



# الفساد السياسي في العالم العربي

## حالة دراسية

حزيران ٢٠١٤

## تم اعداد التقرير بالشراكة مع

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لافساد  
الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة - ترانسبرانسى المغرب  
منظمة أنا يقظ - تونس  
المجموعة اليمنية للشفافية والنزاهة  
الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) - فلسطين  
مؤسسة مصريين بلا حدود

## فريق البحث:

د. أحمد أبودية: الباحث الرئيسي - فلسطين  
أ. هدى غصن - لبنان  
أ. آية جراد - تونس  
د. احمد مفيد - المغرب  
د. عبد الباقي شمسان قيد - اليمن  
د. يسري عزباوي - مصر

## الأشراف العام

د. عزمى الشعيبي - مفوض أمان لمكافحة الفساد

تم اعداد هذا التقرير في إطار مشروع اقليمي في المنطقة العربية باشراف منظمة الشفافية الدولية ويقوده فرع المنظمة في فلسطين (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان) ويتمويل كل من (SIDA + UKFCO + German FO) والذي يهدف الى تشخيص ظاهرة الفساد السياسي في العالم العربي من خلال تحديد أشكاله والتحديات والفجوات السياساتية والمؤسسية والقانونية ضمن عينة دراسية من ست دول (فلسطين، المغرب، اليمن، مصر، تونس، لبنان) وبلورة توصيات تمهد الى تخطيط وتنفيذ مجموعة من تدخلات الضغط الممكنة على كافة الجهات ذات العلاقة في العالم العربي للحد من الفساد السياسي.

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) ٢٠١٤

Transparency Palestine

ISBN 978-9950-356-12-2



Foreign &  
Commonwealth  
Office



Auswärtiges Amt



SWEDEN

## المحتويات

٤	مقدمة:
٧	منهجية إعداد التقرير وأهدافه
٨	جذور الفساد السياسي في الأنظمة السياسية العربية
١٠	أبرز مظاهر الفساد السياسي في العالم العربي
١٠	١. السيطرة على السلطات في النظم العربية
١٢	٢. واقع السلطة التنفيذية
١٢	منع تضارب المصالح
١٣	التصريح عن الممتلكات أو إقرارات الذمة المالية
١٥	حق الوصول للمعلومات
١٦	إجراءات تعيين أصحاب المناصب العليا
١٨	الضمانات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة
٢٠	٣. واقع السلطة التشريعية
٢٢	٤. واقع السلطة القضائية
٢٤	٥. نزاهة الانتخابات العامة
٢٦	٦. إدارة الممتلكات والأموال العامة
٢٩	٧. مؤسسات أجهزة الرقابة العامة وأجهزتها
٣٢	٨. واقع الجيش والمؤسسة الأمنية
٣٦	٩. الأحزاب السياسية
٣٨	١٠. المنظمات الأهلية
٤٠	١١. الإعلام
٤٣	الاستخلاصات والتوصيات:
٤٩	التوصيات:
٥٤	الملاحق
١٠١	المصادر والمراجع:

## مقدمة:

تختلف ماهية الفساد السياسي وتتعدد مظاهره بين بلد وآخر، إلا أنه وفي كل الأحوال فهو يعني فساد طبقة الساسة والحكام وقادة الأحزاب وأعضاء الحكومة (النخب الحاكمة)، أيًا كان موقعهم أو انتماءاتهم السياسية، حين يقوم هؤلاء بالتواطؤ باستغلال مواقع النفوذ السياسي لتوجيه القرارات والسياسات والتشريعات؛ لتحقيق مصالح خاصة بهذه الطبقة، أو أحد أطرافها أو الموالين لها، والإثراء غير المشروع من السلطة، أو الحصول على أموال غير قانونية لزيادة النفوذ المالي والاجتماعي، أو لتمويل حملاتهم الانتخابية، أو لتسهيل الحصول على الرشاوى وتشريعاتها، مقابل منح استخدام أو امتلاك أراضي الدولة أو عقود وامتيازات أو تراخيص أو موافقات تجارية، إذ تصبح الخزينة العامة حساباً بنكيًا خاصاً بهذه النخبة، بما يشمل من مغالاة في الصرف على أمور ترفيحية ذاتية، ترافقها كذلك عمليات تهريب للأموال العامة وبشكل سري إلى البنوك، أو استثمارات خارجية. إن الدولة التي يتفشى فيها الفساد السياسي يطلق عليها (دولة الحرامية - Kleptocracy) حيث يتم من خلال الفساد السياسي زيادة ثروة المسؤولين والطبقة الحاكمة على حساب الشعب بأكمله، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال نهب المال العام.

وفي كثير من الأحيان تنجح هذه النخب الفاسدة في السيطرة على مراكز اتخاذ القرار في معظم مؤسسات الدولة، بما فيها ضمان احتواء قرار الأغلبية البرلمانية، وتصويبه لصالحها، وتوجيه قرارات بعض القضاة أو مسؤولي أجهزة الرقابة العامة، وأحياناً وصول الموالين لهم إلى مراكز أهم مؤسسات المجتمع العامة، بما فيها الإعلام والمؤسسات التمثيلية المهنية والجماهيرية. وتلتقي هذه المجموعات، وتتقارب وتتداخل مع بعض رموز وقيادات ونخب القطاع الخاص، هذا التشابك والتحالف وتبادل المصالح والمراكز بين نشطاء هذه الطبقة يمكنها عملياً من اختطاف

مؤسسات الدولة ، وهو ما يجعل عملية مقاومتها أو التصدي لها بهدف التغيير بالوسائل التقليدية أمراً غير ذي جدوى.

وغالبا ما تتجج هذه الطبقة في بناء القطاع الأمني وتشكيله على شكل أجهزة قوية، تدافع عن النظام الحاكم والمتحكم، وعن الموالين له باعتبارهم رمزاً للدولة، مقابل ضمانات وامتيازات لمسؤولي هذه الأجهزة، وغالبا ما ينخرط هؤلاء في إطار هذه الطبقة كشركاء أساسيين.

ويواكب الفساد السياسي غالباً استخدام السلطة التعسفية للصلاحيات الممنوحة لأي طرف من أطراف النظام السياسي؛ لتحقيق أغراض ومصالح تختلف عن الغرض الذي على أساسه منح النظام هذه القوة، بحيث يصبح نظاماً شمولياً، يسيطر على تفاصيل ومواقع صنع القرار السياسي والاقتصادي، ولا يخضع هذا النظام أو قراراته لأية مساءلة قانونية، أو مساءلة شعبية، أو رقابة خارجية؛ بسبب الحصانات وضعف البرلمانات ومسؤولي الرقابة أو القضاء بسبب التبعية الوظيفية، وبالتدريج يتحول إلى نظام سلطوي لا يحترم الفصل بين السلطات، حتى وإن حافظ على بعض مظاهر النظام الديمقراطي، التي تغدو شكلية مثل الانتخابات الرئاسية والتشريعية، وغالبا ما تصوغ دستوراً للدولة، يكرس سيطرتها على مقاليد الحكم في الدولة.

إن الفساد السياسي يمثل خرقاً مباشراً لحكم القانون عبر إساءة استخدام السلطة، وتوظيفها لخدمة مصالح خاصة أو فئوية، لا تتسجم مع المصلحة العامة التي يسعى النظام السياسي لتمثيلها، حيث يتم إخضاع السلطة القضائية وتقويض استقلالها، ولاسيما هيئات النيابة العامة التي تصبح تتولى الدفاع عن النظام، لا عن عموم المواطنين.

ويترتب على الفساد السياسي العديد من النتائج المدمرة، وعلى كافة المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومنها: تراجع دور الشعب ومشاركته في الشؤون العامة؛ وهو ما يؤدي بدوره إلى تراجع مفهوم المواطنة

١. مايكل جونستون، متلازمات الفساد (الثروة، والسلطة، والديمقراطية، ترجمة نايف الياسين، الرياض، مكتبة الايكان، ١٩٩٩) (البيكان) ، ص ٢٠٨، ص ٦٠، ٦٥.

وما يترتب عليها من حقوق وواجبات، وتقلص دور الطبقة الوسطى لصالح نخب حزبية أو عسكرية أو أمنية أو قطاع خاص أو ممثلي طوائف، فالفساد السياسي يؤدي إلى سيطرة مجموعة صغيرة على مختلف مناحي الحياة، ومن ثم تصبح المشاركة في الحياة العامة في ظل هذه المجموعة عملية زائفة؛ الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف شرعية النظام السياسي، وتقويض أسس الديمقراطية والحكم الرشيد، والنيل من سيادة القانون واستقلال القضاء، وتزييف الانتخابات وغياب الرقابة والمساءلة، وتشويه الجهاز الإداري للدولة نتيجة لاستبعاد الكفاءات، بسبب اعتماد الفئوية والطائفية أو العائلية أساساً للتعيينات الحكومية، لاسيما في الوظائف العليا. كما يترتب على الفساد السياسي زيادة الفئات الفقيرة والمهمشة، وتغذية التطرف، والانكشاف أمام القوى الخارجية، وتراجع مستوى الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين؛ نتيجة السيطرة على المال العام ونهبه وتهريبه إلى الخارج من قبل فئة متنفذة تسيطر على مفاصل النظام السياسي.

إن الفساد السياسي يشكل تهديداً للديمقراطية وحكم القانون، وتحديدًا في البلدان النامية التي تمر في مراحل انتقالية كالحالة العربية، إضافة إلى العديد من النتائج المدمرة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما أسهم في تجرّ الحركات الاحتجاجية في العديد من الدول العربية مع نهاية العام ٢٠١٠، والتي استهدفت تحدي النظام التسلسلي الفاسد، لإطلاق الحريات العامة، والمحافظة على حقوق الإنسان العربي وكرامته، ومكافحة الفساد واسترداد الأموال والممتلكات المنهوبة، وما زالت معظم هذه الدول في مخاض مفتوح لإعادة بناء عقد اجتماعي جديد، يعزز من مفهوم الفصل بين السلطات وضمن عدم إتاحة الفرصة لإعادة توليد الاستبداد والفساد. وهي مرحلة تتطلب من كافة الأطراف،

بما فيها المفكرون والخبراء في كل بلد، المساهمة في بلورة رؤية وطنية لشكل الدولة المدنية المعاصرة التي تقوم على أساس المواطنة والحكم الرشيد، وضمن وجود نظام وطني للنزاهة يحول دون العودة لتوفير فرص للفساد وإفلات الفاسدين من العقاب.

ومن ثمّ تبرز الحاجة لتوفير تشخيص واقعي لظاهرة الفساد السياسي في المنطقة العربية وأشكاله وأسبابه؛ تمهيداً للمساهمة في بناء إرادة سياسية فعالة، ومن أجل تطوير إستراتيجيات وخطط، تدخل على الصعيد المحلي في كل قطر عربي، لمنع عودة الفساد السياسي، وللوقاية منه، ومن ثم بناء نظام وطني فعال للنزاهة في هذه الأقطار.

ومن أجل مساهمة مباشرة من حركات مكافحة الفساد ونشاطها في هذه العملية الديمقراطية التي تدور حول طبيعة المبادئ والأحكام الأساسية لساتير هذه الدول، ولضمن تجنب عودة ظاهرة الفساد السياسي؛ بادرت فروع منظمة الشفافية الدولية في المنطقة إلى إعداد تقرير تشخيصي تحليلي لظاهرة الفساد السياسي في ست دول عربية (فلسطين، المغرب، اليمن، مصر، تونس، لبنان).

## منهجية التقرير

استند التقرير إلى منهجية تقوم على فحص واقع كل قطر، بناءً على مجموعة من المؤشرات التي تم التوافق عليها بين الباحثين في (مصر، المغرب، تونس، اليمن، لبنان، فلسطين) والتي تحدد أبرز مظاهر الفساد السياسي وأسبابه في المفاصل الرئيسية وفي الممارسة للأنظمة السياسية القائمة في هذه الدول، ضمن المحاور الآتية: مبدأ الفصل بين السلطات، واقع السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، نزاهة الانتخابات، إدارة الممتلكات والأموال العامة، واقع المؤسسة الأمنية، مؤسسات أجهزة الرقابة العامة وأجهزتها، الأحزاب السياسية، المجتمع المدني (المنظمات الأهلية)، الإعلام. (انظر الملحق الخاص بالمؤشرات التفصيلية التي يقوم عليها التقرير).

وقد تم إعداد أوراق بحثية عن واقع كل قطر، وفقاً للمؤشرات الموحدة، ثم قام الباحث الرئيس باستخلاص القاسم المشترك لواقع العام في النظم والأقطار مجال البحث، وتم إبراز التحديات العامة التي أعاققت جهود مكافحة الفساد خلال السنوات الماضية.

## جذور الفساد السياسي في الأنظمة السياسية العربية كما أظهرتها الأوراق البحثية

إن الآليات التي أتت في تسلّم السلطة في معظم الدول العربية، لم تكن خياراً ديمقراطياً يضمن شرعية حقيقية على النظام، سواء ما يتعلق بالنظام الملكي الوراثي والذي يتولى فيه الملك وأعوانه سلطات تشريعية وتنفيذية وإشرافية واسعة، أو الحكم الجمهوري الذي قام على أساس حكم الحزب الواحد المستمد من قوة القبيلة أو الطائفة أو العائلة أو الأيدولوجية السياسية، أو المستمد من التحالف مع النخبة العسكرية والأمنية، وعند النظر إلى المدّة الزمنية الطويلة لحكم دولة من قبل رئيس واحد أو حزب واحد أو قائد عسكري واحد يمكن الاستنتاج بأن هذه الأنظمة اعتمدت وسائل ومقومات متشابهة لضمان بقائها، تقوم على التحكم في القرارات الهامة المتعلقة في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تمر بها شعوبها التي أجبرت على الابتعاد عن المشاركة في إدارة الشأن العام، وتم إشغالها طيلة الوقت في البحث عن تأمين لقمة العيش.

حرصت الأنظمة العربية على احتواء النشاطات والنشطاء والمسؤولين في المفاصل المهمة في الدولة، وفي مواقع اتخاذ القرار في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وأجهزة الرقابة الرسمية، كما قامت بإنشاء مؤسسات مجتمع مدني «حكومية» لاحتواء العمل والنشاط المدني، وسيطرت على أجهزة الإعلام الرسمية، واستخدمت في ذلك وسائل متنوعة، كمنح الامتيازات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتعزيز ظاهرة الزبائنية والمحسوبية القائمة على أساس العائلية والطائفية وشراء الولاءات، خاصة ولأداء مسؤولي الأجهزة الأمنية التي تم إنشاؤها بتوسع وبأسماء مختلفة، وأنشأت مصالح مشتركة مع كل منها، وقد لعب الفساد في هذه المنظومة دور اللاصق فيما بينها.

لقد برز في العالم العربي بيئة وفرص من الفساد، غير مرتبطة بشخص معين، بل بجماعة أو شريحة، كالحزب أو العائلة أو الطائفة. ولم تتم مساءلة أو محاسبة المسؤولين عنها؛ بسبب ضعف السلطتين التشريعية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني، ومع مرور الوقت لم تعد حالات أو ظاهرة عابرة أو مرتبطة بحدث معين، ولكنها أصبحت ظاهرة ارتبطت برموز النظام وأعوانه والمقربين منه، وخاصة وأن

ممارسة ادارة الشأن العام احتكار للدولة ووكلاءها

ضعف السلطة

القضائية وعدم

استقلالها واحتواء

السلطة التشريعية

من قبل الطبقة

الحاكمة سهل على

الفاستدين الافلات

من العقاب



ساعدت على بقاء هذه الأنظمة واستقرارها، تساندها في ذلك منظومة دولية، تقوم على مبدأ تأمين مصالح الدول الكبرى وحمايتها.

ورافق عملية اختطاف مؤسسات الدولة من قبل هذه المجموعة فشل في عمليات التنمية والتحول الديمقراطي؛ الأمر الذي عقد عمليات ومبادرات الإصلاح الإداري والمالي ومكافحة الفساد، كما نشأ عن عملية الاختطاف للدولة ظروف اقتصادية وتنموية وسياسية واجتماعية، تناقض أهداف العقد الاجتماعي ومبادئه بين المواطن والنظام ليصبح عقداً إذعانياً، وقد أدى ذلك إلى انتشار حالة من الإحباط في أوساط العامة التي لم تجد حلاً لهذه المعضلة، سوى بالثورة على هذا النظام؛ بهدف إنهائه والعمل على بلورة عقد اجتماعي جديد، يحقق للمواطن العربي طموحاته في الديمقراطية والتنمية والعدالة الاجتماعية والكرامة ومكافحة الفساد.

إن الحراك العربي الذي انتهى بعضه بتحديد مرحلة انتقالية تهدف إلى صياغة عقد جديد، ينبغي أن يتم توثيقه دستورياً بإجماع عام، وإلا سيكون نسخة عن سابقه، وهو ما يتطلب تضافر الجهود، ولاسيما من قبل المفكرين والخبراء في كل بلد في تقديم تشخيص واقعي للفساد السياسي، واعتماد على هذا التشخيص في عملية صياغة مواد العقد الاجتماعي الجديد، بتضمينه مفاهيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة؛ الأمر الذي يساعد لاحقاً على بناء نظام وطني للنزاهة، ويسهل الإجراءات والتدابير لمكافحة الفساد بشكل عام، والفساد السياسي بشكل خاص.

معظم هذه الدول لا تجرى فيها انتخابات ديمقراطية حقيقية تؤدي لتغيير الحاكم لسنوات طويلة، الأمر الذي أدى إلى استقرار هذه النظم في هذه الأقطار، بغض النظر عن كون الحاكم جاء بانقلاب عسكري، أو تم ترسيمه كملك أو أمير في مرحلة الاستعمار، وبعد ذلك شاعت هذه الظاهرة وامتدت لتشمل النظم الجمهورية، في إطار ما عرف بتوريث الحكم.

إن عملية الاحتواء والتي شملت أعضاء البرلمانات كانت خطوة مهمة على طريق سن قوانين أدت إلى المحافظة على بقاء هذه الأنظمة، وتوجيه الموازنات والسياسات العامة لذلك، كما استفادت هذه الشريحة من مرحلة التحولات الاقتصادية التي رافقت سياسة وعمليات الخصخصة للخدمات التي كان يقوم بها القطاع العام، وأقامت شركات ومصالح مع شريحة من القطاع الخاص لتبادل المنافع، مستفيدة من غياب الشفافية في عملية التحولات الاقتصادية وغياب آليات ومنظومة فعالة لتجنب تضارب المصالح، الأمر الذي خلق شركات مباشرة بين نخب من القطاع الخاص لها مصلحة بالانضمام للفتة الحاكمة والنظام السياسي (التحالف غير المقدس)، وهو ما وسع قاعدة النظام ومكّنه من الحصول على حصة مالية مباشرة. وفي المقابل تراجع دور الطبقة الوسطى، وتم إفقارها، وتضخمت حالات البطالة، وزاد حجم المجموعات المهمشة ونسبة الفقر.

وبالتالي نتج في العالم العربي ما بات يُعرف جلياً بالنظام السياسي الاستبدادي المعتمد على الولاءات الفردية الزبائنية والمصلحية التي

## أبرز مظاهر الفساد السياسي في العالم العربي

يتناول هذا الجزء من التقرير تشخيصًا لأبرز مظاهر الفساد السياسي في المفاصل الرئيسة في الأنظمة السياسية العربية (مصر، المغرب، تونس، اليمن، لبنان، فلسطين)، وتشمل هذه المفاصل (الفصل بين السلطات، والسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، والانتخابات العامة، والأجهزة الأمنية، وأجهزة الرقابة العامة، وإدارة الأموال والممتلكات العامة، والمنظمات الأهلية والإعلام).

### السيطرة على السلطات في النظم العربية بدلاً من الفصل بين السلطات

يعني الفصل بين السلطات عدم تحكم سلطة واحدة بعملية صنع القرار، بل توزيع القوة بين عدة سلطات، فجمع السلطات بيد واحدة يقود إلى النظام الاستبدادي، والمس بالحقوق والحريات العامة، بينما يساعد تحقيق الفصل المتوازن بين سلطات النظام السياسي الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، وتفعيل الرقابة المتبادلة بينها، واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى، وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المعتمدة في إقامة النظام الديمقراطي المتمثل بوجود برلمان منتخب ذي صلاحيات في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وسلطة قضائية مستقلة ونزيهة، وقادرة على تطبيق القانون والمحاسبة، والبت في أية خلافات قد تقوم بين السلطات، وسلطة تنفيذية فعالة ومنظمة، وقادرة على تقديم الخدمات للجمهور، ومسؤولة عن جمع الإيرادات العامة وصرفها بشفافية.

إن المتتبع للنصوص القانونية في الدساتير العربية يجد أنها قد تتضمن نصوصاً تؤكد على اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات أساساً للنظام

**هيمنة السلطة التنفيذية  
على باقي السلطات  
للسلطة الحاكمة الاحتكار  
والتفرد في اتخاذ القرار  
وسمح باختطاف الدولة  
ومواردها**

السياسي، كما هو الحال في الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، والدستور اللبناني، والدستور المصري الجديد ٢٠١٢، والدستور اليمني، والدستور التونسي ٢٠١٤، وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات بوصفه مبدأً دستورياً حاضر بشكل أو بآخر في الدساتير العربية من حيث النصوص، إلا أن المشكلة تكمن في التطبيق لهذه النصوص، فالفصل بين السلطات يبدو شكلياً على أرض الواقع، إذ إن رأس السلطة التنفيذية (رئيس، ملك) سيطر على السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وفي معظمها اعتُبر مسؤولاً أعلى للمؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية، وقائداً أعلى لها، ويتحكم أيضاً بتعيين رئيس الوزراء وكبار المسؤولين في السلطة التنفيذية وإقالتهم، ويتمتع أيضاً بسلطة تعيين جزء من أعضاء البرلمان أو أحد مجلسيه، كما هو الحال في مصر واليمن، إذ يعين مجلس الشورى في اليمن وفقاً للمادة (١٢٤) والمادة (١٢٥) من الدستور، بقرار من رئيس الجمهورية؛ وهو ما يجعل أعضاء المجلس يدينون بالولاء له، باعتباره مصدر قرار تعيينهم، في الوقت الذي يتمتع فيه هذا المجلس بصلاحيات كبيرة مشابهة للمجلس المنتخب.<sup>٢</sup>

وفي المغرب، يتمتع الملك بصلاحيات واسعة؛ فهو رئيس المجلس الوزاري الذي يتداول في العديد من القضايا والنصوص المهمة، وله حق حلّ مجلسي البرلمان أو أحدهما، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، وهو رئيس المجلس الأعلى للأمن، وهو رئيس المجلس الأعلى للسلطة القضائية<sup>٣</sup>. و«للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون، ولا يمكن للبرلمان أن يرفض هذه القراءة الجديدة»<sup>٤</sup>، كما يتولى الملك تعيين نصف عدد أعضاء المحكمة الدستورية الاثني عشر، ويعين رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم<sup>٥</sup>. وللملك الحق في اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور<sup>٦</sup>.

وكذلك لرأس السلطة التنفيذية دور أساسي في تعيين القضاة والجهاز المشرف على القضاة (مجلس القضاء الأعلى) والنائب العام، كما هو الحال في اليمن وفلسطين ولبنان، حيث يتولى الرئيس في اليمن وفي فلسطين تعيين رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى، وفي لبنان يجري تعيين القضاة بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية، ويوقعه معه رئيس مجلس الوزراء ووزير العدل.

### اعتماد مبدأ أن رأس السلطة فوق السلطات جميعها حول مبدأ الفصل بين السلطات لا معنى له

٢ عبد الباقي شمسان، الفساد السياسي في اليمن، صنعاء، المجموعة اليمنية للشفافية والنزاهة، ٢٠١٤.

٣ الفصل ٥١ من دستور ٢٠١١

٤ الفصل ٥٣ من دستور ٢٠١١

٥ الفصل ٥٤ من دستور ٢٠١١

٦ الفصل ٥٦ من دستور ٢٠١١

٧ الفصل ٩٥ من دستور ٢٠١١

٨ الفصل ١٣٠ من دستور ٢٠١١

٩ الفصل ١٧٢ من دستور ٢٠١١

وتتركز كل هذه الصلاحيات في يد رأس السلطة التنفيذية (الرئيس أو الملك) تحت مسوِّغ أنه فوق السلطات، أو على الأقل هو حَكَم بينها أو مرجع دستوري لها، وهو لذلك لا يخضع للمساءلة، كما لا تخضع المؤسسات التابعة له لرقابة السلطة التشريعية أو أجهزة الرقابة العامة، فهو محور النظام السياسي، والمتفرد باتخاذ القرارات فيه، ويبرز ذلك بوضوح في الغالبية العظمى من الحالات التي تم تناولها.

وعليه فإن وضع الفصل بين السلطات القائم في معظم هذه الأقطار وضعٌ مختلٌ، سواء من حيث تركيز السلطة من خلال سيطرة رأس السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، أو من حيث الإخلال بمبدأ التوازن والرقابة، الذي يقوم عليه مبدأ الفصل بين السلطات؛ الأمر الذي يفسر بروز النظام الاستبدادي الذي يُعدُّ البيئة الملائمة لبروز الفساد السياسي بكل مظاهره.

## واقع السلطة التنفيذية

بالإضافة إلى الميزة الأساسية التي تميز النظم السياسية العربية المتمثلة بسيطرة رأس السلطة التنفيذية على بقية السلطات الأخرى، وعدم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يشكل أهم الأسس لمنع الاستبداد، فإن السلطة التنفيذية في معظم الدول العربية تعمل دون قيود أو محددات أو ضوابط فعالة، ودون إلزام قانوني بالعمل بشفافية كاملة، على عدة أصعدة مالية وإدارية. مع ضعف فعالية منظومة المساءلة الداخلية والخارجية (الأقضية والعمودية)، بالإضافة إلى نقص شديد في قيم النزاهة التقليدية.

**غياب مبدأ الشفافية**

**وضعف نظم المساءلة**

**اتح الفرص للمتنفذين**

**في السيطرة على الثورة**

**بجانب السلطة.**

### « منع تضارب المصالح

يُعرّف تضارب المصالح بأنه الوضع الذي ينشأ ويكون فيه فرصة لمسؤول في التدخل الاعتبارات والمنافه الشخصية في إتخاذ القرارات من قبل اصحاب النفوذ والمسؤولين في الوظيفة العمومية أو منصب العام لتغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة عند اتخاذ قرار لذلك المسؤول، كأن يقوم الموظف العام بعمل أو يمتنع عن القيام بعمل؛ بهدف جلب منفعة شخصية له أو لأحد أقاربه أو حزبه السياسي أو لأي جهة أخرى، بشكل غير مشروع، ومن أهم صورته قيام المسؤول بالتعاقد بإسم المؤسسة العامة مع شركة خاصة يملك أسهماً فيها أو مملوكة لأحد أقاربه، وهو ما يتطلب تشريعات تمنع ذلك وتجزمه، إضافة إلى العمل بموجب مدونات سلوك يلتزم بموجبها الموظف العام باعتباره أحد صور الفساد.<sup>١٠</sup>

١٠ الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، رام الله، ٢٠١٢، ص ص ٢٧-٢٨.

وفي معظم الأقطار العربية التي شملها التقرير ليس هناك تشريع خاص شامل، يمنع تضارب المصالح لدى شاغلي الوظائف العليا، كما ظهر الحال في تونس وفلسطين وفي مصر<sup>١١</sup>، يمكن الجمع بين وظيفة أو خدمة عامة في إحدى مؤسسات الدولة وبين مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في شركة من شركات القطاع الخاص، إنه أمر شائع.

وفي المغرب نصّ دستور ٢٠١١، في الفقرة الأولى من الفصل ٣٦، على أن «يعاقب القانون على المخالفات المتعلقة بتنازع المصالح...»، ولكن مع ذلك لم يصدر القانون المتعلق بتحديد حالات تضارب المصالح حتى تاريخه.

وبعض الدول لديها نصوص وأحكام تشريعية واضحة، تمنع نشوب تضارب المصالح في وظائف محددة، مثل الوزير والنائب، ولكن عدم التطبيق والاحترام لهذا المبدأ يجعل من هذا التضارب أمراً واقعاً، كما هو الحال في لبنان نتيجة للواقع الطائفي، فعند تعيين أي موظف في الفئات العليا، أو تشكيل لجنة لإدارة مشروع ما، يصرّ كل زعيم طائفة أو من يمثله في مراكز صنع القرار على أن يكون الاختيار من جماعته<sup>١٢</sup>.

وفي بعض الأقطار كما هو الحال في فلسطين، هناك العديد من التشريعات التي تعالج موضوع تضارب المصالح لفئات محددة من صنّاع القرار كالوزراء والنواب، ولا يشمل ذلك كل المناصب العليا، فهناك غياب لتشريع شامل خاص، يمنع تضارب المصالح، كما أنه لا تطبق إجراءات عملية معتمدة لمنع هذا التضارب<sup>١٣</sup>.

### « التصريح عن الممتلكات أو إقرارات الذمة المالية »

هناك العديد من التشريعات الصادرة لتنظيم هذا الموضوع، في معظم الأنظمة العربية التي جرى تناولها، كما هو الحال في المغرب، حيث يقضي الفصل ١٥٨ من دستور ٢٠١١ بأنه ”يجب على كل شخص، منتخباً كان أو مُعيّناً، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقاً للكميات المحددة في القانون، تصريحاً كتابياً بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها وعند انتهائها“. وفي اليمن، حيث القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦ بشأن الإقرار بالذمة المالية، تنص المادة (٤) منه على سريان أحكام القانون على كل العاملين في وحدات الخدمة العامة. وفي فلسطين، وفقاً للمادة (٥٤) فقرة

**عدم اعتماد مبدأ افصاح  
المسؤولين عن ممتلكاتهم  
عزز من قدرتهم على  
الانتفاع من السلطة واتاح  
لهم التجارة بالنفوذ**

١١ عبد الفتاح الجبالي، تضارب المصالح العامة والخاصة في مصر، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ٢٠١١)، ص ٧٥

١٢ هدى غصن، الفساد السياسي في لبنان، بيروت، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لافساد، ٢٠١٤، ص ٣

١٣ عبد الرحيم طه، الواقع التشريعي لتضارب المصالح في السلطة الوطنية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠٠٧، ص ٨-١٣.

انه لم يجر أي مساءلة لآتي مسؤول بناءً على هذه الإقرارات، رغم وجود شبهات بتضاعف ثروتهم، أو أن الإقرار يقدم لمرة واحدة فقط، كما هو الحال في لبنان والمغرب، أو أن الأشخاص المكلفين أو بعضهم لا يقومون بتقديم الإقرارات بصورة آليّة، ولا يلزمون بتقديمها كما هو الحال في تونس، أو أن المعطيات الواردة في الإقرارات غير مضمونة أو صحيحة؛ كون الجهة المعنية بالمتابعة لا تجري رقابة على مضمون الإقرارات، إما لكون القانون لا يخوّلها بذلك أو لعدم توافر الموارد المادية والبشرية والخبرات المطلوبة للقيام بهذه المهمة، كما هو الحال في فلسطين وتونس؛ مما يجعل الإفلات من العقاب في جرائم الإثراء غير المشروع أمرًا شائعًا في معظم هذه الأقطار.

بسبب العدد الكبير للمكلفين بالتصريح بممتلكاتهم، تصبح المنظومة صعبة التطبيق، كما هو الحال في المغرب واليمن وتونس وفلسطين، أو نتيجة لتعدد الجهات التي تحال لها هذه الإقرارات، كما هو الحال في فلسطين، حيث تُحال الإقرارات الخاصة بالوزراء وأعضاء المجلس التشريعي للمحكمة العليا، والإقرارات الخاصة بالرئيس ومستشاريه وإدارة مكتبه تبقى في الرئاسة، وأما بقية المكلفين فتحال لهيئة مكافحة الفساد، وتبقى هذه الإقرارات في معظم الحالات سرية، إلا إذا اقتضت ضرورة للاطلاع عليها وبأمر قضائي.

٢ من القانون الأساسي، يجب على أعضاء المجلس التشريعي تقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة بهم وبأزواجهم وأولادهم القصر مفصلين فيه كل ما يملكون من ثروة، والمادة (٨٠) فقرة ١ بخصوص تقديم رئيس الوزراء والوزراء إقرارات بالذمة المالية، وكذلك العديد من الجهات الأخرى كما جاء في المادة (١٦) من قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠. وفي تونس أُلزم القانون رقم ١٧-١٨ لسنة ١٩٨٧ أعضاء الحكومة وعددًا من موظفي الخدمة العامة والقضاة التصريح بممتلكاتهم. وفي لبنان يُلزم القانون رقم ١٥٤ بتاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٩ رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والنواب والوزراء ورؤساء المؤسسات العامة والوكلاء والمدراء العامين، والضباط في الجيش ورؤساء البلديات والقضاة؛ يُلزمهم تقديم إقرارات بالذمة المالية لهم ولأزواجهم وأولادهم القاصرين إلى المجلس الدستوري أو المصرف المركزي بظرف مختوم، ولا يحق للجمهور الاطلاع عليها، وذلك عند تسلمهم مهامهم ولمرة واحدة فقط.

وبالرغم من هذه النصوص القانونية الصريحة المتعلقة بالإفصاح عن الممتلكات، إلا أن هذه المنظومة غير فاعلة في التطبيق، فالكثيرون من المكلفين بتقديم هذه الإقرارات لا يقدمونها كما هو الحال في معظم المكلفين بها في المغرب واليمن، أو

## « لا تتوافر الإرادة السياسية لإقرار حق الوصول للمعلومات وتفعيله

**المعلومات والسجلات  
العامة محتكرة من قبل  
المسؤولين وممنوعة عن  
العامة**

ما زالت معظم الأقطار العربية المعنية تفتقر إلى قانون ينظم الحق في الوصول إلى المعلومات، كما لم تعرف مجتمعاتها مبدأ السجلات العامة المفتوحة، وما زالت تعتمد المبدأ المحافظ بشأن إتاحة المعلومات، من حيث العديد من التشريعات التي تقيّد حرية المعلومات، متذرعة بعدة ذرائع مثل حماية الأمن القومي، كما هو الحال في مصر على سبيل المثال، حيث يمنع القرار الجمهوري رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، أي جهة رسمية أو أهلية أو خاصة من النشر وبأية وسيلة مطبوعات أو نتائج بيانات أو معلومات إحصائية، إلا من واقع الجهاز أو بموافقته، إضافة أخرى تتعلق بقانون العاملين المدنيين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، الذي يحظر على العامل أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته بأية طريقة نشر، إلا إذا كان مصرّحاً له بذلك من الرئيس المباشر، كما أن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وفقاً لقانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، تُقدّم لرئيس الجمهورية ومجلس الشعب ورئيس الوزراء فقط، ولا يجوز أن تقدم لأي جهة أخرى، وتوصف بأنها سرّية من قبل الجهاز والجهات التي تتلقى هذه التقارير.<sup>١٤</sup>

كما لا يوجد قانون ينظم حق الوصول إلى المعلومات في المغرب، رغم النص الدستوري على هذا الحق في إطار الفصل ٢٧ من دستور ٢٠١١، وفي لبنان وفلسطين هناك مشروع قانون مقدم لمجلس النواب والمجلس التشريعي، إلا أن إصدار هذا القانون متعثر ولم يصدر في أي منهما حتى تاريخه.

وقد صدرت قوانين تنظم الحق في الوصول إلى المعلومات في بعض الدول العربية، خاصة بعد أحداث الربيع العربي كما هو الحال في اليمن، حيث بدأ نفاذ القانون في يوليو ٢٠١٢ وتم تعيين مفوض عامّ للمعلومات، ليتولى تنفيذ الأنظمة واللوائح الخاصة بالقانون، إلا أن المشكلة لا تكمن في النص القانوني، وإنما في رسوخ عقلية حجب المعلومة والبيروقراطية الإدارية التي لا تؤمن بمثل هذا الحق، بل تعتبر ذلك مسأاً بأسرار أجهزة الدولة الرسمية.

١٤ حسين محمود حسن، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، (القاهرة: مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١١)، ص ١١-١٢.

وفي تونس تم تبنيّ المرسوم عدد ٤١ لسنة ٢٠١١ (مرسوم النفاذ) الذي أقر عددًا من الالتزامات على المؤسسات الحكومية المتعلقة بنشر بعض المعطيات، وحق المواطن في الوصول إلى المعلومات، إلا أن المرسوم لا يزال يعتريه العديد من النقائص التي تؤثر على فعاليته في مجال التطبيق، فعلى مستوى المفاهيم هناك مشكلة في تحديد مفهوم الهياكل العمومية، ومفهوم الوثيقة الإدارية، ومفهوم الوثائق السرية ومفهوم الموظف العام، بحيث يؤدي سوء الفهم إلى إخراج الكثير من المصالح الحكومية من تطبيق هذا المرسوم، كما لا يوجد جهة رسمية تتولى تنفيذ حق النفاذ وحمايته.

وعليه فما زال حق الوصول للمعلومات في معظم الأقطار العربية الخاضعة للدراسة يواجه بالعديد من العقبات، ما بين غياب النص الدستوري الضامن لهذا الحق، وغياب التشريعات الحامية له، أو عدم وضوحها وشموليتها، من جهة سيطرة ثقافة السرية وحجب المعلومة، وغياب ثقافة الانفتاح من جهة أخرى. كل هذه المعطيات تُظهر عدم وجود إرادة حقيقية لأصحاب النفوذ في معظم النظم العربية السياسية، في إتاحة المعلومات أو تبنيّ سياسات مندمجة على المواطن، اعتقادًا منها أن المواطن سيستخدم هذه المعلومات لمزيد من المسائلة لها.

#### « استخدام إجراءات تعيين أصحاب المناصب العليا لضمان اختيار الموالين وإبعاد أشخاص المعارضة

لقد غابت الإجراءات الشفافة، فيما يتعلق بالتعيينات للمناصب الحكومية العليا في معظم الدول العربية المشمولة بالتقرير، إذ لا يتم الإعلان عن هذه الوظائف للتناقض عليها؛ الأمر الذي أعطى لمراكز اتخاذ القرار في السلطة التنفيذية (رئيس أو ملك) فرصة مكافأة الموالين للنظام لإشغالها أو لإعادة شغلها من أطراف غير موالين.

فتحكم رأس السلطة التنفيذية في هذه التعيينات وغياب الجهة التي تشرف أو تتأكد من نزاهة عملية الاختيار تفتح المجال لاختيار عناصر بعينها وفقًا لاعتبارات فئوية أو حزبية أو عائلية، ومن ثم استبعاد الخصوم السياسيين من هذه المناصب أو التنافس عليها.

ففي مصر اقتصرت التعيينات في المناصب العليا على من كانوا يدينون بالولاء المطلق لرأس النظام والحزب الحاكم، فقد حرص النظام على تعيين كبار الضباط المتقاعدين والتميزين بولائهم للنظام كمسؤولين في مؤسسات مدنية غير وزارية أو شركات تابعة للدولة، وسائل الإعلام الحكومية،

**السيطرة على عملية اتخاذ القرارات في تعيينات كبار المسؤولين وغياب إجراءات شفافة ونزيهة في تعيينهم قاسمًا مشتركًا في غالبية الدول العربية عزز من المحسوبية.**



٢٠١٢، إلى أن ٩٠٪ من التعيينات في الإدارة تمت على أساس الولاءات للحزب الحاكم.<sup>١٧</sup>

وفي المغرب كان تولي الوظائف القيادية يفتقد إلى مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، ويعتمد الزبائنية والمحسوبية أساساً للتعيينات؛ ولذا صدر القانون التنظيمي بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠١٢ المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، في إطار عملية الإصلاح والذي حدد مجموعة من المعايير للتعيين، تطبيقاً لأحكام الفصل ٩٢ من الدستور، ومن أبرزها تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية، وعدم التمييز بجميع أشكاله بين المرشحين للمناصب العليا، بما فيها التمييز بسبب الانتماء السياسي، وعلى الرغم من ذلك فإن العديد من التعيينات في المناصب العليا ما زالت تخضع للولاءات السياسية، والمنافع المتبادلة.<sup>١٨</sup>

وفي لبنان، وعلى الرغم من وجود هيئة رسمية، تسمى مجلس الخدمة المدنية، مهمتها إجراء المسابقات لتعيين الفائزين في الوظائف المطلوبة، إلا أن هذه الهيئة تخضع للتواطؤ بين السياسيين، من زعماء الطوائف، وعلى الرغم، من حصر مهمة تعيين كبار الموظفين بمجلس الوزراء، وفقاً لاتفاق الدوحة ٢٠١١، إلا أن هذه الوظائف بقيت تخضع للمحاصصة الطائفية، وأحياناً تبقى شاغرة؛ بسبب عدم اتفاق السياسيين على ملء هذه الشواغر.<sup>١٩</sup>

كما أن معظم المحافظين ومستشاريهم ونوابهم ورؤساء البلديات والمراكز والمجالس المحلية هم من العسكريين السابقين الموالين للنظام.<sup>١٥</sup>

وفي تونس (في ظل العهد السابق) سيطر الرئيس وزوجته، والمقربون منهما من السياسيين والإداريين، وبعض رجال الإعلام الموالين، ورجال الأعمال الشركاء مع العائلة الحاكمة، على مراكز مهمة في السلطة ومؤسساتها، فقد أشارت لجنة تقصي الحقائق، حول الفساد والرشوة التي شكلت إبان الثورة في تونس، إلى أدلة تشير إلى وجود ممارسات فساد في إشغال المناصب العامة، تشمل مختلف درجات الوظائف الإدارية والسياسية، من رؤساء بلديات وولاة وأعضاء حكومة مقربين من الرئيس السابق وحاشيته، وغيرهم ممن أشغل مسؤوليات الوظيفة العامة، وأحياناً كان يخضع كل ذلك لدفع رشوى للوسطاء، يختلف حجمها باختلاف الامتيازات التي يحصل عليها المنتفعون من هذه الوظائف.<sup>١٦</sup>

وبعد الثورة أصبحت الهيئة العامة للوظيفة العمومية تتولى التثبيت من مدى احترام الإطار الجاري به العمل فيما يتعلق بالتعيينات في الوظائف العليا المدنية، إلا أن صلاحيتها لا تمتد إلى التعيينات في رئاسة الجمهورية؛ الأمر الذي يحد من نجاعة عملها، فقد أشار الاتحاد العام وحياد الإدارة، في دراسة نشرت في مارس عام

١٥. صايغ، يزيد، «فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر». مؤسسة كارنغي للسلام الدولي، ٢٠١٢. [http://carnegieendowment.org/files/officers\\_republic\\_arabic.pdf](http://carnegieendowment.org/files/officers_republic_arabic.pdf).

١٦. حمزة بسيود، دراسة حول الفساد السياسي في تونس، تونس، منظمة أنا يقط- تونس، ٢٠١٤.

١٧. [www.nawat.org](http://www.nawat.org) / موقع نواة ٢٢ مارس ٢٠١٢.

١٨. أحمد مفيد، الفساد السياسي في المغرب، الرباط، ترانسبيرنسي المغرب، ٢٠١٤، ص ١١.

١٩. هدى غصن، مصدر سابق، ص ٤.

وفي اليمن حصرت معظم المناصب العليا خاصة في الجيش من أقارب الرئيس السابق واتب النظام السابق ممارسة سياسات اقصائية ممنهجة للمعارضين بعضها على أسس جغرافية وقبلية وسياسية حصرت معظم المناصب العليا خاصة في الجيش من أقارب الرئيس السابق.<sup>٢٠</sup>

وفي فلسطين وعلى الرغم من نص القانون الأساسي في المادة ٢٦، على تقلد المناصب العامة على قاعدة تكافؤ الفرص، والنص على العديد من الإجراءات الخاصة بإشغال الوظائف العامة، كالإعلان في الصحف وإجراء المسابقات وغيرها، إلا أن إشغال المناصب العليا افتقدت إلى الإجراءات الواضحة والشفافة في الاختيار والتنسيب، وغلب على هذه التعيينات الطابع الشخصي والانحياز السياسي<sup>٢١</sup>. وبدأ ذلك بوضوح بعد الانقسام الفلسطيني الداخلي بين حركتي فتح وحماس، حيث اتخذت قرارات تعسفية بإقصاء بعض موظفي الفئة الخاصة والعليا الذين يتبعون للطرف الآخر، كما نصّ على ذلك قرار الحكومة الفلسطينية في الضفة الغربية بتاريخ ٢٧/٨/٢٠٠٧، وكذلك قيام حكومة حماس في قطاع غزة بالاستعاضة عن من يشغلون المناصب العليا في القطاع بأشخاص من الحركة أو الموالين لها.

### « استخدام قوانين الطوارئ للالتفاف على سيادة القانون وتقييد الحقوق والحريات العامة

تضمنت الدساتير العربية، القديمة منها والجديدة (بعد الأحداث الأخيرة التي شهدتها) على السواء، العديد من النصوص التي تتعلق بالحقوق والحريات العامة، إلا أن الكثير من هذه الدساتير أحال هذه الحقوق إلى قوانين لتنظيمها، واستغلت السلطات التنفيذية هذه القوانين، ليس من أجل حماية الحقوق والحريات العامة للمواطنين، وإنما من أجل وضع القيود التي تُفرغها من مضمونها، كما استخدمت صلاحية إعلان حالات الطوارئ والأحكام العرفية الممنوحة للسلطات التنفيذية في المس بهذه الحقوق والحريات وانتهاكها، دون أية قيود أو ضوابط.

### قوانين الطوارئ أداة بيد الطبقة الحاكمة للهروب من احترام سيادة القانون

وقد تنبّهت العديد من الأقطار التي شهدت التحول في السنوات الأخيرة في الدساتير التي وضعتها، إلى الثغرات في الحقوق والحريات العامة؛ فقد جاء الدستور المصري الجديد وفي الباب الثالث المتعلق بالحقوق

٢٠ عبد الباقي شمسان، الفساد السياسي في اليمن، مصدر سابق، ص ٥.

٢١ رائدة قنديل، النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية، الجزء الثاني: رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله ٢٠١٢، ص ٩-١١

٢٢ قرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الموظفين غير الملزمين بالشرعية، ٢٧/٨/٢٠٠٧

والتعبير ووسائل الإعلام... إلخ، واعتبر الاعتداء على هذه الحقوق جريمة لا تسقط بالتقادم.

وعلى الرغم من النصوص السابقة، إلا أن الكثير من الاعتداءات وقعت وتقع على هذه الحقوق، لاسيما بعد الصراع والانقسام الداخلي الفلسطيني في منتصف عام ٢٠٠٧، حيث وضعت العديد من القيود على الحقوق والحريات العامة، كما شهدت الكثير من الانتهاكات لها، لاسيما تلك المتعلقة بالحقوق السياسية وحرية الرأي والتعبير، وحرية تشكيل الجمعيات والاجتماعات العامة.

وفي تونس تم التأكيد على الحقوق والحريات في ديباجة الدستور الجديد، وفي الباب الثاني منه، والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات دون تمييز، وضمان الدولة للحقوق والحريات الفردية والعامة، وحماية الدولة كرامة الذات البشرية، ومنع التعذيب واعتباره جريمة لا تسقط بالتقادم، وحرية الرأي والتعبير والإعلام والنشر، وعدم ممارسة رقابة مسبقة عليها، والحق في النفاذ إلى المعلومات، والحق في تكوين الأحزاب والجمعيات وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي... إلخ.

وترتبط ممارسة الحقوق والحريات العامة بإصدار القوانين التي يضعها المشرع، التي إما لم تصدر في معظمها، أو أن هذه القوانين جاءت مقيّدة لهذه الحقوق والحريات، تحت مسوّغ تنظيمها بدلاً من حمايتها.

والحريات بالنص على جميع الحقوق التي وردت في الميثاق العالمي لحقوق الإنسان، وغيرها من المواثيق الإقليمية، ومع ذلك فإن العديد من التجاوزات للحقوق والحريات ما زال قائماً، بل تم تقنينه في إطار قوانين جديدة، كما هو الحال مع قانون النظار رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٢، وقد اعتبرته الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان معادياً لحرية التعبير، وقيّد حقوقاً أساسية من حقوق المواطنين وهي الحق في التظاهر السلمي، والحق في الإضراب، والحق في التجمع، يضاف إلى ذلك النصوص القانونية التي تقيد تشكيل الأحزاب السياسية والمنظمات الأهلية.

وفي الدستور المغربي الجديد ٢٠١١ تم النص على مجموعة كبيرة من الحقوق والحريات، تشمل كافة المجالات، مما يشكل تقدماً على الدساتير المغربية السابقة، التي لم تكن تنص على العديد من الحقوق المدنية والسياسية، ولم تتطرق لأهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أنه ربط ممارسة الكثير من هذه الحقوق بالقوانين التي يضعها المشرع والتي لم يصدر معظمها حتى تاريخه؛ الأمر الذي يعني تجميد ممارسة الكثير منها وإرجاءها.

وفي فلسطين تضمن القانون الأساسي النص على معظم الحقوق والحريات العامة، ابتداءً من المساواة أمام القانون، وعدم التمييز، وعدم المس بالحرريات، أو الحبس دون محاكمة، أو الخضوع لأي إكراه أو تعذيب، وعدم المساس بحرية الرأي

## واقع السلطة التشريعية:

تشكل البرلمانات سلطة أساسية في أي نظام ديمقراطي؛ فهي الهيئة التي تعبر عن الإرادة العامة للمواطنين، وهي التي تتولى سنّ التشريعات والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وممارسة عملية المساءلة والمحاسبة السياسية لهذه السلطة، كما أنها تراقب إيرادات الدولة ونفقاتها، وتقرّ الخطط والبرامج التي تقدمها الحكومات.

إن هذه المهام وغيرها التي تؤديها البرلمانات تجعل من يسيطر عليها يتمتع بسلطات مهمة في القرار السياسي للدولة، وإذا ما كانت السلطة التنفيذية تتحكم أيضاً في السلطة التشريعية، فإنها تمتلك في هذا المجال من السلطات ما يجعلها تستبدّ في قراراتها؛ لأن ذلك يعني تعطل أهم أدوات الرقابة وهي الرقابة البرلمانية، وهو ما يمسّ بوضوح مبدأ فصل السلطات، جرى فحص واقع السلطة التشريعية في الأقطار العربية المعنيّة، من خلال فحص عدة مؤشرات في هذا المجال، مثل: وجود برلمان منتخب أم معين أم مختلط، وحدود الصلاحيات التشريعية الممنوحة للسلطة التنفيذية، وقدرة البرلمان على أداء وظائفه التشريعية والرقابية، ووجود معارضة فعالة داخل البرلمان، وخضوع كل المناصب التنفيذية لرقابة البرلمان ومساءلته. وقد اعتمدت السلطات هدف السيطرة على البرلمان من خلال ضمان وصول المواليين وزبائن النظام من المحاسبين، وذلك بالتحكم بالسلطة، بطبيعة النظام الانتخابي من جهة، واستخدام لجنة إشراف على الانتخابات من المواليين لها من جهة أخرى.

إن فحص هذه المؤشرات في الأقطار التي شملها التقرير أبرزت بوضوح هيمنة السلطة التنفيذية، في معظم الدول العربية، على السلطة التشريعية، إضافة لواقع مرّن، رأس السلطة التنفيذية (ملك أو رئيس) له سلطة دعوة البرلمان للانعقاد، وله صلاحية حله وتحديد مواعيد الانتخابات، كما له سلطة المصادقة على التشريعات والإيعاز بنشرها في الجريدة الرسمية، وكذلك صلاحية تعيين بعض أعضاء البرلمان أو أحد مجلسيه (الأعيان، المستشارين).

**ان عملية الاحتواء التي شملت البرلمانات سهلت سنّ تشريعات للمحافظة على بقاء الانظمة ووجهت الموازنات وحاصرت المعارضين وقزمت دور البرلمانين في مكافحة**

٢٢ إبراهيم سيف المنشاوي، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٥ دراسة الحالة المصرية بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، رسالة ماجستير غير منشورة، (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠١٢)، ص ٢٨.

الحكومة أو أحد الوزراء، وتُفرض عليه شروط معقدة لتكوين لجان تقصي الحقائق، تبقى أعمالها حبراً على ورق، رغم ارتباط العديد منها بقضايا فساد مالي أو بقضايا حقوقية، كما أن رقابته على السياسات العامة محدودة الأثر.<sup>٢٥</sup>

ومنذ منتصف عام ٢٠٠٧ أصبح المجلس التشريعي الفلسطيني غير قادر على القيام بدوره التشريعي والرقابي، بسبب حالة الانقسام الفلسطيني الداخلي؛ مما أثر بشكل سلبي على دور المجلس التشريعي وأعاق عقد اجتماعه موحداً، وأدى ذلك إلى توسع دور السلطة التنفيذية بمهمة التشريع.<sup>٢٦</sup>

إن السلطة التشريعية في معظم الأقطار التي شملها التقرير عانت من سيطرة السلطة التنفيذية، كما غابت عنها المعارضة السياسية الفعالة، وهو ما أدى إلى فشل البرلمانات في هذه النظم في لعب دور أساسي في مكافحة الفساد، وفشلت في كسر الحلقة المغلقة التي يشكّلها الفساد السياسي، بل وتشكل في معظم الأحيان جزءاً من هذه الحلقة، بما توفره من حماية وغطاء سياسي للنظام الاستبدادي، وتسمح بممارسته للفساد وحمايته من العقاب.

السلطة السياسية المتحكمة تستخدم المحاكم الخاصة، والموالين من أتباعها في القضاء؛ للسيطرة على فعالية القضاء واستقلاله.

كما أن الحزب الحاكم تمتع بأغلبية مُريحة في معظم هذه البرلمانات، على امتداد سنوات طويلة، مكّنته من سنّ القوانين التي تخدم مصلحة الحزب وأعدائه من مختلف القطاعات، لا سيما رجال الأعمال في القطاع الخاص، وكذلك توفير الحماية للنظام من أية مساءلة برلمانية حقيقية، كما أن تمثيل المعارضة في هذه البرلمانات شكلي وليس له تأثير؛ ففي مصر هيمن الحزب الوطني الحاكم على الأغلبية البرلمانية المريحة، وضاعت الفواصل والحدود بينه وبين السلطات الثلاث<sup>٢٧</sup>. وفي اليمن هيمن المؤتمر الشعبي العام على البرلمان؛ مما مكّنه من امتلاك الأغلبية المريحة التي جعلته يُحكم السيطرة على عملية اتخاذ القرار وصناعته، وجعل السلطة التشريعية امتداداً للسلطة التنفيذية.<sup>٢٨</sup>

ولم يُسمح للمعارضة في مصر بأن تلعب خارج حدود ونطاق الدور الذي كان مرسومواً لها من قبل النظام، فقد كانت أشبه بالمعارضة "المستأنسة" أو المعارضة الصديقة، فلم يحدث أن قام البرلمان بسحب الثقة من مجلس الوزراء، وأصبحت الوظيفة الرقابية للبرلمان وظيفية ثانوية، بعد استناد الحكومة إلى أغلبية كبيرة في البرلمان، جعلتها قادرة على حمايتها من أي استجابات أو اتهامات أو مساءلة، وقد أدى ذلك في النهاية إلى تشكيل مجالس أداة في يد حزب الحاكم.

وفي المغرب لا يملك البرلمان الحق في استجواب

٢٤ عبد الباقي شمسان، الفساد السياسي في اليمن، مصدر سابق، ص ٩-١٠.

٢٥ احمد مفيد، الفساد السياسي في المغرب، الرباط، ترانسبيرنسي المغرب، ٢٠١٤، ص ١١.

٢٦ تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ٢٠١٣، ص ٤٥.

## واقع السلطة القضائية:

تعد السلطة القضائية السلطة الثالثة في إطار مبدأ فصل السلطات، وتلعب دوراً بارزاً في الرقابة على السلطات الأخرى؛ من خلال مراجعة قراراتها ومدى التزامها بالدستور، وهي الضمانة لتحقيق العدالة وسيادة القانون. وحتى تقوم السلطة القضائية بواجباتها بفاعلية، ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية والفعالية والنزاهة، وإلا تصبح أداة بيد السلطة التنفيذية لقمع الخصوم، وحماية المقربين من النظام، وإضفاء الشرعية على قراراته، وفي هذا المجال تبرز العديد من المؤشرات التي يمكن فحصها، في إطار السلطة القضائية في الأقطار العربية، مثل: مدى إخضاع هذه السلطة وجعلها جزءاً من الطبقة التي تسيطر على النظام السياسي، وحدود تدخل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة وعزلهم، وكذلك قيادة الجهاز القضائي، ومدى الالتزام بتنفيذ أحكام القضاء من قبل السلطة التنفيذية، ووجود محاكم خاصة، قراراتها غير قابلة للنقض، كمحاكم أمن الدولة، ووجود ضمانات لسيادة القانون وتحقيق العدالة.

إن فحص المؤشرات السابقة في الأقطار العربية التي شملها التقرير تبين أن النصوص الدستورية والقانونية في جميع هذه الأقطار تؤكد استقلالية السلطة القضائية، ووجوب تنفيذ أحكامها، وأن القضاة وأعضاء النيابة العامة مستقلون غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، كما نصّت معظم دساتير هذه الدول على إنشاء جهاز مستقل، للإشراف على مرفق القضاء وتسيير أعماله (مجلس قضاء أعلى).

وعلى الرغم من النصوص الدستورية الخاصة باستقلالية القضاء، إلا أن الواقع يشير إلى عكس ذلك في معظم الحالات التي شملها التقرير، فمعظم هذه الأنظمة توكل مهمة تعيين القضاة ورؤيس الجهاز المشرف على القضاء ورؤيس جهاز القضاء الشرعي وأعضاءه، والقضاة في المحاكم العسكرية، وقضاة محاكم أمن الدولة، وقضاة محاكم الانتخابات، والنائب العام؛ لرؤيس السلطة التنفيذية (الملك أو الرئيس)، كما تصدر قرارات ترقيتهم أو ندهبهم أو إحالتهم على التقاعد بمراسيم خاصة منه.

**السلطة التنفيذية  
تضعف استقلالية القضاء  
بالتحكم في تعيينهم  
وترقيتهم وانتدابهم أو  
إحالتهم على التقاعد**

**جهاز النيابة العامة في  
معظم الدول العربية اده  
مباشرة في يد المسؤول  
الاول ويستخدم لتعزيز  
نفوذ النخب الحاكمة  
وحمايتها من المساءلة  
وتسهيل الافلات من  
العقاب**

وكذلك هو الحال في المغرب، حيث يرأس الملك المجلس الأعلى للسلطة القضائية، ويعين نصف عدد أعضائه، وفي اليمن حيث يعين الرئيس رئيس مجلس القضاء الأعلى (رئيس المحكمة العليا) ورؤساء المحاكم وأعضاء النيابة العامة،<sup>٢٧</sup> وفي فلسطين حيث يعين الرئيس رئيس مجلس القضاء الأعلى والقضاة والنائب العام بمراسيم خاصة، كما تخوّل وزير العدل صلاحيات الإشراف الإداري على المحاكم وتحديد أماكنها، إضافة إلى دوره في اعتماد موازنة السلطة القضائية، وفي نقل القضاة وأعضاء النيابة العامة وطلب وقضهم عن العمل.

### المحاكم الاستثنائية اضعفت من دور القضاء النظامي

ومن مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية في مصر، إنشاء محاكم استثنائية لمحاكمة المدنيين، والمحاكمة أمام القضاء العسكري؛ مما يحرم المواطن من قاضيه الطبيعي، وتبعية التفتيش القضائي لوزير العدل، الذي هو جزء من السلطة التنفيذية، وندب بعض القضاة للعمل في السلطة التنفيذية، وسيطرة مكتب النائب العام (وهو تابع لوزير العدل) على ما تصدره النيابة العامة من قرارات في القضايا المهمة، مما يفتح الباب لدخول الاعتبارات السياسية في عملها.<sup>٢٨</sup> كما يستعمل النقل لمحكمة نائية، في سياق الحركة القضائية السنوية التي يتولى إعداد مشروعها سنوياً إدارة التفتيش القضائي التابعة لوزير العدل، كنوع من العقاب للقاضي.<sup>٢٩</sup>

وفي تونس هناك صلاحيات لوزير العدل تتعلق بنقل القضاة وترقيتهم وتأديبهم وإعفائهم؛ الأمر الذي يشكّل مدخلاً لتدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية، كما أن تركيبة المجلس الأعلى للقضاء الذي يتولى تسمية القضاة، تتكون من قضاة منتخبين وآخرين معينين، عملاً بأحكام الفصل ١٠٩ من الدستور، ويمثّل الأعضاء المعينون ٢/٤ تركيبة المجلس؛ مما يطرح إشكالات حول استقلالية المجلس، كذلك تخضع النيابة العامة لسلطة الرئيس ووزير العدل.<sup>٣٠</sup>

إن واقع القضاء في معظم الأقطار العربية التي يغطيها التقرير، يشير إلى تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية، بدءاً من تعيين القضاة وعزلهم، مروراً بالتدخل في الجهاز المشرف على القضاء، وفي موازنات القضاء، وإنشاء المحاكم الاستثنائية، وتبعية الجوانب الإدارية المتعلقة بالقضاء للسلطة التنفيذية، ممثلة بوزير العدل، كالتفتيش القضائي، وندب القضاة ونقلهم وترقيتهم وتأديبهم، وانتهاءً بعدم احترام قرارات المحاكم، وممارسة الضغوط على القضاة من قبل بعض مراكز النفوذ في السلطة التنفيذية؛ للتأثير عليهم عند البت في القضايا المرفوعة أمامهم، لإغلاق هذه الملفات، أو للبت فيها لصالح طرف معين، وينطبق ذلك أيضاً على جهاز النيابة العامة في معظم الأقطار التي يغطيها التقرير، حيث يُستخدم في تعزيز نفوذ النخب المسيطرة على الحكم، وحمايتها من المساءلة القانونية، وإتاحة الفرص للإفلات من العقاب.

٢٧ عبد الباقي شمسان، الفساد السياسي في اليمن، مصدر سابق.

٢٨ يسري عزبواوي، الفساد السياسي، الفساد السياسي في العالم العربي: دراسة الحالة المصرية، ٢٠١٤، ص ١٧-١٨.

٢٩ حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص ٢٨.

٣٠ حمزة بسبود، مصدر سابق.

## إحكام السيطرة على نتائج الانتخابات العامة:

تشكل الانتخابات الأداة الأساسية لتداول السلطة في النظم الديمقراطية، وهي الآلية التي يتم من خلالها التعبير عن إرادة الأمة في اختيار حكامها، وأداة الشعوب في مساءلتهم ومحاسبتهم، ونظرًا لكل ذلك تحرص كل النظم السياسية- بما فيها المستبدة- على الظهور بمظهر الملتزم بإجراء الانتخابات وبدوريّتها. وحتى تؤدي الانتخابات أهدافها؛ ينبغي أن تتسم بالنزاهة والشفافية والعدالة، وإلا فإنها تصبح أداة لتزييف إرادة الناخبين، وبقاء النظم التسلطية بوسائل تبدو ديمقراطية. ومن خلال مجموعة من المؤشرات، يمكن فحص كيف شكلت الانتخابات أداة لإحكام قبضة الطبقة الحاكمة على السلطة في معظم الأقطار العربية، ومنها الأقطار التي يشير إليها التقرير، ومن هذه المؤشرات: الضمانات التي يوفرها النظام الانتخابي لتمثيل مختلف مكونات المجتمع، وجود جهة محايدة ومستقلة للإشراف على الانتخابات، مدى الالتزام بإجراء الانتخابات بشكل دوري، وجود مُد مُحددة لإشغال الرئيس منصبه، إجراء الانتخابات على أسس من التعددية الحزبية، وجود تشريع ينظم تمويل الحملات الانتخابية والرقابة عليها.

ويشير واقع الانتخابات العامة، في معظم الأقطار العربية التي شملها التقرير، إلى أن إجراء انتخابات عامة ونزيهة وشفافة وعادلة كان أمرًا نادر الحدوث، فلم يتم احترام إجراء الانتخابات بشكل دوريّ، وغالبًا ما تم التحكم بشكل النظام الانتخابي (تكريس نظام الانتخاب الفردي) الذي قلّص من دور الأحزاب السياسية، وكانت الدولة تشرف عبر مراكزها المباشرة على العملية الانتخابية، على الرغم من وجود لجان انتخابات في بعضها، كما هو الحال في مصر واليمن؛ ففي مصر غالبًا ما شكلت الانتخابات مظهرًا واضحًا للفساد السياسي، من خلال عمليات التزوير والعنف والبلطجة والرشوة، وكان الإشراف على العملية الانتخابية لوزارة الداخلية.<sup>(٢١)</sup> وتولّى رئيس الجمهورية مهمة تعيين أعضاء اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، كما تم توظيف القوات المسلحة وأجهزة الأمن وإمكانيات الدولة ومواردها ومؤسساتها، لصالح الحزب الحاكم في الانتخابات.<sup>٢٢</sup>

**النخب الحاكمة صممت**

**الانظمة الانتخابية**

**لتمنحها القدرة على**

**التحكم المسبق في نتائج**

**الانتخابات وشكل البرلمان**

٢١ إيهاب سلام «الإشراف القضائي والرقابة على الانتخابات»، في (انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٥) تحرير عمرو هاشم ربيع، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٥.

٢٢ التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن الصادر عام ٢٠٠٩ عن المرصد اليمني لحقوق الإنسان، ص ٤٨.



إن النماذج السلبية للانتخابات في معظم الأقطار العربية المعنية، خاصة في ظل الأنظمة السابقة، شكّلت مظاهر واضحة للفساد السياسي، خاصة تزوير الانتخابات، واستعمال الأموال والممتلكات العامة، والتدخل غير المبرر للأجهزة الأمنية في العملية الانتخابية. وعلى الرغم من التحولات التي شهدتها العديد من الأقطار العربية، والتوجه إلى اعتماد أنظمة انتخابية جديدة، وتعزيز الضمانات الخاصة بنزاهة الانتخابات؛ إلا أن العديد من المظاهر السابقة ما زالت موجودة، كعدم إجراء الانتخابات بصورة دورية، وبروز ظواهر كالرشوة، وضعف الإطار القانوني المتعلق بتمويل الحملات الانتخابية، وغياب الرقابة الميدانية عليها، وضعف الضمانات الخاصة باستقلالية الجهة التي تتولى الإشراف على العملية الانتخابية، إذ يتم تعيين أعضائها من قبل السلطة التنفيذية، أو تعرضها للضغوط من ذوي النفوذ السياسي، أو ضعف الصلاحيات الممنوحة لها في الإشراف على العملية الانتخابية، وهو ما يفرغ العمليات الانتخابية من مقاصدها، لتصبح آلية تُعيد إنتاج السلطة وتمنحها الشرعية، ومن ثم فقدان ثقة الجماهير بالأحزاب والديمقراطية والعملية الانتخابية، وعزوفهم عن المشاركة السياسية؛ الأمر الذي أبقى الطبقة الحاكمة مسيطرة على النظام لسنوات طويلة.

وكذلك الحال في المغرب، فالفساد الانتخابي كان ظاهرة ملازمة لكل المراحل الانتخابية، وتتمثل أهم مظاهره في الرشوة، واستعمال الأموال والممتلكات العامة، والتدخل غير المبرر للسلطة في الانتخابات،<sup>٣٣</sup> وعدم احترام مقتضيات القانونية الجاري العمل بها، ومنها مقتضيات الدستور المتعلقة بنزاهة الاقتراع ودورياته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من الفصل الثاني من دستور ٢٠١١، ويشكل اعتماد اللوائح الانتخابية في لبنان أهم مساوئ النظام الانتخابي، إذ إن الزعيم في دائرته، يشكل لائحة برئاسته مكونة من مرشحين يضمن ولاهم المطلق له، ويعلن في الحملات الانتخابية أنه يتبنّاهم، ويكون المرشح المقبول في لائحة الزعيم محظوظاً ومتأكدًا من فوزه، في حال فوز زعيمه. وعلى الرغم من حيادية لجنة الانتخابات في فلسطين ونجاحها في إدارة أكثر من عملية انتخابية نزيهة، إلا أن الضمانات الخاصة باستقلالية اللجنة وحصانتها من الضغوط غير كافية؛ كون الرئيس يمتلك سلطة تعيين أعضاء اللجنة، كما يستطيع إعادة تشكيل اللجنة باستبدال أي من أعضائها في أي وقت يشاء، ويملك إضافة لذلك صلاحية تعيين قضاة محكمة الانتخابات بمرسوم، بعد تسبيبهم من مجلس القضاء الأعلى.<sup>٣٤</sup>

وعلى الرغم من أن فلسطين أجرت انتخابات حرة ونزيهة وشفافة، إلا أن الفشل تمركز في فشل تداول السلطة لأسباب عديدة، كان أبرزها تسييس الوظيفة العامة المدنية والأمنية.

٣٤ أحمد أبو دية، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية، الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١٣.

٣٣ تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ٢٠١٠-٢٠١١، ص ١٨.

## إدارة الممتلكات والأموال العامة لصالح النظام السياسي الحاكم وأعدائه

إن إدارة المال العام تتطلب آليات وإجراءات معتمدة وشفافة وخاضعة للرقابة، وغياب ذلك يؤدي إلى إهداره، وتفشّي الفساد في إدارته ونهبه من شريحة متحركة، كما جرى في العديد من الأقطار العربية العديد من المؤشرات في هذا المجال، توضح كيف عزز النظام من سطوته واستبداده، من خلال الاستحواذ على الحصة الكبرى من الموارد العامة، حيث تمكّن من التحكم في جوانب، أهمها: آليات محددة لتقديم الموازنة العامة للبرلمان وإقرارها من قبله وضمان عدم وجود رقابة ومساءلة للحكومة على عمليات الصرف من الموازنة العامة، آليات للرقابة العامة على الصناديق الاستثمارية الخاصة بالدولة، التحكم في سياسات خصخصة القطاعات والخدمات، وجود آليات تخصيص وبيع أراضي الدولة، منح الامتيازات لاستغلال الموارد العامة وإدارتها، والتحكم في نتائج عطاءات للمشتريات والأشغال العامة، وتوسيع شريحة الموالين للنظام الحاكم.

يتبين من فحص المؤشرات السابقة من واقع إدارة المال العام، في الأقطار العربية التي شملها التقرير، أن النصوص القانونية في معظم هذه الأقطار تؤكد على عرض مشروع قانون الموازنة العامة للدولة على البرلمان قبل بدء السنة المالية الجديد، وتشترط إقرارها منه وموافقته عليها، وكذلك الحال فيما يتعلق بالحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، كما هو الحال في مصر، وفقاً للمواد ١٢٤-١٢٦ من الدستور، والمغرب وفقاً للفصل ٧٦ من الدستور، واليمن وفقاً للمادة ٨٨ والمادة ٩١ من الدستور، وتونس وفقاً للقانون الأساسي للميزانية رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٧، وفلسطين وفقاً للمادة ٢١ والمادة ٦٦ من قانون تنظيم الموازنة العامة.

إلا أن هناك الكثير من الثغرات فيما يتعلق بإقرار الموازنات والرقابة على إنفاق المال العام، ووجود العديد من الصناديق السيادية غير الخاضعة لرقابة البرلمانات في معظم هذه الأقطار؛ مما جعل العملية شكلية في معظم الأحيان، وشكّل مدخلاً لنهب الأموال العامة والتصرف بها، فقد أشارت بعض التقديرات إلى أن الموازنة العامة في مصر تتضمن ٢٠٪ من الإيرادات فقط التي تمثل الضرائب وعوائد قناة السويس والبتروول والهياثات

**التصرف في ادارة الاموال  
والممتلكات العامة  
باعتبارها ملك للحاكم أو  
الحكومة وليس للدولة**

**عدم وجود رقابة برلمانية  
فاعلة على انفاق المال العام  
شكل مدخلا لنهبها**

الاستثمارية، أما ٨٠٪ من الإيرادات فتذهب إلى الصناديق الخاصة، كما أن عددًا كبيرًا من الجهات تظهر موازنتها كرقم واحد، مثل رئاسة الجمهورية ومجلسي الشعب والشورى والقوات المسلحة والجهات القضائية، كما يوجد العديد من الصناديق التي تتكون من الموارد والرسوم المالية تتبع عدة جهات، ولا تتضمنها الموازنة العامة للدولة، يصعب حصر عددها.<sup>٣٥</sup>

وفي تونس لا تعرض مصاريف الصناديق السيادية لرقابة البرلمان والهيئات الرقابية، وفي اليمن تمثل الاعتمادات المالية التي تقدم كرقم واحد ثلث الميزانية، يتم الصرف منها من قبل السلطات العليا للدولة وتحديداً رئيس الجمهورية،<sup>٣٦</sup> وفي فلسطين يبرز عدم الالتزام بالنصوص القانونية المتعلقة بتقديم الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية وإقرارها في مواعيدها القانونية، ومرت بعض السنوات دون أن تقدم الحكومة مشروع قانون الموازنة، ولم يتم الالتزام بتقديم الحساب الختامي لمعظم السنوات المالية إلى المجلس لإقرارها وفقاً للأصول؛ الأمر الذي أفقد المجلس أداة أساسية للمحاسبة.

أما فيما يتعلق بمنح الامتياز لاستغلال الموارد وإدارة المرافق العامة والمزايدات والمناقصات والتصرف بأراضي الدولة، ورغم أن الأصل فيها أن تكون عامة يتاح للجميع التقدم لها، احتراماً لمبدأ التنافسية العادلة، إلا أن هذا المبدأ كان ينتهك كثيراً، فهناك غياب للشفافية في التعامل مع هذه القضايا، حيث يجري منحها في معظم الأحيان كمكافئة للموالين للنظام خاصة، من رجال الأعمال والمنتفذين، كما هو الحال في مصر واليمن والمغرب وتونس وفلسطين.

ففي تونس أشارت لجنة تقصي الحقائق حول الفساد والرشوة إلى استشراء المحسوبية والفساد في منح الامتيازات في ظل النظام السابق، وبرز ذلك على سبيل المثال في الامتيازات الخاصة بديوان البحرية

### استخدام او تخصيص اراضي الدولة او بيعها لصالح شركاء او وكلاء النظام او توزيعها على الموالين للنظام

٣٥ عبد الفتاح الجبالي، الموازنة العامة مفاهيم أساسية، مرجع سابق.

٣٦ عبد الباقي شمسان، الفساد السياسي في اليمن، مصدر سابق.

التجارية والموائىء، حيث تم إسناد الامتياز بصورة مباشرة دون منافسة.

وفي المغرب، وبالرغم من إجراء مراجعة للمنظومة القانونية المتعلقة بإدارة الممتلكات العامة بهدف فرض مزيد من الشفافية في هذا المجال، إلا أن الإجراءات المتخذة لمحاربة الفساد في هذا المجال تبقى محدودة، حيث ما يزال اقتصاد الربيع في نمو مضطرد، ويمس مجالات اقتصادية حيوية (الصيد البحري، مقالع الرمال والأحجار والرخام، أذون النقل...)، كما أن التوصيات التي تضمنتها تقارير العديد من لجان تقصي الحقائق التي شكلها البرلمان في بعض قضايا الفساد المالي ببعض المؤسسات العمومية لم تنفذ، ولم يتم تفعيل الإجراءات القضائية، بحق المتورطين في اختلاس الأموال العامة، وما زال الإفلات من العقاب قائماً. وقد شهد البرلمان تبادلاً للاتهامات بين رئيس الحكومة وبعض القوى البرلمانية في مجلسي النواب والمستشارين، وقد انصبّت هذه الاتهامات على الفساد وتهريب الأموال خارج المغرب، والعمل على حماية المفسدين.<sup>٢٧</sup>

وفي مصر توسعت الحكومات في التصرف بأراضي الدولة التي بيعت مساحات شاسعة منها بأثمان قليلة، وبالأمر المباشر بالمخالفة للقانون.<sup>٢٨</sup> وفي اليمن تعد قضايا الاستيلاء على أراضي الدولة من أهم

قضايا الفساد؛ فالكثير من هذه الأراضي صُرفت بتوجيهات من رئيس الجمهورية تحت مسوغات مثل تشجيع الاستثمار، وهو ما شمل أيضاً الأراضي الوقفية التي تم الاستيلاء على مساحات واسعة منها.<sup>٢٩</sup> وفي تونس وفي عهد الرئيس السابق، شكّل التصرف بأراضي الدولة مجالاً واسعاً للفساد من خلال تغيير صبغة أراضي الدولة لتتحول إلى الملك الخاص، حتى يتسنى للمقربين من الرئيس السابق الاستحواذ عليها بأثمان زهيدة، وفي فلسطين لم تخضع عمليات التخصيص لأراضي الدولة، خاصة في الفترة الأولى من قيام السلطة الوطنية لأسس قانونية واضحة أو آليات ومعايير محددة، حيث تم تخصيص أراضٍ لأفراد أو شركات خاصة، خلافاً للقانون أو من خلال التحايل عليه، ويمكن وصف ذلك بالممارسة التي منحت الأراضي للمتفذين<sup>٣٠</sup> من أعوان النظام أو أعضاء المجلس التشريعي؛ الأمر الذي صبّب عمليات المساءلة والمحاسبة.

إن إدارة الأموال والممتلكات العامة في معظم الأقطار التي شملها التقرير، يُظهر وجود سياسة واعية للنظام السياسي، لتوظيف استخدام الموارد لشراء ولاء مسؤولي مراكز اتخاذ القرار وتعزيز سلطة الحكم، من خلال تعزيز ثروة مسؤوليه وزيادة عددهم؛ الأمر الذي أضعف تطوير التشريعات أو على مستوى التطبيق، فهناك موارد لا تظهر في الموازنات العامة، أو تظهر موازاناتها كرقم واحد دون تفصيل

٢٧ أحمد مفيد، مصدر سابق، ص ١٦

٢٨ حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص ٢٥.

٢٩ أراضي الوقف المغتصبة، الصادر عن وزارة الأوقاف والإرشاد؛ مشروع حصر وتوثيق أراضي وممتلكات الدولة (٢٠٠٢ - ٢٠٠٦).

٤٠ إبراهيم أبو عنطاش، أراضي الدولة في المناطق الفلسطينية، الانتفاضة من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، ٢٠١٠، ص ٩-١٢.

وتتصرف بها السلطات التنفيذية دون رقابة برلمانية، ناهيك عن عدم تقديم الحسابات الختامية للسنوات المالية التي تمثل الإنفاق الفعلي إلى البرلمانات في معظم الأحيان، وهو ما يعني غياب الشفافية في التصرف بالمال العام، وشكلت عملية منح الامتيازات لاستغلال الموارد وإدارة المرافق العامة وتخصيص أراضي الدولة؛ أبرز المظاهر لنهب المال العام وهدره، وآلية للإثراء غير المشروع من قبل أعضاء الطبقة المسيطرة والموالين لها؛ الأمر الذي أثر سلباً على ثقة المواطنين بإجراءات وتدابير مكافحة الفساد وعدم المشاركة بالابلاغ أو المساءلة المجتمعية.

## الإصرار على تبعية مؤسسات أجهزة الرقابة العامة للسلطة التنفيذية يعزز حصانة المسؤولين من المحاسبة:

تمثل أجهزة الرقابة العامة ومكافحة الفساد أدوات مهمة للرقابة على المال العام وحسن سير الإدارات العامة ونوعية الخدمة المقدمة للجمهور، وهي كذلك أجهزة مساعدة للبرلمانات في كشف أماكن الخلل في هذه المجالات، فبناءً على تقاريرها تتم عملية المساءلة والمحاسبة من قبل هذه البرلمانات، وحتى تقوم هذه الأجهزة بدورها المحدد ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية والفعالية المكفولة دستورياً. ويبرز في هذا المجال العديد من المؤشرات التي تحدد مدى تمتع هذه الأجهزة بالمعايير السابقة الذكر، ومنها: دور السلطة التنفيذية في تعيين رؤساء أجهزة الرقابة العامة وعزلهم، مدى ارتباط رؤساء أجهزة الرقابة العامة بالحزب الحاكم، مدى فعالية هذه الأجهزة في الرقابة على من يشغلون المناصب العليا خاصة من أعضاء الحزب الحاكم، وجود هيئة لمكافحة الفساد، إصدار تقارير رقابية دورية من أجهزة الرقابة العامة تُرفع للجهات المعنية وتُشر للجمهور.

**تبعية أجهزة الرقابة  
ومسؤوليتها لسلطة الحاكم  
أفرغها من دورها في  
مكافحة الفساد**

وفي إطار فحص المؤشرات السابقة في الأقطار العربية المشمولة بالتقرير، يظهر بوضوح تبعية هذه الأجهزة لرأس السلطة التنفيذية (الرئيس أو الملك) الذي يتولى تعيين رؤسائها في معظم الأحيان منفرداً؛ مما يؤثر على استقلاليتها وفعاليتها، باعتبار أن السلطة التنفيذية سوف تكون هي المراقب والمراقب في ذات الوقت، أو تتبع في أفضل الأحوال لمجلس الوزراء، كما تستثنى العديد من الجهات من رقابتها، لاسيما الرئيس وما يتبعه من مؤسسات، وتخضع لقيود متعددة في الرقابة على بقية المؤسسات الأخرى، وبعضها انتقائي في عملياتها

الرقابية، ولا يُسمح بنشر تقاريرها للجمهور، ففي فلسطين يتم تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد من قبل الرئيس، وفي المغرب يتم تعيين كل من رئيس المجلس الأعلى للحسابات ورئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، من قبل الملك، وكذلك في مصر، حيث يتبع الجهاز المركزي للحسابات لرئيس الجمهورية.<sup>٤١</sup> ويتبع جهاز الكسب غير المشروع رئيس مجلس الوزراء بموجب القانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥، كما يشترط حصول هيئة الرقابة الإدارية على موافقة رئيس مجلس الوزراء عند إحالة أي موظف إلى التحقيق، كذلك يفتقر بعض أعضاء الأجهزة الرقابية إلى الحصانات الكافية للقيام بدورهم الرقابي.<sup>٤٢</sup>

وفي اليمن تم إنشاء الهيئة العليا لمكافحة الفساد، بموجب القانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦، ولكن اختيار أعضائها يتم من خلال ترشيح ٣٠ شخصاً من قبل مجلس الشورى ( المعين من قبل رئيس الجمهورية ) وإحالتهم إلى مجلس النواب ( الذي يتمتع فيه الحزب الحاكم وشركاؤه بالأغلبية المريحة ) لاختيار أحد عشر عضواً منهم، وترفض نيابة الأموال العامة قبول التحقيقات التي تجريها الهيئة العليا لمكافحة الفساد باعتبارها صاحبة الصلاحيات، وبموجب القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات اتهام ومحكمة شاغلي وظائف السلطة العليا في الدولة، فإن إحالة رئيس الوزراء أو نوابه إلى التحقيق أو المحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال ووظائفهم أو بسببها، يتم بناءً على قرار من رئيس الجمهورية، أو اقتراح خمسة أعضاء من مجلس النواب وموافقة ثلثي أعضائه، ومن ثم لا يوجد اختصاص للهيئة العليا لمكافحة الفساد بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا في جرائم الفساد، ويقتصر دورها على تقديم تقريرها السنوي هي والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب، دون نشره لإطلاع الجمهور.

٤١ لمزيد من التفاصيل انظر موقع الجهاز: <http://www.cao.gov.eg/>

٤٢ حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص ٢٥.

وفي المغرب وعلى الرغم من أهمية المبادرات الدستورية والتشريعية المتخذة، فإن الواقع يؤكد تواضع الدور الذي تقوم به أجهزة الرقابة العامة، وعدم قدرتها على ضمان حماية كافية للممتلكات والأموال العامة، كما لا يتم احترام قاعدة سنوية التقارير التي تقوم بإعدادها وإصدارها، ولا يتم تفعيل هذه التقارير بالشكل اللازم.

وفي تونس تعمل هيئات الرقابة العامة وفقا لإذن يصدر عن السلطة التنفيذية، ويبقى تفعيل توصياتها وتقاريرها رهناً بهذه السلطة، كما لا تستطيع هيئات الرقابة العامة إحالة الملفات مباشرة إلي النيابة العامة، وليس من مهامها الأساسية أيضاً الكشف عن حالات الفساد، بل التدقيق في الهياكل العمومية ورفع توصيات لتحسين التصرف فيها. كما أن تقارير هذه الهيئات لا يتم نشرها، إلا في إطار التقرير السنوي للهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية ولا ترفع تقاريرها للبرلمان، أما هيئة مكافحة الفساد التي استُحدثت بموجب المرسوم الإطاري عدد ١٢٠ المؤرخ في ١٤ نوفمبر ٢٠١١، فليس لها ميزانية مستقلة، كما أن تسمية رئيس الهيئة لم يتم من المجلس التأسيسي، ولم يصادق عليه، على غرار ما هو معمول به في بعض الدول، بما يوفر له الضمانات الضرورية لأداء مهامه على الوجه الأمثل.<sup>٤٢</sup>

إن هيئات أجهزة الرقابة العامة وأجهزتها في معظم الأقطار العربية التي تناولها التقرير تابعة للسلطة التنفيذية التي تتحكم في تعيين رؤسائها وأعضاء مجالسها، كما أن صلاحياتها لا تشمل المسؤولين التنفيذيين في الطبقة الحاكمة المسيطرة. وحتى لو جرت عملية التدقيق فإن تقاريرها تُرفع لرأس السلطة التنفيذية، ومن ثم لا يتم المس بأركان النظام والموازين له، ولا يتم الكشف عن التجاوزات للجمهور، كون تقارير هذه الأجهزة سرّية وغير منشورة.

## واقع الجيش والمؤسسة الأمنية:

تعتبر المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية الأداة الرئيسية للسلطة التنفيذية في استخدام القوة القهرية المشروعة؛ بهدف حفظ الأمن العام والنظام داخل الدولة، وهي محكومة بالقانون والعديد من القيود الأخرى في استخدام هذه القوة، وعليه فإن إساءة استخدام هذه الأداة يشكل انحرافاً عن الهدف الذي أوجدت من أجله، ويؤدي إلى المسّ بالحقوق والحريات العامة، وقمع الخصوم السياسيين، وقد تلجأ بعض النظم السياسية الاستبدادية إلى إنشاء أجهزة أمنية، خارج إطار المؤسسة الأمنية المتعارف عليها والمنظمة بالقانون، واستخدامها في قمع المعارضة وحماية النظام، وفي سبيل ذلك تُمنح الامتيازات والتدريب والموارد، على حساب المؤسسة الأمنية الرسمية.

إن المهام التي يؤديها قطاع الأمن في أي مجتمع ليست مقصورة على حمايته وضمان بقاءه على المدى القصير فحسب ولكنها تشمل أيضاً ضمان تنافسية وفاعلية مكوناته على المدى البعيد، ومن ثم فإن وجود هياكل وآليات أمنية غير مناسبة يؤدي إلى الاستبداد، وزعزعة الاستقرار واشتعال الصراعات العنيفة.<sup>٤٤</sup>

ومن أجل التعرف على موقع المؤسسة الأمنية في هيكل النظام السياسي في الدول العربية المشمولة بالتحقيق، وإلى أي مدى شكلت جزءاً من الحلقة المغلقة التي أدت إلى الاستبداد والفساد السياسي؛ يمكن فحص المؤشرات الآتية: طبيعة العلاقة بين مسؤولي الأمن ورئيس السلطة التنفيذية (الرئيس، الملك)، مدى تمتع مسؤولي الأمن بالحصانة من المساءلة عن نتائج أعمالهم، خضوع المؤسسة الأمنية للمستوى السياسي، خضوع قادة المؤسسة الأمنية لمساءلة البرلمان، خضوع موازنتها لرقابة البرلمان، وجود قوة ونفوذ لبعض الأجهزة (المخابرات، أمن الدولة، الأمن الوقائي،

الأمن للدفاع عن النظام حيث تركزت سياسة زيادة اعداد الاجهزة الامنية وانواعها وتوفير الامتيازات لمسؤوليها على حساب مؤسسة الشرطة المدنية وسيادة القانون والخبزينة العامة

"أما الأنظمة ذات الخلفية العسكرية فإنها تكون أكثر انفتاحاً على مختلف قوى المجتمع كونها تستند إلى المؤسسة العسكرية وهي بطبيعتها مؤسسة تغطي قطاعاً واسعاً من المجتمع وتتمتع بدرجة عالية من الديناميكية الداخلية التي تسمح بالارتقاء من رتبة إلى ما هو أعلى منها، ولكن صرامة العقيدة العسكرية لا تسمح إلا بديمقراطية محدودة كونها تعتمد على إطاعة الرؤوس لمن هو أعلى منه رتبة دون نقاش، ومن هنا ينطلق موقف الكثيرين في تكريس مبدأ ضرورة الفصل بين العسكر والحكم لأن الدمج بينهما يشكل خطراً على النهج الديمقراطي" بقلم د. بيب قحايوي، مفكر وسياسي أردني.

المؤسسة العسكرية سعت الى دولة داخل الدولة

٤٤ محمد قدرى سعيد و د. نهى بكر، إصلاحات قطاع الأمن في مصر، تقرير ورشة: الأمن والتنمية: دراسة حالة مصر، مبادرة الإصلاح العربي ٢-٣ مارس ٢٠٠٨،

يناير ٢٠١١، ص ١.



الرسمية، فمختلف أجهزة الأمن المصرية كانت أداة للنظام السابق، فقد كانت مباحث أمن الدولة التابعة لوزارة الداخلية، والتي تم الاستعاضة عنها بالأمن الوطني بعد الثورة، مكلفة ليس بمكافحة الإرهاب فحسب، بل بمراقبة المعارضة وقمعها، ومختلف الفاعلين، كما تورطت الأجهزة الأمنية فيما عرف بـ "مسلسل التوريث" وأزمة الشرعية<sup>٤٥</sup>

من جهة أخرى لا تخضع موازنات المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية ونفقاتها، في معظم الحالات التي تم دراستها لرقابة فعلية من قبل البرلمان وأجهزة الرقابة الأخرى، وكذلك الحال فيما يتعلق بعمود الشراء الخاصة بها، أو الصفقات التي تبرمها. كما مُنحت بعض هذه الأجهزة حرية التصرف في بعض القطاعات الاقتصادية المهمة كإمتهان لها، وتم تعيين قادتها بعد خروجهم من الخدمة في المناصب العليا الحساسة، وفي مختلف القطاعات المدنية في إطار الولاء للنظام الحاكم، كما هو الحال في مصر، حيث لم تخضع موازنة المؤسسة العسكرية للرقابة البرلمانية، وانفردت هذه المؤسسة في إدارة موازنتها، خاصة ما يتعلق بالعطاءات والمشتريات، وإبرام العقود والاتفاقيات مع القطاع الخاص والشركات الاستثمارية، وكذلك سيطرتها على جزء مهم من القطاع العام المدني، في إطار عملية الخصخصة.<sup>٤٦</sup>

القوات الخاصة، الحرس الخاص... إلخ) على حساب الشرطة المدنية، وجود ضوابط على انتقال مسؤولي الأجهزة الأمنية مباشرة للسلطة المدنية أو القطاع العام الاقتصادي أو القطاع الخاص، تدخل الأجهزة الأمنية في العملية الانتخابية، إجراءات تعيين قادة المؤسسة الأمنية، تحديد مدد محددة لبقاء قيادة المؤسسة الأمنية في مواقعهم.

ويشير واقع المؤسسة العسكرية والأمنية في الأقطار العربية التي يغطيها التقرير إلى أن رأس السلطة التنفيذية (الرئيس، الملك) تولى المسؤولية مباشرة عن هذه الأجهزة باعتباره القائد الأعلى لها، كما تولى تعيين قادتها الذين أصبحوا يتبعون له مباشرة ويخضعون لأوامره، وهو ما ينطبق على جميع الحالات الدراسية (اليمن ومصر والمغرب وتونس وفلسطين ولبنان)، وتم استخدام هذه الأجهزة في معظم الحالات لقمع الخصوم السياسيين وملاحقة المعارضة، وقمع الحقوق والحريات العامة، وحماية رأس النظام ورموزه، وذلك في مقابل تمتع قادة هذه الأجهزة بامتيازات ومخصصات معينة، واعتبارهم شركاء النظام في السيطرة على الدولة ومواردها، وفي الغالب أيضا ما تم إنشاء أجهزة أمنية خاصة، ومنحها كل الموارد والتجهيزات والتدريب اللازم، على حساب المؤسسة الشرطةية

٤٥: هاروق جويده، جريدة الأهرام، ٣٠-١١-٢٠١١.

El fegeiry, Moataz, 2012. "Crunch Time for Egypt's Civil-Military Relations". European think tank for global action No134  
[http://www.fride.org/download/PB\\_134\\_Crunch\\_Time\\_For\\_Egypt's\\_Civil\\_Military\\_Relations.pdf](http://www.fride.org/download/PB_134_Crunch_Time_For_Egypt's_Civil_Military_Relations.pdf)  
 Marshall, Shana and Joshua Stacher. 2012. "Egypt's Generals and Transnational Capital". Middle East Research and Information Project 262: 12-18 <http://www.merip.org/mer/mer262/egypts-generals-transnational-capital>

وفي اليمن، ومن أجل حماية النظام؛ تم إنشاء الحرس الجمهوري وتميته وتسليحه بمعدات متطورة، مما جعله القوة الضاربة الأولى والكبرى، علاوة عن تقسيمه كقطاعات غير مؤسسية تتبع رئيس الجمهورية، وتُعين قياداته من أشخاص مواليين للرئيس، ويتلقون أوامرهم منه مباشرة وليس من وزارة الدفاع، وكذا الحال في قوات الأمن المركزي والاستخبارات، ومن أبرز هذه القيادات التي تم تعيينها على أسس عائلية وقبلية والولاء الشخصي لرئيس الجمهورية "أحمد علي عبدالله صالح" "ابن الرئيس"، وهو قائد الحرس الجمهوري والقوات الخاصة، وخالد علي عبدالله صالح "ابن الرئيس" قائداً للقوات الجبلية المدرعة، ويحيى محمد عبدالله صالح "ابن أخ الرئيس" رئيس أركان الأمن المركزي، وطارق محمد عبدالله صالح "ابن أخ الرئيس" قائداً للحرس الخاص، وعمار محمد عبدالله صالح الأحمر "ابن أخ الرئيس" مسؤول جهاز الأمن القومي. ومحمد صالح عبدالله الأحمر "أخ غير شقيق للرئيس" قائداً للقوات الجوية.<sup>٤٨</sup>

كما أن ميزانية القوات المسلحة والأمن تُقدّم كرقم موحد في الميزانية العامة للدولة، ولا تخضع للرقابة البرلمانية على الرغم من أنها تصل وفقاً لبعض التقديرات إلى ٤٠٪ من الموازنة العامة.<sup>٤٩</sup> وأدى ذلك

كما كان للأجهزة الأمنية وكوادرها القول الفصل في بعض القضايا الاقتصادية والمالية الحساسة، إذ كانت تنظر في طلبات المستثمرين في القطاع السياحي على سبيل المثال ولا سيما في سيناء، وذلك من خلال المركز الوطني لتخطيط استخدام أراضي الدولة، الذي كان يترأسه لواء في الأمن، كما أن العديد من مديري مكاتب الوزراء وكبار الموظفين والكثير من رؤساء شركات القطاع العام وكوادرها هم أيضاً عسكريون سابقون، ومهندسون عسكريون، وهم موجودون بصفة خاصة في قطاعات الاتصالات والنقل والإعلام والطاقة. ويعمل بعضهم في مؤسسات أخرى، كالجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

وهناك بعض العسكريين وضباط الشرطة في هيئات السلطة المحلية، علاوة على تمثيلهم بمستويات مرتفعة في صفوف المحافظين، فالعديد منهم يصبحون رؤساء للمجالس المحلية، وهم حاضرون بأعداد كبيرة أيضاً في الاتحادات الرياضية، وثمة ضباط سابقون في الشرطة والجيش يشغلون وظيفة ثانية في القطاع الإداري، أو إدارة الأمن في بعض الشركات الخاصة التي تعمل أحياناً مع الأجهزة الأمنية.<sup>٤٧</sup> ولعبت الأجهزة الأمنية كذلك دوراً مهماً في اختيار مرشحي الحزب الحاكم للانتخابات.

٤٧ توفيق أكليمندوس، مرجع سابق، ص ٥.

٤٨ المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مصدر سابق.

٤٩ المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠١١. الجيش والثورة الشعبية في اليمن <http://www.dohainstitute.org/file/pdfViewer/277c99c6-fb0f-4a33-9104-4d0bbb2425de.pdf>

ولم يقم المجلس التشريعي، أو ديوان الرقابة المالية والإدارية أو وزارة المالية، بإعداد تقارير تفصيلية منشورة في هذا الشأن، خاصة وأن ما يقارب ثلث نفقات الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية تذهب للقطاع الأمني ووزارة الداخلية.

وقد تولى الرئيس تعيين رؤساء وقادة الأجهزة الأمنية، ووفقاً للقانون فإن مدة التعيين ثلاث سنوات قابلة للتجديد سنة واحدة، إلا أن الكثير من قادة المؤسسة الأمنية استمروا في مناصبهم لسنوات طويلة.<sup>٥٢</sup>

أصبحت الأجهزة الأمنية في الكثير من نظم الحكم العربية أداة بيد الطبقة المسيطرة لفرض سيطرتها، وتوفير الحماية لها وقمع معارضتها، من خلال تبعيتها المباشرة لرأس السلطة التنفيذية (الرئيس، الملك) باعتباره القائد الأعلى لها، كما ينص على ذلك معظم دساتير الدول العربية حيث يقضي بأن الملك أو الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة<sup>٥٣</sup>، وهو رئيس المجلس الأعلى للأمن، كما لجأ الكثير من هذه الأنظمة إلى تشكيل أجهزة أمنية خاصة لحماية النظام، كالحرس الجمهوري وأمن الدولة والأمن الوقائي... إلخ. ولعبت الأجهزة الأمنية في معظم الدول المعنية دوراً مهماً في الحياة المدنية

إلى بروز ظاهرة الجنود الوهميين (أسماء دون انتساب فعلي)، حيث يقوم قادة الأجهزة والألوية بإضافة أسماء أفراد من قبائلهم غير منتسبين بشكل فعلي، أو ليسوا على رأس عملهم في المؤسسة العسكرية، من ثم تسلّم رواتبهم ومخصصاتهم الغذائية.<sup>٥٤</sup>

ومن خلال المزوجة بين المؤسسات القبلية والعسكرية، هيمن قادة القبائل ضمن هذه المنظومة على الصف الأول في قيادة القوات المسلحة والأمن، وسعيًا معاً للسيطرة على اقتصاد اليمن، من خلال الاستحواذ على عقود المناقصات والمقاولات والصفقات الحكومية، والوكالات التجارية والخدمية، وعلى معظم المنشآت التجارية والاستثمارية (رأسمالية قبلية)، إضافة إلى السيطرة على مساحات شاسعة من الأراضي، بحجة الاستفادة منها للاستخدام العسكري، ثم يتم المتاجرة بهذه الأراضي لحساب قادة وضباط في الجيش.<sup>٥٥</sup>

وفي فلسطين لا توجد ميزانيات رسمية معلنة، أو معتمدة وفق الأصول، للمؤسسة الأمنية كما ينص على ذلك قانون الموازنة العامة، أو النظام المالي الرسمي المعتمد في وزارة المالية، وإن كانت تظهر موازاناتها على شكل رقم في الموازنات العامة، دون تفاصيل تحدد طبيعة الإيرادات والنفقات وأنواعها وحجمها، كما أن عدد العاملين الحقيقي في هذه الأجهزة غير واضح.

٥٠ سلازيري، بيتر. ٢٠١١. «اقتصاد اليمن: النفط والواردات والخبث». تشاتام هاوس [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/1011pp\\_yemeneconomy\\_arabic.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/1011pp_yemeneconomy_arabic.pdf)

٥١ Achy, Lahcen. 2011. "Economic roots of social unrest in yemen". Carnegie Endowment for International Peace <http://carnegie-mec.org/2011/03/10/economic-roots-of-social-unrest-in-yemen/axs2>

٥٢ سعيد زيد، فعالية ومناخ نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١٢، ص ٨.

٥٣ الفصل ٥٢ من دستور ٢٠١١

والاقتصادية وفي العملية الانتخابية، وكان دورها حاسماً في هذه المجالات، دون أن تخضع لرقابة أو مساءلة من قبل البرلمانات، أو أجهزة الرقابة العامة، وشكلت شريكاً للطبقة المسيطرة، وحصلت على العديد من الامتيازات في مقابل حمايتها لها. وغالباً ما كان مسؤولوها محصنين من المساءلة والمحاسبة، حيث معظمها لا يخضع لمساءلة المستوى السياسي أو القضاء النظامي، وقد تم تخصيص موازنات للصرف على أجهزة في خدمة النظام، تصل أحياناً إلى ٣٠٪ من النفقات العامة، على حساب مخصصات التعليم والصحة وبرامج الحماية الاجتماعية.

## تقييد حرية تشكل الأحزاب السياسية:

تشكل التعددية السياسية أحد أهم أركان النظام الديمقراطي، فكما كانت المعارضة فعالة تعززت فعالية النظام السياسي، وزادت المشاركة السياسية، وحال ذلك دون التحول إلى الاستبداد والفساد السياسي؛ نتيجة الرقابة المتبادلة بين الأحزاب سعياً منها لنيل تأييد الناخبين. وعليه فإن النظم الاستبدادية تلجأ إلى فرض القيود على تشكيل الأحزاب السياسية وعملها، ويتعزز فيها نظام الحزب الحاكم المسيطر، وتغيب عنها المعارضة الفعالة، وتصبح الأحزاب الأخرى - إن وجدت - ملاحقة، أو شكلية، أو خاضعة، أو يتم احتواؤها من قبل حزب الحاكم، بحيث تصبح جزءاً من تركيبة الفساد السياسي السائد.

### السياسة حكر لاهل السياسة

وفي الأقطار العربية التي يغطيها التقرير، يوجد العديد من النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالتنظيم الحزبي تنص على الحق في إنشاء الأحزاب، والانخراط في العمل الحزبي، إلا أن هذه النصوص تضمنت الكثير من القيود والشروط التي يتنافى الكثير منها مع مبدأ المساواة في الحقوق وحرية الرأي، ومبدأ التعددية السياسية والفكرية، من قبيل عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع مبادئ الشريعة الإسلامية، والحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام، وحظر قيام أي حزب على أساس طبقي أو طائفي.

ففي مصر يفرض القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ شروطاً على تشكيل الأحزاب السياسية، تتعلق بالحفاظ على النظام الاشتراكي الديمقراطي

والمكاسب الاشتراكية، وفي اليمن يشترط قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (٦٦) لسنة ١٩٩١ الحفاظ على النظام الجمهوري وأهداف ومبادئ ثورتي سبتمبر وأكتوبر ودستور الجمهورية، والانتماء القومي العربي والإسلامي للمجتمع اليمني، وهي في معظمها شروط فضفاضة، استُغلت في منع تشكيل المعارضة للأحزاب السياسية، فتقدير مدى الالتزام بهذه الشروط مُنح للجنة التي معظم أعضائها من السلطة التنفيذية التي يسيطر عليها الحزب الحاكم، كما هو الحال في مصر، حيث للجنة شؤون الأحزاب سلطة كبيرة في ترخيص الأحزاب وحلّها، ولذا جاء تأسيس العديد من الأحزاب المصرية القائمة حالياً بأحكام قضائية بعد رفض ترخيصها من هذه اللجنة، وكذلك الحال في اليمن، حيث يوجد لجنة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية.

كان النظام الحزبي في مصر يقوم على وجود حزب كبير يحتكر السلطة والأغلبية البرلمانية (الحزب الوطني)، وإلى جواره أحزاب سياسية صغيرة.<sup>٥٤</sup> كما كان رئيس الدولة هو رئيس الحزب الحاكم، وعادة ما كان يحدث التداخل بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة، وتوظف الأخيرة لحساب الحزب، وبخاصة خلال الاستحقاقات الانتخابية.

ومن جهة أخرى، فإن الكثير من الأحزاب القائمة في الدول التي تم تناولها تعاني من غياب الديمقراطية الداخلية، حيث لا تعقد مؤتمراتها في وقتها، ولا يتم التداول على مراكز القيادة اعتماداً على الكفاءة والاستحقاق، وإنما بناءً على أساس تحقيق المصالح الذاتية، وتمثيل بعض الفئات مثل الشباب والنساء في هذه الأحزاب ضعيف، كما تعاني من غياب الشفافية والنزاهة في معايير الترشيح وفي منح التزكيات، ومن غياب الشفافية في صرف مالية الحزب، كما هو الحال في المغرب.<sup>٥٥</sup> فمن أصل ٢٥ حزباً المرخص لها بصفة قانونية في المغرب، فإن ٢١ حزباً فقط هي التي قدمت حساباتها للمجلس الأعلى للحسابات في عام ٢٠١١، وبلغ عدد الأحزاب التي أدلت بحساباتها السنوية في الأجل القانوني ٨ أحزاب فقط. ويشير المجلس الأعلى للحسابات بأن ١٤ حزباً فقط أدلت بحسابات مشهود بصحتها من طرف خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين.<sup>٥٦</sup>

٥٤ M. Cherif Bassiouni, Corruption Cases against officials of the Mubarak Regime, Depanl University College of

٥٥ الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، مكافحة الفساد السياسي والانتخابي بالمغرب، تشخيص وتقييم ومقترحات، ٢٢ شتنبر ٢٠١١.

٥٦ المجلس الأعلى للحسابات، خلاصة التقارير التي أعدها المجلس الأعلى للحسابات حول الأحزاب السياسية، أكتوبر ٢٠١٣. <http://www.courdescomptes.ma/fileadmin/uploads/Rapport/rapportpartispolitiquear.pdf>

**معظم الدول العربية  
سمحت بالعمل الحزبي  
في اطار شروط تقييدية  
افرغت الهدف من مضمونه**

إن معظم الأقطار العربية التي سمحت بالعمل الحزبي وضعت شروطاً لتقييد إقامة الأحزاب السياسية؛ مما وضع العراقيل أمام بروز قوى سياسية معارضة قوية، كما عمل بعضها على تقييد عمل الأحزاب ولاحقت قياداتها أمنياً، أو عملت على احتوائها من خلال دمجها في الطبقة الحاكمة، لتصبح جزءاً من حلقة الفساد السياسي. أسهمت هذه الأنماط في إضعاف دور المعارضة الرقابي، وأضعف من مشاركة غالبية المواطنين في إدارة الشأن العام؛ الأمر الذي أتاح الفرصة للنخب الحاكمة لسيطرتها على فعالية الحكم وموارد وممتلكاتها لصالحها.

## تقييد دور المنظمات الأهلية وإضعافه:

**سياسة تحجيم ومحاصرة  
العمل الاهلي واحتواء  
قياداته وتخفيف موارد  
المالية اضعف المساءلة  
الاجتمعية**

تعدّ مؤسسات المجتمع المدني ضماناً مهمة للمجتمع الديمقراطي؛ فهي تساعد الدولة في أداء بعض مهامها، كما تلعب دوراً في الرقابة عليها. وترى بعض الاتجاهات الفكرية أن وجود مجتمع مدني قوي هو الضمان لإدارة أي صراعات بصورة سلمية في المجتمع.

وتحرص الكثير من النظم الاستبدادية على احتواء هذه المؤسسات، أو إنشاء مؤسسات تابعة للحزب الحاكم أو تحت وصايته، ومن ثم يمكن طرح العديد من المؤشرات حول مدى فعالية هذه المؤسسات، وعلى وجه التحديد المنظمات الأهلية، من قبيل مدى وجود قيود على تشكيل المنظمات الأهلية وعملها، إمكانية حصول المنظمات الأهلية على تمويل من المانحين، تشكيل الحزب الحاكم منظمات أهلية تابعة له، طبيعة العلاقة بين المنظمات الأهلية والسلطة التنفيذية، مدى نزاهة العمل في المنظمات الأهلية وشفافيته.

وفيما يتعلق بالدول العربية التي تمت دراستها، فإن معظمها سعى لاحتواء هذه المنظمات أو تقييد إنشائها، فقد اشترط معظمها الحصول على ترخيص من أجهزة السلطة التنفيذية، لاسيما وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية، التي مُنحت أيضاً حق حلّها، كما هو الحال في مصر، حيث يمنح القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، الجهة الإدارية حق حل الجمعيات،

خلال الإشراف على انتخابات مجالس إدارتها، كما تفرض السلطة المشرفة على تلك المنظمات إعادة التسجيل سنوياً (أي أن تصريح مزاولة النشاط مدته سنة واحدة)، ومع كل تجديد لمزاولة النشاط يتطلب دفع رسوم تجديد التصاريح ورسوم بطاقة العضوية<sup>٥٧</sup>.

وفي فلسطين، وعلى الرغم مما تضمنه القانون الأساسي وقانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية من نصوص، تكفل حق التجمع والتنظيم، وإقامة المنظمات الأهلية؛ إلا أنه وعلى أرض الواقع ما زالت هذه الحقوق تواجه بعض العراقيل، ويعود بعضها إلى سلوكيات وممارسات بعض كبار المسؤولين في السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، لاسيما بعد الصراع على السلطة الذي أدى إلى الانقسام الفلسطيني عام ٢٠٠٧، حيث تم تسويق الكثير من القيود على المنظمات الأهلية، حدت من ممارسة هذا الحق، خلافاً للقانون، فقد استخدم كل طرف من طرفي الصراع صلاحياته لتعزيز نفوذه، أو في تصفية الحسابات مع نشطاء الطرف الآخر، كما

الذي سبق وأن أعطاه القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩ للقضاء<sup>(٥٧)</sup> وغالباً ما كان ينظر إلى أنشطة هذه المنظمات وفعاليتها، على أنها تمثل مصدرًا من مصادر تهديد الأمن للنظام الحاكم، ولذا كانت تخضع لرقابة أمنية وإدارية خانقة تعيق المبادرة وحرية اتخاذ القرار داخلها<sup>٥٨</sup>. وتم أحياناً توظيف الجمعيات الأهلية سياسياً لدعم مرشح الحزب الحاكم<sup>٥٩</sup>.

وفي المغرب تعاني الجمعيات من عدة عراقيل تتعلق أساساً بإجراءات التأسيس، حيث لا تحترم السلطات المحلية المكلفة بتلقي طلبات تأسيس الجمعيات مقتضيات القانون، وتتسلف في فرض عدة شروط ووثائق غير منصوص عليها في القانون، وتتجاوز الأجل القانوني المحدد لتسليم وصل الإيداع بالتأسيس، إضافة إلى الإشكاليات المتعلقة بضعف التمويل العمومي، ومن إخضاعه للعديد من المعايير غير النزيهة، كالانتماء الحزبي، والولاء والتبعية، وتبادل المصالح<sup>٦٠</sup>. وفي اليمن تحتكر السلطة المشرفة حق منح الشرعية لهيئات المنظمات غير الحكومية، من

٥٧ أمين السيد عبد الوهاب، قانون الجمعيات الأهلية الأولويات والتحديات، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، سلسلة كراسات إستراتيجية، العدد ١٢١، السنة ١٢، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢.

٥٨ نبيل عبد الفتاح، المجتمع المدني المصري في عالم مضطرب: الإعاقات البنائية والأسئلة الاحتمالية للتمتية، في: مجموعة محررين، المنظمات الأهلية العربية والحكومية قضايا وإشكالات وحالات، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٤)، ص ١٣٤.

٥٩ المركز المصري لحقوق المرأة، تقرير المتابعة الميدانية للجان المرأة للانتخابات الرئاسية، ٧ سبتمبر ٢٠٠٥، <http://www.awfonline.net/oldSite/page/eg/2005/new1.htm>

٦٠ موقع لجنة الحوار حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة <http://www.hiwarmadani2013.ma/>

٦١ عبد الباقي شمسان، حرية تكوين الجمعيات في الجمهورية اليمنية (تمز: مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، ٢٠٠٨) ص ٦٦-٥٦، ٧١ المجلس الأعلى للحسابات، خلاصة التقارير التي أعدها المجلس الأعلى للحسابات حول الأحزاب السياسية، أكتوبر 2013، <http://www.courdescomptes.ma/fileadmin/uploads/Rapport/rapportpartipolitiquear.pdf>

تم حل عشرات الجمعيات في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتعرّض الكثير منها للمضايقة، وجرى كذلك الملاحقة والاعتقال لعدد من رؤساء الهيئات الإدارية لبعض الجمعيات وأعضائها، ومصادرة ممتلكاتها.<sup>٦٦</sup>

سعت السلطات التنفيذية، ممثلة بوزارة الداخلية، بتقييد تشكيل المنظمات الأهلية في معظم الحالات الدراسية، ونظرت لها نظرة سلبية؛ فهي متّهمة من قبل هذه السلطات بتشويه سمعة البلد، والارتهاق للممول الخارجي، لاسيّما تلك العاملة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان، والحكم الرشيد، ومكافحة الفساد، كما سعت الأحزاب الحاكمة في معظم الأحيان لتشكيل منظمات أهلية تابعة لها؛ لتعمل على تحسين صورتها أو استخدامها في مواجهة المنظمات الأهلية الأخرى، مما جعل هذه المنظمات عاجزة عن مواجهة الفساد، أو جزءاً من حلقة الفساد السياسي.

## الإعلام:

يشكل الإعلام أداة رقابية فعالة، ويوصف بأنه السلطة الرابعة؛ نظراً لأهميته في المجتمع. ولتجاوز الدول الاستبدادية هذا الدور، فإنها تلجأ إلى فرض السيطرة عليه بشكل يصبح فيه الإعلام الرسمي إعلماً للسلطة أو للحزب الحاكم، وتحظر إقامة وسائل إعلام أخرى خاصة أو حزبية، وتفرض رقابة مشددة عليها حتى لا تتناول أية قضايا قد تمس سيطرة الحزب الحاكم على مقدرات البلاد، كما تلجأ إلى احتواء الإعلاميين وتجنيدهم لخدمة النظام القائم، ومن ثم يصبح بعض الإعلاميين ووسائل الإعلام أداة للترويج للطبقة المسيطرة.

ويشير واقع الإعلام في معظم الأقطار العربية المشمولة بالتقرير إلى وجود أطر قانونية تكبل حقوق العمل الإعلامي وحرياته، وتحدد لهم خطوطاً حمراء لا ينبغي تجاوزها، وإلا تعرضوا للملاحقة والمحكمة والسجن، فقد عمل الإعلام المصري خلال المدّة الماضية، في ظل هذه البيئة القانونية التي صاغها النظام السابق، الذي قام بحبس العديد من الصحفيين في قضايا نشر، وحاصر بعضهم الآخر، وقام باستبعاد غالبية

**استخدام الاعلام الرسمي  
للترويج للنظام وسياساته  
ورموه اضعف من دورة  
الاستقصائي وعزز الرقابة  
الذاتية لدى ادارته**

٦٢ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الرابع عشر، ٢٠٠٨، التقرير السنوي الخامس عشر، ٢٠٠٩، التقرير السنوي السادس عشر، ٢٠١٠، انظر أيضاً، تقرير الهيئة حول واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام ٢٠٠٨، سلسلة تقارير خاصة رقم ٦٦، كانون أول ٢٠٠٨.



في المغرب يعاني من عدة عقبات، تتمثل أساساً في ملاحقة الصحفيين وفقاً للقانون الجنائي، والحكم على بعض الصحفيين بالعقوبات السالبة للحرية، وبغرامات مالية مرتفعة، وبالمنع من الكتابة، وبإغلاق الصحف... وفي احتكار الإعلام العمومي، ولاسيما القنوات التلفزيونية، من قبل النظام، وسيطرة آراء معينة في القنوات العمومية، وعدم احترام التعددية الموجودة في المجتمع، والتضييق على الصحافة المستقلة، وملاحقة بعض الأشخاص بتهمة إفشاء سر مهني، في الوقت الذي كشف فيه هؤلاء الأشخاص عن عمليات فساد، وهذا ما يطرح بحدة إشكالية الحق في الحصول على المعلومات، وحماية الشهود والمبلغين على مستوى الممارسة.

أما في اليمن، فإن قانون الصحافة والمطبوعات رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠ يفرض مجموعة من القيود على العمل الإعلامي،<sup>٦٥</sup> كما تنص المادة ١٢٦ من قانون العقوبات على « يعاقب بالإعدام كل من أذاع خبراً أو بيانات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة أو عمد إلى دعاية مثيرة وكان من شأن ذلك كله الإضرار بالاستعدادات الحربية للدفاع عن البلاد أو العمليات الحربية للقوات المسلحة أو إثارة الفرع بين الناس أو إضعاف الروح المعنوية للشعب».

المنتقدين لسياسات النظام، كما قام بفرض رقابة على المدونين والإنترنت بشكل عام، وأصبحت المؤسسات الإعلامية القومية تابعة للحزب الحاكم، وبدلاً من أن تلعب دوراً مهماً في كشف الفساد؛ كانت تُستخدم للتغطية على المفسدين من كوادر النظام السابق.<sup>٦٦</sup>

وفي فلسطين ومنذ الانقسام الداخلي الفلسطيني في منتصف عام ٢٠٠٧ جرى استخدام واضح للإعلام الفصائلي والإعلام الرسمي في الصراع الداخلي، وهو ما أدى إلى لعب دور سلبي للإعلام الممول من السلطة، والإعلام الفصائلي، في تعزيز الانقسام الداخلي والاستقطاب السياسي، على حساب دورها في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، فوسائل الإعلام الممولة من خزينة السلطة تشكل واجهة لرؤية الحكومة، وليس عاملاً مؤثراً فيها، كما لا تتضمن أي نقد لها، أو فحص لبرامجها، أو نشر لأية تفاصيل تتناول قضايا الفساد المثارة في المحاكم، باستثناء ما ينشر في إطار المناكفات السياسية والحزبية.<sup>٦٧</sup>

ونص الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، على أن « حرية الصحافة مضمونة، ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبيلية...»، وعلى الرغم من هذه النصوص الدستورية، فالإعلام

٦٦ http://www.sawasya.net/news\_Details.aspx?Kind=2&News\_ID=1137

٦٧ أحمد أبو دية وآخرون، نظام النزاهة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله ٢٠٠٩.

٦٥ عبد الباقي شمسان ( وآخرون ) الاستثمار في المستقبل: إستراتيجية تطوير القدرات المهنية والقانونية للإعلاميين العرب ( عمان: مركز حماية حرية الصحفيين،

٢٠٠٦ ) ص.ص. ٢٢٢ - ٢٢٤.

ومع ذلك يتمتع الإعلام في بعض الحالات بحريات كبيرة، كما هو الحال في لبنان، فالإعلام حرّ ويمكن لأي مواطن أن يمتلك وسيلة إعلامية، أو أن يبدي آراءه عبر وسيلة إعلامية موجودة، كما حددت الدولة عدد التلفزيونات والصحف السياسية فقط، بناء على اقتراح نقابة الصحافة، أما الصحف والمجلات غير السياسية فلا تحديد لعددتها. ويخضع الإعلام لمجلس خاص يسمى «المجلس الوطني للإعلام» مؤلف من إعلاميين فقط منتخبين من زملائهم الإعلاميين. ولهذا المجلس صلاحية مساءلة كل وسيلة إعلامية تتخطى القوانين النافذة، كقانون مقاطعة إسرائيل مثلاً.

إن سيطرة الحزب الحاكم في معظم الدول العربية على الإعلام الرسمي، وتسخيرها للترويج له وتحسين صورته، ومهاجمة المعارضة السياسية من خلاله؛ شكلت أحد أبرز مظاهر الفساد السياسي في الكثير من الأنظمة العربية، لاسيّما تلك التي شهدت التحويلات الأخيرة، وبالرغم من العديد من التغييرات الإيجابية التي برزت في مجال استخدام الإعلام الرسمي مؤخراً في هذه الأقطار، إلا أن الحاجة ما زالت قائمة لمراجعة التشريعات الناظمة في هذا المجال؛ نظراً لما تتضمنه من قيود وموانع تحول دون حرية الإعلام في تناول بعض القضايا، كقضايا الفساد تحديداً، ولقيام العديد من المصالح الخاصة باستغلال الانفتاح الإعلامي لإقامة وسائل إعلام تدافع عن مصالحها الاقتصادية، دون النظر إلى المصالح العامة.

وكما هو واضح فإن استخدام الموارد العامة، ولاسيّما الأحوال المدفوعة من الخزينة العامة على مؤسسات إعلامية تعمل لحساب فئة محددة حاكمة، وليس للمصلحة العامة؛ يُعدّ فساداً رسمياً.

## الاستخلاصات والتوصيات:

شهدت العديد من الأقطار العربية بعد عام ٢٠١٠ انتفاضات جماهيرية، وعمليات احتجاج واسعة على النظم السياسية التي أحكمت لسنوات طويلة السيطرة على كل مفاصل الدولة، حيث تم احتكار إدارة الشأن العام من قبل شريحة من النخب التي اختطفت الدولة بمؤسساتها ومراكز اتخاذ القرار فيها، لتحقيق مصالحها، وقامت بنهب موارد الدولة، كما حالت دون أية عمليات للإصلاح السياسي والإداري والمالي، وما زالت عملية التحول قائمة؛ سعياً إلى التوصل لعقد اجتماعي جديد بديل عن الواقع القديم، بعد أن بادرت مجموعة واسعة من المواطنين للعودة للمشاركة في إدارة الشأن العام.

إن عملية التحول التي تشهدها العديد من الأقطار العربية تشمل مجالات متعددة، أساسها بناء نظام ديمقراطي، وتحقيق العدالة، واحترام حقوق الإنسان العربي وكرامته، ومكافحة الفساد، لذلك فإن نشطاء مكافحة الفساد يجدون في ذلك فرصة لتضمين العقد الاجتماعي الجديد (الدستور ومجموعة التشريعات الجديدة) قواعد وأحكاماً ومبادئ تأخذ بالاعتبار، في بناء النظم الجديدة، تحقيق نظام وطني للنزاهة قائم على قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، بما يضمن عدم العودة إلى الفساد السياسي بقيام شريحة جديدة باختطاف الدولة ونهب مقدراتها. وبالتأكيد فإن ذلك يتطلب مراجعة للأسباب التي سهلت على هذه الشريحة إحكام سيطرتها، وحدت من دور المواطنين في المشاركة في إدارة الشأن العام، وأبقت هذه الدول مصنفة ضمن أكثر الدول فساداً، وجعلت جهود المتطوعين أو المبادرين لمكافحة الفساد ليست ذات جدوى حقيقي؛ لتضمينها هذه المبادئ والأسس التي تحول وتحد من فرص الفساد.

### أولاً: فيما يتعلق بالفصل بين السلطات:

على الرغم من وجود النصوص الدستورية في العديد من الأقطار العربية التي تتضمن الإشارة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن التطبيق العملي لهذا المبدأ غير فعال، حيث برز غياب التوازن في توزيع الصلاحيات بين السلطات في معظم هذه الأقطار، وتغول السلطة التنفيذية (الرئيس، الملك، رئيس الوزراء) وهيمتها على السلطتين التشريعية والقضائية، واستثناء رأس السلطة التنفيذية من المساءلة عملياً، وكذلك مسؤولو العديد من المؤسسات التنفيذية التي تتبع له مباشرة وعملياً تم إعادة انتخاب الحكام مدى الحياة، الأمر الذي سهل تحويل الحاكم الى رمز للنضال، تلتفت حوله وتحتمي بظله الأطراف الشريكة في الطبقة الحاكمة ( الحزب الحاكم)؛ مما يجعلهم محميين من المساءلة، ويجعل من موضوع فصل السلطات غير قائم عملياً لمسؤولي الحزب الحاكم.

### ثانياً: فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية:

1. في مجال التعيينات للمناصب العليا: لا تعتمد معظم الدول العربية إجراءات مكتوبة وواضحة خاصة بشروط تعيين موظفي المناصب العليا وترقيتهم، في معظم الأقطار التي يغطيها التقرير؛ فالتعيينات في هذه المناصب تتم أحياناً وفقاً لاعتبارات الولاء الشخصي والمحسوبية السياسية، أو القبلي أو الطائفي، ويبرز كذلك غياب أو عدم فعالية الجهاز الذي ينبغي أن يتولى عملية التأكد من نزاهة التعيينات في المناصب العليا، ومدى الالتزام بالمعايير المحددة قانوناً، لاسيما المساواة بين المواطنين في التنافس على هذه المناصب، وفقاً لأسس الكفاءة والخبرة، وذلك في معظم الأقطار العربية المعنية، وقد عززت هذه التقاليد في اختيار المسؤولين عن هذه الوظائف ظاهرة الولاء لمسؤولي هذه الطبقة السياسية ووسطائها، وعززت من تبادل المصالح بينها على حساب المصلحة العامة.
2. فيما يتعلق بتقديم إقرار الذمة المالية: على الرغم من وجود النصوص القانونية المتعلقة بتقديم إقرار الذمة المالية في معظم الأقطار العربية، إلا أن المنظومة غير فاعلة؛ بسبب غياب الإرادة السياسية لكبار المسؤولين، يُضاف إلى ذلك:
  - « ضعف في الإجراءات التي تلزم المكلفين بتقديم هذه الإقرارات، والعقوبة التي تترتب على عدم الالتزام بتقديمها.
  - « ضعف آلية التأكد من صحة المعطيات الواردة في هذه الإقرارات؛ كون الجهة المعنية بالمتابعة لا تجري رقابة على مضمونها، أو متابعة أية تغييرات قد تطرأ عليها، فهي لا تفتح إلا بإذن من المحكمة وفي حالات محددة.
  - « تبني معظم الأقطار العربية مبدأ سرية إقرارات الذمة المالية، بدلاً عن الإفصاح عنها؛ الأمر الذي يتيح للمشاركين في الطبقة الحاكمة المسيطرة إخفاء ما يحصلون عليه بطريقة غير مشروعة، ولا يتيح كذلك كشف حالات الانتفاع من تداخل المصالح، ولا يتم تجنبها عندما تظهر.

٣. فيما يتعلق بمنع تضارب المصالح: غياب تشريع أو نظام شامل خاص بتضارب المصالح في معظم الأقطار العربية المشمولة بالتقرير، كما لا يوجد إجراءات عملية معتمدة ومطبقة لمنع تضارب المصالح في المؤسسات العامة في معظم هذه الأقطار، بل إن الجمع بين وظيفة أو خدمة عامة في إحدى مؤسسات الدولة وبين مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في شركة من شركات القطاع الخاص، أمر شائع في عدد من هذه الأقطار؛ الأمر الذي يوسع من أمكانية تبادل المنافع والتريخ، ويجعل من ظاهرة «فيد واستفيد» ممارسة مشروعاً.

٤. فيما يتعلق بحرية الوصول إلى المعلومات: كرست الطبقة الحاكمة المسيطرة غياب النصوص الدستورية والتشريعات التي تتعلق بحرية الوصول إلى المعلومات والحصول عليها، في العديد من الأقطار المشمولة بالتقرير، وحتى في الحالات التي يوجد فيها تشريع فهو غير فاعل في التطبيق؛ إما نتيجة لغياب الجهة التي تضمن تطبيقه، أو بسبب رسوخ عقلية حجب المعلومة والبيروقراطية الإدارية التي لا تؤمن بحق المواطن في الاطلاع على المعلومات، بل تعتبر ذلك مساً بأسرار أجهزة الدولة الرسمية، فلم تترسخ في معظم المجتمعات العربية ثقافة السجلات المفتوحة حتى تاريخه. وتحت شعار المصلحة العليا والأمن القومي والمحافظة على النظام العام، يتم احتكار المعلومات من قبل هذه الطبقة.

٥. الحقوق والحريات العامة: على الرغم من النصوص التي تضمنتها معظم الدساتير العربية في الدول المعنية، لاسيما الجديدة منها حول الحقوق والحريات العامة للمواطنين، إلا أن هذه النصوص تربط ممارستها بإصدار القوانين التي يضعها المشرع، والتي إما لم يصدر معظمها؛ الأمر الذي يعني تجميد ممارسة الكثير من هذه الحقوق وإرجاءها، أو أن هذه القوانين جاءت مقيدة لهذه الحقوق والحريات، تحت مسوغ تنظيمها بدلا من حمايتها، واستعملت الطبقة المسيطرة نفوذها في البرلمانات؛ لمنع سنّ التشريعات التي تتيح تأسيس مؤسسات أهلية، أو ممارسة الحق في التجمع، وغالبا ما رهنّت ذلك بالموافقات الأمنية.

### ثالثاً: فيما يتعلق بالسلطة التشريعية:

هيمنت الطبقة الحاكمة في معظم الأقطار العربية المشمولة بالتقرير على السلطة التشريعية، وذلك من خلال سيطرة حزب حاكم يتمتع بأغلبية مريحة في معظم هذه البرلمانات، على امتداد سنوات طويلة، وهو ما أضعف الوظيفة الرقابية للبرلمان في معظم هذه الأقطار، وجعل السلطة التنفيذية محصنة من أي استجوابات أو اتهامات، حيث كان تمثيل المعارضة في العديد من برلمانات الأقطار التي يغطيها التقرير شكلية، وتأثيرها محدود في عملية صنع القرار، في هذه البرلمانات، ومستبعدة من المراكز القيادية فيها.

#### رابعاً: فيما يتعلق بالسلطة القضائية:

إن واقع القضاء في معظم الأقطار العربية التي يغطيها التقرير يشير إلى تأثير السلطة التنفيذية وتدخّلها في شؤون السلطة القضائية، ومن مظاهر هذا التسلط وجود دور لها في إجراءات تعيين القضاة وعزلهم وندبهم ونقلهم وترقيتهم وتأديبهم، وغالباً ما تتحكم كذلك في موازنات القضاء، كما أرست إنشاء محاكم استثنائية لمحاكمة المدنيين، وعدم احترامها في كثير من الأحيان قرارات المحاكم، وممارستها الضغوط على القضاة؛ للتأثير عليهم عند البتّ في القضايا المرفوعة أمامهم، لإغلاق هذه الملفات، أو للبت فيها لصالح طرف معين.

إنّ تبعيّة النائب العام هي للسلطة التنفيذية (الرئيس)، رغم أنه جزء من الجهاز القضائي، وتتدخّل السلطة التنفيذية (وزير العدل) في جهاز النيابة العامة، كما أن الشائع في معظم الحالات أن النائب العام يعمل محامياً للنظام الحاكم، وليس حامياً لحقوق المواطنين.

#### خامساً: فيما يتعلق بالانتخابات التمثيلية:

قامت الطبقة الحاكمة (الحزب الحاكم) في معظم الأقطار العربية المعنية، خاصة في ظل الأنظمة السابقة، بتعطيل العملية الانتخابية أو تزوير نتائج الانتخابات من خلال إشاعة مظاهر العنف والرشوة، واستعمال الأموال والممتلكات العامة، والتدخّل غير المبرر للأجهزة الأمنية في العملية الانتخابية، أو من خلال وضع نظم انتخابية تمكن هذه الطبقة من السيطرة على نتائج الانتخابات، وكان من نتاج ذلك فقدان المصداقية في الانتخابات بوصفها وسيلة للتغيير السلمي، وتراجع مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، واهتزاز صورة البرلمانات، بل وتحولها إلى واجهة لمؤسسة الرئاسة والطبقة الحاكمة. كما قامت هذه الطبقة بالإسكاف بجهة الإشراف على العملية الانتخابية التي لم تكن محايدة أو مستقلة، في العديد من الأقطار العربية المعنية، إذ يتم تعيين أعضائها من قبل الطبقة الحاكمة، وتخضع للضغوط التي تمارسها عليها.

#### سادساً: إدارة الممتلكات والأموال العامة:

« هناك الكثير من الثغرات والانتقاص من دور البرلمانات في معظم الأقطار العربية المعنية فيما يتعلق بإقرار الموازنات، بحيث تبدو العملية شكلية في الكثير من الأحيان، فجزء مهم من الإيرادات والصناديق الاستثمارية لا تتضمنها هذه الموازنات، كما أن العديد من الجهات تظهر موازاناتها كرقم واحد دون تفصيل؛ ومن ثم لا تخضع لرقابة البرلمان، ناهيك عن عدم تقديم الحسابات الختامية للسنوات المالية التي تمثل الإنفاق الفعلي، إلى البرلمانات في معظم الأحيان.

« شكلت عملية منح الامتيازات لاستغلال الموارد وإدارة المرافق العامة، وتخصيص واسع للقطاعات

والخدمات الأساسية للمواطنين، وإدارة أراضي الدولة وتوزيعها؛ شكّلت تجاوزات واضحة للقانون، ومثلت أبرز المظاهر لنهب المال العام وهدره، وآلية لتكسّب المسؤولين من خلالها. لقد أسهمت هذه السياسات بتعزيز علاقة الطبقة السياسية وكبار قادة الأجهزة الأمنية والعسكرية منتفعة من القطاع الخاص، التي تبادلت المراكز أو المواقع بشكل تضامني، على حساب مصالح الطبقة الوسطى والطبقات الفقيرة الأقل حظوة.

#### سابعاً: فيما يتعلق بأجهزة ومؤسسات وهيئات الرقابة العامة:

تم إخضاع هذه الأجهزة في مجملها لرئيس السلطة التنفيذية؛ مما أثر على استقلاليتها، وعملت في الكثير من الأحيان بإذن السلطة التنفيذية وإشرافها، وأبقت تفعيل توصياتها وتقاريرها رهناً بهذه السلطة، ويفتقر أعضاؤها إلى الحصانات الكافية للقيام بدورهم الرقابي، كما لا تستطيع في الكثير من الحالات إحالة الملفات التي تتضمن الفساد أو تجاوزاً للقانون مباشرة إلى النيابة العامة، وتقارير في معظم الحالات سرية ولا يتم نشرها لإطلاع الجمهور. أي أنه تم الإخلال باستقلاليتها وفعاليتها، لصالح مسؤولي النظام الحاكم.

#### ثامناً: فيما يتعلق بالجيش والمؤسسة الأمنية والشرطة:

« شكّلت الأجهزة الأمنية أداة الطبقة الحاكمة في فرض سيطرتها، وتوفير الحماية لها، وقمع معارضيتها، وعليه فإن علاقة رئيس السلطة التنفيذية (الرئيس، الملك) بهذه الأجهزة مباشرة، وهو كذلك القائد الأعلى للقوات المسلحة، كما لجأ الكثير من هذه الأنظمة إلى تشكيل أجهزة أمنية خاصة لحماية النظام، كالبحرس الجمهوري، وأمن الدولة، والأمن الوقائي... إلخ. ولعبت الأجهزة الأمنية في معظم الدول المعنية دوراً مهماً في الحياة المدنية والاقتصادية، وفي العملية الانتخابية، وكان دورها حاسماً في هذا المجال.

« لا تخضع المؤسسة الأمنية وقادتها في معظم الأقطار العربية المعنية لرقابة البرلمانات ومساءلتها، كما أن موازاناتها تظهر كرقم واحد دون تفصيل في الموازنة العامة، وليس هناك تطبيق للأحكام المتعلقة بإشهار الذمة المالية لقادة الأجهزة الأمنية.

« استحوذت معظم هذه الأجهزة على أكثر من ثلث النفقات العامة، على حساب خدمات التعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

#### تاسعاً: فيما يتعلق بالأحزاب السياسية:

إن الدول العربية التي سمحت بعمل الأحزاب قامت بوضع القيود على تشكيلها وعملها وتمويلها، وذلك من خلال التشريعات الخاصة بتنظيم العمل الحزبي، أو من خلال التحكم بالجهة التي كلفت بمهمة منح الترخيص للأحزاب، وهو ما سهّل للحزب الحاكم ولأعضائه بالمقابل الحصول على المنافع، ونتج

عن ذلك وجود حزب كبير يحتكر السلطة والأغلبية البرلمانية (الحزب الحاكم)، وإلى جواره أحزاب سياسية صغيرة هامشية.

#### عاشرًا: فيما يتعلق المنظمات الأهلية:

تفرض السلطات المختصة في معظم الأقطار العربية المعنية عدة عراقيل، تتعلق بإجراءات التأسيس للمنظمات الأهلية، حيث لا تحترم نصوص القانون، وتتسبب في فرض عدة شروط ووثائق غير منصوص عليها، وتتجاوز الأجل القانونية المحددة لصدور قرار التأسيس، فهناك نظرة سلبية إزاء المنظمات الأهلية من قبل الجهات الحكومية، في معظم الأقطار المعنية، والنظر إلى أنشطتها على أنها تمثل مصدرًا من مصادر تهديد الأمن للنظام. وقد سعى الحزب الحاكم في كثير من الحالات إلى إقامة منظمات أهلية تابعة له، في إطار سعيه للسيطرة على العمل الأهلي.

#### حادي عشر: الإعلام:

يشير واقع الإعلام في معظم الأقطار العربية المشمولة بالتقرير إلى سيطرة الحزب الحاكم على الإعلام الرسمي، وتجنيد خدمته، وتجاهله لمواقف المعارضة السياسية، أو استخدام الإعلام الرسمي في مهاجمة قوى المعارضة، ووجود أطر قانونية تكبل حقوق العمل الإعلامي الأهلي والخاص وحرياته، تحدّد للإعلاميين خطوطًا حمراء لا ينبغي تجاوزها، وإلا تعرّضوا للملاحقة والمحكمة والسجن، لاسيما إذا تناولوا قضايا الفساد، فهناك رقابة على الصحف ووسائل الإعلام والمدونين والإنترنت بشكل عام، وهي رقابة مباشرة من أجهزة رسمية، وغير مباشرة ذاتية.



## التوصيات:

بذل الجهود من قبل نشطاء ومؤسسات ومنظمات وحركة مكافحة الفساد، وبالتعاون مع الأطراف المجتمعية الأخرى التي تعمل لبناء نظام ديمقراطي يحترم حقوق الإنسان وكرامته، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وإعادة صياغة العقد الاجتماعي للنظام السياسي العربي، على أن يجري تضمين هذه المبادئ في أحكامه، الأمر الذي يضمن نجاح خطه وطنيه لمكافحة الفساد بمشاركة جميع الأطراف الرسمية والاهلية خلال العمل لتبني مبادئ مكافحة الفساد السياسي الآتية:

١. ضمان الفصل المتوازن بين السلطات: ينبغي أن تتضمن الدساتير توزيعاً للصلاحيات بشكل متوازن بين السلطات، وإزالة التداخل وعدم الوضوح في النصوص الدستورية التي تشكل مدخلا لتغول السلطة التنفيذية على بقية السلطات الأخرى، والنص صراحة على خضوع كل السلطات للرقابة المتبادلة، بحيث لا يبقى أي صاحب سلطة فعلية خارج نطاق المساءلة، خاصة في رأس السلطة التنفيذية، ويشكل النظام البرلماني أكثر النظم تحقيقاً لهذه المبادئ؛ ذلك أن الحكومة صاحبة السلطة الفعلية مسؤولة أمام البرلمان في هذا النظام، بينما الرئيس ذو منصب رمزي، وليس له صلاحيات تنفيذية.

## ٢. سلطة تنفيذية شفافة ونزيهة وخاضعة للمساءلة

أ. فيما يتعلق بالتعيينات للمناصب العليا: تعزيز النظام البرلماني وليس الرئاسي، وفي حال بقاء النظام الرئاسي يجب أن يكون "رئاسياً مقيداً". وفي جميع الأحوال يجب عدم السماح بانتخاب الرئيس أكثر من مدتين (٤± سنوات)، واعتماد تشريعات خاصة بالتعيينات للمناصب العليا الإدارية، تُحدّد فيها المتطلبات والمعايير لإشغال هذه المناصب، ويمنع إشغالها على أسس حزبية أو قنوية، وإنما على أسس الخبرة والكفاءة، وتشكيل لجان خاصة على أسس مهنية (لجنة النزاهة في التعيينات للمناصب العليا)، تتولى الرقابة على مدى توافر الشروط المطلوبة في المرشحين لإشغال المناصب العليا، ومدى الالتزام بالأسس القانونية والمعايير المتعلقة بالتعيينات.

ب. الإفصاح عن الممتلكات وإقرارات الذمة المالية لكبار المسؤولين في الدولة: حصر تقديم إقرارات الذمة المالية بأصحاب المناصب الرسمية العليا وأفراد عائلاتهم، واعتبار ذلك شرطاً لإشغال هذه المناصب، لاسيّما (الرئيس، رئيس الوزراء والوزراء، رئيس البرلمان وأعضاؤه... إلخ)، وألاّ تمنع الحصانة التي يتّمتّع بها بعض أصحاب المناصب العليا من الالتزام بتقديمها دورياً وليس مرة واحدة، وعدم الاكتفاء بحفظ هذه الإقرارات من الجهات ذات العلاقة، وإنما ينبغي توافر تحقق منتظم وشمولي عن الأموال المفضح عنها؛ للتأكد من صحة ما تتضمنه من معلومات، واستخدامها بشكل فعلي، لمنع التهرب من العقاب في حالات الإثراء غير المشروع، واعتماد مبدأ الإفصاح عن هذه الإقرارات، وعدم إبقائها سرية، بخاصة لكبار المسؤولين في الدولة.

ج. التأكد من تجنّب تضارب المصالح قبل نشوئها أو عند نشوئها: إقرار تشريعات خاصة بمنع تضارب المصالح، لدى من يتولى إدارة الشأن العام، خاصة في المناصب العليا، واعتماد إجراءات واضحة لوضع هذه التشريعات موضع التطبيق في المؤسسات العامة، من خلال النص بوضوح على الفصل بين الوظائف في القطاعين العام والخاص، بحيث تكون هناك مدّة زمنية إلزامية وكافية بين ترك الخدمة العامة أو الخدمة الأمنية والانتقال إلى القطاع الخاص أو العكس، خاصة ممن يشغلون المراكز العليا، وتبني مدوّنات السلوك الخاصة بالموظفين العموميين، تحدد حالات تضارب المصالح، وكيفية تجنّبها، وتدريب الموظفين على تطبيقها.

د. إقرار تشريع حق الحصول على المعلومات: تضمين الدساتير نصوصاً و ضمانات واضحة على حق المواطن في الوصول إلى المعلومات حول الشأن العام والاطلاع عليها، وإقرار قوانين حرية الوصول للمعلومات، وحق المواطن في الحصول عليها، وفقاً للمعايير الدولية في هذا المجال، وتضمينها عقوبات رادعة، بحق من يعطل حصول المواطن على هذا الحق، وإنشاء المفوضيات الوطنية لضمان حق النفاذ إلى المعلومات، ووضعه موضع التطبيق، وتعزيز ثقافة الانفتاح لدى موظفي القطاع العام،

ورفع الوعي لديهم بحق الجمهور في الاطلاع على المعلومات.

٥. ضمان الحقوق والحريات العامة وحمايتها بالدستور: النص الصريح في الدساتير على الحقوق والحريات العامة، كما تضمنتها المواثيق الدولية المصدق عليها من الأقطار العربية، والضمانات الخاصة بحمايتها، وإصدار التشريعات التي تعمل على حمايتها ووضع هذه الحقوق موضع التطبيق، دون تقييدها وإفراغها من مضمونها بحجة تنظيمها، وعدم منح حصانة لأي جهاز تنفيذي يمس بهذه الحقوق والحريات العامة مباشرة.

### ٣. انتخاب السلطة التشريعية ومنحها الصلاحيات التشريعية، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية:

ضرورة اعتماد الانتخابات الحرة والنزيهة آليةً وحيدة في تشكيل البرلمانات، وأن تكون كل الأجهزة التنفيذية خاضعة لرقابتها ومساءلتها، لاسيما الأجهزة الأمنية، والمؤسسة الرئاسية وما يتبعها من أجهزة ومؤسسات تنفيذية، وتضمن النظم الداخلية للبرلمانات حقوقاً للمعارضة البرلمانية، خاصة في إشغال مراكز قيادية في مؤسسات البرلمان؛ للحيلولة دون السيطرة المطلقة للأغلبية واستبعاد المعارضة.

### ٤. ضمان استقلال السلطة القضائية، ومنحها الموارد الضرورية لتأكيد فعاليتها:

إزالة كل النصوص القانونية في الدساتير والتشريعات الأخرى التي تشكل مدخلا للمسّ باستقلال القضاء، خاصة ما يتعلق بإجراءات تعيين القضاة وعزلهم وحصاناتهم، وتوفير الضمانات الخاصة باستقلالية الجهة التي تتولى الإشراف على الجهاز القضائي، واعتبار الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء جريمة يعاقب عليها القانون، وسببا لفصل الموظف العام الذي يعطل تنفيذ أحكام القضاء من وظيفته، والنص صراحة على كون النائب العام وجهاز النيابة العامة جزءاً من الجهاز القضائي، وإنهاء تبعيته للسلطة التنفيذية وتدخلها في شؤونه، ومنح النائب العام الحصانة المطلوبة لأداء مهامه، باعتباره مدافعاً عن المصلحة العامة، لا عن الطبقة الحاكمة.

### ٥. إجراء الانتخابات العامة والتمثيلية على جميع المستويات بطريقة نزيهة وشفافة وعادلة:

ينبغي وضع الضمانات التي تكفل عدالة العملية الانتخابية ونزاهتها وشفافيتها، من خلال اعتماد أنظمة انتخابية تتيح تمثيل كل فئات المجتمع ومكوناته. ويشكل نظام التمثيل النسبي أكثر النظم تحقيقاً لهذه الغاية؛ لدوره في تعزيز التعددية السياسية، ومنع تدخل أفراد الأمن في العملية الانتخابية باستثناء توفير الحماية لمركز الاقتراع، والسماح للمجتمع المدني والمنظمات الدولية بالرقابة على العمليات الانتخابية، وضمان تكافؤ الفرص لجميع المرشحين والأحزاب، من حيث التمويل العام للحملات الانتخابية أو استخدام الإعلام الرسمي، وإقامة هيئات عليا دائمة للإشراف على الانتخابات تتمتع بالاستقلالية وبالحصانة من الضغوط التي تمس بنزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها، وتحديد

واجباتها بالإشراف على العملية الانتخابية بكل مراحلها من تاريخ الإعلان عن مواعدها وحتى الإعلان عن نتائجها، وتزويدها بالموارد والصلاحيات المطلوبة لضمان فعاليتها.

#### ٦. إدارة الأموال والممتلكات العامة بشفافية وضمان الرقابة العامة على إدارتها:

إدراج كل الإيرادات والتفقات العامة للدولة في الموازنة العامة، وإخضاعها لرقابة البرلمان عبر الموازنة والحساب الختامي، ومراجعة التشريعات المتعلقة بمنح الامتيازات في الخدمات واستغلال الموارد العامة والمشتريات العامة، والتصرف بأراضي الدولة؛ لسد الثغرات التي تمكن إساءة التصرف بالمال العام ونهبه، بما يعزز شفافية الإجراءات وضمان التنافسية، وحصر استخدامات أراضي الدولة في خدمة القضايا العامة، ونزع صلاحية التصرف بها من قبل السلطات التنفيذية ببيعها أو منحها، مهما كانت الأسباب، واستحداث تشريعات شفاقة بشأن الشراء والعطاءات العامة.

#### ٧. ضمان المسؤولية على الأجهزة الأمنية من المستوى السياسي، ومنع تدخلها بالحياة السياسية أو

##### الشؤون المدنية للمواطنين، وضمان إخضاعها للرقابة الرسمية والمجتمعية:

حظر إنشاء أجهزة أمنية خارج نطاق المؤسسة الأمنية الرسمية للدولة، وبناء هذه المؤسسة على أسس مهنية بوصفها مؤسسة دولة لا مؤسسة تابعة حزب الحاكم، وإخضاع قادتها للمستوى السياسي وموازنتها لرقابة البرلمان، والالتزام بالمدد المحددة قانوناً لإشغال قادتها لمناصبهم، ومنع تدخل الأجهزة الأمنية في الحياة المدنية أو السياسية، وأن لا يكون قادة الأجهزة الأمنية محصنين على أفعالهم وسلوكياتهم، لاسيما تلك التي تمس الحقوق والحريات العامة.

#### ٨. إستقلالية وفاعلية أجهزة الرقابة العامة:

تعزيز استقلالية وفاعلية أجهزة الرقابة العامة، وفك تبعيتها للسلطة التنفيذية، وتحصينها من الضغوط التي قد تجعل تناولها لقضايا الفساد بشكل انتقائي أو لتصفية حسابات سياسية، وإنشاء هيئات لمكافحة الفساد؛ باعتبارها عاملاً مهماً في مكافحة الفساد، وتنفيذاً للالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وضمان استقلاليتها وتمكينها بالأدوات والإمكانات لتحقيق مهامها.

#### ٩. ضمان حرية تأسيس الأحزاب التي تعكس تنوع المجتمع وضمان الرقابة على تمويلها وحملاتها

##### الانتخابية:

استكمال منظومة التشريعات الخاصة بالحق في التنظيم الحزبي، وإزالة القيود التي تمس بتطبيق هذا الحق، ووقف سياسة إقصاء النشاط السياسي لبعض القوى السياسية، من خلال فرض الشروط التي تمنعها من تشكيل أحزاب سياسية، وضمان مبدأ تكافؤ الفرص بينها في الترشح للانتخابات، والعمل

السياسي، والتمويل العام، والتغطية الإعلامية في وسائل الإعلام الرسمية، وتجريم سلوكيات الأحزاب السياسية التي تؤثر على الناخبين بطرق غير مشروعة، كشرء الأصوات والرشوة الانتخابية، والرقابة الميدانية على السقف المحدد لمصاريف الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية، وفرض الإفصاح العام الإلجباري عن مالية للأحزاب السياسية والمرشحين.

#### ١٠. ضمان حق المواطن في تأسيس المنظمات الأهلية وحققها في العمل:

التوقف عن وضع القيود على إقامة الجمعيات والمنظمات الأهلية، واعتماد التسجيل وليس الترخيص في إنشاء هذه المنظمات، وتقديم الدعم للمنظمات الأهلية من قبل الحكومات؛ لتمكينها من القيام بدورها المجتمعي ودورها الرقابي.

#### ١١. تأكيد قانون حرية الإعلام واستقلاله

وقف استخدام الإعلام الرسمي باعتباره تحت سيطرة السلطة التنفيذية وفي خدمتها، ووقف أو استعماله في الحملات الدعائية ومصالح حزبية وفتوية ضيقة، والتعامل معه باعتباره إعلاماً وطنياً لا حزبياً، ووقف الرقابة على حرية الإعلام في تناول ملفات الفساد من خلال إرهاب الصحفيين، واحتجازهم بحجة القذف والذم.

## ملحق (أ)

### ملخص أوراق العمل حول الفساد السياسي في كل من:

- فلسطين
- اليمن
- لبنان
- مصر
- تونس
- المغرب

## الفساد السياسي في فلسطين

### مقدمة:

يعني الفساد السياسي فساد طبقة الساسة والحكام وقادة الأحزاب وأعضاء الحكومة (النخب الحاكمة)، أيًا كان موقعهم أو انتماءاتهم السياسية، حين يقوم هؤلاء بالتواطؤ باستغلال مواقع النفوذ السياسي لتوجيه القرارات والسياسات والتشريعات؛ لتحقيق مصالح خاصة بهذه الطبقة، أو أحد أطرافها، أو الموالين لها، والترجّح من السلطة أو الحصول على أموال غير قانونية، لزيادة النفوذ المالي والاجتماعي، أو لتمويل حملاتهم الانتخابية، أو لتسهيل الحصول على الرشاوى وتشييعها، مقابل منح أو عقود وامتيازات أو تراخيص أو موافقات تجارية، وكذلك اختلاط الذمة المالية للحكام بالذمة المالية للدولة، إذ تصبح الخزينة العامة حسابًا بنكيًا خاصًا بهذه النخبة، بما يشمله من مغالاة في الصرف على أمور ترفيحية ذاتية، ترافقها كذلك عمليات تهريب للأموال العامة وبشكل سري إلى البنوك، أو على شكل استثمارات خارجية، حيث يتم

وأشكاله وأسبابه في المنطقة العربية، تمهيداً للمساهمة في بناء إرادة سياسية فعالة، ومن أجل تطوير إستراتيجيات وخطط للتدخل على الصعيد المحلي في كل قطر عربي؛ لمنع عودة الفساد السياسي والوقاية منه، ومن ثم بناء نظام وطني فعال للنزاهة في هذه الأقطار.

ويهدف هذا التقرير إلى تقديم صورة أوضح حول حالة الفساد السياسي في فلسطين، بناء على منهجية تقوم على فحص واقع مجموعة من المؤشرات التي تم التوافق عليها بين الباحثين الذين قاموا بإعداد التقارير الإقليمية في الأقطار المذكورة، والتي تحدد بشكل علمي وموضوعي أبرز مظاهر الفساد السياسي وأسبابه، في المفاصل الرئيسية وفي الممارسة للأنظمة السياسية القائمة في هذه الدول، ضمن المحاور الآتية: **مبدأ الفصل بين السلطات، واقع السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، نزاهة الانتخابات، إدارة الممتلكات والأموال العامة، واقع المؤسسة الأمنية، مؤسسات الرقابة العامة وأجهزتها، الأحزاب السياسية، المجتمع المدني (المنظمات الأهلية)، والإعلام.**

من خلال الفساد السياسي زيادة ثروة المسؤولين والطبقة الحاكمة، على حساب الشعب بأكمله، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال نهب المال العام.

وفي كثير من الأحيان تتجح هذه النخب الفاسدة بالسيطرة على جميع مؤسسات الدولة، بما فيها الأغلبية البرلمانية، وبعض القضاء، وأجهزة الرقابة العامة، والمؤسسة العسكرية والأمنية، وكذلك أهم مؤسسات المجتمع العامة، بما فيها الإعلام والمؤسسات التمثيلية المهنية والجماهيرية، وتلتقي وتتقارب وتتداخل مع بعض نخب القطاع الخاص (رجال الأعمال)، في إطار حلقة مغلقة؛ مما يؤدي عملياً إلى اختطاف مؤسسات الدولة من قبل هذه الطبقة وممثليها، وهو ما يجعل عملية التغيير والإصلاح ومكافحة الفساد بالوسائل التقليدية امرًا مستحيلًا، وقد برز بوضوح في المنطقة العربية في ظل النظم السابقة.

ويأتي هذا التقرير في إطار مساهمة مباشرة من فروع منظمة الشفافية الدولية في فلسطين، والمغرب، واليمن، ومصر، وتونس، ولبنان؛ لتوفير تشخيص واقعي لظاهرة الفساد السياسي

### خلفية حول واقع النظام السياسي الفلسطيني

قام النظام السياسي الفلسطيني مع قيام منظمة التحرير الفلسطينية في الشتات، كما ظهرت معظم الأحزاب الفلسطينية كحركات وفصائل تحرر وطني، وضمت منظمة التحرير جميع هذه الفصائل، مع ضمان أغلبية واضحة لحركة فتح أكبر فصائل المنظمة. وعلى الرغم من اعتماد نظام أساسي وميثاق وطني في إطار المنظمة، إلا أن تقاليد العمل العسكري والسري القائم على المركزية كان الطابع المسيطر على تقاليد عمل المنظمة، وقد أسهم في ذلك الشخصية الكارزمية للرئيس الفلسطيني ياسر عرفات الذي لعب دوراً أساسياً في إطار منظمة التحرير والسلطة الوطنية. وبعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية

الدوائر و٥٠٪ من المقاعد تمثيل نسبي للقوائم الانتخابية). وكانت الانتخابات الرئاسية قد أفرزت رئيساً جديداً من حركة فتح هو السيد محمود عباس، بينما أدت الانتخابات التشريعية إلى فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وهو ما أدى إلى مزيد من التعقيد في النظام السياسي الفلسطيني؛ فقد تحوّل الصراع ما بين التنظيمين الفلسطينيين الكبارين، فتح وحماس، إلى حالة من الصراع على السلطة ومؤسساتها. وازداد الأمر تعقيداً بإقدام إسرائيل على اعتقال عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٦، معظمهم من كتلة حماس؛ الأمر الذي أفقد حركة حماس أغليبتها البرلمانية المطلقة، وأصيب المجلس التشريعي بحالة شلل تام.

كما كان لردة فعل المجتمع الدولي على الانتخابات الفلسطينية أثر سلبي كبير على النظام السياسي الفلسطيني مجمله، بما في ذلك مسيرة الإصلاح التي كانت قد بدأت، منذ العام ٢٠٠٢. فقد رفضت القوى الدولية الرئيسية، ممثلة باللجنة الرباعية (الولايات المتحدة، روسيا، الأمم المتحدة، الاتحاد الأوروبي) التعامل مع الحكومة التي شكلتها حركة حماس عقب فوزها في الانتخابات. وقد ترتب على هذه المقاطعة وقف المساعدات وفرض حصار مالي على الحكومة، وقد نشأ صراع عنيف ومسلح على السلطة في قطاع غزة، نتج عنه سيطرة حركة حماس عسكرياً على السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها في القطاع، بينما سيطرت حركة فتح على السلطة في الضفة الغربية؛ الأمر الذي أظهر فشل النظام السياسي في تداول السلطة بشكل سلمي.

إثر توقيع اتفاقية أوسلو، بدأت السلطة الجديدة في إعادة هيكلة المؤسسات التي كانت قائمة، وإنشاء مؤسسات وهيئات وأجهزة جديدة. وقد ورثت السلطة الناشئة العديد من مظاهر الخلل التي ترافقت عادة مرحلة التحول من الثورة إلى الدولة، حيث تتنازع الشرعية الثورية أحياناً مع الشرعية الدستورية، كذلك بعض مؤثرات العمل السري والفردية في منظمة التحرير الفلسطينية، إضافة إلى المظاهر السلبية للاحتلال الإسرائيلي الذي سيطر منذ العام ١٩٦٧ على مناحي الحياة الفلسطينية كافة.

وقد جرت في كانون الثاني ١٩٩٦ أول انتخابات تشريعية فلسطينية، أقرّ المجلس المنتخب العديد من التشريعات، كان أهمها القانون الأساسي الفلسطيني، وهو بمنزلة دستور مؤقت ينظم عمل السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وجرى تعديل على القانون الأساسي الفلسطيني في العام ٢٠٠٢، تم بموجبه إيجاد منصب رئيس وزراء للسلطة، ومُنحت الحكومة معظم الصلاحيات التنفيذية، مع تحديد اختصاصات رئيس السلطة الوطنية.

وبعد وفاة الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات في تشرين الثاني ٢٠٠٤، وبعد ستين يوماً من وفاته تم تنظيم انتخابات رئاسية في كانون الثاني ٢٠٠٥، وفقاً لأحكام القانون الأساسي وقانون الانتخابات. كما جرى في كانون الثاني ٢٠٠٦ تنظيم الانتخابات التشريعية الثانية بعد تعديل نظام الانتخابات، ليصبح نظاماً مختلطاً (٥٠٪ من المقاعد تمثل



بدليل عن مجلس القضاء الأعلى الذي يشكل جهة الإشراف على القضاء في الضفة الغربية، إضافة إلى تعيين نائب عام في غزة، وتعيين مسؤولين من حماس في الأجهزة الأمنية.

إن بعض المؤشرات على الفساد السياسي في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية لم تبرز مع قيام السلطة، فقد كانت هناك طبقة تسيطر على القرار في إطار المنظمة، ممثلة بالقيادة المنتفذة في المنظمة وقادة الفصائل، إلا أن هذه المؤشرات زادت حدتها بعد قيام السلطة، وتفاقت بعد أحداث قطاع غزة وسيطرة حركة حماس على القطاع والانقسام الداخلي الفلسطيني، حيث اتبع كل طرف إجراءات لتقييد نشاط الآخر سياسياً في منطقة نفوذه، سواء في المؤسسات العامة، أو تقييد حرية المشاركة السياسية وحرية الرأي والتعبير، وحرية التجمع وإقامة الجمعيات، وتزامن ذلك مع ضعف أجهزة الرقابة على السلطة التنفيذية، وفي مقدمة ذلك تعطل السلطة التشريعية.

وقد بين فحص المؤشرات الخاصة بالحالة الفلسطينية مجموعة من النتائج أبرزها:

١. **فيما يتعلق بالفصل بين السلطات:** وجود سيطرة واضحة للمركز القيادي للسلطة التنفيذية بقيادة الرئيس عرفات على السلطات الأخرى، بما فيها المجلس التشريعي المنتخب عام ١٩٩٦، فلم يستطع المشرع الفلسطيني صياغة آليات الرقابة والمساءلة المتبادلة والفعالة وممارستها، سواء في النصوص والأحكام الأساسية في القانون الأساسي؛ بسبب رفض القيادة لذلك بداية، حين تم رفض إصدار القانون الأساسي الذي يحدد العلاقة بين السلطات الثلاث بطريقة تضمن الفصل المتوازن والضامن لمبدأ الرقابة المتبادلة، وهو ما انطبق أيضاً على مجموعة القوانين، أو في التطبيق داخل السلطات الثلاث، أو فيما بينها، فقد استثنى الرئيس من رقابة المجلس التشريعي ومسؤولته، وكذلك المؤسسات التنفيذية التي تتبع مباشرة مؤسسة الرئاسة (بعض الأجهزة الأمنية، قطاع الإعلام، إدارة المال العام من استثمارات وموارد طبيعية، والمحافظين)؛ الأمر الذي يمس بمبدأ الفصل بين السلطات.

انعكست حالة الاستقطاب السياسي وما تبعه من انقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بشكل سلبي على المؤسسات الوطنية كافة، وأدى ذلك إلى بروز ازدواجية في البناء المؤسسي والأطر القانونية بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث قامت حماس بتوسيع الحكومة التي أقالها رئيس السلطة الوطنية في أعقاب السيطرة العسكرية للحركة على قطاع غزة في حزيران ٢٠٠٧، ولم تعترف بالحكومة التي عينها الرئيس برئاسة الدكتور سلام فياض، والتي انحصر عملها من الناحية العملية في قطاع غزة على دفع فاتورة الرواتب والمصاريف التشغيلية للمؤسسات الرسمية (الحكومية)، بعد أن طلبت السلطة الوطنية العاملين فيها بالإضراب العام وعدم التعاون مع حكومة حركة حماس في قطاع غزة، وقد ردت حماس على ذلك بالقيام بتعيينات وتقلات ضمنت سيطرتها الحزبية على جميع مواقع القرار في هذه المؤسسات، كما بدأت بإنشاء أجسام سلطة موازية للسلطة المركزية في الضفة الغربية، حيث أوجدت ما يسمى بمجلس عدل أعلى

## ٢. فيما يتعلق بالسيطرة على السلطة التنفيذية:

« في مجال الوظائف العامة: تم التعيين في الوظائف العامة خاصة القيادية على أسس سياسية، ومن الموالين خاصة (وكلاء الوزارات والوكلاء المساعدون، والمدراء العامون والمدراء) واستخدم إشغال الوظائف العامة لاحقاً أداة لتصفية الحسابات السياسية بين القوى الفلسطينية (فتح وحماس) في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتجاوز القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية، من خلال اعتماد بعض الشروط لإشغال الوظائف العامة التي تتعارض جذرياً مع القانون - خاصة شرط السلامة الأمنية الذي تم إلغاؤه مؤخراً-، وغياب الإجراءات المكتوبة والواضحة الخاصة بتعيين موظفي المناصب العليا وشاغلي الوظائف الخاصة وترقيتهم، فالتعيينات في هذه الفئة يغلب عليها الطابع الشخصي، والانتماء السياسي في الاختيار والتنسيب والتعيين، وبشكل خاص تم حجز الوزارات والمؤسسات التي سميت سيادية لصالح الشريحة المتحكمة (خارجية داخلية، مالية، النائب العام، سلطة الأراضي، هيئة البترول، هيئة المعابر والحدود).

« الأجهزة الأمنية: تتع معظم الأجهزة الأمنية للرئيس مباشرة، كما يتولى الرئيس تعيين رؤساء الأجهزة الأمنية وقادتها، وتم تعيين الموالين لفصائل معينة في الضفة وغزة في جميع المواقع القيادية فيها. ووفقاً للقانون فإن مدة التعيين ثلاث سنوات قابلة للتجديد سنة واحدة، إلا أن الكثير من قادة المؤسسة الأمنية استمروا في مناصبهم لسنوات طويلة، ولا تخضع المؤسسة الأمنية وقادتها للرقابة والمساءلة من قبل المجلس التشريعي، كما أن موازنتها تظهر كرقم دون تفصيل في الموازنة العامة، وليس هناك تطبيق للأحكام المتعلقة بإشهار الذمة المالية لقادة الأجهزة الأمنية، إضافة إلى الإشكاليات المتعلقة بالمشتريات والعقود التي تبرمها.

« السيطرة على العملية التشريعية: مع تعطل عمل المجلس التشريعي منذ منتصف عام ٢٠٠٧ بسبب الانقسام الداخلي، أصبح المجلس غير قادر على القيام بدوره التشريعي والرقابي، كما انتهت المدة النيابية الدستورية للمجلس منذ أكثر من أربع سنوات. وبسبب غياب المجلس أصبحت السلطة التنفيذية تمارس - بالإضافة إلى دورها- دور السلطة التشريعية، من خلال إصدار الرئيس للقرارات بقوانين، وإصدار الموازنة العامة، والمصادقة على تشكيل الحكومة..إلخ.

« تقديم إقرار الذمة المالية: وجود نقص في أحكام القانون فيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بتقديم الإقرارات وحفظها للفئات التي لا تقع في إطار اختصاص هيئة مكافحة الفساد (الرئيس، رئيس الوزراء والوزراء، ورئيس المجلس التشريعي وأعضاؤه)، فليس من الواضح الجهة المكلفة بإلزام هذه الأطراف بتقديم الذمة المالية، والعقوبة التي تترتب على عدم الالتزام بهذا الإجراء، كما أن هذه الإقرارات سرية وغير معلنة، ومن غير الواضح مدى الإمكانية لدى الجهات المختصة فيما يتعلق بالتأكد من صحة البيانات التي تتضمنها، أو متابعة أية تغييرات قد تطرأ عليها، فهي لا تفتح إلا بإذن من المحكمة وفي حالات محددة: مما يعني سرية هذه الإقرارات وعدم الإفصاح عنها، الأمر

الذي يسهل الإفلات من العقاب في حالة الإثراء غير المشروع.

« منع تضارب المصالح: برز نوع من الترابط في المصالح بين النظام وبعض كبار ممثلي القطاع الخاص، حيث منح امتيازات لبعضهم، وأقيمت شركات بينهما وبين السلطة، وتم كل ذلك دون وجود تشريع يمنع الاحتكار، أو تشريع أو نظام خاص بتضارب المصالح، يشمل كل الوظائف والمناصب المتعلقة بالشأن العام، ودون اتخاذ إجراءات عملية لمنع تضارب المصالح في المؤسسات العامة؛ الأمر الذي فتح المجال لوجود حالات تضارب المصالح خاصة في المستويات الوظيفية والسياسية العليا، مثل الانتقال من المنصب العام (وزير، رئيس مؤسسة) إلى العمل في القطاع الخاص أو العكس، دون وجود قيود تنظم هذا الانتقال.

« حرية الوصول إلى المعلومات: غياب قانون يتعلق بحرية الوصول إلى المعلومات والحصول عليها، كما لم يعرف المجتمع الفلسطيني في تجربته مع السلطة الوطنية مبدأ السجلات المفتوحة وحرية الوصول إلى المعلومات؛ الأمر الذي حدّ من المشاركة الفعالة، وأضعف من دور مراكز البحث والإعلام، ومؤسسات المجتمع المدني، في التأثير على القرارات المتعلقة بالشأن العام.

« الحقوق والحريات: على الرغم من نص القانون الأساسي على حماية الحقوق والحريات العامة، إلا أن الكثير من الاعتداءات وقعت عليها في مراحل مختلفة، وزادت حدة هذه الاعتداءات بعد الصراع والانقسام الداخلي الفلسطيني في منتصف عام ٢٠٠٧، إذ وُضعت قيود على العديد من هذه الحقوق والحريات، لاسيما تلك المتعلقة بالحقوق السياسية، وحرية الرأي والتعبير، وتشكيل الجمعيات والاجتماعات العامة. وقد أدى تعطل المجلس التشريعي إلى غياب المساءلة والإفلات من العقاب، من قبل منتهكي هذه الحقوق.

### ٣. فيما يتعلق بالسلطة القضائية: لقد رفضت القيادة إصدار قانون السلطة القضائية حتى عام ٢٠٠٢؛

مما أسهم في السيطرة على هذه السلطة، كما بقيت تتحكم في رئاسة هذه السلطة، من خلال حق الرئيس في تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى وكذلك النائب العام، دون وضع مواصفات وشروط شغل هذه المناصب، وفي مراحل عديدة لم تحترم السلطة المنتفذة قرارات المحاكم، خصوصاً في الحالات التي تتعلّق بالتوقيف السياسي، أو الفصل من الخدمة لاعتبارات سياسية، كما يتم التدخل في اختيار القضاة من قبل أصحاب النفوذ في السلطة التنفيذية؛ مما يخلق ضغطاً على استقلالية السلطة القضائية، ومنح صلاحيات الإشراف الإداري على المحاكم لوزير العدل.

### ٤. فيما يتعلق بالانتخابات التمثيلية: برزت محاولات للسيطرة على نتائج الانتخابات، من خلال اعتماد

نظام الانتخاب الفردي ذو الدوائر، وتحكّم الرئيس في الإعلان عن موعد إجراء الانتخابات، كذلك فإن التأجيل المتكرر للانتخابات مسّ بالممارسة الديمقراطية ودورية الانتخابات، وحرّم المواطنين من اختيار

ممثلهم، وترك تساؤلات حول جدية شرعية المؤسسات الرسمية القائمة، والتوجه نحو الحكم الاستبدادي. كما أن لجنة الانتخابات المركزية، وعلى الرغم من حياديتها ونجاحها في إدارة أكثر من عملية انتخابية؛ إلا أن الضمانات الخاصة باستقلالية اللجنة وحصانيتها من الضغوط غير كافية، كون الرئيس يمتلك سلطة تعيين أعضاء اللجنة، كما يستطيع إعادة تشكيل اللجنة بتغيير أي من أعضائها في أي وقت يشاء.

٥. **فيما يتعلق بالمؤسسة الأمنية:** تتبّع معظم الأجهزة الأمنية للرئيس مباشرة، كما يتولى الرئيس تعيين رؤساء الأجهزة الأمنية وقادتها، ووفقاً للقانون فإن مدة التعيين ثلاث سنوات قابلة للتجديد سنة واحدة، إلا أن الكثير من قادة المؤسسة الأمنية استمروا في مناصبهم لسنوات طويلة، ولا تخضع المؤسسة الأمنية وقادتها للرقابة والمساءلة من قبل المجلس التشريعي، كما أن موازنتها تظهر كرقم دون تفصيل في الموازنة العامة، وليس هناك تطبيق للأحكام المتعلقة بإشهار الذمة المالية لقادة الأجهزة الأمنية، إضافة إلى الإشكاليات المتعلقة بالمشترقات والعقود التي تبرمها.

٦. **فيما يتعلق بإدارة الممتلكات والأموال العامة:** مرّت الكثير من السنوات دون أن تقدم الحكومة مشروع قانون الموازنة العامة، أو الحساب الختامي للمجلس التشريعي. ومنذ عام ٢٠٠٦ لم يمارس المجلس دوره في إقرار الموازنة والرقابة على تنفيذها، إذ تفردت السلطة التنفيذية في وضع الموازنة والإنفاق منها دون رقابة برلمانية، كما حصلت تعديلات وتجاوزات عديدة على أراضي الدولة، فلم تخضع عمليات التخصيص لأسس قانونية واضحة، أو آليات ومعايير محددة، ومنحت السلطة الفلسطينية عدداً من شركات القطاع الخاص امتيازات لإدارة مرافق عامة وتشغيلها، مثل قطاعات الاتصالات الثابتة والمحمول، والكهرباء، والإسمنت، دون اتباع أسس سليمة تضمن المنافسة بين مؤسسات القطاع الخاص، وأوجد العديد من الاحتكارات لخدمات أساسية ولتعدد طويلة.

٧. **فيما يتعلق بأجهزة الرقابة العامة:** حرصت القيادة على إشغال أشخاص موالين لرئاسة أجهزة الرقابة العامة، وتوقف دور ديوان الرقابة المالية والإدارية على تقديم التقارير للجهات المعنية، وضعف القدرة على متابعة نتائج تقاريره، كذلك فإن غياب المجلس التشريعي عن ممارسة دوره منذ عام ٢٠٠٧ مسّ بدور الديوان وفعالية تقاريره الرقابية. من جهة أخرى لا تتوافر كل المتطلبات لاستقلالية هيئة مكافحة الفساد، وتحسينها من الضغوط؛ فرئيسها يعينه رئيس السلطة.

٨. **فيما يتعلق بالأحزاب السياسية:** وجود نقص واضح في الأطر القانونية التي تنظم العمل الحزبي في الأراضي الفلسطينية، في ظل عدم إقرار قانون للأحزاب السياسية، وتوفير منظمة التحرير الدعم المالي للأحزاب السياسية المنضوية في إطارها فقط.

٩. **فيما يتعلق المنظمات الأهلية:** فرض الكثير من القيود على المنظمات الأهلية، منذ منتصف عام ٢٠٠٧ وحتى تاريخه، إذ تعرضت هذه المنظمات للملاحقة والانتهاك في إطار تصفية الحسابات السياسية، فهناك حل للجمعيات ومصادرة لملكاتها، وملاحقة لقاداتها، ومنع لنشاطاتها، بشكل مخالف للقانون.

١٠. **فيما يتعلق بتسييس الإعلام الرسمي:** استُخدم الإعلام الرسمي بشكل سلب في الصراع الفلسطيني الداخلي لتحقيق أهداف حزبية على حساب المصلحة العامة، ولا مجال للمعارضة في إبداء وجهة نظرها في إطار الإعلام الرسمي، كما يوجد رقابة على وسائل الإعلام في تناول بعض الملفات خاصة ملفات الفساد، وفي هذا المجال تعرض بعض الصحفيين للملاحقة والحجز بحجة الذم.

### وقدم التقرير مجموعة من التوصيات لسد الثغرات المشار إليها وهي:

١. إعادة صياغة النظام السياسي الفلسطيني باتجاه تفعيل مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات: من خلال إزالة الغموض في مواد القانون الأساسي المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين السلطات، وتعزيز الرقابة المتبادلة بينها.
٢. وقف إشغال الوظائف العامة أو الفصل منها على أسس حزبية؛ لما فيها من خرق واضح للقانون، وتشكيل لجنة عليا على أسس مهنية (لجنة النزاهة في التعيينات للمناصب العليا) تتولى الرقابة على مدى توافر الشروط المطلوبة في المرشحين لإشغال المناصب العليا، ومدى الالتزام بالأسس القانونية المتعلقة بالتعيين.
٣. تعديل الأحكام المتعلقة بتقديم إقرار الذمة المالية: من خلال اعتبار ذلك شرطاً لإشغال المنصب العام، خاصة للفتات العليا (الرئيس، رئيس الوزراء والوزراء، رئيس المجلس التشريعي وأعضائه... إلخ)، وعدم الاكتفاء بحفظ هذه الإقرارات من الجهات ذات العلاقة، وإنما التأكد من صحة ما تتضمنه من معلومات وتقديمها من المكلفين بشكل دوري، وفقاً للقانون. وجعلها مفتوحة للاطلاع، لاسيما في بعض الوظائف.
٤. إقرار تشريع خاص يمنع تضارب المصالح: لدى من يتولى إدارة الشأن العام، لاسيما في المناصب العليا، واعتماد إجراءات واضحة لوضع هذا التشريع موضع التطبيق في المؤسسات العامة.
٥. إقرار قانون حرية الوصول للمعلومات وحق المواطن في الحصول عليها؛ لما لذلك من دور في تعزيز شفافية الإجراءات الحكومية.
٦. تفعيل المجلس التشريعي الفلسطيني لوقف تفرد السلطة التنفيذية بالقرارات دون رقابة أو مساءلة، والعمل على تضمين النظام الداخلي للمجلس التشريعي حقوقاً للمعارضة البرلمانية، خاصة في إشغال مراكز قيادية في مؤسسات المجلس؛ للحيلولة دون تفرد الأغلبية واستبعاد المعارضة.
٧. الالتزام بمواد القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية فيما يتعلق باستقلالية القضاء، والالتزام بتنفيذ أحكامه، وسد الثغرات الموجودة في قانون السلطة القضائية التي تشكل مدخلاً للمسّ باستقلالية

- القضاء والتدخل في شؤونه، والتأكيد أن النائب العام جزء من الجهاز القضائي ويتبع له.
٨. الإسراع في إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية، باعتبار ذلك إحدى أهم أدوات التداول السلمي للسلطة، وتعزيز استقلالية لجنة الانتخابات المركزية، من خلال إعادة النظر في طريقة تعيينهم، وتحسينهم من الضغوط التي تمسّ بنزاهة العملية الانتخابية.
٩. إخضاع قادة الأجهزة الأمنية للمستوى السياسي، وموازنتها لرقابة المجلس التشريعي، والالتزام بالمدد المحددة قانوناً لمدد إشغال قادة الأجهزة لمناصبهم، وعدم التدخل في الحياة المدنية، واحترام الحقوق والحريات العامة.
١٠. التزام الحكومة بتقديم مشاريع الموازنة العامة والحساب الختامي للمجلس التشريعي في مواعيدها المحددة قانوناً للمجلس التشريعي، ووقف التجاوزات المتعلقة بأراضي الدولة، لاسيّما التخصيصات التي تمت على أسس حزبية وفتوية وخاصة، واستعادة الأراضي التي منحت بطريقة غير مشروعة، وإصدار قانون ينظم منح الامتيازات في الخدمات، واستغلال الموارد العامة على أسس من الشفافية والتنافس ومنع الاحتكار.
١١. تعزيز الاستقلالية والفعالية لديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد، ومدّهما بالإمكانات والخبرات الكافية، وتحسينهما من الضغوط التي قد تجعل من تناولهما لقضايا الفساد انتقائية، أو لتصفية حسابات سياسية.
١٢. وجود حاجة ملحة لاستكمال منظومة التشريعات الخاصة بالحق في التنظيم الحزبي، باعتبار ذلك أحد الشروط لتحقيق الحماية لهذه الحقوق، وتعزيز الديمقراطية الداخلية في القوى السياسية، ووقف سياسة حظر النشاط السياسي لبعض القوى السياسية، سوءاً في الضفة الغربية أو قطاع غزة.
١٣. التوقف عن انتهاك أحكام القانون، لاسيّما فيما يتعلق بحق التجمع السلمي، وحق إقامة الجمعيات والمنظمات الأهلية، ووقف ملاحقتها وتصنيفها على أسس حزبية، ووقف القيود الأمنية على حق التجمع السلمي.
١٤. وقف استخدام الإعلام الرسمي في الحملات الدعائية ومصالح حزبية وفتوية ضيقة، باعتباره إعلاماً وطنياً لا حزبياً، ووقف الرقابة على حرية الإعلام في تناول ملفّات الفساد من خلال إرهاب الصحفيين واحتجازهم بحجة القذف والذم.

## الفساد السياسي في اليمن

إنّ مقارنة ظاهرة الفساد السياسي في الجمهورية اليمنية التي اتّسقت في مجال دول الربيع العربي وافترقت عنها في مآل «احتجاجاتها المجتمعية ضد النظام السياسي الحاكم ( ١٩٩٠ - ٢٠١١ ) التي انتهت بتسوية الصراع من خلال المبادرة الخليجية وآلياتها التنفيذية في نوفمبر ٢٠١١، والتي رسمت خارطة طريق لنقل السلطة، وإحداث التغيير من خلال المرور بمرحلة انتقالية. وما يهّمنا الإشارة إليه أن الاتفاقية، نقلت السلطة رسمياً من رئيس الجمهورية إلى نائبه، تمهيداً لانتخابه رئيساً توافقياً، في انتخابات غير تنافسية. وفي نفس الوقت أبقّت على بنية النظام خلال المرحلة الانتقالية التي تأسست على آلية التوافق؛ الأمر الذي لم يمنح النظام السابق نصف أعضاء الحكومة فحسب، بل حافظ على هيمنته على السلطة التشريعية والقضائية، وجزء كبير من المؤسسة العسكرية والأمنية والاستخباراتية ذات الولاء لرأس النظام.

لقد أسهمت مبادرة التسوية باستمرار النظام الحاكم (١٩٩٠ - ٢٠١١) ( كمنظومة ونسق عميق الجذور والترابط، كجماعة مصالح سياسية وعسكرية وأمنية وتجارية واجتماعية.

وبناءً على ما تقدم، فإننا لا نعتبر أن المرحلة الانتقالية أحدثت القطيعة مع آليات اشتغال الحقل السياسي، وبنية السلطة السابقة؛ فالتميز السياسي وولائي. ومن هنا تكتسب هذه الدراسة أهمية بالغة، خلال مرحلة إعادة صياغة العلاقة بين السلطة والمجتمع على مستوى النص ( العقد الاجتماعي ) ومن خلال اعتبار مقاربه ظاهرة الفساد السياسي شرطاً قبلياً لإعادة البناء الرشيد. وقبل الشروع في تحقيق ذلك، لا بد أن نحدد مفهومي الفساد السياسي<sup>٦٦</sup> واقتناص الدولة المتداول في هذه الورقة.

٦٦ لمزيد من التفصيل انظر مؤشر الفساد في الأقطار العربية: إشكاليات القياس والمنهج ( بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١٠ ).

١. الفساد السياسي هو استخدام المواقع السياسية العليا لتحقيق منافع خاصة، ويتم ذلك من خلال:
  - « عدم تداول سلطات الحكم واحتكارها لصالح نخبة محدودة.
  - « تقييد الفصل بين السلطات الثلاث.
  - « التلاعب في الانتخابات وتزوير إرادة الناخبين.
  - « سيطرة تجمعات المصالح على العملية السياسية لصالح هيمنة تنظيم سياسي.

## ٢. اقتناص الدول (state capture consumption)

وهي عملية اقتناص للدولة بوسائل عديدة، منها أدوات الفساد السياسي ووسائله، وتعد هذه العملية من أخطر أنواع الفساد؛ لأنها تؤدي إلى استبعاد القاعدة الواسعة من جماهير المواطنين وتهميشها، وتقليص مشاركتها، وتوجيه سياسات الدولة إلى خدمة مصالح الفئة أو النخبة الحاكمة المسيطرة على أجهزة الدولة.

### أولاً احتكار السلطة وتركزها:

لقد اتبع النظام السياسي الحاكم عمليات ممنهجة لاحتكار السلطة نصًا ( منظومة القوانين ) وممارسةً إثر حرب صيف ١٩٩٤ التي لم تتوقف عند إزاحة الحزب الاشتراكي اليمني - الحزب الحاكم لجمهورية اليمن الديمقراطية، وشريك الحزب الحاكم في الجمهورية اليمنية المؤتمر الشعبي العام. في دمج الدولتين، فني كيان دولي واحد تم إقصاء جبري لرموزه السياسية وقياداته العسكرية والأمنية والحزبية، من الحقل السياسي والإعلامي والوظيفي، وكذا مصادرة أموال الحزب الاشتراكي اليمني ومقراته، وفك الارتباط مع كل حلفائه وشركائه في إدارة العمليات السياسية وقياداته العسكرية خلال المدة ١٩٩٠-١٩٩٤، لفرض السيطرة الأحادية على الفضاء المجتمعي بمختلف حقوله. ولتحقيق ذلك قام بعدد من العمليات المتزامنة والمرحلية، وأول تلك الآليات التعديلات الدستورية، والسيطرة على السلطات الثلاث، والمؤسسات العسكرية والأمنية والمدنية، من خلال تعيين شخصيات من أفراد الأسرة أو المنطقة أو القبيلة أو الحزب الموالية له.

### لقد أدت التعديلات الدستورية في الفترة من ١٩٩٤ وما بعدها إلى:

- « منح رئيس الجمهورية/ رئيس السلطة التنفيذية حق تعيين كبار موظفي الدولة المدنيين والعسكريين وعزلهم، بمن فيهم نائب الرئيس.
- « تكليف رئيس الحكومة وتشاور رئيس الجمهورية معه عند إختيار وزارته القائد الأعلى للقوات المسلحة.
- « انعدام إمكانية إحالة رئيس الجمهورية للمحاكمة : يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور، أو بأي عمل يمس استقلال البلاد وسيادتها، بناء على طلب من نصف أعضاء مجلس



النواب، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضائه، وهي مسألة غير ممكنة؛ فالنظام يوظف كل سلطاته وموارده وإمكانياته لتحقيق الأغلبية المريحة.

« احتكار اتهام شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا ومحاكمتهم: منح القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة، لرئيس السلطة التنفيذية، حق الإحالة والمحاكمة لشاغلي وظائف السلطة العليا.

« ازدواجية تمثيل الإرادة: يهيمن الحزب الحاكم على مجلس النواب المنتخب بأغلبية مريجه، ويعمل على تحقيق ذلك بكل الوسائل، وينصّ الدستور على إنشاء مجلس الشورى كهيئة استشارية له، إلا أنه يمارس مهام تشريعية، وفقاً للدستور أيضاً. وعليه لا يمكن الحديث هنا عن اختلال التوازن بين السلطتين، وإنما عن تحويل السلطة التشريعية إلى امتداد مجالي للسلطة التنفيذية.

« هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية: على الرغم من نصّ المنظمة القانونية على استقلالية السلطة القضائية، إلا أنه على مستوى الممارسة تهيمن التنفيذية، من خلال تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى، وتعيين أعضاء النيابة بطرق عدة، من المنتمين للجهاز الأمني، والتدخل في تعيين رؤساء المحاكم والنيابات، واختيار طلبة المعهد العالي للقضاء.

### التداول السلمي للسلطة :

منذ الانتقال من الأحادية الحزبية إلى التعددية عام ١٩٩٠ م حتى نوفمبر ٢٠١١ لم تشهد اليمن تداولاً سلمياً للسلطة؛ فالانتخابات الرئاسية هدفها تجديد الشرعية، كما الالتفاف من خلال التعديلات الدستورية لشكل نظام الحكم - من مجلس رئاسي إلى أحادي أو من خلال تمديد المدّة الرئاسية.

« إفراغ مؤسسات الرقابة والمساءلة والمحاسبة من وظائفها: لقد أفرغت السلطة الحاكمة مؤسسات الرقابة والمساءلة والمحاسبة من وظائفها. لقد أفرغت السلطة الحاكمة مؤسسات الرقابة والمساءلة والمحاسبة من وظائفها، حيث عملت السلطة التشريعية كامتداد عال للسلطة التنفيذية، كما أنشأت الهيئة العليا لمكافحة الفساد في بيئة قانونية معيقة، حيث تتداخل وظائفها مع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ونيابة الأموال العامة... إلخ. علاوة على عدم حيادية اختيار أعضائها، حيث يختار مجلس الشورى المعين ٣٠ شخصية، ليتم في مرحلة ثانية اختيار ٩ شخصيات أعضاء من قبل مجلس النواب الذي يهيمن عليه الحزب الحاكم بأغلبية مريجه.

وعلى الرغم من كل ما تقدم، فإن الهيئة العليا لمكافحة الفساد محدودة الصلاحيات؛ فعلى سبيل المثال صلاحية إحالة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا من اختصاص رئيس الجمهورية/ رئيس السلطة التنفيذية، وفقاً للقانون رقم ( ٦ ) لسنة ١٩٩٥م.

### ثانياً اقتصاد الدولة:

لقد أدت كل تلك العمليات المنهجية لاحتكار السلطة، ومنها إضعاف الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني، ونقابات العمال، وتقوية الرموز التقليدية، وتعميم الأعراف والأحكام القبلية على حساب سيادة القانون الى اقتناص الدولة،، حيث تم تحويل المؤسسة العسكرية والأمنية والاستخبارية إلى قطاعات غير مؤسسية، ترتبط قيادتها برئيس السلطة التنفيذية، دون المرور بوزارتي الدفاع والداخلية. ولضمان ولائها عمّم الفساد لدى قيادتها التي تستولي على الميزانيات المخصصة المباشرة، أو تلك المرصودة، لا سيما الوهمية. كما تم الاستيلاء على أراضي الدولة وثرواتها الاستخراجية ومشاريعها الاستثمارية والتفريط بها، من خلال صفقات فساد، بالشراكة بالباطن أو بأخذ العمولات من قبل الأسرة والنخبة الحاكمة.

إن تلك السياسات والآليات المتبعة في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، أفرغت المؤسسات الديمقراطية والتشريعية والقضائية والرقابية والانتخابية من وظائفها. لقد أدى احتكار السلطة إلى أزمة مشاركة حادة، عبّرت عن نفسها من خلال:

« تعثر الحوار بين النظام السياسي وأحزاب المعارضة حتى بعد تمديد مدة البرلمان لسنتين، واتخاذ الحزب الحاكم المؤتمر الشعبي العام قرار الذهاب إلى الانتخابات منفرداً، مقابل مقاطعة أحزاب المعارضة الرئيسية لها.

« انبثاق الحراك الجنوبي وتنامي مطالبه التدريجي، إلى حدّ المطالبة بفك الارتباط مع الشمال اليمني.

« حروب صعده الستّ بين النظام الحاكم وأنصار الله ( الحوثيين )

« عدم حدوث تداول سلمي للسلطة خلال الفترة من ١٩٩٠-٢٠١١م

« تدني ثقة الجماهير بالديمقراطية والأحزاب السياسية الفاقدة للاقتدار السياسي.

« تدني مؤشرات التنمية الإنسانية.

« انبثاق الاحتياجات المجتمعية عام ٢٠١١.

وبناء على ما تقدم يمكننا تأكيد ترابط الفساد السياسي واقتصاد الدولة في القضاء المجتمعي اليمني.

## التوصيات:

بناءً على ما تقدّم، يمكننا القول إن الفساد السياسي واقتصاص الدولة جاء بفعل سياسة وآليات مدركة، أتبعها النظام السياسي الحاكم (١٩٩٠-٢٠١١)، من خلال عمليتين متلازمتين الأولى: دستورية وقانونية والثانية: عملية (الممارسة)، محصلتهما أدت إلى تجميع مصادر القرار والنفوذ واحتكارها بيد رئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية). ونظرًا لعمق الأثر المحدث مجتمعيًا بفعل تراكم الممارسة؛ فإن المعالجة تتطلّب تدخلات عقلانية واعية، تُفضي مخرجاتها إلى إحداث تغيير في بنية السلطة والمجتمع، تتأسس على عدد من المبادئ: الشعب مصدر السلطات، سيادة القانون، إقرار الفصل بين السلطات الثلاث وتوزيعها أفقيًا ورأسيًا، نصًا وممارسةً، ضمان الحقوق وحمايتها، وتوفير المؤسسات القانونية الضامنة لتلك الحقوق الفردية والجماعية. وبما أن الجمهورية اليمنية شهدت احتجاجات مجتمعية عام ٢٠١١ - في ظلّ الربيع العربي - أدت نتائجها إلى إزاحة رأس النظام، وتقاسم الحقل السياسي مناصفة، بين النظام السابق والقوى المحتجة، وفقًا للمبادرة الخليجية التي تضمّنت المرور بمرحلة انتقالية، يتم خلالها إعادة صياغة العلاقة بين السلطة والمجتمع، بناءً على مبادئ الديمقراطية وقيمها، وذلك من قبل آلية الحوار الوطني الشامل بين مختلف المكونات والقوى.

وعلى الرغم من انتهاء الحوار الوطني وصدور وثيقة الحوار الوطني، وإنشاء لجنة صياغة الدستور، بناءً وترجمة لتلك الوثيقة؛ إلا أننا نرى أن التوصيات وتأكيداتها في هذه المرحلة التأسيسية تحتل أهمية مضاعفة، وعليه نقترح إلغاء الدستور والمنظومة القانونية، وإعادة صياغتها بناءً على المبادئ والقيم الديمقراطية، ومعايير الحكم الرشيد، ونؤكد بهذا الخصوص ما يأتي:

- « الشعب مصدر السلطات (نصًا وضمن التطبيق).»
- « النص على اقتصار الفترة الرئاسية بفترتين غير قابلة للتعديل.»
- « ضمان الفرص المتساوية بين مكونات العمل السياسي والمواطنين للترشح للانتخابات الرئاسية، وبما يحول دون هيمنة الأغلبية على الأقلية أو على الأفراد المستقلين، ونفس الشأن للسلطة التشريعية، والهيئات المحلية... إلخ.»
- « سيادة القانون.»
- « ضبط التوازن بدقة بين السلطات الثلاث.»
- « النص على انتخاب الهيئات التشريعية من قبل الشعب (إلغاء مجلس الشعب الحالي المعين).»
- « انتخاب مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الدستورية العليا من قبل الجمعية العمومية ونقابة المحامين.»
- « النص دستوريًا على التأكيد المواثيق الدولية لحقوق الإنسان وإعمالها، مع أفراد نصّي ل:
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- الحق في الحصول على المعلومات

- حرية الرأي والتعبير
- المرونة الدستورية والقانونية على إجراءات رفع الحصانة على أعضاء السلطة التشريعية وشاغلي الوظائف العليا.
- « خضوع كل موظفي الدولة في مختلف القطاعات العسكرية والأمنية والمدنية للمساءلة والمحاسبة.
- « إلغاء حق الرئيس في تعيين نائب له والاستعاضة عنه بالانتخاب للرئيس ونائبه.
- « إلغاء القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٥ بشأن إحالة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا ومحاکمتهم، الذي ينص على احتكار أي رئيس الجمهورية إحالة كبار موظفي السلطة التنفيذية العليا، وإعادة ذلك الحق إلى هيئة الاختصاص (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد).
- « إلغاء النصوص القانونية - أراضي وعقارات الدولة - التي تمنح حق منح الأراضي لرئيس الجمهورية، وإعادة صياغة القوانين والإجراءات المتبعة بين مصلحة أراضي وعقارات الدولة وهيئة الاستثمار، بما يضمن قانونية منح الأراضي بهدف الاستثمار وشفافيته وغيرها، وكذا ضمان استردادها، من خلال إجراءات قضائية خلال مدّة وجيزة، علاوة على الإجراءات الجزائية في حال المخالفة لمقاصد منحها ومسوغاته. وأخيراً خضوع مسار الإجراءات المتبعة للرقابة والمساءلة والمحاسبة، وتدقق المعلومات.
- « وفي سياق الأراضي والعقارات أيضاً، نشدّ على العمل الجاد لاسترداد أراضي الأوقاف وعقاراتها المغتصبة، ورفع مقدار الانتفاع بها، بسعرها الواقعي. ولن يتحقق ذلك إلا من خلال تجميع الجهود في آلية مشتركة بين: وزارة الأوقاف، ووزارة العدل، ووزارة الداخلية، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الاعلام، وهيئات الرقابة والمحاسبة والمساءلة.
- « إن مكافحة الفساد بكل أنماطه يتطلب بنية مؤسسية متعددة الأدوار في نسق وظيفي؛ وعليه نشدّ على:
  - إلغاء المنظومة القانونية الناظمة لمنظومة النزاهة: الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، نيابة الأموال العامة..... إلخ، بما يزيل تضارب المهام والاختصاصات وتداخلها، وإعادة صياغة القوانين وفقاً للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ومعايير الحكم الجيد، وبما يحقق مقاصد النشأة.
  - إعادة صياغة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بحيث يتم اعتبار مؤسسات المجتمع المدني طرفاً أصيلاً.
  - المصادقة على مشروع قانون حماية المبلغين والشهود والخبراء في قضايا الفساد (جُمد).
  - إصدار قانون تضارب المصالح.
  - تعديل اسم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة واختصاصته، بما يزيل تداخل اختصاصاته والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد؛ وعليه نقترح تسميته: الجهاز المركزي للمراجعة العامة.
  - خضوع منظومة النزاهة، بما فيها الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد للرقابة والمساءلة والمحاسبة (يتم الاتفاق على الإجراءات والآليات من التجارب الدولية).

- إلغاء الأساس القانوني والتنظيمي للمؤسسات واللجان والإدارات المختصة بالمجالات أدناه، وإعادة إنشائها كهيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وضمان انتخاب أعضائها، على أساس الكفاءة والنزاهة والشفافية:
  ١. الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.
  ٢. الجهاز المركزي للمراجعة العامة (وبقية منظومة النزاهة).
  ٣. لجنة شؤون الأحزاب السياسية.
  ٤. لجنة شؤون المؤسسات المدنية والأهلية.
  ٥. اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء.
  ٦. الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان (إلغاء الوزارة).
  ٧. الهيئة الوطنية للإعلام (إلغاء الوزارة).
- نشر التقارير الدورية والنصفية والسنوية لمنظومة النزاهة، وبصفة خاصة الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، والجهاز المركزي للمراجعة العامة.
- إعمال قانون الحق في الحصول على المعلومات.
- إلغاء قانون الصحافة والمطبوعات النافذ، والازدواجية القانونية فيما يتعلق بخضوع العاملين في مجال الصحافة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية، وإصدار قانون جديد وفقاً للقيم الديمقراطية والمواثيق الدولية ذات العلاقة.
- ضمان الشفافية في الإجراءات المتبعة في إعداد الميزانية العامة للدولة من قبل وزارة المالية، ومناقشتها والمصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية، وكذا الحساب الختامي.
- إصدار منظومة قانونية تنظم الجهات والإجراءات المتوجب اتباعها لعقد الاتفاقيات والمصادقة عليها، في مختلف القطاعات الاستخراجية والاستثمارية... إلخ، وضمان شفافية الإجراءات المتبعة والمعلومات الصادرة، وفقاً لمواعيدها المرحلية لهيئات الرقابة والمحاسبة والمساءلة.
- اعتماد قاعدة معلوماتية عالية الدقة والتقنية لموظفي الدولة في القطاع العسكري والأمني والمدني، بما يمنع الازدواجية الوظيفية والتوظيف الوهمي الذي يستنزف ميزانية الدولة، باعتبار ذلك أحد الإجراءات المهمة لمكافحة الفساد.
- إعداد سجل انتخابي باعتماد وسائل تقنية عالية.
- اعتماد نظام القائمة النسبية المفتوحة أو المغلقة.

## الفساد السياسي في لبنان

### المقدمة

الفساد السياسي هو من الأمراض المزمنة والمستشرية في العالم العربي، ومرده إما إلى الأنظمة القائمة التي تمنع على المواطنين التدخل في شؤون الدولة وإدارتها على جميع المستويات، وإما إلى المستوى الثقافي المتدني بشكل عام، عند المواطن العربي، إلى جانب جهله لحقوقه المدنية.

وما يصيب العالم العربي والعالم الثالث عامة، يصيب لبنان أيضًا، وإنما بنسبة أخف؛ وذلك لأسباب عديدة، أهمها طبيعة النظام الديمقراطي البرلماني، والحريات العامة المكرسة في الدستور، وأهمها حرية الصحافة، والإعلام عامة، التي تتيح المراقبة وكشف الأخطاء في الإدارات العامة، واتهام المسؤولين بشكل عام؛ الأمر الذي يخفف من حدة الفساد الموجود، وذلك بعكس معظم أنظمة الحكم في العالم الثالث.

### واقع النظام السياسي، وأساس الفساد في لبنان

قبل العام ١٩٧٥، كانت اللعبة السياسية الظاهرة يديرها من وراء الستار الصراع السنّي الماروني، وأحياناً الدرزي، وأما بعد العام ١٩٩٠ فقد انضم إلى هذا الصراع لاعب جديد هو الشيعة الذين عرفوا انفجاراً ديمغرافياً قلّ نظيره، ناهيك عن تنظيمهم المحكم تحت لواء حزب عقائدي.

إن هذا الواقع جعل من بين هموم كل طائفة، الدفاع عن مصالحها ومواقعها تجاه الطوائف الأخرى، هذا الأمر أنتج أمرًا فريدًا في عالم السياسية، هو ما يعرف بزعماء الطوائف. فالزعيم هو من يدافع عن حقوق طائفته في التركيبة السياسية، إلى جانب اهتمامه بالشأن العام، وهؤلاء الزعماء هم على نوعين:

١. نوع يستمد زعامته ونفوذه إما من قوة شخصيته، وإما لامتلاكه رؤية خاصة للواقع اللبناني، ولدوره في المنطقة؛ كونها إما من زاوية فلسفية، أو تاريخية... إلى جانب انخراطه في الخدمة العامة. الأمر الذي أنشأ

له اتباعاً ومؤيدين، غالباً ما اقتصر على أبناء طائفته. ب. نوع آخر، انتهازي، بحاجة إلى دعم أبناء طائفته المتواصل، للمحافظة على زعامته؛ مما يدفعه إلى تغطية المتجاوزين منهم (ولو كانوا من زارعي الممنوعات أو سارقي المال العام، أو بكلمة، مرتكبين لشتى التجاوزات)، إضافة إلى سعيه إلى تعيين من هم من الموالين له في مراكز الدولة الحساسة، تسهيلاً له لتغطية التجاوزات والمتجاوزين، والمحافظة بالتالي على زعامته.

إن هذا النوع الثاني من الزعامات هو مصدر الفساد ومغذيه وحاميه، وأحياناً كثيرة من ممارسيه شخصياً، متأكداً من إفلاته من العقاب، نتيجة للمساومات وتبادل المصالح مع أمثاله.

### فيما يتعلق بالخطوط العامة في النظام السياسي اللبناني

تنص الفقرة (ج) من البند الأول من «وثيقة الوفاق الوطني اللبناني»<sup>٦٧</sup> على أن «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل».

كما نصت الفقرة (د) على أن «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية». ونصت المادة (هـ) على أن «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

إن الدستور هو المسجد العملي للنظام السياسي اللبناني، وهو مستوحى من دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا، وإن كان قد خضع لعدة تعديلات مستوحاة من الظروف التي كانت تمرّ بها البلاد، ومن تطور الحياة العامة.

<sup>٦٧</sup> وثيقة الوفاق الوطني التي أقرها اللقاء النيابي في مدينة الطائف بالملكة العربية السعودية بتاريخ ١٩٨٩/١/٢٢ صدقها مجلس النواب في جلسته المنعقدة في القليعات بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥ (م) وصدري في ١٩٩٠/٩/٢١.

بموجب هذا الدستور، تقسم السلطات في لبنان إلى سلطة تنفيذية يتولاها مجلس الوزراء مجتمعاً، وسلطة تشريعية يتولاها مجلس النواب، وسلطة قضائية. أما رئيس الجمهورية، فهو رأس الدولة ورمز وحدتها والمؤتمن على حسن تطبيق الدستور، والمسؤول عن سلامة الأراضي اللبنانية.

كما ينص الدستور على صلاحيات كل سلطة بشكل واضح، يحول دون أي تدخل أو تضارب فيما بينها، أي أن تلتزم كل سلطة حدود اختصاصها. ولم يحدث أن طرأ أي خلل على هذا الصعيد منذ فجر الاستقلال، وحتى اليوم.

ومن الأمثلة على ما تقدم نورد الآتي:

نصت المادة ١٦ من الدستور على ما يأتي: «تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب». ونصت المادة ١٧ منه على ما يأتي: «تتأط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء».

### إنما في التطبيق العملي لهذه النصوص

ومنذ اتفاق الطائف، وبسبب الواقع الفعلي على الأرض، وبسبب زعماء الطوائف الانتهازيين؛ توالى التعقيدات في عمل المؤسسات الدستورية، ولاسيما عمل السلطة التنفيذية (أو الإجرائية)، فعند كل مشروع كبير، على الصعيد الوطني، تنشأ أزمة سياسية مردها إلى تدخل السياسيين وزعماء الطوائف، لجلب أكبر كسب ممكن لطائفتهم أو لمنطقتهم أو لهم شخصياً، تحت ستائر واعذار مختلفة، الامر الذي يحد من فاعلية السلطة التنفيذية، التي تضطر للتوفيق بين مصالح كل هؤلاء، وطلباتهم، على حساب المشروع بفكرته الاساسية.

والازمات اياها تشب عند تعيين واحد من موظفي الفئة الاولى أو أي موظف آخر في مركز حساس، إذ إن كل زعيم أو مرجع يريد ان يكون هذا المركز لأحد أتباعه.

وهنا لا بد من التذكير بما يأتي:

يوجد في لبنان هيئة رسمية تدعى مجلس الخدمة المدنية<sup>٦٨</sup>، مهمتها إجراء مباراة لتعيين الفائزين فيها، في الوظائف التي تطلب ملء شواغرها الإدارات المعنية.

٦٨ المؤسس بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.



عند انطلاقتها، كانت تقوم هذه الهيئة بعملها بكل جدية ونزاهة، بحيث يأتي تعيين الموظفين بصورة آلية وبحسب النصوص ذات الصلة. ولكن، وبعد مرور عدة سنوات، بدأ السياسيون والزعماء يعملون على تعطيل دورها؛ لأنها تقف حاجزا دون تعيين جماعتهم في الوظائف الرسمية.

كان من نتيجة ذلك أن دخلت الفساد إلى كل فروع الإدارات الرسمية، إلى جانب الفراغ الذي أصاب معظم الوظائف،<sup>٦٩</sup> بحيث أصبحنا نقرأ، إلى جانب التوقيع على الأوراق والإفادات الرسمية، عبارات من مثل: المدير الفلاني بالإنبابة أو المسؤول الفلاني بالتكليف... وذلك مردّه - طبعا - إلى تصادم السياسيين والزعماء حول الشخص الذي سيملاً أياً من هذه المراكز، انطلاقاً من مصالحهم؛ فيبقى المركز شاغراً لعدة سنوات، كما حصل في الهيئة العليا للتأديب.<sup>٧٠</sup>

#### بالنسبة لحدود تضارب هذه المصالح

وقبل كل شيء، لا بد من التأكيد أن هذا التضارب لم يمتد يوماً إلى العلاقة بين القطاع العام كمؤسسات دستورية قائمة، وبين القطاع الخاص كهيئات معنوية، وإنما بقي محصوراً بين الزعامات والسياسيين كأفراد، وبينهم وبين المسؤولين في الدولة.

#### أما السلطة التنفيذية أو مجلس الوزراء.

فهي تتمثل بالحكومة مجتمعة والتي يرأسها رئيس الجمهورية متى يشاء، باعتباره رئيس السلطات، وحامي الدستور. يُجري رئيس الجمهورية استشارات نيابية للوقوف على رأي النواب فيمن يريدون تسميته رئيساً لمجلس الوزراء، ومن ينال العدد الأعلى من الأصوات، يصبح رئيس الجمهورية ملزماً بتكليفه تشكيل الحكومة.

وفي مرحلة ثانية، يُجري رئيس الحكومة المكلف استشارات نيابية، يضع بنتيجتها مشروع تشكيل وزارة، يعرضها على رئيس الجمهورية. فإذا توافق الرئيسان عليها، تصدر التشكيلة بمرسوم، ثم تتقدم من المجلس النيابي لنيل الثقة بأكثرية الحضور، على أساس بيان وزاري يشكل منهاج عملها.

فإذا منحها الثقة تصبح شرعية وتنصرف لممارسة مهامها، وإلا تسقط، وتعود المشاورات من بدايتها لتشكيل حكومة أخرى، إنه موضوع الساعة.<sup>٧١</sup>

٦٩ أصدر الرئيس ميقاتي قراراً بتولي القاضي عبد لرضى ناصر رئيس الغرفة بالوكالة مهام رئيس ديوان المحاسبة [www.coagov.com/subject.php](http://www.coagov.com/subject.php)  
٧٠ «تولى القاضي مروان عبود رئاسة الهيئة العليا للتأديب بعد شغور المركز منذ عام ٢٠٠٩ وما جاء في التقرير السنوي للفتيش المركزي لعام ٢٠١٠ أن «القضايا المحالة إلى الهيئة العليا للتأديب، لم يصدر فيها أحكام نهائية؛ بسبب شغور مركز رئيس هذه الهيئة».  
٧١ الدكتور حسن رفاعي LebanonDebate.com؛ آذار ٢٠١٤؛ نقلا عن جريدة «اللواء».

وينحصر اختصاص السلطة القضائية بتطبيق القانون بإصدار أحكام لحل النزاعات المعروضة عليها.

يفرض القانون على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وعلى كل من فاز في الانتخابات النيابية، أو عُين وزيراً من خارج مجلس النواب، أو عين مديراً عاماً، أو رئيساً لمؤسسة رسمية، وكذلك على كل ضابط أو رئيس بلدية أو قاض؛ أن يقدم بياناً بذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القاصرين، ويودعه لدى المجلس الدستوري أو المصرف المركزي، في ظرف مختوم لا يحق للجُمهور الاطلاع عليه.<sup>٧٢</sup>

وهذه البيانات تقدّم مرة واحدة عند تسلّم المهمة، ثم يقدّم حساباً عند انتهاء مهمته أمام المرجع المختص الذي أودع لديه تصريحه الأول، يبين فيه أسباب الفرق بين التصريحين، وإلا وفي حال عجزه يُحال أمام النيابة العامة التمييزية. والإشاعات تتكلم عن مضاعفة بعضها أضعافاً عديدة عند نهاية خدمة بعضهم، دون أن تصل الملاحظات إلى خواتيمها؛ للأسباب المذكورة أعلاه.

#### بالنسبة لتلزييم المشاريع فهو يجري بثلاث طرق مختلفة:

١. بالتراضي
٢. بالمناقصة بالظرف المختوم، وتكون مفتوحة لعموم أصحاب الاختصاص الذين يملكون المواصفات المطلوبة.
٣. بالمناقصة العالمية المحصورة بين الشركات ذات المواصفات المطلوبة، لتنفيذ المشاريع الكبرى والتي تتطلب تقنية عالية كبناء السدود.

لا يمكننا التحدث عن شفافية في تلزييم المشاريع، أكانت مشاريع إنشائية، أم شراء لوازم، أم غير ذلك. هذا، إلى جانب عدم إمكانية الشعب أو الهيئات المدنية من الوصول إلى حقيقة الأمور، وإلى المعلومات التفصيلية المتعلقة بكل صفقة. لكن هناك مشروع قانون معروض على مجلس النواب لتمكين المواطن من الوصول إلى المعلومات التي يريدها، وهذا المشروع مستوحى من أرقى القوانين المعمول بها، غير أن تعثر عمل المجلس وخوف الزعماء على مصالحهم ما زالاً يمتنعان إقرار هذا المشروع، وهناك اليوم حملة مدنية منظمة لإلزام المجلس بإقرار هذا القانون، تحت شعار: "من حقي أن أعرف".

### أما فيما يتعلق بالسلطة التشريعية

فيتولاها البرلمان اللبناني وهو مؤلف من ١٢٨ نائباً.

ويعمل المجلس النيابي وفق مبدأ عام واضح وصارم، وهو: «المجلس سيد نفسه».

وقد نصت الفقرة (أ) من المادة الثانية من وثيقة الوفاق الوطني على ما حرفيته: «مجلس النواب هو السلطة التشريعية يمارس الرقابة الشاملة على سياسة الحكومة وأعمالها». وعليه، فالتشريع محصور بمجلس النواب فقط، ولكن يمكنه أن يمنح بعضاً من هذه الصلاحيات للحكومة.

ويتألف المجلس النيابي من نواب منتخبين بأجمعهم، بواسطة الاقتراع السري، وهو بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، وينتخب النواب رئيساً للمجلس من بينهم للمدة نفسها، ونائباً له، وهيئة مكتب، ولجاناً متخصصة تدرس المشاريع وترفعها إلى الهيئة العامة للبت بها.

### من مساوئ هذا النظام

إن اعتماد اللوائح الانتخابية هو من أهم مساوئ هذا النظام، إذ إن الزعيم في دائرته يشكل لائحة برئاسته مكونة من مرشحين، يضمن ولاءهم المطلق له، ويعلن في الحملات الانتخابية أنه يتبناهم. لذلك، يقوم الناخبون من أتباع الزعيم بالتصويت للائحته كاملة، دون أن يكونوا في أغلب الأحيان على معرفة بالمرشحين الذين يصوتون لهم، أو دون أن يكون هؤلاء المرشحون على المستوى المطلوب لإشغال المنصب. من هنا، يكون المرشح المقبول في لائحة الزعيم محظوظاً ومرجحاً فوزه - في حال فوز زعيمه - ولو لم يكن له تاريخ يؤهله للدخول إلى البرلمان.

وعليه، يكون التعديل المطلوب لقانون الانتخابات هو منع تشكيل اللوائح؛ لتأمين أكبر قدر من المساواة بين المرشحين، بحيث لا يعود يحجب أتباع الزعيم المرشحين الآخرين الذين قد يكونون يفوقونهم جدارة. كما يجب إدخال تعديل آخر يخفف من وطأة الطائفية على الحياة العامة، إلى جانب فرض مستوى تعليمي أعلى لقبول الترشيح للانتخابات.

### في شفافية العملية الانتخابية

تجري العملية الانتخابية في كل قلم انتخابي، بإشراف مندوبين يمثلون المرشحين الذين لهم الحق في إبداء الملاحظات عند حصول أي تجاوز أو خرق للقوانين، وصولاً إلى طلب وقف العملية الانتخابية، بانتظار أن يبت القاضي المشرف في الخلاف المثار، كما يشرف هؤلاء المندوبون على عمليات فرز الاصوات. وبإمكان كل مرشح يشكو من خلل في إدارة العملية الانتخابية، أو في إصدار نتائجها، أن يتقدم بشكوى من المجلس الدستوري الذي يفصل في الطعون المقدمة إليه بصورة نهائية، غير خاضعة لأية مراجعة (المادة ١٩ من الدستور)، وقد سبق لهذا المجلس أن أبطل أكثر من نيابة واحدة، بعد أن تأكد من التجاوزات أو الأخطاء التي رافقتها، وقضى بتعيين الفائز الحقيقي. وفي الختام، يمكن التأكيد أن الشفافية مضمونة ومقبولة، وتعتمد أرقى المقاييس المتعارف عليها.

### إدارة الممتلكات والأموال العامة

يوجد آلية لإعداد الموازنة العامة وتقديمها للبرلمان، وهي كالآتي:

١. يُعَدُّ كل وزير موازنة وزارته.
٢. يقدم هذه الموازنة إلى وزارة المالية.
٣. تقوم وزارة المالية بدمج هذه الموازنات في موازنة واحدة، تُعرَض على مجلس الوزراء الذي له حق بمناقشتها وإدخال التعديلات عليها.
٤. يضاف إلى الموازنة العامة موازنة ملحقة مختصة بالصناديق المستقلة، وقطع حساب السنة الماضية، ولا يوجد أي جزء من الإيرادات العامة لا يظهر في الموازنة العامة ولا يخضع لهيئات الرقابة.
٥. بعد موافقة مجلس الوزراء على الموازنة العامة وموازنة الصناديق المستقلة، وقطع الحساب، تحال بموجب مشروع قانون إلى مجلس النواب.
٦. عند تسلّم مكتب رئاسة مجلس النواب لمشروع القانون، يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى لجنة فرعية تدعى لجنة الموازنة.
٧. تدرس اللجنة مشروع القانون، ويحق لها إدخال التعديلات عليه، كما يحق لها الإستماع إلى الوزير المختص عند دراسة موازنة وزارته.
٨. بعد انتهاء اللجنة من عملها، تعيد المشروع إلى رئاسة المجلس مع اقتراحاتها وتعديلاتها.
٩. يدعورئيس المجلس، الهيئة العامة إلى دراسة الموازنة ومناقشتها بنداً بنداً، وبعد الانتهاء من هذه الأعمال يطرحها على التصويت، على أن يجري هذا التصويت على كل بند من بنود الموازنة.
١٠. بعد الانتهاء من التصويت، يعيد رئيس المجلس مشروع الموازنة معدّلاً - إذا أدخلت عليه التعديلات - إلى رئاسة مجلس الوزراء.
١١. يصدر رئيس الجمهورية الموازنة كما أعيدت من مجلس النواب، ويوقع معه رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية.

وفي هذا المجال، لا بد من الإضاءة على واقع الحال، حيث الفساد السياسي والضعف الخارجي حالت دون تنفيذ الآليات القانونية أعلاه، فيما يتعلق بالنظام المعلوماتي المتبع في وزارة المال. يقول الخبراء الدوليون الذين أشرفوا على التحقيق من البنك الدولي وشركة «أوراكل»: إن النظام المذكور متروك منذ عام ١٩٩٤ بلا رقابة ولا إجراءات وقائية؛ مما يتيح التلاعب به بسهولة<sup>٧٣</sup> «وبأن البرنامج المعد من قبل المركز الآلي والمعتمد من قبل الخزينة لاثبات ومعالجة عمليات القبض والدفع والتحويلات بين الحسابات... التي تقوم بها الخزينة يسمح، وخلافاً لأبسط قواعد الضبط والأصول المحاسبية المقررة في التصميم المحاسبي العام وغيره من النصوص القانونية، بإضافة، أو الغاء، قيود سبق تدوينها، الأمر الذي يتيح إخفاء انحرافات أو أخطاء أو مخالفات يمكن أن تستدعي الملاحقة».

(المذكرة الصادرة عن مدعي عام ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠ آب ٢٠٠٨ والمتعلقة بأصول مسك الحسابات في وزارة المالية)<sup>٧٤</sup>

وقد جسد رئيس لجنة المال والموازنة في المجلس النيابي الواقع كما يلي: «لا يمكن للحكومات المتعاقبة، ولوزارة المال تحديداً، أن تبقى من دون موازنات، فلا موازنات منذ ٨ سنوات، ولا حسابات مالية منذ العام ١٩٩٢،<sup>٧٥</sup> وحتى أرصدة الصناديق والمؤسسات العامة وغيرها من الحسابات للعام ٢٠١٢ كما أفدنا، لم تُحل بعد إلى الديوان، فما هو المطروح إذًا؟ إن تفسير الحسابات كما حصل عام ١٩٩٢ سيؤدي إلى أن لا تكون موجودين في العشرين سنة المقبلة، ولن يبقى أحد لتفسير الحسابات»<sup>٧٦</sup>.

### بالنسبة لرقابة الحكومة ومساءلتها على عمليات الصرف في الموازنة العامة

هناك أليتان للمراقبة:

**الأولى** تتولاها هيئة تدعى ديوان المحاسبة الذي تُعرض عليه مشاريع تنفيذ الموازنة وكيفية صرف الاعتمادات العائدة لها، تنفيذًا لبنود الموازنة.

وقد نصّت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ على اعتبار ديوان المحاسبة هيئة قضائية إدارية، مهمتها السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بمراقبة استعمالها بالفصل في صحة حساباتها وقانونية معاملاتها، وبمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

٧٣ جريدة الأخبار، الثلاثاء ١٧ كانون الثاني ٢٠١٢.

٧٤ جريدة السفير، إبراهيم كنعان، ٢٧/١٢/٢٠١١، العدد ١٢٠٧٠.

٧٥ جريدة السفير، تاريخ ٢٤/١٢/٢٠١١، العدد ١٢٠٦٩.

٧٦ جريدة الجمهورية في ٢٥ تشرين الأول ٢٠١٢.

كما نصت الفقرة الرابعة من المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي المذكور أعلاه، على إخضاع المؤسسات العامة والبلديات التابعة للدولة إلى رقابة ديوان المحاسبة التي يمارسها، وفقاً لأحكام ذلك المرسوم.

ورقابة ديوان المحاسبة هي على نوعين:

« إدارية.

« قضائية.

**يتحرك الديوان إما من تلقاء ذاته أو بناء على شكوى أو طلب من المسؤولين.**

**الثانية** المساءلة يتولاها مجلس النواب وليس لصلاحيته حدود، باستثناء ما يفرضه واقع الحال، بحسب ما شرحناه في أكثر من مقطع.

وما يحصل حول تبرير الأنفاق على أساس مشاريع موازنات لم ترسل إلى المجلس النيابي أو أرسلت بعد انقضاء السنة المالية يعتبره النائب كنعان (رئيس لجنة المال والموازنة النيابية) هرطقة دستورية<sup>٧٧</sup> طالبا رفع السرية عن محاضر لجنة المال والموازنة.

هذا بالإضافة إلى امكانية تطبيق قانون الاثراء غير المشروع الذي يشكل تطبيقه مراقبة غير مباشرة على عمليات الصرف في الموازنة العامة إذ نص هذا القانون على ما يأتي:

**يعتبر إثراء غير مشروع:**

١. الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي أو كل شريك لهم في الإثراء أو من يعبرونه اسمهم، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو العمل الموكول إليهم (المواد ٣٥١ إلى ٣٦٦ من قانون العقوبات) أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرماً جزائياً.
٢. الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي وغيرهم من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، سواء عن طريق الاستملاك أو عن طريق نيل رخص التصدير والاستيراد أو المنافع الأخرى على اختلاف أنواعها، إذا حصل خلافاً للقانون.

### السلطة القضائية

القضاء في لبنان سلطة مستقلة، ولديه مجلس أعلى، وهو على ثلاثة مستويات من المحاكم: الابتدائية والاستئناف والتمييز. أما المجلس الدستوري فيصدر الأحكام المتعلقة بتفسير الدستور والبت بطعون الانتخابات. كما يوجد محاكم دينية تفصل في الأحوال الشخصية لكل طائفة، في قضايا الميراث والزواج والطلاق.

### المؤسسة الأمنية

لا تخضع المؤسسة الأمنية لمساءلة البرلمان، وإنما يمارس البرلمان رقابته عليها ومساءلته لها، من خلال الوزير المختص الذي يتحمل هو المسؤولية تجاه البرلمان، علماً أن وزير الدفاع ورئيس الوزراء هما اللذان يخضعان للمساءلة، فيما خص أعمال الجيش.

يراقب البرلمان موازنة المؤسسة الأمنية، من خلال رقابته على موازنة الدولة، بحسب الآلية التي شرحناها.

يجري التعيين انطلاقاً من الترقيات من رتبة أدنى إلى رتبة أعلى، وهذا الأمر يتم مبدئياً بصورة آلية، لكنّ تعترضه عقبتان: « الأولى طائفية، أي أنه في المراتب العليا، لكل طائفة مركزها؛ فلا يعين في مركز معين إلا المنتمي للطائفة التي يعود لها هذا المركز. الثانية، يسببها رجال السياسة الذي يتدخلون أحياناً للإتيان بجماعتهم على حساب آخرين، وهذه العقبة عرضة لمحاربة من أكثر من مرجع، بحيث إنها لم تعد تطبق بسهولة.

أما مدة خدمتهم فمحددة بموجب القوانين والأنظمة، فهي إما تنتهي بالتقاعد أو بالتشكيكات التي تجري مداورة.

× إن انتقال مسؤولي الأجهزة الأمنية مباشرة إلى السلطة السياسية المدنية أو القطاع الاقتصادي أو القطاع الخاص. محدد في نصوص

الدستور وفي القوانين ذات الصلة. فمثلا، لا يجوز انتخاب أي من هؤلاء المسؤولين لمنصب رئيس الجمهورية بموجب المادة ٤٩ من الدستور، إلا بعد مرور سنتين على تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظيفتهم أو تاريخ إحالتهم على التقاعد، وكذلك الحال بالنسبة للترشيح للنيابة، أما فيما يتعلق بالقطاع الخاص فيحق لهم العمل فيه فور استقالتهم أو إحالتهم على التقاعد.

### في التقارير الدورية المنشورة

١. ينشر ديوان المحاسبة تقارير، ولكن ليس بحسب مواعيد محددة؛ لأن الأمر متروك له على ضوء كثافة العمل لديه، وعلى ضوء الوتيرة الانتاجية. ولم يحدث أن كان عدم تحديد مواعيد سببه تدخل السلطات في عمله، إلا أنه لم يحدث أن تأخر هذا النشر لأكثر من سنتين متواليتين. كذلك ينشر مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي تقاريرهما، غير أن ما يعوق فعاليتها هو تدخل السياسيين والزعماء في أعمالها؛ مما يحد من هذه الفعالية. وأن هذه التقارير ترفعها أجهزة الرقابة العامة، إما لسلطة الوصايا وإما لرئيس الجمهورية، وتنتشر في الجريدة الرسمية.
٢. أما مجلس الوزراء فيضع قطع حساب موازنة السنة السابقة، ويحيله إلى مجلس النواب مع مشروع موازنة السنة اللاحقة.

### في الرقابة على الصناديق الاستثنائية الخاصة بالدولة

إن هذه الصناديق تعود إلى وزارة الوصاية، ومرتبطة مباشرة برئيس مجلس الوزراء. مثلا الصندوق المركزي للمهجرين (المادة ٨ من قانون رقم ١٩٣ تاريخ ١٩٩٣/١/٤ إنشاء صندوق مركزي للمهجرين) إن كل صندوق مرتبط بوزارة بحسب اختصاصه، ووزارة الوصاية يحق لها بالمبدأ تحريك ديوان المحاسبة أو النيابة العامة المالية، عندما ترى ذلك ضرورياً، كما أنه يحق لديوان المحاسبة التحرك مباشرة، كما تبقى رقابة وزارة المالية قائمة من خلال حقها في التصديق على قرارات مجلس الإدارة، والموازنة، من خلال مراقب مالي، وتبقى صلاحية مجلس النواب أيضاً قائمة، من خلال مساءلة وزير الوصاية أو وزير المالية.



إلا أنه على الرغم من وجود كل هذه السلطات، فإن الفساد قائم في هذه الصناديق «وهي منبع للإثراء لا ينضب وعلى الرغم من المحاولات المتكررة لكي تخضع هذه المجالس لرقابة مجلس النواب، فإن سلاطين العهد استطاعوا إفشال كل هذه المحاولات مع تعزيز أكبر لصلاحياتها بحيث أصبحت دولاً صغيرة داخل الدولة، لها صلاحيات تفوق صلاحيات مؤسسات الدولة الإجرائية والتشريعية مجتمعة»<sup>٧٨</sup>، وللأسباب التي ذكرناها في المقدمة.

× لا يوجد في لبنان هيئة وطنية لمكافحة الفساد.

### في تخصيص أراضي الدولة وبيعها

من حيث المبدأ، لم يعد للدولة أراض ذات مساحات كبيرة باستثناء - على سبيل المثال - الشواطئ البحرية وضاف الأنهر. وأملاك الدولة مقسمة إلى نوعين: ملك الدولة العام، وملك الدولة الخاص، والفرق بينهما أن ملك الدولة العام محظور بيعه، أو إجراء أية عقود عليه، وهو مباح للجمهور كالشواطئ البحرية، أما ملك الدولة الخاص فمسموح بيعه، ويمكن للدولة أن تحظره على الجمهور، كمبنى القصر الجمهوري مثلاً.

إن إعطاء الامتيازات لاستغلال الموارد العامة وإدارتها خاضع لقانون واحد، تنبثق عنه قوانين تطبيقية، كما حصل في قطاع النفط، وكل هذه القوانين تمنع الاحتكار. والآن، ومع ظهور النفط، لم يعط أي امتياز لأية شركة لاستغلاله، بل أنيط أمره بلجان حكومية، وفقاً لقوانين وضعها مجلس النواب.

### بالنسبة للعطاءات للمشتريات والأشغال العامة

فهي شفافة، ويعلن عنها وعن كل تفاصيلها وشروطها في وسائل الإعلام. إلا أن بعض الوزراء يتحايل على القانون ويعقد صفقات بالتراضي، يكتشفها مجلس النواب متأخراً، إلا أنه لا يُقدم على المساءلة للأسباب التي ذكرناها في أكثر من موضع، وهذا باب كبير من أبواب الفساد السياسي.

### في الأحزاب السياسية

يوجد في لبنان واحد وثمانين حزباً سياسياً مسجلاً لدى وزارة الداخلية والبلديات.

إن حرية تشكيل الأحزاب السياسية في لبنان هي مطلقة، ولا يحدها سوى منع الحزب أن يعتمد في برامجه استعمال العمل المسلح لتحقيق غاياته، أو العمل على المساس بالكيان اللبناني أو تغذية النعرات الطائفية، أو المساس بكل ما يخالف النظام العام والآداب العامة، وللأحزاب أن تعتمد مركزاً وفروعاً لها، على امتداد الأراضي اللبنانية، يجتمع فيها المحازبون. كما لها أن تمتلك وسائل إعلام مكتوب أو مرئي أو مسموع، تستعملها للدعاية لمبادئها ولموافقها من الحالة السياسية. لا يوجد في لبنان قانون خاص بالأحزاب السياسية، إنما يطبق عليها قانون الجمعيات تاريخ ١٩٠٩.

### في المنظمات الأهلية:

إن حرية تشكيل الجمعيات الأهلية هي مطلقة، ولا يحدها سوى احترام القوانين المرعية والإجراء والنظام العام والآداب العامة، وتشكيل هذه الجمعيات يتم بأن يقدم المؤسسون نظامها إلى وزارة الداخلية على سبيل العلم فقط، فإذا رأت الوزارة أن هذا النظام لا يتعارض مع القوانين المرعية الإجراء، تصدر ورقة اسمها علم وخبر، أي يقتصر دور الوزارة بأخذ العلم فقط. إنما يبقى لها مراقبة مالية الجمعية؛ لئلا يكون تأسيسها يخفي وسيلة للكسب غير المشروع، عبر سرقة أعضائها للبهات مثلاً، عوض صرفها على المشاريع.

### الإعلام:

الإعلام في لبنان حرّ، ولا تتقيده أية قيود، سوى ما يُعرف بالنظام العام والآداب العامة، ويمكن لأي مواطن أن يمتلك وسيلة إعلامية، أو أن يبدي آراءه عبر وسيلة إعلامية موجودة. وبما أن الإعلام يعيش أساساً من الإعلانات، فقد حددت الدولة عدد التلفزيونات والصحف السياسية فقط، بناء على اقتراح نقابة الصحافة، خاصة وأن السوق الإعلاني في لبنان ضيق، أما الصحف والمجلات غير السياسية فلا تحديد لعددتها، كما أن الدولة ما زالت تمتلك إذاعة وتلفزيوناً، وهي في هاتين الوسيلتين الإعلاميتين، تلتزم الحياد بين القوى السياسية، ولا تقوم بالدعاية للدولة، إنما تكتفي فقط بنقل أخبار السلطات الرسمية.

## الخاتمة

لقد كان النظام السياسي اللبناني من بين الأنظمة التي تصنف مقبولة، لا بل جيدة، وبقي هذا التصنيف حتى انتهاء الحرب الأهلية، التي انقشع غبارها عن مجتمع آخر، لا بل جديد، مختلف عن ذلك الذي كان قبلها وهو أمر طبيعي، إذ إن النظام هو انعكاس للمجتمع، ويجب أن يسير معه على دروب التطور والتغيير الحتميين، فلا وجود لمجتمع جامد، إنها سنّة الحياة.

ولذلك، بات واجباً إيجاد نظام سياسي جديد منشق من الحالة التي وصل إليها المجتمع اللبناني، يكون بإمكانه حل المشاكل المنبثقة من فقدان التناغم بين المجتمع والنظام، بفعل تحرك الأول وجمود الثاني، فيكون القضاء على الفساد السياسي واحداً من نتائج النظام الجديد.

وعليه، لا يجوز حصر الإصلاح في لبنان، بالبحث عن كيفية القضاء على الفساد السياسي فقط، بل يجب المباشرة بورشة عمل شاملة يُسهم فيها أهل الاختصاص والمراكز الجامعية، هدفها وضع دستور جديد لنظام جديد، ينطلق معه لبنان على دروب القرن الحادي والعشرين.

تجدد الإشارة إلى أنه وعلى الرغم من عدم وجود قانون لحماية كاشفي الفساد في لبنان؛ فإن المجتمع المدني من جمعيات وصحافة وبرامج تلفزيونية لا تزال وبكل إصرار تسعى إلى الكشف عن مرتكبي الفساد، حتى ولو تعرضوا للملاحقة كما هو حاصل. لذلك، نرى أنه أصبح من الملح إصدار التشريع المتعلق بحماية كاشفي الفساد.

## الفساد السياسي في تونس

إعداد: آية جراد

### مقدمة:

تعدّ إساءة استخدام السلطة الموكولة إلى الحكّام والقوى السياسية الناشطة في الدولة من قبيل الفساد السياسي، سواء اتخذت صور المحسوبية، أو الرشوة، أو الابتزاز، أو ممارسة النفوذ، أو الاحتيال ومحاباة الأقارب، أو غيرها من الممارسات المشبوهة؛ بهدف تحقيق مصلحة شخصية، وأهداف غير مشروعة.

ولعلّ قيام الثورة التونسية أكبر دليل على مدى استفحال الفساد داخل الطبقة السياسية والعائلة الحاكمة والموالين لها وحاشيتها. ثورة تسعى لتحقيق عدالة اجتماعية، ومكافحة فساد تقشّر في مجتمعنا ونخره، حتى صارت بعض التصرفات المجرّمة قانوناً لكن المنتشرة واقعياً وفعلياً؛ طبيعياً وشبه آلية، وتكوّن طبقة فاحشة الثراء على حساب السواد الأعظم من الشعب، وأصبحت الرشاوى والمحاباة والولاءات شروط شغل أي منصب.

يأتي هذا التقرير في إطار مساهمة مباشرة من فروع منظمة الشفافية الدولية في فلسطين، والمغرب، واليمن، ومصر، وتونس ولبنان لتشخيص ظاهرة الفساد السياسي في المنطقة العربية، بهدف المساهمة في تطوير إستراتيجيات وخطط للوقاية منه، وبناء نظام وطني فعال للنزاهة، خاصة بعد الأحداث والتحوّلات التي شهدتها المنطقة مؤخراً. ويهدف هذا التقرير إلى تقديم صورة أوضح، حول حالة الفساد السياسي في تونس، تشمل أسبابها وأشكالها والأطراف ذات العلاقة بها، بناء على منهجية تقوم على فحص واقع مجموعة من المؤشرات التي تحدد أبرز مظاهر الفساد السياسي وأسبابه، في المفاصل الرئيسية، وفي الممارسة للنظام السياسي، ضمن المحاور الآتية: مبدأ الفصل بين السلطات، واقع السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، نزاهة الانتخابات، إدارة الممتلكات والأموال العامة، واقع المؤسسة الأمنية، مؤسسات وأجهزة الرقابة العامة، الأحزاب السياسية، المجتمع المدني (المنظمات الأهلية)، الإعلام.

## وقد بين فحص المؤشرات الخاصة بالحالة التونسية مجموعة من النتائج أبرزها:

١. فيما يتعلق بالفصل بين السلطات: جاء الدستور الجديد قائماً على المساءلة المتبادلة. على أنه يمكن أن تتعدى السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، كما يمكن حصول تنازع في الاختصاص بين رأسي السلطة التنفيذية، بشكل قد يؤدي إلى إيقاف عمل مؤسسات الدولة. فـدستور جانفي ٢٠١٤ جاء استجابة للقوى السياسية الراهنة، ولم يمعن النظر في سيناريوهات مختلفة قد تحدث مستقبلاً، في ظل توازنات جديدة. كما يمكن أن تتدخل السلطة التنفيذية في شخص وزير العدل في السلطة القضائية، من خلال بسط سيطرته على النيابة العمومية، وحتى في نقله القضاة وترقيتهم وتأديبهم وإعفائهم، كما يظهر هذا التدخل في إنشاء القطب القضائي المالي وتركيبته.

### ٢. فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية:

أ. **في مجال الوظائف العامة:** أوكل الدستور لرئيس الجمهورية تعيين الموظفين السامين، لكنه في المقابل وضع ضوابط لهذه التعيينات. ويضع قانون الوظيفة العمومية شروط الالتحاق والانتداب بالوظيفة العمومية، وإن كانت الانتدابات تقوم إلى اليوم على الولاءات الحزبية والرشاوى، كما أدخلت معايير جديدة بعد الثورة، متعلقة بالعمر والحالة الاجتماعية، هذا فضلاً على إدماج المنتفعين بالعفو التشريعي العام في الوظيفة العمومية؛ مما أثار سلباً على كفاءة الإدارة التونسية وحيادها. وكانت مراجعة التعيينات أحد بنود خارطة الطريق التي تم الاتفاق عليها خلال الحوار الوطني، من أجل ضمان تحييد الإدارة. وقد بدأت الحكومة الحالية في جملة من الإعفاءات لمجموعة من المواليين من رؤساء الدواوين، والمكلفين بمأمورية، والمديرين العمامين، والرؤساء المديرين العمامين والولاة، ويلاحظ التقدّم البطيء في هذا الشأن.

ب. فيما يتعلق بتقديم إقرار الذمة المالية: تجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى غياب منظومة ناجعة للتصريح بالمكتسبات، حيث

وان وجد النص الذي يلزم أصحاب بعض الوظائف التصريح على الشرف على ممتلكاتهم، وتلك الخاصة بالمقربين والأبناء القصر، غير أنه غير محترم. كما أن مصداقية المعطيات الواردة بالتصاريح غير مضمونة؛ نظرًا لأن دائرة المحاسبات لا تجرى رقابة على مضمون التصريح.

**ج. فيما يتعلق بمنع تضارب المصالح:** لا يوجد تشريع أو نظام خاص بتضارب المصالح في تونس، يشمل الوظائف والمناصب العمومية، بخلاف القطاع الخاص، حيث سعى المشرع إلى تكريس حوكمة الشركات التجارية والمعاملات المالية، في حين أهمل النظر لهذه المسائل داخل القطاع العام.

**د. فيما يتعلق بحرية الوصول إلى المعلومات:** وإن كان حق النفاذ إلى المعلومة حقًا دستوريا، إلا أنه يجابه بصعوبات تطبيقية، على غرار عدم استقلالية الهيكل المشرف على تطبيق حق النفاذ، إضافة إلى عدم تمتعه بحق البت في النزاعات المتصلة بممارسة حق النفاذ؛ مما يطرح إشكال نجاعة هذا الهيكل.

**هـ. فيما يتعلق بالحقوق والحريات:** إذ كفل الدستور التونسي الجديد جملة من الحقوق والحريات، إلا أنه كرس أيضًا في مواطن عدة ما يتعارض والحريات الأساسية التي تضمنها الاتفاقيات الدولية، على غرار العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ويبقى تكريس هذه الحقوق من عدمه مرتبطًا بالقوانين التفصيلية اللاحقة التي ستم صياغتها.

**٣. فيما يتعلق بالسلطة التشريعية:** يمارسها المجلس الوطني التأسيسي إلى حين انتخاب مجلس نواب الشعب. وتجدر الإشارة أن المجلس الوطني التأسيسي تجاوز الآجال المتفق عليها لصياغة الدستور، كما تأخرت المصادقة على عديد القوانين، على غرار على قانون العدالة الانتقالية. الشيء الذي إن دلّ على شيء فهو يدل على غياب تحديد الأولويات، وضعف نجاعة الاضطلاع بالوظيفتين التأسيسية والتشريعية.

٤. فيما يتعلق بالسلطة القضائية: استقلالية القضاء وإن كانت مضمونة في الدستور نظرياً، إلا أنها من حيث التطبيق تعرف اختلالات جسيمة، على غرار مشاركة غير القضاة في المسار المهني للقضاة، والإبقاء على صلاحيات وزير العدل، بالتوازي مع صلاحيات الهيئة في المسار المهني للقضاة. وتبعية النيابة العمومية لوزارة العدل، إضافة إلى الخرق الواضح في إنشاء القطب القضائي المالي.

٥. فيما يتعلق بالانتخابات التمثيلية: تأخر صياغة الدستور نتج عنه التأجيل المتكرر للانتخابات. إلا أن الدستور الجديد في الباب المنظم للأحكام الانتقالية اشترط أن تتم الانتخابات الرئاسية والتشريعية في مدة بدايتها أربعة أشهر من استكمال إرساء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، دون أن تتجاوز في كل الحالات موفى سنة ٢٠١٤، وهو ما يطرح إشكاليات تطبيقية.

٦. فيما يتعلق بالمؤسسة الأمنية: تخضع المؤسسة الأمنية في تونس إلى مجموعة من سلطات الإشراف: لوزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية، وزارة العدل، وزارة المالية، الرئاسة أو وزارة الخارجية. أما عن الإطار القانوني فتخضع المؤسسة الأمنية إلى نص قديم (١٩٦٩). ويطالب عديد المتدخلين بمراجعة هذا القانون؛ لضمان حماية المقرات الأمنية من الاعتداءات من جهة، واحترام حقوق التظاهر من جهة أخرى. ويلاحظ غياب تشريع يفرض على المؤسسة الأمنية احترام الحقوق والحريات العامة.

٧. فيما يتعلق بإدارة الممتلكات والأموال العامة: وتضمن هذه المنظومة إلى حد معين احترام قواعد الشفافية في إسناد الصفقات، باعتماد إجراءات تتعلق بنشر إعلانات طلبات العروض ونتائج المناقصات، وتمكين المعارضين من إجابة عن استفساراتهم، وتعميمها على المعارضين الآخرين.

٨. فيما يتعلق بأجهزة الرقابة العامة: تبقى نجاعة عمل الهيئات الرقابية في تونس خاضعا لعدة عوامل، على غرار الاستقلالية الإدارية والمالية، وضمان صلاحيات أكثر فاعلية.

٩. فيما يتعلق بالأحزاب السياسية: تبقى الأحزاب السياسية في حاجة لمزيد من التأطير القانوني، خاصة فيما يتعلق بمسألة التمويل.

١٠. فيما يتعلق بالمنظمات الأهلية: لعبت منظمات المجتمع المدني دوراً فاعلاً في المرحلة الانتقالية، إلا أن إطارها القانوني مازال بحاجة لمزيد من التحديد والتنظيم.

١١. فيما يتعلق بتسييس الإعلام الرسمي: وإن كان المشهد الإعلامي الحالي تعددياً وحرّاً؛ إلا أنه بحاجة

إلى مزيد من الرقابة لدى منح التراخيص للقنوات الجديدة، إذ اعية كانت أم تلفزيونية؛ من أجل حماية المشهد الإعلامي من تدخل السياسة ورجال الأعمال ذوي الأجندات المشبوهة، إضافة إلى تدخل السلطة التنفيذية في الخط التحريري للقنوات الوطنية، والتعيينات حسب الولاءات.

### وقدم التقرير مجموعة من التوصيات لسد الثغرات المشار إليها وهي:

#### ١. فيما يتعلق بالسلطتين التنفيذية والتشريعية

« ضرورة السعي إلى ضمان ممارسة سياسية، تضمن التوازن الفعلي بين السلط والتداول السلمي على الحكم، في إطار تلعب فيه المعارضة دوراً فاعلاً، وتراقب فيها السلطات بعضها بعضاً، تحت رقابة المجتمع المدني والإعلام

#### ٢. فيما يتعلق بالتصريح بالمكاسب ومنع تضارب المصالح

« ضرورة سن تشريع واضح يتعلق بمنع تضارب المصالح لدى شاغلي الوظائف العليا.

« ضرورة إرساء منظومة ناجعة للتصريح بالمكتسبات، تقوم على أن الأشخاص المحمول عليهم واجب التصريح يتولون ذلك بصورة آتية، ويلزمون بتقديم تصريحاتهم.

« ضرورة ضمان مصداقية المعطيات الواردة بالتصاريح؛ نظراً لأن دائرة المحاسبات لا تجرى رقابة على مضمون التصريح، وتوفير الموارد البشرية والمادية لها لإنجاز هذه المهمة.

« ضرورة وضع مدونة سلوك وتدابير تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن كل نشاطاتهم الخارجية، والأعمال والاستثمارات والموجودات، والهبات أو المنافع التي قد تقضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم بوصفهم موظفين عموميين.

#### ٣. فيما يتعلق بنفاذ المواطنين للمعلومة

« ضرورة التوسع في مفهوم الهيكل العمومي، ليشمل الأشخاص غير العموميين المكلفين بتنفيذ مرافق عامة ومهام ذات مصلحة عامة.

« ضرورة تدقيق مفهوم الوثيقة الإدارية، وذلك بربطها بمفهوم النشاط الإداري دون سواه.



« ضرورة تدعيم آليات ممارسة حق النفاذ إلى الوثائق الإدارية بإنشاء هيكل إداري مستقل، يتركب من قضاة ومن خبراء في مجال التوثيق والأرشيف، ومن ممثلين عن المجتمع المدني، يتولى تفحص مدى قابلية النفاذ إلى الوثائق المطلوبة، ثم البت في النزاعات المتصلة بهذه المادة؛ حتى لا يكون للإدارة السلطة التقديرية. وهو ما من شأنه أن يحافظ على الجدوى من النفاذ إلى بعض الوثائق، في الحالات التي يكون لمفعول الزمن أثره في أهمية تلك الوثيقة ويحقق حماية فعلية لهذا الحق.

« ضرورة تكريس فهم جميع المتدخلين بأنه لا يوجد أي مانع قانوني، يحول دون تقديم دائرة المحاسبات للمعلومة، عندما يُطلب منها ذلك بشأن أعضاء الحكومة الذين لم يقوموا بالتصريح عن المكاسب.

« ضرورة الإسراع بإنجاز مواقع لكل الهياكل العمومية، وتدريب الهياكل المعنية باستعمالها وتحسينها.

« ضرورة البحث في طرق أكثر نجاعة لتوفير المعلومة، على غرار شبكات التواصل الاجتماعي.

#### ٤. فيما يتعلق بالأحزاب السياسية

« ضرورة تضمين القانون الانتخابي، فيما يتعلق بهيئة الانتخابات، ما يضمن سلطة حقيقية للهيئة في مجال ردع المخالفات المتعارضة مع نزاهة الانتخابات. ومقتضيات تضمن شفافية أشغال الهيئة المرتبطة بالعملية الانتخابية.

« ضرورة مراجعة الإطار المنظم لتمويل الأحزاب السياسية، والرقابة عليه بمقاربة أكثر شمولية، تضم مراجعة قانون الجمعيات التي يمكن أن تشكل وسيلة مقنعة لتمويل الأحزاب خارج إطار رقابي، ومختلف القوانين الانتخابية المرتبطة بصورة غير مباشرة بمسألة التمويل السياسي.

« ضرورة إجراء استشارة موسعة حول قانون تمويل الأحزاب، مع الأطراف الوطنية والدولية؛ قصد ضمان مصداقية أحكام القانون واستيعابها.

« ضرورة تحجير استعمال الأموال في شكل نقود.

#### ٥. فيما يتعلق بتفعيل نجاعة العمل الرقابي

« ضرورة حضور هياكل الرقابة أمام المجلس النيابي. كإحداث لجنة برلمانية مختصة تهتم بالعمل الرقابي على سبيل المثال، وإطلاع نواب الشعب على برامج هياكل الرقابة ونتائج أعمالها ألياً.

« ضرورة اعتماد معايير الجودة الشاملة في الهياكل الرقابية تنظيمًا وتسييرًا وأداءً. وهو ما يستدعى تنظيم دورات علمية وتدريبية حول مفاهيم الجودة الشاملة، وإعداد أدلة الرقابة في مختلف الميادين (رقابة الأداء، رقابة مالية، رقابة مطابقة) والعمل على تحديثها حسب المعايير الدولية.

« ضرورة العمل على تناسب المسار الرقابي مع الممارسات الدولية الفضلى، مع الأخذ بعين الاعتبار للخصوصيات الوطنية.

« ضرورة وضع مخطط إستراتيجي يتضمن أهداف الجهاز الرقابي على المدى المتوسط والبعيد، والعمل

على تنفيذه في إطار منهجية تمكّن من تقييم نتائجه وتطويره.

« ضرورة وضع إستراتيجية اتصال داخلية وخارجية للجهاز الرقابي.

« ضرورة إحداث بنوك معلومات حول الهياكل الخاضعة للرقابة، وكل البيانات ذات الصبغة عامة (اقتصادية وقانونية ومالية) بما من شأنه تيسير عمل فرق الرقابة.

« ضرورة نشر التقارير بصفة آلية وسريعة.

« ضرورة الإسراع بإحداث هيئة مكافحة الفساد، وإعطائها الاستقلالية المالية والهيكلية، وإحداث قسم أمني خاص ومختص بهذا النوع، لا يرجع بالنظر لوزارة الداخلية وتمكينها من سلطة تأديبية لا قضائية.

« ضرورة إيجاد مقاربة فعّالة لأسباب الفساد من الداخل كالبيروقراطية، ومراجعة منظومة الأجور.

« ضرورة توحيد هيئات الرقابة العامة الثلاث (هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية، هيئة الرقابة العامة للمالية، هيئة الرقابة العامة للشؤون العقارية).

« ضرورة مراجعة منظومة الصفقات العمومية؛ للانتقال من الرقابة المسبقة باتجاه اعتماد الرقابة اللاحقة، مع دعم مهمة التدقيق والمتابعة والمراجعة، وذلك في آجال معقولة.

« ضرورة إقرار مبدأ الهيئة الإدارية المستقلة للهيئة العليا للطلب العمومي، على غرار الهيئات المستقلة الأخرى، تلحق ميزانيتها بميزانية الدولة، وتقع مناقشتها مباشرة مع وزارة المالية.

« ضرورة تدعيم مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني داخل للهيئة العليا للطلب العمومي، من خلال زيادة عدد ممثليها في المجلس الوطني للطلب العمومي، وتدعيم تركيبة هيئة المتابعة والمراجعة بممثلين عنها.

#### 6. فيما يتعلق بجمعيات المجتمع المدني

« ضرورة تعزيز قدراتها في مجال مكافحة الفساد، وبخاصة التمكّن من المرجعيات الدولية والوطنية المعتمدة في الغرض قصد ممارسة الضغط على السلطات العمومية لمزيد تفعيل الإدارة السياسية في هذا الخصوص.

#### 7. فيما يتعلق بحرية الإعلام

« ضرورة تمكين الهيئة العليا للإشراف على القطاع السمعي البصري من الوسائل الضرورية التعديل القطاع وضمان حرفية العاملين في القطاع.

« ضرورة تطبيق كراس شروط الذي وضعته الهيئة العليا للإشراف على القطاع السمعي البصري،

#### 8. فيما يتعلق بالمؤسسة الأمنية

« ضرورة إصلاح الإطار القانوني، بما يضمن نجاعة العمل وعدم المساس بالحريات. وهو ما يتطلب إرساء آليات ضمان، لضمان حياد التسميات في القطاع الأمني، وإخضاع المسؤولين الأمنيين للمساءلة.

## الفساد السياسي في المغرب

إعداد: د. أحمد مفيد

### تقديم

إنّ الفساد السياسي من أخطر الظواهر التي يمكن أن تعوق التنمية السياسية والبشرية، وتحول دون تحقيق الديمقراطية وحماية الحقوق والحريات وبناء دولة القانون. كما يشكل أحد الأسباب الرئيسة لضعف الاستقرار السياسي وهشاشته، ولغياب العدالة الاجتماعية.

وبالنظر لخطورة الفساد السياسي، وثقل تكلفته الحقوقية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإنسانية؛ فقد أولته منظمة الأمم المتحدة عناية كبيرة، تجلت في إصدار اتفاقية خاصة بمحاربتة، تضمنت النص على العديد من التدابير التشريعية والإجرائية والمؤسسية اللازمة للقضاء على الفساد، كما حظي هذا الموضوع باهتمام فائق من قبل العديد من المنظمات غير الحكومية، سواء منها الدولية أو الإقليمية والمحلية، وعلى رأس هذه المنظمات توجد منظمة الشفافية الدولية<sup>٧٩</sup>.

وبغرض تسليط الضوء على وضع الفساد السياسي في المغرب، سنتطرق في إطار هذا التقرير لتحليل مختلف مداخل الفساد ومظاهره، وللإجراءات المتخذة لمحاربتها، وللمقترحات اللازمة للقضاء على الفساد، وذلك اعتماداً على تحليل العديد من المؤشرات ذات العلاقة بالموضوع.

وبناءً عليه سنتناول هذا التقرير من خلال المحاور الآتية:

أولاً: وصف واقع النظام السياسي.

ثانياً: تشخيص أبرز المؤشرات في العلاقة بالفساد السياسي ووصفها، والإجراءات المتخذة.

ثالثاً: الخلاصات

### أولاً: وصف واقع النظام السياسي

طبقا لمقتضيات دستور المغرب لسنة ٢٠١١<sup>٨٠</sup>، فالفصل الأول منه ينصّ على أن: «نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة».

### ثانياً: تشخيص ووصف لأبرز المؤشرات في العلاقة بالفساد السياسي

#### ١. مبدأ فصل السلطات

كما سبقت الإشارة لذلك، فالدستور المغربي لسنة ٢٠١١ ينص في الفقرة الثانية من الفصل الأول على أن «يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها...». ولكن رغم هذا المقتضى الدستوري الصريح؛ فالعديد من المقتضيات الدستورية الواردة في أبواب وفصول الدستور الأخرى، تبين بأن مبدأ فصل السلط في المغرب هو مجرد فصل شكلي وصوري، حيث إن الملك الذي يعتبر محور النظام الدستوري والسياسي بالمغرب، يتولى ممارسة العديد من السلط والصلاحيات في المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية، فالملك هو الذي يتولى تعيين رئيس الحكومة، من الحزب السياسي الذي تصدر نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها، وهو الذي يعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها. وله بمبادرة منه، وبعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي واحداً أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم، وله إعفاء واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة بطلب من رئيس الحكومة<sup>٨١</sup>.

كما أن الملك له حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما، بظهير طبق الشروط المبينة في الفصول ٩٦ و٩٧ و٩٨ من الدستور<sup>٨٢</sup>، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية<sup>٨٣</sup>، وهو رئيس المجلس الأعلى للأمن<sup>٨٤</sup>، وهو رئيس المجلس الأعلى للسلطة القضائية<sup>٨٥</sup>. و«للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون. تطلب القراءة الجديدة بخطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة»<sup>٨٦</sup>. كما أن الملك يتولى، طبقاً للدستور، تعيين نصف عدد أعضاء المحكمة الدستورية الاتية

٨٠ صدر دستور ٢٠١١ في سياق الظروف التي عرفتها العديد من الدول العربية في ظل ما أصبح يعرف بالربيع العربي، حيث عرف المغرب بدوره موجه من الاحتجاجات التي قادتها حركة ٢٠ فبراير، والتي دعمتها بعض الأحزاب السياسية والهيئات النقابية والمنظمات الحقوقية، وتفاعل معها النظام المغربي بحكمة، حيث أعلن ملك المغرب في خطاب ٢٠ مارس من سنة ٢٠١١، والذي اعتبر خطاباً هاماً وتاريخياً، عن فتح ورش الإصلاح الدستوري والسياسي بالمغرب، والذي سيوازيه أيضاً ورش كبير يتعلق بالجهوية المتقدمة.

٨١ الفصل ٤٧ من دستور ٢٠١١

٨٢ الفصل ٥١ من دستور ٢٠١١

٨٣ الفصل ٥٢ من دستور ٢٠١١

٨٤ الفصل ٥٤ من دستور ٢٠١١

٨٥ الفصل ٥٦ من دستور ٢٠١١

٨٦ الفصل ٩٥ من دستور ٢٠١١

ويتعين لجنة استشارية لوضع مشروع دستور ٢٠١١، كلفت باعتماد مقاربة تشاركية، وهذا ما تم بالفعل، من خلال المذكرات التي تلقتها اللجنة، وكذلك من خلال مختلف الجلسات الموضوعاتية التي تم عقدها في الموضوع.

ولكن في مقابل هذا الرأي هناك آراء أخرى أقرت بأن طريقة وضع دستور ٢٠١١ هي طريقة غير ديمقراطية؛ لأن اللجنة التي كلفها الملك بصياغة مشروع الدستور هي لجنة معينة من قبل الملك وحده وليست منتخبة، كما أنها لجنة لم تراعى مبدأ التعددية، حيث ضمت في تركيبها مؤيدي النظام، ولم تتضمن أيًا من منتقديه.<sup>٨٩</sup>

وفي مقابل هذه المواقف من الدستور، نُسجل بأن الأغلبية الساحقة من الأحزاب السياسية المغربية والتقابات المهنية والمنظمات الحقوقية والنسائية والجمعيات المدنية...دعت إلى التصويت بنعم على مشروع دستور ٢٠١١، ونوّهت بمضامينه، وبما اعتبرته مكتسبات جديدة في طريق البناء الديمقراطي، وإرساء دعائم دولة القانون، وحماية للحقوق والحريات.

عشر، وهو ستة أعضاء، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، ويُعيّن رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم<sup>٨٧</sup>. وللملك الحق في اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور<sup>٨٨</sup>.

ويبدو من خلال مختلف الفصول والمقتضيات الدستورية السابقة الذكر بأن المؤسسة الملكية هي مالكة السلطة الحقيقية، وبأن مبدأ فصل السلط لا يعتمد على مستوى المؤسسة الملكية، حيث إن السلطة التنفيذية مزدوجة، يتدخل فيها كل من الملك من جهة، ورئيس الحكومة والحكومة من جهة ثانية.

## ٢. منهجية وضع الدستور

جدير بالذكر بأن طريقة وضع الدستور المغربي الجديد أثارت العديد من التساؤلات حول مدى ديمقراطيتها، حيث ذهب العديد من الباحثين والمتتبعين لاعتبارها طريقة ديمقراطية؛ بالنظر لكونها قامت على المشاركة، ولم يستفرد الملك وحده بتحديد مقتضيات دستور ٢٠١١، واكتفى فقط بتوجيه خطاب ٩ مارس،

## ٣. إمكانية محاسبة الحكام

تضمن دستور ٢٠١١ في الباب الخامس منه، العديد من المقتضيات التي تنظم العلاقة بين السلط في النظام الدستوري المغربي، وخصوصاً العلاقة بين الملك والسلطة التشريعية، والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما يتضمن العديد من المقتضيات التي تحدد علاقة الملك بالحكومة، والتي

٨٧ الفصل ١٣٠ من دستور ٢٠١١

٨٨ الفصل ١٧٢ من دستور ٢٠١١

٨٩ هذا الرأي عبرت عنه الأحزاب التي قاطعت التصويت على دستور ٢٠١١، وهي الحزب الاشتراكي الموحد، وحزب الطليعة، وحزب المؤتمر الوطني الاتحادي.

أوردها المشرع في أبواب مختلفة من الدستور، وخصوصاً في الباب الثالث المتعلق بالمؤسسة الملكية، والباب الخامس المتعلق بالسلطة التنفيذية.

ومن خلال مختلف مقتضيات دستور ٢٠١١، يتضح جلياً بأن أعمال كل من البرلمان والحكومة تخضع للرقابة والمحاسبة من قبل الجهات التي حددها الدستور، في حين لا يوجد أي مقتضى دستوري يتعلق بالرقابة على القرارات الملكية (الظواهر).

#### ٤. مقتضيات الحقوق والحريات الأساسية وضمانياتها في دستور ٢٠١١

لقد تضمن دستور ٢٠١١ العديد من المقتضيات المتعلقة بالحقوق والحريات، وهذه المقتضيات تجعل الدستور المغربي الجديد وثيقة أساسية للحقوق والحريات.

فبالرجوع لمقتضيات دستور ٢٠١١، يتبين بجلاء بأن مسألة الحقوق والحريات الأساسية، حظيت بعناية كبيرة، على مستوى الدعاية، وكذلك على مستوى مجموعة من الأبواب والفصول.

وقد خصص المشرع الدستوري الباب الثاني كاملاً للنص على العديد من الحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، كما تضمن دستور ٢٠١١ في الباب الثاني عشر النص على مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكم الجيدة.

غير أنه، على الرغم من الصياغات الدستورية الجميلة التي نص من خلالها المشرع الدستوري على حقوق الإنسان؛ فقد ربط ممارسة مجموعة كبيرة من الحقوق بنصوص القانون الذي يضعه المشرع العادي (البرلمان)، مثل المناصفة، والحق في الحياة، والحق في الحصول على المعلومات، وحريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات والانتماء النقابي والسياسي، والحق في الإضراب، والحق في الدفع بعدم دستورية القوانين، والحق في تقديم العرائض والملمات... وتجدر الإشارة إلى أن النصوص القانونية المتعلقة بممارسة هذه الحقوق والحريات لم تصدر بعد، حيث هناك تأخر كبير في تفعيل مقتضيات دستور ٢٠١١، تتحمل فيه المسؤولية كل من الحكومة والبرلمان.

#### ٥. مقتضيات النزاهة في دستور ٢٠١١

بالرجوع لمقتضيات دستور ٢٠١١، نجده يتضمن العديد من المقتضيات المتعلقة بالنزاهة، بما فيها نزاهة الانتخابات، ومحاربة الفساد وبمنع استغلال النفوذ ونضارب المصالح، والتصريح بالملكيات، والنص على عدة مبادئ تضمن حسن تدبير المرافق العمومية، وتقرّ مقومات الحكامة الجيدة، وإحداث

مجموعة من المؤسسات الدستورية المختصة في الحكم الجيد والنزاهة.

ولكن على الرغم من أهمية المقترحات الدستورية السابقة الذكر، فإن إشكال الفساد السياسي بالمغرب يطرح على مستوى الممارسة، حيث لا يتم تفعيل هذه المقترحات بالشكل الذي سيؤدي للقضاء على الفساد السياسي، حيث إن العديد من المسؤولين، وخصوصاً في صفوف المنتخبين والسياسيين، لا يقدمون تصريحاً بامتلاكهم، ومازال تضارب المصالح سائداً على مستوى الممارسة، حيث يتم التحايل عليه بطرق متعددة، ومازال الحق في الوصول للمعلومات مسألة نظرية، حيث لم يصدر بعد القانون المتعلق بتنظيم هذا الحق، ومازالت تسود عدة ممارسات تحول دول تكريس هذا الحق على مستوى الواقع. كما أن دور هيئات الحكم الجيد بما فيها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، دوراً محدوداً بالنظر لعدم صدور القانون الجديد المتعلق بها، وبالنظر لضعف اختصاصاتها، وتواضع إمكانياتها المادية والبشرية، وعدم تعامل الجهاز التنفيذي، بالجدية المطلوبة، مع المقترحات والتوصيات التي تتقدم بها.

#### ٦. السلطة التنفيذية

بخصوص السلطة التنفيذية، تجدر الإشارة لكونها في المغرب موزعة بين كل من الملك ورئيس الحكومة. وقد كان الولوج للوظائف القيادية في الإدارات والمؤسسات العمومية يطرح العديد من الإشكالات المتعلقة بغياب مبدأ المساواة، وتكافؤ الفرص، بين كل المواطنين والمواطنات الذين تتوافر فيهم الشروط، وبسيطرة الزبونية والمحسوبية، وبانتشار بعض مظاهر الفساد.

وبالنظر لهذا الواقع، ورغبة من المشرع في تصحيحه؛ صدر القانون التنظيمي رقم ١٢، ٠٢ الصادر بتاريخ ١٧ يوليوز ٢٠١٢، المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، والذي حدد مجموعة من المبادئ والمعايير التي يجب أن يحترمها ويخضع لها التعيين في المناصب العليا.

غير أن الواقع مازال يثبت على أن العديد من التعيينات في الإدارات والمؤسسات العمومية، وإن كان يتم إعمال المساطر القانونية فيها، إلا أن ذلك يكون شكلياً فقط، حيث مازال منطق الولاء والقرب السياسي... يتحكم في العديد من التعيينات.

#### ٧. السلطة التشريعية

فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، تجدر الإشارة لكون البرلمان المغربي يتكون من مجلسين هما: مجلس النواب، الذي تم تجديده بعد صدور دستور ٢٠١١، وقد كان ذلك بتاريخ ٢٥ نونبر ٢٠١١؛ ومجلس

المستشارين الذي لم يقع تجديده، الأمر الذي يطرح العديد من التساؤلات بخصوص وضعيته الدستورية.

كما أن اختصاصات البرلمان كان قد تم تعزيزها في دستور ٢٠١١، حيث نص الفصل ٧٠ منه على أن «يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية...»، رغم ذلك فهي تبقى محدودة، حيث إن أغلب القوانين هي ذات أصل حكومي (مشاريع قوانين)، كما أن البرلمان لا يملك الحق في استجواب الحكومة أو أحد الوزراء، وتفرض عليه شروطاً معقدة لتكوين لجان تقصي الحقائق وتبقى أعمالها حبراً على ورق، رغم ارتباط العديد منها بقضايا فساد مالي ٩٠ أو بقضايا حقوقية ٩١. كما أن تقييم السياسات العمومية وإن كان مهماً للغاية؛ إلا أن طريقة ممارسته تجعله محدود الأثر، وضعيف الوقع.

أما عن المعارضة البرلمانية، فقد حولها المشرع الدستوري بمقتضى دستور ٢٠١١، العديد من الحقوق ٩٢، ولكن ممارسة تلك الحقوق مقترنة بصدور قوانين تنظيمية، وهذه القوانين لم تصدر بعد.

### السلطة القضائية

بالرجوع لمقتضيات دستور ٢٠١١، نجده يتضمن العديد من الضمانات الأساسية المرتبطة باستقلال السلطة القضائية، وبالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، وبحقوق المتقاضين. ويُعدّ النص الدستوري الحالي أكثر تقدماً، فيما يخص السلطة القضائية، مقارنة مع الدساتير المغربية السابقة<sup>٩٣</sup>.

ويتخبط القضاء في المغرب، حسب العديد من التقارير، في عدة مشاكل، تتعلق أساساً بانتشار الفساد والرشوة في الجسم القضائي، ويتعقد المساطر القضائية، وببطء الإجراءات، والتأخر في صدور الأحكام والقرارات، وضعف الجودة على مستوى تحليل الأحكام، وبضعف الحكم الجيد في الخريطة القضائية، وبقلة الموارد البشرية، سواء في صفوف القضاة، أو في صفوف كتابة الضبط.

ويعاني القضاة من التضييق عليهم في ممارسة العديد من الحقوق والحريات، حيث يمنع عليهم الإضراب، وتوضع عدة عراقيل للحيلولة دون ممارستهم لحرية التنظيم (الجمعيات) والتجمع والتظاهر<sup>٩٤</sup>.

٩٠ قضية القرض العقاري والسياسي، وقضية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وقضية مكتب التسويق والتصدير... نموذجاً.

٩١ أحداث فاس، وأحداث مخيم اكديم ازيك... نموذجاً.

٩٢ الفصل ١٠ من دستور ٢٠١١.

٩٣ جميع الدساتير المغربية السابقة (١٩٦٢-١٩٧٠-١٩٧٢-١٩٩٢-١٩٩٦) لم تكن تنص على القضاء باعتباره سلطة، ولم تتضمن أي مقتضى صريح بخصوص حقوق القضاة واجباتهم، وحقوق المتقاضين، والأمن القضائي...

٩٤ لقد ندد نادي قضاة المغرب- وهو جمعية تضم العديد من قاضيات وقضاة المغرب- بالتضييق الذي يمارس عليه وعلى منخرطيه في العديد من المناسبات، كما ندد بإقصائه من المشاركة في الحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة.



## ٨. الانتخابات العامة

على الرغم من نص الدستور المغربي الجديد- كما سبقت الإشارة لذلك- على العديد من المقتضيات المتعلقة بنزاهة العملية الانتخابية، وعلى الرغم من تضمن القوانين الانتخابية في المغرب لمجموعة من العقوبات عن أفعال الفساد الانتخابي؛ فالواقع يكشف، وبشكل جلي، بأن الفرق بين القانون والممارسة، شاسع جداً، بالنظر لبعض الخروقات الماسة بسلامة العمليات الانتخابية ونزاهتها، سواء منها التشريعية أو الجماعية. ويمكن القول إن الفساد الانتخابي أصبح ظاهرة ملازمة لكل المحطات الانتخابية، وتتمثل أهم مظاهره في الرشوة والترحال الحزبي، واستعمال الأموال، واستخدام الممتلكات العمومية، والتدخل غير المبرر للسلطة<sup>٩٥</sup>.

وإلى جانب ما سبق، تثار في المغرب إشكالية حقيقية تتعلق بمدى حياد الإدارة الانتخابية؛ فالانتخابات بمختلف أنواعها، تشرف عليها وزارة الداخلية، كما أن هذه الوزارة هي التي تحضر مشروع المرسوم المتعلق بالتقسيم الانتخابي.

## ٩. إدارة الممتلكات والأموال العامة

فيما يتعلق بإدارة الممتلكات والأموال العامة، نسجل بإيجابية مراجعة المنظومة القانونية المتعلقة بهذا المجال، بهدف فرض مزيد من الشفافية في إدارة الممتلكات والأموال العامة، ولكن رغم ذلك نسجل محدودية الإجراءات المتخذة لمحاربة الفساد في هذا المجال، حيث ما يزال اقتصاد الربيع يعرف نمواً مضطرباً، ويمس مجالات اقتصادية حيوية (الصيد البحري، مقالع الرمال والأحجار والرخام، مأذونيات النقل...).

## ١٠. المؤسسة الأمنية

فيما يتعلق بالمؤسسات الأمنية، فالدستور نص على إحداث مجلس أعلى للأمن برئاسة الملك، وذلك بمقتضى الفصل ٥٤. كما أن الملك هو الذي يتولى التعيين باقتراح من رئيس الحكومة في مناصب الولاية والعمال والمسؤولين، عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي<sup>٩٦</sup>. كما أن الملك هو الرئيس الأعلى للقوات المسلحة الملكية، وله حق التعيين في الوظائف العسكرية<sup>٩٧</sup>.

وتعد صلاحيات البرلمان في مراقبة السياسات الأمنية والمسؤولين الأمنيين، جد ضعيفة، بالنظر لخصوصية الأجهزة الأمنية في المغرب.

٩٥ تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ٢٠١٠-٢٠١١، ص ١٨.

٩٦ الفصل ٤٩ من دستور ٢٠١١

٩٧ الفصل ٥٢ من دستور ٢٠١١

## ١١. أجهزة الرقابة العامة

لقد عرف المغرب عدة إصلاحات في المجال المالي، استهدفت تحديث الرقابة المالية، وتجلّى ذلك بالأساس في إصباح الصفة الدستورية على مؤسسة المجلس الأعلى للحسابات، باعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية بالمغرب، وكذلك إحداث المجالس الجهوية للحسابات بتسع جهات بالمملكة، كامتداد لسياسة اللامركزية التي شهدتها البلاد، وإصدار مدونة للمحاكم المالية بمقتضى القانون رقم ٩٩، ٦٢. كما أن دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١، جاء بمجموعة من المقتضيات التي كرست أهمية المحاكم المالية بوصفه جهازاً للرقابة على المال العام.

غير أنه على الرغم من هذه المبادرات الدستورية والتشريعية، فإننا نسجل في هذا الخصوص أيضاً، تواضع الدور الذي تقوم به أجهزة الرقابة العامة، والمتمثلة في كل من المفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للملكة والمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

## ١٢. الأحزاب السياسية

بخصوص الأحزاب السياسية، نص على حرية تأسيسها وضوابط عملها الفصل السابع من دستور ٢٠١١. كما صدر القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية<sup>٩٨</sup> ونص على نفس المبادئ المنصوص عليها في الدستور.

ولكن على الرغم من كل هذه المقتضيات الدستورية والقانونية، فالعديد من الأحزاب السياسية في المغرب لا تحترم معايير الديمقراطية ومبادئها، حيث لا تعقد مؤتمراتها في وقتها، ولا يتم التداول على مراكز القيادة بشكل يسمح بتجديد النخب. وتعتبر تمثيلية الشباب والنساء في الأحزاب ضعيفة جداً. كما تعاني بعض الأحزاب من غياب الشفافية والنزاهة في معايير الترشيح وفي منح التزكيات، وتعاني أيضاً من غياب الشفافية في صرف مالية الحزب، والتكتم الشديد على طرق صرف نفقاتها، وعدم مراعاة مبدأ التطابق بين البرامج الانتخابية الحزبية المتشابهة والمتشابهة بالتعميم، والمفتقرة للضوابط الكمية والنوعية للتقييم، وبين المرشحين المؤهلين أخلاقياً ومهنيّاً لتنفيذها<sup>٩٩</sup>.

هذا وقد أصدر المجلس الأعلى للحسابات تقريراً حول الأحزاب السياسية، وقد جاء في هذا التقرير بأنه من أصل ٣٥ حزباً المرخص لها بصفة قانونية، فإن حزباً فقط هي التي قدمت حساباتها

٩٨ القانون رقم ١١-٢٩ الصادر بتاريخ ٢٢ أكتوبر ٢٠١١.

٩٩ الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، مكافحة الفساد السياسي والانتخابي بالمغرب، تشخيص وتقييم ومقترحات، ٢٢ شتنبر ٢٠١١.

للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة ٢٠١١، وبلغ عدد الأحزاب التي أدلت بحساباتها السنوية في الأجل القانوني، ٨ أحزاب فقط. وقد تأكد للمجلس الأعلى للحسابات بأن ١٤ حزبا فقط هي التي أدلت بحسابات مشهود بصحتها من طرف خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين<sup>١٠٠</sup>.

### ١٣. المنظمات الأهلية

توجد في المغرب العديد من منظمات المجتمع المدني، وتوزع أنشطتها بين ما هو تربوي، وما هو تنموي، وما هو حقوقي. وتعاني العديد من هذه المنظمات من غياب الحكم الجيدة في تديرها الإداري والمالي. كما تعاني الجمعيات في المغرب من عدة عراقيل، تتعلق أساسا بمسطرة التأسيس، حيث لا تحترم السلطات المحلية المكلفة بتلقي التصريحات بتأسيس الجمعيات، مقتضيات القانون، وتتعسف في فرض عدة شروط ووثائق غير منصوص عليها في القانون، وترفض تسليم وصل الإيداع المؤقت بشكل فوري، وتتجاوز الأجل القانوني لتسليم وصل الإيداع النهائي، هذا على الرغم من نص المشرع الدستوري في الفصل ١٢ من دستور ٢٠١١ على أن "تؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وتمارس أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون. ولا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي...".

### الإعلام

بخصوص الإعلام، نص الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، على أن "حرية الصحافة مضمونة، ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية..."، كما ينص الفصل ٢٧ من الدستور على أن "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات...".

ولكن على الرغم من أهمية هذه المقتضيات الدستورية، فالإعلام بالمغرب يعاني من عدة عقبات تتمثل أساسا في تقادم قانون الصحافة، وعدم ملاءمته للاتفاقيات والمعايير الدولية، وغياب قانون يتعلق بالصحافة الإلكترونية، ومتابعة بعض الصحفيين بمقتضيات القانون الجنائي، والحكم على بعض الصحفيين بالعقوبات السالبة للحرية، وبغرامات مالية مرتفعة، وبالمنع من الكتابة، وبإغلاق الصحف...، واحتكار الإعلام العمومي وخصوصا القنوات التلفزيونية من قبل الدولة، وسيطرة آراء معينة في القنوات العمومية، وعدم احترام التعددية الموجودة في المجتمع...

١٠٠ المجلس الأعلى للحسابات، خلاصة التقارير التي أعدها المجلس الأعلى للحسابات حول الأحزاب السياسية، أكتوبر ٢٠١٣. <http://www.courdescomptes.ma/fileadmin/uploads/Rapport/rapportpartispolitiquear.pdf>

وتجدر الإشارة إلى أنه، على الرغم من النفوذ القوي للدولة في المجال الإعلامي، فالمغرب تتواجد فيه العديد من القنوات الإذاعية الخاصة التي تعرف انتشاراً واسعاً، ونسبة الاستماع إليها جد مرتفعة، وهامش الحرية فيها كبير، وتناقش فيها جميع المواضيع بما فيها موضوع الفساد السياسي. كما تعرف الصحافة، ولاسيما منها الإلكترونية انتشاراً واسعاً، وتتطرق لكل المواضيع بما فيها كل ما له علاقة بممارسة الحكم وإدارة وصرف المال العام والشأن العام.

### ثالثاً: الخلاصات

ومن أجل تجاوز هذا الواقع، ينبغي أولاً توافر الإرادة السياسية، وتفعيلها على مستوى الممارسة، والخروج من مرحلة رفع الشعارات لمرحلة العمل، من خلال تفعيل القوانين والمساطر في حق جميع الجهات والأشخاص الفاسدين، وتكريس مبدأ عدم الإفلات من العقاب، وحماية الشهود والمبلغين، وضمان الحق في الحصول على المعلومات، والعمل على تكريس استقلال القضاء، ومحاربة الفساد السياسي والانتخابي.

كما ينبغي تعزيز المؤسسات القضائية وغير القضائية المعنية بمكافحة الفساد وتفعيل دورها، وذلك من خلال ملاءمة القوانين الوطنية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتفعيل قرارات السلطة القضائية وأحكامها، ومقررات وتقارير المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ولجان تقصي الحقائق التي يحدتها البرلمان، وتقارير المفتشية العامة للمالية وباقي المفتشيات الأخرى...

وبهدف محاربة الفساد لسبب، من الضروري احترام مبادئ و الديمقراطية وتعزيز معاييرها في عمل الدولة وكل المؤسسات المجتمعية، وضمان حماية الحقوق والحريات، ومحاربة اقتصاد الرعب، واعتماد الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام، ومحاربة كل مظاهر الرشوة واستغلال النفوذ والشطط في استعمال السلطة وتضارب المصالح، ومنع الجمع بين السلطة والثروة، وتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، واحترام مبدأ سيادة القانون، وضمان المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين والمواطنات كافة.

وقد تضمن دستور ٢٠١١، على الرغم من الانتقادات الموجهة إليه سواء على مستوى المنهج أو على مستوى المضمون، العديد من المتعضيات الإيجابية الكفيلة بمحاربة الفساد، ولهذا يبقى الرهان الأساسي هو تفعيل الدستور بشكل ديمقراطي، ومواكبته بمجموعة من الإجراءات الأخرى الموازية التشريعية والتنفيذية والقضائية والسياسية والتربوية والمدنية...؛ بهدف معالجة ظاهرة الفساد في المغرب، التي أصبحت من أهم معوقات تحقيق الديمقراطية والتنمية وحماية حقوق الإنسان.

## الفساد السياسى بمصر

د. يسرى العزباوى

### مقدمة:

تتعدد الأسباب التى تؤدي لانتشار الفساد السياسى ومنها: ضعف الأحزاب وضعف قيادتها، انعدام الديمقراطية داخل كثير من الدول، وتفتش البيروقراطية والمغالاة فى المركزية، وغياب المشاركة السياسية وعدم التكامل السياسى، واختلال الأجهزة القضائية، وعدم الاستقرار السياسى. وتعد هذه الأسباب هى الأخطر على الإطلاق، حيث تؤكد التجارب والمحاکمات والتقارير والدراسات أن فساد القمة سرعان ما ينتقل للمستويات الأدنى التى تحتمى وتتستر بقيادتها المتواطئة معها، حيث تهيمن العناصر الفاسدة على الممتلكات العامة وتتمتع بالسلطات التى تمكنها من استغلالها لصالح مصالحهم الخاصة. كما يحدث الفساد السياسى من خلال العملية الانتخابية واستقطاب المؤيدين وجمع التبرعات ومحاولات كسب الناخبين بالوسائل التى تلائم احتياجات كل شريحة، والتى تبدأ بتقديم الوعود من المرشح وتنتهى بشراء الأصوات، مما يدفع بتهديد المصلحة العامة للمجتمع ويشيع الفوضى وعدم النظام. نتيجة للشعور بعدم العدالة والظلم البين الواقع على معظم أفراد المجتمع. فى مصر الثورة (يناير ٢٠١١ - يونيو ٢٠١٣)، أصبح موضوع الفساد بشكل عام، والفساد السياسى بشكل خاص، هو الشغل الشاغل لكل المصريين. فلم يعد الحديث عن الفساد مقصوراً على النخبة من المثقفين والنشطاء السياسيين والمنتمين للأحزاب وغيرهم من المهتمين بالشأن العام، بل أصبح الموضوع محل نقاش العامة من المواطنين، وذلك بسبب تنامى ظاهرة حجم الفساد الذى تناوله وسائل الإعلام، وتطرده المحاكم بعد الثورة. وبناء عليه، كان السؤال الأوسع انتشاراً: ما هى الأسباب التى أدت إلى تفاقم الفساد السياسى فى مصر قبل (وبعد) ثورة ٢٥ يناير؟ وكيف يمكن الحد منه فى المستقبل؟.

وفى هذا الإطار انطلقت مجموعة المقترحات التى توجد بين أيدينا من فرضية: أن انتشار ظاهرة الفساد يعود إلى خلل هيكلى فى طبيعة

العلاقات بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، فضلاً عن الخلل في استقلالية الأجهزة الرقابية، وعدم التنسيق فيما بينها، وعدم كفاءتها المادية والبشرية وإلى التضارب التشريعي الذي نتج عنه تضارب المصالح. وحاولت الورقة تقديم مجموعة الأفكار والمقترحات القابلة للتنفيذ، على المدى القصير والبعيد، يمكن من خلالها تقليص الظاهرة والحد منها في المستقبل المنظور.

#### أولاً: اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات

وفي هذا الإطار اقترحت الورقة سرعة إنشاء الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد على أن تتضمن في تكوينها ممثلين من الهيئات الرقابية المختلفة، بالإضافة إلى ممثلين من المجتمع المدني والأحزاب السياسية وبعض الأكاديميين والمتخصصين في مكافحة الفساد. على أن تقوم الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد المزمع إنشائها بجمع وتقيق كل قوانين المتعلقة بمكافحة الفساد في قانون واحد أو لائحة جزائية واحدة تطبق على الجميع كل حسب موقعه الوظيفي ومخالفته للقانون. وعمل حملات توعية منتظمة ومستمرة تقوم بها منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام الرسمية والخاصة بتعريف المواطنين حقوقهم وواجباتهم.

#### ثانياً: السلطة التنفيذية: وغياب الشفافية والمساءلة

تلخصت مجموعة المقترحات في وضع حزمة من المعايير حول أربع نقاط محددة، هي: تجنب تضارب المصالح، وإجراءات شفافة في التعيينات، ونشر المعلومات والبيانات، وأخيراً، إجراءات الثقة في الحكومة.

#### ثالثاً: مدى فاعلية السلطة التشريعية

اقترحت الورقة هنا تفعيل دور مجلس النواب في مكافحة الفساد ليس فقط عبر دراسة التقارير التي تقدم له من الأجهزة المعنية ولكن بتفعيل أدوات المساءلة البرلمانية المتعارف عليها للحكومة ولرؤساء الأجهزة المستقلة. وتفعيل دور البرلمان في مراجعة اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، خاصة فيما يتعلق بأوجه إنفاق الميزانية المقررة لكل جهة حكومية. وأخيراً، تفعيل مبدأ خضوع التنفيذيين لمساءلة البرلمان.

#### رابعاً: السلطة القضائية

هذا الإطار اقترحت الورقة سرعة إجراءات التقاضي، من خلال الاعتماد المتزايد على التكنولوجيا في المحاكم. وتعميم تجربة المحاكم الاقتصادية في مصر التي أثبتت إمكانية أن يصدر الحكم النهائي خلال ستة أشهر، كما استطاعت هذه المحاكم أن تحل بعض المنازعات عن طريق التوفيق بين الخصوم، وهي آلية جيدة جداً استحدثتها هذه المحاكم. وإلغاء تبعية التفتيش القضائي لوزير العدل، الذي هو

جزء من السلطة التنفيذية، والذي يفتح باباً كبيراً للضغط على بعض القضاة. و ضرورة إلغاء نذب بعض القضاة للعمل فى السلطة التنفيذية، و التقليل من المركزية الشديدة فى عمل النيابة العامة.

#### خامساً: إدارة الممتلكات والأموال العامة

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، بل إن نشأة البرلمانات أساساً جاءت لتحقيق هذه العملية. ولهذا يقترح تطبيق مبدأ وحدة الموازنة العامة للدولة، والاهتمام بآليات تقديم الموازنة وإقرارها من قبل مجلس النواب، وتفعيل الرقابة ومساءلة الحكومة على عمليات الإنفاق، وتبسيط الموازنة العامة، ونشرها فى وسائل الإعلام الرسمية لكي يستطيع المواطن العادي قراءتها، وفهم ما جاء بها. بالإضافة إلى إلغاء الصناديق الاستثمارية الخاصة وتفعيل الرقابة عليها، وإلغاء الموازنات ذات البند الواحد، وإعادة النظر فى قوانين العطاءات والمشتريات والأشغال العامة، وأخيراً، مراجعة المادة ٣٢ من الدستور الجديد، والتي تميز بين المال العام والمال المملوك ملكية خاصة للدولة، وهو بمثابة فتح سبل جديدة للفساد فى مصر.

#### سادساً: الانتخابات العامة والشفافية

فى ضوء الدستور الجديد للبلاد تم إقتراح سرعة إنشاء الهيئة الوطنية الدائمة للانتخابات من الآن، وإعادة النظر فى كل المواد الدستورية المنظمة لعمل الهيئة الوطنية للانتخابات خاصة المادة ٢٢٩ والمتعلقة بنذب مجلس الهيئة المكون من عشرة أعضاء من الهيئات القضائية بحيث يعين رئيسها من البرلمان وأن يكون غير قابل للعزل. بالإضافة إلى توحيد التشريعات المنظمة للعملية الانتخابية، وحل المشكلات الخاصة بإجراءات متابعة المنظمات الأهلية للعملية الانتخابية، وإصدار مدون سلوك ومواثيق أخلاقية، تتعلق بإدارة شفافة للحملات الانتخابية بين المرشحين، وبين الأحزاب السياسية.

#### سابعاً: الأحزاب السياسية

هناك خلل كبير فى النظام الحزبى التعددي، حيث يوجد حزب كبير يحتكر السلطة والأغلبية البرلمانية، وإلى جواره أحزاب سياسية، معظمها غير معروف. وبناء عليه، يجب مراجعة الإطار القانونى المنظم لعمل الأحزاب، وإيجاد بدائل مختلفة لتمويل الأحزاب السياسية من خلال السماح لها باستثمار موارد الحزب فى أنشطة تجارية، تستطيع من خلالها توفير النفقات اللازمة لإقامة مقرات لها فى المحافظات، أو عمل برامج خاصة بها. وإجبار الأحزاب على تقديم تقارير مالية سنوية للأجهزة الرقابية.

#### ثامناً: الإعلام والحد من السيطرة الحكومية

فى الإطار اقترحت الورقة ضرورة وضع ميثاق شرف أخلاقي بين القائمين على وسائل الإعلام بإعلان

مصادر تمويلها. وإعادة تنظيم الإعلام الرسمي، وإتاحة الحرية له، لكي يقوم بدورها في كشف الفساد بدلاً من التغطية على المفسدين، ووضع مدونة سلوك لوسائل الاتصال الاجتماعي، وسرعة إنشاء المجلس الأعلى للإعلام والهيئة الوطنية للصحافة على أن تضم في تكوينها مختلف التخصصات، والفئات المجتمعية المختلفة. وهنا تقترح الورقة بأن تساعد منظمة الشفافية الدولية على نقل التجربة الدولية من خلال بحث سبل تكوين هذه الهيئات أو القوانين الناظمة لها، أو عمل دورات تدريبية للعاملين فيها بمشاركة المجتمع المدني.

#### تاسعاً: المؤسسات الأمنية

يعتبر الأمن بدوره هو عامل أساسي لتحسين الحياة اليومية للمصريين وخفض الفقر وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وترجع مسئولية الملف الأمني بكل مكوناته إلى الحكومة المسئولة عنه بشكل أساسي. وبالنظر إلى المهام التي يؤديها قطاع الأمن في أي مجتمع ليست مقصورة على حمايته وضمان بقائه على المدى القصير فحسب ولكنها تشمل أيضاً ضمان تنافسية وفاعلية مكوناته على المدى البعيد، فإن وجود هياكل وآليات أمنية غير مناسبة يؤدي إلى إضعاف الحكم وزعزعة الاستقرار واشتعال الصراعات العنيفة. وبناء عليه، يجب تغيير الصورة الذهنية العامة للشرطة لدى المواطن من خلال تحقيق الأمن من منظور خدمي بحيث تحقق الأمن والاستقرار في إطار حماية حقوق الإنسان، والعمل بمقتضى الدستور وسيادة القانون. والحد من علاقة مسؤولي الأمن بالرئيس، وتقديم تقارير الأجهزة الأمنية لمجلس الدفاع الوطني، وضع السجون والمعتملات تحت إشراف القضاء والمجلس القومي لحقوق الإنسان، وعدم توفير أية حصانة لمسؤولي الأمن، وإنهاء العمل بنظام انتقال مسؤولي الأجهزة الأمنية للسلطة المدنية بعد تركهم الخدمة. وأخيراً، إعادة النظر في قانون حماية الشهود والمبلغين.

#### عاشراً: أجهزة الرقابة العامة - الفعالية والاستقلال

يتسم الجهاز البيروقراطي الحكومي في مصر بالجمود، وتطويل الإجراءات الحكومية بشكل كبير من أجل ابتزاز المتعاملين مع الجهاز الحكومي وإجبارهم على دفع الرشاوى، وقد يكون السبب ليس القوانين واللوائح بل في الموظفين القائمين على تطبيقها. وبناء عليه، هناك ضرورة ملحة لإعادة النظر في قوانين وهياكل الأجهزة الرقابية وجهات التحقيق التي تم إعدادها منذ زمن بعيد ولم تراجع أو تحدث منذ فترة بعيدة، مما يجعلها لا تعكس حقيقة ما يحدث على أرض الواقع. وتوحيد الاختصاصات وتنظيم العمل بين الجهات الحكومية المختلفة، لأنه بسبب المنازعات في الاختصاص يعطل دولا العمل الحكومي ويعطل مصالح المواطنين. والفصل التام بين السلطة التنفيذية والجهات الرقابية وجهات التحقيق، لأن تبعيتها للسلطة التنفيذية، يؤثر على استقلاليتها.



## الحادى عشر: المنظمات الأهلية

سعت بعض الاتجاهات الفكرية لاشتراط وجود مجتمع مدني قوي لضمان إدارة أي صراعات بصورة سلمية في المجتمع، ولضمان أن تقوم الحكومة باتباع أسلوب التوافق بدلاً من أسلوب التوزيع الجبري للقيم، كذلك ذهبت بعض الاتجاهات الى مستوى يتجاوز المفهوم القطري للدولة من خلال الربط بين الديمقراطية والتنمية، والإدارة السلمية للصراعات المحلية والإقليمية.

هذا الإطار اقترحت الورقة إعادة النظر في إرث الدولة السلطوية التي شكلت مجموعة من الإدراكات النخبوية والبيروقراطية، والأمنية السلبية إزاء المبادرات الطوعية في مجالات العمل السياسي والاجتماعي والثقافي، والنظر إلى أي أنشطة وفعاليات أهلية مستقلة عن جهاز الدولة، على أنها تمثل مصدرًا من مصادر تهديد الأمن. وتشجيع المنظمات الأهلية لتطبيق مبادئ الشفافية والنزاهة على نفسها، وتبني هذه المؤسسات برامج لنشر قيم النزاهة والشفافية في المجتمع. والعمل على إنهاء العلاقة العدائية بين المنظمات الأهلية والسلطة التنفيذية، وذلك من خلال تبني المنظمات أجدات تنمية، وإنهاء التصريحات العدائية من قبل السلطة التنفيذية تجاه المجتمع المدني، وإصدار القوانين المعوقة لعملها.

## ملاحظات أساسية حول محاربة الفساد السياسي في مصر

يجب أن تنطلق عملية مواجهة الفساد السياسي من فهم واضح لعلاقة الفساد بغيره من الظواهر السياسية والاجتماعية الأخرى، ومستوى التطور الاقتصادي والسياسي للمجتمع.

ونشير في هذا السياق إلى ثلاث ملاحظات أساسية:

**أولاً:** هي وجود علاقة قوية بين انتشار الفساد من ناحية وارتفاع مستوى الفقر من ناحية أخرى. فالدول الأكثر فساداً هي الدول الأكثر فقراً، فبينما الدول الأقل فساداً هي الدول الأكثر غنى.

**ثانياً:** إن هناك علاقة قوية بين انتشار الفساد ومستوى التطور الديمقراطي، فالدول غير الديمقراطية ذات النظم السلطوية هي الدول الأكثر فساداً والعكس صحيح، فالدول الديمقراطية والتي قطعت شوطاً مهماً على طريق عملية التحول الديمقراطي هي الدول الأقل فساداً.

**ثالثاً:** ارتباط الفساد بحالات الاضطراب وعدم الاستقرار السياسي، خاصة في حالة الحروب الأهلية وضعف السلطة المركزية في مواجهة جماعات وميليشيات محلية... إلخ، حيث تتولى هذه الجماعات والميليشيات القيام بوظائف الدولة ومؤسساتها المدنية، بما في ذلك تحقيق الأمن وغيره من الخدمات والسلع العامة وهو ما لا يتم إلا بدرجة كبيرة من الفساد.

## المصادر والمراجع:

- « إبراهيم ابوهنطش، أراضي الدولة في المناطق الفلسطينية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، ٢٠١٠.
- « إبراهيم سيف المشاوي، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٥ دراسة الحالة المصرية بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، رسالة ماجستير غير منشورة، القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠١٣.
- « أحمد أبو دية وآخرون، نظام النزاهة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله ٢٠٠٩.
- « أحمد أبو دية، فعالية ومناخ نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١٣.
- « أحمد أبو دية، الفساد في العالم العربي: دراسة حالة: فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١٤.
- « أحمد مفيد، الفساد السياسي في المغرب، الرباط، ترانسبيرنسي المغرب، ٢٠١٤.
- « أراضي الوقف المغتصبة، الصادر عن وزارة الأوقاف والإرشاد اليمنية: مشروع حصر وتوثيق أراضي وممتلكات الدولة (٢٠٠٢-٢٠٠٦).
- « الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، رام الله، ٢٠١٣.
- « التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن الصادر عام ٢٠٠٩ عن المرصد اليمني لحقوق الإنسان.
- « المجلس الأعلى للحسابات، خلاصة التقارير التي أعدها المجلس الأعلى للحسابات حول الأحزاب السياسية، أكتوبر ٢٠١٣. <http://www.courdescomptes.ma/fileadmin/uploads/Rapport/rapportpartispolitiquear.pdf>
- « المركز المصري لحقوق المرأة، تقرير المتابعة الميدانية للجان المرأة للانتخابات الرئاسية، ٧ سبتمبر ٢٠٠٥. [http://www.awfonline.net/oldSite/page/eg](http://www.awfonline.net/oldSite/page/eg.htm.new/1/005/http://www.awfonline.net/oldSite/page/eg)
- « الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، مكافحة الفساد السياسي والانتخابي بالمغرب، تشخيص وتقييم ومقترحات، ٢٢ شتنبر ٢٠١١.
- « الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الرابع عشر، ٢٠٠٨، التقرير السنوي الخامس عشر، ٢٠٠٩، التقرير السنوي السادس عشر، ٢٠١٠.
- « الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقارير الشهرية (من شهر كانون الثاني- آب ٢٠١١)، رام الله ٢٠١١.
- « أيمن السيد عبد الوهاب، قانون الجمعيات الأهلية الأولويات والتحديات، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، سلسلة كراسات إستراتيجية، العدد ١٢١، السنة ١٢، القاهرة، ٢٠٠٢.
- « إيهاب سلام "الإشراف القضائي والرقابة على الانتخابات" في انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٥ تحرير عمرو هاشم ربيع، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- « تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ٢٠١٣.
- « تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ٢٠١٠-٢٠١١.
- « تقرير الهيئة حول واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام ٢٠٠٨، سلسلة تقارير خاصة رقم ٦٦، كانون أول ٢٠٠٨.
- « توفيق ألكيمندوس، إصلاح أنظمة الأمن المصرية: قراءة في الصحف والأفكار المتعارف عليها والشائعات، مبادرة الإصلاح العربي، يونيو ٢٠١١.
- « حسين محمود حسن، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، القاهرة: مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١١.

- « حمدي عبد العظيم، عولة الفساد وفساد العولة، الإسكندرية الدار الجامعية، ٢٠٠٨.
- « حمزة بسيود، دراسة حول الفساد السياسي في تونس، تونس، منظمة أنا يقظ-تونس، ٢٠١٤.
- « رائدة قنديل، النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية، الجزء الثاني: رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله ٢٠١٢.
- « سعيد زيد، فعالية ومناخ نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١٢.
- « صايغ، يزيد، "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر". مؤسسة كارنغي للسلام الدولي، ٢٠١٢.
- « عبد الباقي شمسان ( وآخرون ) الاستثمار في المستقبل: إستراتيجية تطوير القدرات المهنية والقانونية للإعلاميين العرب ( عمان : مركز حماية وحرية الصحفيين، ٢٠٠٦ ) .
- « عبد الباقي شمسان، حرية تكوين الجمعيات في الجمهورية اليمنية (تعز: مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، ٢٠٠٨.
- « عبد الباقي شمسان، الفساد السياسي في اليمن، صنعاء، المجموعة اليمنية للشفافية والنزاهة، ٢٠١٤.
- « عبد الرحيم طه، الواقع التشريعي لتضارب المصالح في السلطة الوطنية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠٠٧.
- « عبد الفتاح الجبالي، تضارب المصالح العامة والخاصة في مصر، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ٢٠١١.
- « قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الموظفين غير المتزمين بالشريعة، ٢٧/٨/٢٠٠٧
- « مايكل جونستون، متلازمات الفساد (الثروة، والسلطة، والديمقراطية، ترجمة نايف الياسين، الرياض، مكتبة الأبيكان، ٢٠٠٨.
- « محمد قدرى سعيد ود. نهى بكر، إصلاحات قطاع الأمن في مصر، تقرير ورشة: الأمن والتنمية: دراسة حالة مصر، مبادرة الإصلاح العربي ٢-٣ مارس ٢٠٠٨، يناير ٢٠١١.
- « موقع الجهاز : <http://www.cao.gov.eg>
- « موقع لجنة الحوار حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة
- « موقع نواة ٢٢ مارس ٢٠١٢ [www.nawat.org](http://www.nawat.org).
- « نبيل عبد الفتاح، المجتمع المدني المصري في عالم مضطرب: الإعاقات البنائية والأسئلة الاحتمالية المتتبسة، في: مجموعة محررين، المنظمات الأهلية العربية والمحكومية قضايا وإشكالات وحالات، ( القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٤.
- « هدى غصن، الفساد السياسي في لبنان، بيروت، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد، ٢٠١٤.
- « يسري عزباوي، الفساد السياسي، الفساد السياسي في العالم العربي: دراسة الحالة المصرية، ٢٠١٤.
- « Achy, Lahcen. 2011. "Economic roots of social unrest in yemen". Carnegie Endowment for International Peace
- « .El fegeiry, Moataz, 2012. "Crunch Time for Egypt's Civil-Military Relations". European think tank for global action No134
- « M. Cherif Bassiouni, Corruption Cases against officials of the Mubarak Regime, Depanl University College of Law, Chicago IL, March 23, 2012
- « Marshall, Shana and Joshua Stacher. 2012. "Egypt's Generals and Transnational Capital". Middle East Research and Information Project 262: 12-18 <http://www.merip.org/mer/mer262/egypts-generals-transnational-capital>
- « .Rex Biynem, (ed.), Political Liberalization and Democratization in Arab world, Lynne Rienner Publisher, Vol.1, 1993
- « المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. ٢٠١١. الجيش والثورة الشعبية في اليمن <http://www.dohainstitute.org/file/pdfViewer/277c99c6-fb0f-4a33-9104-4d0bbb2425de.pdf>
- « سلزبري، بيتر. ٢٠١١. "اقتصاد اليمن: النفط والواردات والنخب". تشاتام هاوس [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/1011pp\\_yemeneconomy\\_arabic.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/1011pp_yemeneconomy_arabic.pdf)
- « <http://carnegie-mec.org/2011/03/10/economic-roots-of-social-unrest-in-yemen/axs2>
- « [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/1011pp\\_yemeneconomy\\_arabic.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/1011pp_yemeneconomy_arabic.pdf)
- « [http://www.fride.org/download/PB\\_134\\_Crunch\\_Time\\_For\\_Egypt's\\_Civil\\_Military\\_Relations.pdf](http://www.fride.org/download/PB_134_Crunch_Time_For_Egypt's_Civil_Military_Relations.pdf)
- « [http://www.sawasya.net/news\\_Details.aspx?Kind=2&News\\_ID=1137](http://www.sawasya.net/news_Details.aspx?Kind=2&News_ID=1137)

