومة للمساءلة، هذا الدور يتحقق من خلال وظيفتين يقوم بهما البرلمان ألا وهما التشريع والرقابة. ففي مجال التشريع المطلوب سن جميع القوانين التي توجد الأطر والمؤسسات والآليات الفعالة لمكافحة الفساد وتطوير حسن الادارة العامة والقضاء، ومن هذه القوانين الآتية:

1. القوانين التي تحدد المعايير الدقيقة في الحالات التي تشكل فيها أعمال الفساد جرائم أو مخالفات تقع تحت طائلة المحاسبة القضائية (الجنائية أو المدنية). ومن أبرز هذه المواضيع : الرشوة، تبديد الاموال العامة، الاثراء الغير المشروع والتعارض في المصالح، واستغلال لسلطة، وغسيل الأموال.

2. القوانين التي تؤمن شفافية العمل العام، بما في ذلك القوانين المتعلقة بتعزيز دور الصحافة والاعلام وحريةهما وبحق الوصول الى المعلومات العامة، وتلك التي تفرض صياغة و نشر التقارير عن أداء المؤسسات العامة.

3. القوانين التي تهدف لتنمية الادارة العامة وهيكلتها (بما فيه أصول التعيين والترقية وانهاء العمل) وتحديد وسائل عملها (خاصة لجهة تبسيط المعاملات الادارية و تحديد أصول صارمة بالنسبة للمشتريات العمومية و ادارة الاموال العامة) بشكل يقي المواطن والدولة من أعمال الفساد.

4. القوانين التي تعزز من استقلال هيئات الرقابة القضائية والادارية المختلفة المسؤولة عن مراقبة حسن تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، وتعزيزها بالإمكانات اللازمة، والحرص على تأمين استقلاليتها وعدم تدخل السياسة والسياسيين والادارة في عملها.

بالإضافة إلى دور البرلمان من خلال سن تشريعات محاسبة الفساد، لابد آلية للتطبيق وخصوصا بالنسبة لمحاسبة القائمين على تنفيذ التشريعات، أي المسؤولين السياسيين. فإعطاء سلطة تقديرية للجهاز التنفيذي بلا محاسبة، يعنى الاستخدام السيئ للأداة التشريعية. وهذا ما ينقلنا الى مناقشة دور النواب في مكافحة الفساد عبر متابعة تنفيذ التشريعات.

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 التزام الحكومة بهذه السياسات والتشريعات. وحتى في حالة سلطات الحكومة في إصدار مراسيم وقرارات واجبة النفاذ كالقوانين، فإن واجب البرلمان هو مراقبة درجة الالتزام بتطبيقها على نحو سليم.¹

¹ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط5، 1986، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، ص.108.

أما في مجال الرقابة للبرلمان دور كبير في محاربة الفساد لما يمتلكه من أدوات ووسائل من خلالها يمارس أعضاء البرلمان وظيفتهم الرقابية. وإذا كانت الرقابة وظيفة مكّمة للوظائف الأخرى، التشريعية والسياسية والدبلوماسية للبرلمان إلا أنها تكتسب أهمية خاصة في النظم الديمقراطية المعاصرة، نظراً لتفوق دور الحكومة في العملية التشريعية من جانب، وطبيعة التوازنات الحزبية في المجلس من جانب آخر.

كما تتميز وسائل الرقابة البرلمانية في معظم الدول بالسمات التالية:

- وسائل متعددة لقيام العضو بالوظيفة الرقابية
- تختلف وسائل الرقابة البرلمانية من حيث درجة تأثيرها بين وسائل 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 الى وسيلة أخرى، مثل إمكانية تحويل السؤال الى طلب مناقشة عامة أو استجواب.

وتتمثل وسائل الرقابة البرلمانية في:

1. طلب الإحاطة: طلب الإحاطة معناه أن العضو يطلب إحاطة الحكومة علماً بأمر قد تجهله أو يطلب منها إحاطته علماً بأمر يجله. ولذا فهذه الوسيلة بمثابة مبادرة من العضو ذاته لكشف مواطن الخلل والفساد أينما كان. 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 تصدى سريع من قبل الأعضاء، ولذا فهذه الأداة تحتل موقعاً متميزاً بين آليات الرقابة البرلمانية.¹

¹ سامي مهران، الديمقراطية والبرلمان، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، 1999م، ص. 59.

2. السؤال: وهو حق يثبت لأي عضو من أعضاء البرلمان، ويعني الحق في توجيه سؤال أو أسئلة إلى رئيس الوزراء أو أي وزير، يقصد به طلب استيضاحات أو استفسارات عن موضوع معين، إذا أن غاية السؤال هو الاستفهام أو طلب المعلومات عن مسألة معينة من الوزير المختص، دون أن يتضمن ما يفيد معنى الاتهام أو النقد أو المساءلة، وقد يكون هدفه محصور في محاولة لفت نظر الوزير إلى أمر معين أو لمعرفة نية الحكومة في أمر من الأمور. 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 الأسئلة سواء بين حزب الحكومة أو المعارضة أو المستقلين.

3. الاستجواب: تشير مدونة التقاليد البرلمانية التي أصدرها مجلس الشعب المصري إلى أن ماهية الاستجواب قد فرضت نفسها في عملية الممارسة البرلمانية التي أكدت على أن "الاستجواب مقصود به محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق قانون، أو عن خطأ ارتكبه أثناء تأدية عمله فإما أن يرجع الوزير عن خطئه أو تسحب منه الثقة، وليس المقصود بالاستجواب التقدم للحكومة أو للوزير برجاء أو استعطف" وبهذا المعنى استقرت الدلالة الاصطلاحية لمفهوم الاستجواب على أنه اتهام للوزير أو للحكومة. يعد الاستجواب أخطر أداة يضعها الدستور في يد أعضاء المجلس النيابي للرقابة على تصرفات الحكومة. لذلك أهتمت الدساتير واللوائح البرلمانية كما انشغل فقهاء القانون الدستوري ببيان أهدافه ومقاصده. فيعد محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها من أهم مقاصده ومعنى ذلك " أن الغرض من الاستجواب ليس مجرد الوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكولة للحكومة بل هو مساءلتها عن كيفية تصرفها فيما عهد إليها من سلطة سواء في المسائل الخاصة أو المسائل العامة" وذلك مرجعه، كما يقول البعض، أن هناك أوضاعاً سيئة في العمل التنفيذي تستوجب المساءلة.

4. التحقيق البرلماني: ويقصد بالتحقيق البرلماني رغبة السلطة التشريعية في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية تتيح لها ممارسة صلاحيتها مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات وتقديم تقرير تتخذه هذه السلطة على ضوءه القرار المناسب. وحق السلطة التشريعية بتعين لجنة لإجراء تحقيق برلماني يأتي من الفكرة القائلة بأن كل سلطة تشريعية مدعوة للفصل في قضية، يجب عليها إن تتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية سواء نص الدستور على التحقيق البرلماني أم لم ينص. والهدف من استخدام التحقيق البرلماني التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل عما إذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية.¹

5. تحريك المسؤولية السياسية: وتعد من أخطر وأهم مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فالوزارة في النظام البرلماني تكون مسئولة مسؤولية سياسية عن أعمالها ولا يشاركها في هذه المسؤولية أحد لأن رئيس الدولة لا يكون مسئولاً سياسياً أمام البرلمان. المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان سواء كانت فردية أو تضامنية من المميزات الجوهرية للنظام البرلماني نظراً لخطورتها وما ينتج عنها من إقالة الوزير أو إسقاط الوزارة بسبب أخطاء أو تقصير فادح في تصريف شئون الوزارة، مما يؤدي إلى عدم رضا البرلمان عنها وعن سياستها ويطرح الثقة بها وقد يسحبها منها، بناءً على توصيته بأغلبية معينة.

مما تقد يرى الباحث أنه لا بد من توفر بعض العناصر حتى يتحقق للبرلمان دوره في مكافحة الفساد، هذه العناصر منها ما يتعلق بالبرلمان وتكوينه ومنها ما يتعلق بالبرلمانيين أو النواب أنفسهم ومنها ما يتعلق بالعمل وإجراءاته داخل البرلمان، ويمكن أن نقول هذه العناصر تتمثل في الآتي:

¹ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط. 1، 1995، ص. 377 وما بعدها.

1. أن يكون البرلمان ممثلاً للشعب: أول معيار للبرلمان الديمقراطي أن يكون ممثلاً للشعب، وهذا يعني في المقام الأول أن يعكس البرلمان الإرادة الشعبية التي عبر عنها الناخبون في اختياراتهم للنواب والأحزاب السياسية التي ينتمون إليها، وفي هذا الصدد يؤدي وجود برلمان غير منتخب بطريقة ديمقراطية سليمة، إما بسبب عيوب في الإجراءات الانتخابية أو النظام الانتخابي، إلى فقدان شرعيته أو الانتقاص من قدرته على التعبير عن الرأي العام إزاء الموضوعات والقضايا المهمة التي من بينها مما لا شك فيه قضايا الفساد.

2. وجود أحزاب معارضة وأقليات فاعلة: تلعب أحزاب المعارضة أو الأقليات دوراً رئيساً في مساءلة الحكومة، وتقديم خيارات سياسية بديلة للشعب. لذلك يعد وجود معارضة منظمة داخل البرلمان من الضرورة لتحقيق مساءلة الحكومة عن قضايا الفساد ومحاربه بشتى السبل والوسائل البرلمانية حيث يعد وجود معارضة داخل البرلمان من السبل القانونية والدستورية لمحاسبة الحكومة وكشف أخطائها للرأي العام من داخل إطار التنظيم الدستوري للدولة.¹ لكنه لا بد لفعالية المعارضة داخل البرلمان حتى يكون لها دور واضح في مواجهة أغلبية البرلمان التي تساند الحكومة من أن يضمن الدستور حقوق المعارضة تمكنها من أن تضيف بنود إلى جدول أعمال البرلمان فضلاً عن إتاحة فرصة كافية للمعارضة في مناقشات المجلس، لذلك يعد من الضروري لقيام المعارضة بدورها في مكافحة الفساد من أن يكفل الدستور هذه الحقوق للمعارضة.

3. أن يكون البرلمان مفتوح شفاف: ومن ناحية عملية لا يستطيع معظم الناس أن يتوجهوا إلى البرلمان بأنفسهم ومن ثم جعل الإجراءات البرلمانية مفتوحة للجمهور إنما يقصد بها في الواقع أن تكون مفتوحة للعاملين بالصحافة وسائر الإعلام فهم يمثلون عيون وآذان الجمهور بصفة عامة. لذلك تفرض الديمقراطية أن يكون البرلمان مفتوحاً وشفافاً وخاصة فيما يتعلق بدوره في محاربة الفساد، أجمع الفقه الدستوري على تأييد علانية جلسات الاستجواب والمناقشات والأسئلة التي يعقدها البرلمان لاطلاع الرأي العام على قضاياها، لكن

¹ د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. 270.

على الرغم من ذلك هنالك خلاف بين الفقهاء فيما يتعلق بالإعلان عن أعمال لجان التحقيق البرلمانية للرأي العام والاطلاع عليها من قبل أجهزة الإعلام، حيث يرى بعض الفقهاء علانية وإشهار أعمال لجان التحقيق النيابية للرأي العام حتى يتحقق الهدف منها ويتمكن الرأي العام من معرفة إلى أين انتهى التحقيق النيابي حيث يساعد نشر أعمال اللجان للرأي العام على إضفاء مصداقية للنتائج التي تتوصل إليها التحقيقات كما يؤدي نشر أعمال لجان التحقيق للرأي العام لمراقبة فعالة ومستمرة للأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية. كما يرى بعض الفقهاء ضرورة سرية جلسات وأعمال لجان التحقيق، وذلك بحجة أن السرية تتضمن الوصول إلى نتائج تحقيق جيده.

4. وجود برلمانيين واعين لدورهم: كثير من البرلمانيين يتقلدوا مناصبهم في البرلمان دون خبرة سابقة، لذلك لا بد من أن يعوا دورهم الأساسي الذي انتخبوا من أجله، وهو إخضاع الحكومة للمساءلة، لا بد للنائب في البرلمان أن يعلم أنه ليس عضو في الحكومة، لذلك نجد أن مهمة النائب في البرلمان وخاصة فيما يتعلق بمساءلة الحكومة تتخطى مقدرة المكلف العادي، فقد أصبحت الحكومات بمرور السنوات مراوغة وهي تعرف كيف تتخلص من البرلمانيين.

ثالثاً: المساءلة الإدارية: تعتبر المراجعة هي واحدة من أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة في محاربة الفساد، وهي تعني (عملية نظامية ومنهجية لجمع وتقييم الأدلة والقرائن بشكل موضوعي، والتي تتعلق بنتائج الأنشطة والأحداث الاقتصادية، وذلك لتحديد مدى التوافق والتطابق بين هذه النتائج والمعايير المقررة وتبليغ الأطراف المعنية بنتائج المراجعة). وتعرف المراجعة أيضاً بأنها (جمع وتقييم الأدلة عن المعلومات، لتحديد مدى التوافق مع المعايير المقررة سلفاً، والتقرير عن ذلك، ويجب أداء المراجعة بواسطة شخص كفء ومستقل).¹ للمراجعة دور كبير في محاربة الفساد المالي، فهي وسيلة لكشف مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد

¹ ألفين أرينز، جيمس لوبك، "المراجعة مدخل متكامل"، ترجمة: محمد الديسلي، أحمد وحجاج، (دار المريخ، الرياض، ط. 7، 2000)، ص. 23.

والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفات التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية للدولة المختصة بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات.

المراجعة بمفهومها المتقدم تتضمن نوعين:

الأول: المراجعة الداخلية: تعرف المراجعة الداخلية بأنها الفحص المنظم لأعمال المؤسسة ودفاتها وسجلاتها بواسطة جهة داخلية أو مراجعين تابعين كموظفين للمؤسسة، ولعل السبب في نشأة هذا النوع من المراجعة يرجع أساساً إلى كبر حجم المؤسسات وتعدد وتنوع عملياتها المالية وكذلك الابتعاد التدريجي للإدارة العليا للمؤسسة عن تفاصيل تنفيذ السياسات والخطط الموضوعية، الأمر الذي استلزم وجود إدارة وقائية ورقابية تضمن التحقق من عمليات المؤسسة وجديتها فور إتمامها أو حدوثها. ويهدف هذا النوع من المراجعة إلى تحقيق أكبر كفاية إدارية وإنتاجية ممكنة للمؤسسة عن طريق المراجعة واكتشاف أخطاء التلاعب في الحسابات، والتأكد من صحة البيانات التي تقدم للإدارة لتسترد بها في رسم خططها واتخاذ قراراتها ومراقبة تنفيذها، إلا أن وجود قسم إدارة داخلية للمراجعة بالمؤسسة لا يغني عن تكليف المراجع الخارجي بفحص ومراجعة الحسابات، فالطريقة التي ينفذ بها المراجع الخارجي عمله تختلف عن الطريقة التي يتبعها المراجع الداخلي كذلك تختلف سلطاتهم ودرجة استقلاليتهم.

الثاني: المراجعة الخارجية: تقوم بها جهة مستقلة من خارج المؤسسة وقد تكون مكتب من مكاتب المحاسبة والمراجعة بالنسبة لمؤسسات القطاع الخاص والجهاز المركزي بالنسبة للقطاع العام أو ديوان المراجع العام كما عندنا في السودان. حيث أن الوظيفة الأساسية للمراجع الخارجي هي فحص مستندات ودفاتر وسجلات المؤسسة فحصاً فنياً دقيقاً ومحايداً للتحقق من أنها قد تمت فعلاً في إطار إجراءات سليمة وصحيحة تثبت جديتها.

إن عمل المراجع الخارجي لا يقتصر على تحقيق الهدف السابق فحسب بل يتعداه ليشمل إبداء الرأي في نظام الرقابة الداخلية أو بيان مدى تنفيذ السياسات الموضوعة للمؤسسة أو فحص لغرض خاص مثل شراء المؤسسة أو إدماج المؤسسة، والمراجعة الخارجية تكون عادة في نهاية السنة المالية كما أنها شاملة وكاملة حيث أن المراجع يعمل دون قيد ويتطلع على ما يريد متى ما شاء وهي إلزامية تفرضها القوانين إلا أنها اختبارية أي تتم عن طريق عينة من كل نوع من أنواع العمليات المالية ومراجعتها دون القيام بالتدقيق في كل العمليات. وختاماً فإن تقرير المراجع الخارجي عادة ما يكون موضع ثقة وتقدير لما يتمتع به من استقلال وحياد وعلم وخبرة ودراية وهو بالطبع مسؤول عما يتضمنه التقرير من بيانات وحقائق مالية وآراء.

بجانب المراجعة قد توجد أجهزة أخرى ينظم تشكيلها القانون تقوم بعمل الرقابة على موارد الدولة من حيث الإشراف على انفاق المؤسسات وتخصيص الأموال، لكن نشير إلى عدم جدوى عمل تلك المؤسسات ويرجع ذلك إلى عدم استقلاليتها وتبعيةها للحكومة مثال لها (مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية) المنشأة بموجب دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م المادة 198. فهي بموجب نص المادة تقوم بضمان الشفافية والعدالة فيما يتصل بتخصيص الأموال التي يتم تحصيلها على المستوى القومي لكل ولايات السودان. كما تتولى مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية والنقدية واجبات ومسؤوليات عدة منها على سبيل المثال (مراقبة المنح المخصصة من صندوق الإيرادات القومي لتحقيق المساواة والتأكد من تحويلها في حينها لمستويات الحكم المعنية وضمان الاستخدام الأمثل للموارد وتوزيعها، كما تعد من أهم واجباتها كفالة الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الولايات وفقاً للمعدلات والنسب المئوية التي ينص عليها هذا الدستور).

رابعاً: **المساءلة القضائية:** للقضاء دور فعال ومؤثر في دعم وتقوية وترسيخ التدابير والاجراءات الوقائية المانعة للفساد من خلال ما يمارسه من أدوار الفصل في المنازعات وقرار المبادئ القانونية وتفسير القوانين، ودوره كمؤسسة في وضع واقتراح القوانين التي تصب في ميادين منع الفساد ومكافحته.

كما للقضاء دور في تعزيز الشفافية كمبدأ من (المبادئ العامة الحاكمة) التي يتوجب على القضاء الالتزام بفرضها على الادارة وجميع مفاصل الدولة والمجتمع بدون استثناء، الا في حدود ضيقة جداً، وذلك يكون عن طريق الالتزام بتفسير النصوص وحسم المنازعات باتجاه فرض المزيد من الشفافية، ومنع دعم أي سرية غير مقبولة في ميادين عمل الادارة، والأخذ بالتطبيقات المختلفة لهذا المبدأ كأصول عامة حاكمة مثل شفافية تمويل الأحزاب وشفافية تمويل الحملات الانتخابية ودعم حق الناس في الوصول الى المعلومات من خلال التوسع في تفسير النصوص الدستورية والقانونية وأحكام الاتفاقية بما يؤمن اجبار الادارة على الاعلان للناس عما لديها من معلومات الا في حدود ضيقة جداً.

يمكن ان نقول بأن المساءلة القضائية تحقق الآتي:

1. الردع العام: يتحقق الردع العام حينما تتمكن الجهات المعنية بمكافحة الفساد من جعل الفساد مشروع عالي المخاطر، وهذا لا يتحقق الا من خلال ملاحقة جدية وحازمة لجرائم الفساد، فاذا مرت ممارسات الفساد في مجتمع ما بلا مساءلة ولا حساب او عقاب فأن تلك الممارسات تنمو وتتأصل وتتجذر في المجتمع الى الحد الذي تنقلب فيه قيمه، فتنشأ فيه قيم تحتضن الفساد، وتدافع عنه وتصبح ممارساته وظواهره مقبولة أو يتسامح المجتمع معها، فيصعب حين ذاك مواجهتها او التصدي لها.

وتعد المحاكم الجنائية هي صاحبة الدور الرئيسي في التصدي للفساد والضرب عليه والوقوف بوجه ممارساته، لما تتملكه من سلطة قانونية عليا في ملاحقة الجريمة وانزال العقاب المناسب بمرتكبيها، ولأن الاجراءات الجنائية هي وسائل القهر القانونية الأقوى على الاطلاق

لأنها تعطي القضاء سلطات سلب الحريات والأرواح والأموال. ولا تنحصر نجاعة الاجراءات القضائية ضد الفساد في توقيع العقوبات على مرتكبي جرائم الفساد بل تمتد الى اجراءات ملاحقة واسترداد عائدات الفساد.

2. استرداد عائدات الفساد: استعادة الأصول والأموال المسروقة من أكثر أدوات معالجة الفساد نجاعة، لأنها تحرم الفاسدين من التمتع بشمار جرائمهم التي ما ارتكبوها الا لجني تلك الثمار، فحرمان الفاسد من ثمار فساده أكثر إيلاًماً له حتى من ايداعه في السجن أحياناً، خاصة مع أحكام الحبس قصيرة المدة، اذ يأمل الفاسد انقضائها ليعود الى حريته مع أموال طائلة، بل ان أموال الفساد اذا لم تتم ملاحقتها بكفاءة وفاعلية وسرعة قد تكون أداة من أدوات الفاسدين في التأثير على التحقيق وحرف مساره لمصلحتهم، خاصة في البلدان النامية التي لم يستقر فيها حكم القانون بقوة كافية، كما ان افلات الفاسدين بأموال الفساد يشجع الآخرين على ارتكاب أفعال مماثلة، وهو مدعاة لبعث الاحباط واليأس في نفوس الناس وسبب من أسباب فقدان ثقتهم بالحكومة وبالمؤسسات الرقابية والجهات المعنية بمكافحة الفساد والقضاء، بل يؤدي قطعاً الى إهدار سيادة القانون وزعزعة إيمان الشعب بها.

الخاتمة:

وفي الختام يأمل الباحث في أن يكون قد أسهم ولو بجزء يسير في الكشف بصورة علمية عن بعض الجوانب المهمة في موضوع الدراسة (دور الشفافية والمساءلة في محاربة الفساد) كما يشير الباحث إلى أنه لا زال هذا الموضوع في حاجة إلى جهود الباحثين. كما يأمل الباحث بكل تواضع أن يلفت انتباه مؤسسات الحكم في الدولة (البرلمان - الحكومة - القضاء) إلى تطبيق مبدأي الشفافية والمساءلة وتعزيز العمل بهما. وفيما يلي يبرز الباحث أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة ويأمل إيفائها مزيداً من البحث والاهتمام:

النتائج:

1. توفر قدر كبير من الشفافية وترسيخ مبدأ المساءلة من ركائز العملية الديمقراطية.

2. وجود هيئات مستقلة (برلمان-قضاء) ذات تكوين ديمقراطي يساهم في محاربة الفساد.
3. تمثيل المعارضة بشكل كاف في البرلمان مع إتاحة لها فرص عادلة لإبداء وجهات نظرها حول إدارة الشؤون العامة يساهم في كشف ومحاربة الفساد.
4. إيجاد قدر كافي من الشفافية والإفصاح عن المعلومات والبيانات الصحيحة وحمايتها من التشويه والتزييف للحقائق، يمهّد الطريق لمؤسسات وأفراد الرأي العام لكشف الحقائق وتوعية أية ممارسة يتم فيها التهاون أو استغلال المال العام أو الوظيفة العامة أو تهدر فيها الموارد الوطنية.
5. أن وجود نقابات واتحادات ومنظمات مجتمع مدني وأحزاب سياسية واعية ورشيّدة ومستقلة ووطنية، يساهم في توجيه المجتمع وتنقيفه، كما يمنع من وقوع الفساد ويعمل على محاربته.
6. هنالك علاقة عضوية بين المساءلة كمبدأ والشفافية، فالشفافية لا يمكن أن تكون هدفاً بحد ذاته وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المساءلة، كما أن المساءلة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفاعلة دون ممارسة الشفافية.

التوصيات:

1. دعم أجهزة الرقابة في الدولة مع الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية واستقلاليتها.
2. وضع تدابير وقائية في القطاع العام تهدف الى ترسيخ الشفافية والنزاهة والمساءلة.
3. سن التشريعات والأنظمة والقوانين المتعلقة بحرية الحصول على المعلومات والتي تساعد على مكافحة الفساد، وتفرض عقوبات رادعة بحق من يمارسونه.
4. توفر الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، مع اتخاذ إجراءات صارمة وقائية أو عقابية بحق عناصر الفساد.
5. تشكيل لجنة برلمانية خاصة لمحاربة الفساد.
6. تأسيس نيابة خاصة بمحاربة الفساد.

قائمة المصادر والمراجع:

- أحمد نجاد محمد الغول، حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والتشريعات المحلية، سلسلة تقارير قانونية، تصدر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- أسعد شعبان، الانتخابات والنظم الانتخابية المعاصرة، المؤسسة الدولية للدراسات والنشر، بيروت، ط1، (د.ت)
- إكرام بدر الدين، الديمقراطية الليبرالية ونماذجها وتطبيقاتها، بيروت، دار الجوهرة للطباعة والنشر والتوزيع، 1986.
- ألفين أرينز، جيمس لوبك، "المراجعة مدخل متكامل"، ترجمة: محمد الديسطي، أحمد وحجاج، (دار المريح، الرياض، ط.7، 2000).
- جلينتندر، الفكر السياسي، ترجمة محمد مصطفى غنيم، ط1، الجمعية المصرية للنشر والمعرفة والثقافة العالمية، 1993.
- جوزيف بادروس، القاموس الموسوعي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006م.
- جونو يليامز، دور البرلمانات في مساءلة الحكومة ومكافحة الفساد، ترجمة محمد عابد، منظمة برلمان عرب، عين الرمانة، لبنان، بعدا، ط.1، 2005.
- سامي مهران، الديمقراطية والبرلمان، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، 1999م..
- سعيد السراج، الرأي العام ومقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة، دار الكتب العلمية، بيروت، (د.ت)
- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط5، 1986، مطبعة جامعة عين شمس، مصر.
- عامر منير، استراتيجيات مكافحة الفساد، المؤسسة الدولية للدراسات والنشر، بيروت، (د.ت)
- عبد الفتاح ماضي، مفهوم الانتخابات الديمقراطية، منشأة المعارف، 2007.
- عزمي عابدين، الشفافية والمساءلة في الدول الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- علي البديهي، حرية المعلومات والنفاذ إليها، جامعة صنعاء، 2006.
- علي الصاوي، دور المجالس العربية في محاربة الفساد، منظمة برلمان عرب ضد الفساد، ص30
- علي الصاوي، ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية: ورقة علمية، المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، مسقط، 21- 22 مارس 2009م.
- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط.1، 1995.
- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ت)
- محمد حافظ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط.5، 1072.
- محمد عبد القادر حاتم، الرأي العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1996.
- محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، المكتب العربي الحديث، 2007.
- محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.ت)
- ملحم قريان، قضايا الفكر السياسي والحقوق الطبيعية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1993.
- يس عمر يوسف، المطول في شرح قانون الإجراءات الجنائية والنظرية العام للإثبات الجنائي، ط1، 2007، دار النهضة العربية القاهرة.
- تقرير عن ورشة عمل نحو مجتمع أكثر شفافية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام بالتعاون مع المعهد الدنماركي المصري للحوار، العين السخنة 19/ 20 ديسمبر 2006
- عيون النزاهة، دليل النشاط من أجل تعزيز الشفافية والنزاهة، المكتب العربي للقانون.