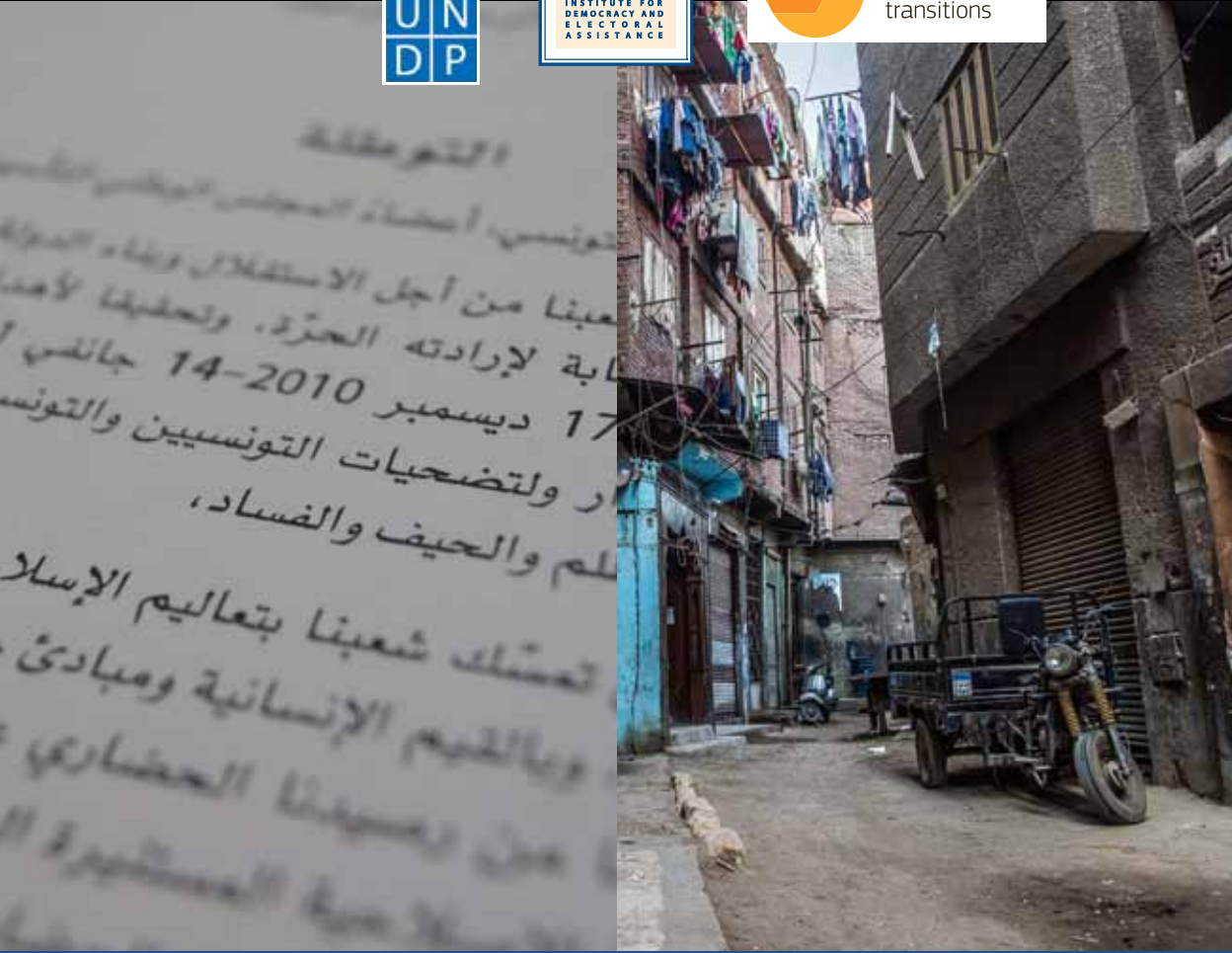


الأكاديمية العربية الدولية



الأكاديمية العربية الدولية
Arab International Academy

الأكاديمية العربية الدولية المقررات الجامعية



مكافحة الفساد

أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



the center for
constitutional
transitions

يقوم مركز العمليات الانتقالية الدستورية، بتوليد وحشد المعارف دعماً لبناء الدساتير.

أبحاث تركز على وضع الأجندات: يوفّر مركز العمليات الانتقالية الدستورية المعارف من خلال تحديث القضايا ذات الأهمية الجوهرية لنجاح العمليات الانتقالية الدستورية، حيث يعيق غياب الأبحاث الكافية والحديثة فعالية المساعدة التقنية المقدمة لعملية بناء الدساتير. يجمع المركز ويقود شبكات دولية من الخبراء لإنجاز مشاريع بحثية حول محاور محددة تقدم خيارات في السياسات تستند إلى الأدلة للأشخاص الضالعين في العمليات السياسية.

عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية: يحشد المركز المعارف من خلال برنامج سريري مبتكر يقدم «مكاتب خلفية» للأبحاث لدعم المستشارين الدستوريين في مجال عملهم وبيعت بأعضاء هيئته التدريسية والبحثية الخبراء والباحثين الميدانيين لتقديم الدعم على الأرض. نقوم بتلبية احتياجات البعثات الميدانية القائمة من الأبحاث الشاملة، مما يعزز كفاءتهم وفعاليتهم بشكل جذري للقيام بدورهم كمستشارين وفاعلين في مجال السياسات.

يعتبر مكتب غرب آسيا وشمال أفريقيا في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أحد عملاء عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، حيث وفر له الدعم من خلال ٤٠ طالباً بحثياً من ١١ بلداً من جامعة نيويورك ويعملون في بيروت، والقاهرة وتونس. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: www.constitutionaltransitions.org



شعوب متمكنة
أمم صامدة

منذ عام ١٩٦٦ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يبني شراكات مع الناس من مختلف فئات المجتمع بغية المساعدة في بناء أمم تستطيع تحمل الأزمات وتحقيق نموًا يحسن جودة حياة الجميع وتحافظ عليه. وعلى أرض الواقع، يوفر البرنامج، في أكثر من ١٧٠ بلدًا ومنطقة، منظارًا شاملاً ومعلومات محلية للمساعدة في تمكين حياة البشر وبناء أمم مرنة قادرة على التعافي السريع من الأزمات.

- ويركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مساعدة الدول في إيجاد وتعميم حلول للتحديات التالية:
- تخفيف حدة الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.
 - الحكم الديمقراطي.
 - الوقاية من الأزمات والتعافي منها.
 - بيئة وطاقة في خدمة التنمية المستدامة.

لقد تعهد زعماء العالم بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بما فيها الهدف العام بخفض مستوى الفقر إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. وتتولى شبكة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ربط وتنسيق الجهود العالمية والوطنية لتحقيق هذه الأهداف من خلال:

- تنسيق جهود الأمم المتحدة في رصد معدلات إنجاز البلدان للأهداف الإنمائية للألفية.
- تقديم الاستشارات الفنية والسياساتية للدول أثناء عملها على إنجاز تلك الأهداف.
- العمل مع الدول لإجراء دراسات وأبحاث معمقة عن مسارها نحو تحقيق تلك الأهداف بسلايتها وإيجابياتها.

ويساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدول في اجتذاب المساعدات واستخدامها بشكل فعال. وهو يشجع، في جميع ميادين نشاطه، حماية حقوق الإنسان، وتطوير القدرات، وتمكين النساء والأقليات والفئات الاجتماعية الأشد فقرًا وضعفًا.

حول هذا التقرير

قام مكتب الدعم في عيادة التحولات الدستورية (Constitutional Transitions Clinic) في الفترة بين ٢٠١١ و٢٠١٤ بإعداد سلسلة من الدراسات البحثية المقارنة التخصصية التي غطت قضايا تصميم الدساتير التي برزت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقام زيد العلي، الخبير الرئيسي في بناء الدساتير، بدور المستشار أثناء إعداد الدراسات المذكورة وأشرف على مشاركة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عملية الصياغة. وقدم المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعمًا ماديًا وفنيًا للدراسات الثلاث الأخيرة من هذه السلسلة.

نشرت الدراسات الثلاث الأولى من السلسلة بالتعاون بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. أما الدراسات الثلاث الأخيرة فقد نشرت بالتعاون بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد أعدت التقارير الستة بهدف استخدامها كأدوات مشاركة لدعم أنشطة بناء الدساتير في المنطقة. والتقارير الستة هي:

- المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال النسبي للقضاء (ربيع ٢٠١٤).
- النظام شبه الرئاسي كآلية لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤).
- النظام المالي للأحزاب السياسية: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤).
- مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).
- اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).
- النفط والغاز الطبيعي: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).

يمكن الاطلاع على التقارير المذكورة على الرابطين: www.constitutionaltransitions.org و www.idea.int، ولمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: www.constitutionaltransitions.org

شكر وتقدير

يتوجه مؤلفو هذه الدراسة بالشكر إلى جينيفر كانوز (كلية الحقوق بجامعة نيويورك)، ورونان أولوار (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة)، وأحمد الورفلي (مكتب الرئيس التونسي)، وجيوفري بريفيث (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وكلوديا صياغو (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة)، ومحمد شفيق صرصار (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التونسية)، وكانديس ولش (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة). ووجهات النظر الواردة في هذا التقرير، وكذلك أية أخطاء فيه، هي مسؤولية المؤلفين دون سواهم.

لقد جرى اختبار العديد من الأفكار الواردة في هذه الدراسة في مؤتمر انعقد في تونس العاصمة في ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤ وحضره أكاديميون تونسيون، وخريجون قانونيون، وأعضاء في الجمعية التأسيسية التونسية، ومستشارون قانونيون من الدولة التونسية. ونحن ممتنون للاقتراحات المفيدة التي قدمها المشاركون في المؤتمر.

تم إعداد هذه الدراسة من قبل مركز العمليات الانتقالية الدستورية بمساعدة من طلاب كلية الحقوق بجامعة نيويورك. ولا يدعي هذا التقرير تمثيل الآراء المؤسسية لكلية الحقوق بجامعة نيويورك. وجميع الترجمات إلى الإنكليزية المشار إليها في متن التقرير غير رسمية إلا إذا أُشير إلى العكس.

يحتل القانون الدستوري المقارن مكانة محورية في صميم عملية بناء الديمقراطية وتطويرها. وقد دأب الباحثون القانونيون وصانعو السياسات وواضعو الدساتير والقضاة في جميع أنحاء العالم على دراسة تجارب الشعوب الأخرى للاطلاع على أفكار بشأن الآليات المحتملة لمعالجة التحديات الخاصة والوصول إلى فهم أفضل لطبيعة الإصلاحات التي يرحح أن تنجح في بلدانهم. والمنطقة العربية ليست استثناء في هذا الصدد. فمنذ عام ٢٠١١، شهد عشرة من بلدان المنطقة على الأقل إما استبدالاً لأطرها الدستورية أو إصلاحاً لها أو إعادة نظر فيها. وفي هذا السياق، ساهمت المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية في الدراسات والأبحاث القانونية الموجودة سابقاً من خلال نقل معارف جرت مراكمتها في بلدان أخرى قريبة من المنطقة. وقد تُرجمت عشرات الدساتير الأجنبية إلى اللغة العربية، وجرى تحليل أطر دستورية حالية في المنطقة، وأُجريت دراسات مقارنة بينت كيف يمكن استخدام الخبرة الدولية والخارجية للمساعدة في حل المشاكل المحلية للبلد المعني.

وفي عام ٢٠١٢، أقامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية شراكة هدفها إعداد سلسلة من الدراسات الإقليمية عن قضايا القانون الدستوري التي تحظى بأهمية خاصة في المنطقة العربية. وتم في السنة الأولى من عمر الشراكة نشر ثلاث دراسات تناولت تركيبة المحاكم الدستورية، والأنظمة شبه الرئاسية بصفتها آلية لتقاسم السلطة، وتنظيم تمويل الأحزاب السياسية من خلال الإصلاح الدستوري. وانضم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الشراكة في عام ٢٠١٣ ولعب دوراً أساسياً في إغناء وتوسيع الدراسات الثلاث بما فيها دراسة مكافحة الفساد هذه. ولقد اتسم إعداد هذه الدراسات المقارنة عن القانون الدستوري بطبيعة عالمية وإقليمية حقيقة شملت مساهمات ونقاشات وتبادل آراء بين عدد كبير من المؤسسات والأفراد من المنطقة العربية وأميركا الشمالية وأوروبا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وغيرها. وقد فعل معدو الدراسات، مؤسسات وأفراد، ذلك أملاً منهم في أن يكون نشرها مفيداً للعلماء والباحثين وصناع السياسات وواضعي الدساتير والقضاة والمحامين في عموم المنطقة. واستخدمت الدراسات الثلاث منهجية مقارنة، بيد أن هدفها النهائي كان تقديم المساعدة للجهود المبذولة لتحديث وإصلاح الأطر الدستورية في المنطقة العربية.

إن الدراسات التي أعدتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتجاوز المواضيع العامة التي كانت عمليات الإصلاح الدستوري تتطرق إليها عادة. فهي تركز بدلاً من ذلك على جوانب تفصيلية ومحددة تقرر أنها ذات أهمية خاصة للمنطقة. وقد تجاوزوا واضعو ومصلحو الدساتير نقاش المبادئ العامة كفصل السلطات واستقلالية القضاء والحقوق الأساسية وركزوا، لاسيما منذ عام ٢٠١١، تركيزاً أكبر على الآليات التي يمكن وينبغي تصميمها لضمان استخدام المبادئ العامة المذكورة أعلاه في نهاية المطاف لتحسين

الحكم الرشيد ومستويات المعيشة في المنطقة ككل. وهكذا مثلاً بالنسبة لمبدأ استقلال القضاء بصفته مبدأً عامًا قبل به وتبناه عدد كبير من دساتير المنطقة، يدور النقاش اليوم ليس على ضرورة أن تكون المحاكم مستقلة عن فروع الحكم الأخرى بل بالأحرى على ماهية الآليات التي يمكن وينبغي إدراجها في دساتير المنطقة لزيادة احتمال أن تصبح المحاكم، بما فيها المحاكم الدستورية، في وضع يوفر العدالة للناس بدون التأثير بالنزوات السياسية.

تركز هذه الدراسة على العلاقة بين القانون الدستوري ومحاربة الفساد. فالنظرة التقليدية للقانون الدستوري هي أن الدساتير لا يمكنها، ولا يتعين عليها، فعل شيء يذكر للحد من فرص الفساد. ولكن المطالب الشعبية التي تردد صداها في جميع أرجاء المنطقة منذ نهاية عام ٢٠١٠ طالبت بمقاربة مختلفة للإصلاح الدستوري، أجبرت صناع السياسات وواضعي الدساتير على صياغة نصوصهما الأساسية بشكل مختلف. وفي السنوات اللاحقة، شهدت المنطقة عددًا من التحسينات كان لها أثر مباشر على أطر مكافحة الفساد. فقد بذلت جهود أكثر جدية لضمان عدم بقاء الهيئات العليا للرقابة، المسؤولة عن مراقبة السلطة التنفيذية، معتمدة اعتمادًا كاملاً في ممارسة وظائفها على الحكومة. وتناقش الدراسة الجهود المبذولة في هذا المضمار كما تتناول بعضًا من التدابير والإصلاحات الكثيرة جدًا التي تم تنفيذها والتي يمكن أن تنفذ في المستقبل لتحسين أطر مكافحة الفساد في المنطقة، بما في ذلك بعض الدساتير الجديدة التي وضعت بعد انطلاقة الانتفاضات أواخر عام ٢٠١٠، فضلًا عن إيراد عدد كبير من الأمثلة المقارنة من بلدان أخرى لتحديد الدروس الملائمة للمنطقة ككل.

في الختام، تعرب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن امتنانهم العميق لمؤلفي هذه الدراسة ولجميع الأفراد الذين تولوا مراجعة مضمونها والتعليق عليه وتقديم مساهماتهم طوال مرحلة الصياغة. فلولاهم لم تكن هذه الدراسة لترى النور. وكلنا ثقة بأن جهودهم ستساهم في تحسين الأطر الدستورية في المنطقة.

المحتويات

١٤	..... ملخص تنفيذي
٢٢	..... ١- المقدمة
٢٤	..... ١-١ فهم الفساد: التعريف القانوني
٢٥	..... ١-١-١ إساءة استعمال ممتلكات عامة
٢٦	..... ١-١-٢ الرشوة والجرائم المشابهة
٢٧	..... ١-١-٣ إساءة استغلال الوظائف
٢٨	..... ٢-١ لماذا الانشغال بمسألة الفساد: دروس من الدول العربية التي تمر بمرحلة انتقالية
٢٩	..... ١-٢-١ تونس
٣٠	..... ٢-٢-١ مصر
٣١	..... ٣-٢-١ ليبيا
٣١	..... ٤-٢-١ اليمن
٣٢	..... ٥-٢-١ العراق
٣٣	..... ٦-٢-١ سورية
٣٣	..... ٣-١ أسباب الفساد؟
٣٣	..... ١-٣-١ الاستبداد وضعف الديمقراطية
٣٤	..... ٢-٣-١ السياسات الاقتصادية
٣٥	..... ٤-١ السياق العالمي لمكافحة الفساد
٣٧	..... ٥-١ الفساد كقضية دستورية
٣٩	..... ٢- الهيئة التشريعية
٣٩	..... ١-٢ ملحمة عامة
٤٠	..... ٢-٢ سلطة التحكم بإنفاق المال العام
٤٠	..... ١-٢-٢ التحكم بالإنفاق من صناديق الطوارئ
٤١	..... ٢-٢-٢ التحكم بالإنفاق من خارج الموازنة
٤٢	..... ٣-٢-٢ منع السلطة التنفيذية من إساءة استعمال الموازنة المُعادة
٤٤	..... ٤-٢-٢ صلاحيات تعديل الموازنة
٤٧	..... ٣-٢ دور الهيئة التشريعية في عملية الموازنة
٤٧	..... ١-٣-٢ المراجعة المسبقة: مؤسسات مالية مستقلة
٤٩	..... ٢-٣-٢ المراجعة اللاحقة: لجان الحسابات العامة
٥١	..... ٤-٢ صلاحيات التحقيق والمساءلة والإقالة
٥١	..... ١-٤-٢ اللجان الخاصة
٥١	..... ٢-٤-٢ الأسئلة الخطية والشفهية
٥٢	..... ٣-٤-٢ طلبات الاستجواب واقتراحات حجب الثقة: الأنظمة البرلمانية
٥٢	..... ٤-٤-٢ توجيه الاتهام: الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية

٥٣	٢-٤-٥ معالجة المخالفات السلوكية لأعضاء الهيئة التشريعية.....
٥٥	٢-٥ الممارسات الدولية المثلى والخيارات الممكنة للمنطقة العربية.....
٥٨	٢-٦ تحليل الأطر الدستورية القائمة والمقترحة في المنطقة العربية.....
٥٨	٢-٦-١ تونس.....
٥٩	٢-٦-٢ مصر.....
٦٠	٢-٦-٣ ليبيا.....
٦٠	٢-٦-٤ اليمن.....
٦٢	٣- الأجهزة العليا للرقابة.....
٦٢	٣-١ التشكيل.....
٦٣	٣-٢ الوظيفة.....
٦٣	٣-٢-١ الرقابة المالية.....
٦٤	٣-٢-٢ الرقابة على الالتزام.....
٦٤	٣-٢-٣ الرقابة على الأداء أو كفاءة استخدام الأموال.....
٦٤	٣-٣ الأنماط.....
٦٥	٣-٣-١ غط ويستمنستر (البرلماني).....
٦٧	٣-٣-٢ غط المجالس (القيادة الجماعية).....
٦٨	٣-٣-٣ النمط النابليوني (القضائي).....
٦٩	٣-٤ كيف تكون الأجهزة العليا للرقابة فعالة؟.....
٧٠	٣-٤-١ التأصيل الدستوري.....
٧٠	٣-٤-٢ التفويض الواضح.....
٧١	٣-٤-٣ الاستقلالية وإجراءات التعيين.....
٧٢	٣-٤-٤ التمويل.....
٧٣	٣-٤-٥ التنفيذ.....
٧٣	٣-٤-٦ الشفافية ونشر التقارير.....
٧٤	٣-٥ خيارات ممكنة للمنطقة العربية.....
٧٦	٣-٦ تحليل الأطر القائمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....
٧٦	٣-٦-١ تونس.....
٧٦	٣-٦-٢ مصر.....
٧٨	٤- الأجهزة المتخصصة بمكافحة الفساد.....
٧٨	٤-١ إنشاء جهاز لمكافحة الفساد.....
٨١	٤-٢ الوظائف.....
٨١	٤-٢-١ كشف الأطراف الفاسدة والتحقيق معها ومقاضاتها.....
٨٢	٤-٢-٢ الوقاية: وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.....
٨٣	٤-٣ كيف تكون أجهزة مكافحة الفساد فعالة؟.....
٨٣	٤-٣-١ التخصص.....

٨٤	.....٢-٣-٤ الاستقلالية
٨٥	.....٣-٣-٤ الموارد الكافية
٨٦	.....٤-٣-٤ الصلاحيات الكافية والوظائف الواضحة
٨٦	.....٥-٣-٤ الشفافية والمساءلة
٨٧	.....٦-٣-٤ التعاون بين الأجهزة والتعاون الدولي
٨٨	.....٤-٤ أنماط أجهزة مكافحة الفساد
٨٨	.....١-٤-٤ النمط متعدد الأغراض
٨٨	.....٢-٤-٤ نمط تطبيق القانون
٨٩	.....٥-٤ الخيارات الممكنة للمنطقة العربية
٩٠	.....٦-٤ تحليل الأطر القائمة والمقترحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
٩٠	.....١-٦-٤ مصر
٩١	.....٢-٦-٤ تونس
٩١	.....٣-٦-٤ دول أخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
٩٣	.....٥- المحاكم وأجهزة النيابة المختصة بمكافحة الفساد
٩٣	.....١-٥ الأنماط
٩٣	.....٢-٥ التشكيل والوظيفة
٩٣	.....١-٢-٥ المحاكم المختصة بمكافحة الفساد
٩٥	.....٢-٢-٥ النيابة المختصة بمكافحة الفساد
٩٦	.....٣-٥ كيف تكون المحاكم والنيابات العامة فعالة؟
٩٦	.....١-٣-٥ المحاكم المختصة بمكافحة الفساد
٩٨	.....٢-٣-٥ النيابة المختصة بمكافحة الفساد
٩٩	.....٤-٥ الخيارات الممكنة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
١٠٠	.....٥-٥ تحليل الأطر القائمة في الدول العربية
١٠٠	.....١-٥-٥ مصر
١٠١	.....٢-٥-٥ تونس
١٠٢	.....٦- الإفصاح والشفافية
١٠٢	.....١-٦ رواتب كبار الموظفين العموميين: قوانين الإفصاح
١٠٥	.....٢-٦ قوانين حرية المعلومات
١٠٧	.....٣-٦ تحليل الأطر العربية القائمة
١٠٧	.....١-٣-٦ تونس
١٠٨	.....٢-٣-٦ مصر
١٠٩	.....٣-٣-٦ المغرب
١١٠	.....٤-٦ الخيارات الممكنة للمنطقة العربية
١١٢	.....المراجع
١١٢	.....الداستير

١١٥	التشريعات.....
١١٦	السوابق القضائية.....
١١٦	المصادر الثانوية.....
١٤٠	الهوامش.....

مكافحة الفساد:

أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ملخص تنفيذي

تستخدم كلمة «فساد» للتعبير عن مجموعة كبيرة من السلوكيات غير الشريفة كالرشوة، والاختلاس، وإساءة استغلال السلطة، والابتزاز، والإثراء غير المشروع، والاتاوت والمتاجرة بالنفوذ، إضافة إلى أفعال ترتبط بأنشطة الفساد الرئيسية، ويُجأ إليها للمساعدة في الشروع بهذه الأنشطة، كغسيل الأموال وإعاقة سير العدالة أو منعها. وليس هناك تعريف شامل ومتفق عليها عالميًا للفساد^١ لكن ثمة مقاربة بديلة عرّفت الفساد بأنه أفعال أو جرائم تشكل ممارسات فاسدة. وتتشترك هذه الأفعال والجرائم بعنصرين عمومًا. الأول هو أنها تنطوي على إساءة استخدام السلطة في القطاعين العام والخاص، وثانيها أن الأشخاص الذين يسيئون استخدام سلطاتهم يجنون من وراء ذلك منافع ليست من حقهم^٢.

يبحث هذا التقرير في الأطر والآليات الدستورية المتاحة لمنع الفساد والحد منه، مع تركيز خاص على الدول العربية التي تمر بمراحل انتقالية. والسؤال المطروح هنا بخصوص «التطبيق الأفقي» للدستور أو تطبيقه على أنشطة وعلاقات الأفراد الخصوصيين، هو سؤال مفتوح ولكل بلد طريقته في الإجابة عليه. ولا يتخذ هذا التقرير موقفًا محددًا حيال التطبيق الأفقي للدستور، وإنما يركز على الفساد في القطاع العام فقط. كما أنه يتعامل مع الفساد الكبير باعتباره إساءة استغلال السلطة على أعلى مستويات الحكم، ويميزه عن الفساد البسيط أو الإداري الذي ينظر إليه على أنه تقاضي موظفين صغار مبالغ صغيرة مقابل تقديم الخدمات الحكومية. وعلى الرغم من إقراره بأن الفساد البسيط لا يزال يثير الكثير من القلق، ينطلق التقرير من أن الأطر الدستورية هي السبيل الأمثل لمعالجة مشاكل الفساد الكبير على وجه الخصوص. ولذلك فهو يقتصر على البحث في الأطر الدستورية وكيف يمكن لها أن تيسر وتعزز جهود محاربة الفساد الكبير.

شكل التحرر من الفساد دافعًا للثورات التي اجتاحت الدول العربية في مطلع عام ٢٠١١، جنبًا إلى جنب مع التذمر من تفشي ظواهر الظلم والبطالة والقمع السياسي. إن المشروعات المفترضة لأي نظام دستوري جديد في الدول العربية التي تمر بمراحل انتقالية مرهونة بقدرته على معالجة الفساد الذي شكل منذ اللحظة الأولى وقودًا للمطالب الشعبية بالتغيير في المقام الأول. ولهذا السبب، ينبغي أن تحتل مكافحة الفساد رأس الأولويات في عملية بناء الدستور.

لقد شرعت بعض البلدان بمعالجة قضية الفساد بكل وضوح من خلال الأطر الدستورية التي تعتمد عليها. وهناك خيارات كثيرة لتصميم الدساتير من شأنها الحد من الفساد، من بينها إسناد صلاحيات رقابية للسلطة التشريعية و/أو الأجهزة العليا للرقابة، التأصيل الدستوري لأجهزة مكافحة الفساد والمحاكم

المختصة بمكافحته، واتباع نظم الضوابط والتوازنات لتفادي تركيز السلطة في يد فرع من فروع الحكم. ولهذا يبحث التقرير في هذه الآليات وغيرها من أجل معالجة قضية الفساد.

إن الأطر الدستورية الأنجح في مكافحة الفساد تجمع بين الآليات الوقائية والتصحيحية والتصالحية، وتعتمد مقارنة منسقة، غير مشتتة، لمعالجة مشكلة الفساد. ولهذه الغاية، تؤمّن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خارطة طريق للحدود الدنيا التي ينبغي للدول اعتمادها لمعالجة الفساد. وهي تضم تدابير لمنع والتجريم وتطبيق القانون والتعاون الدولي واسترداد الممتلكات. وتدعو منظمة الشفافية الدولية لتبني «منظومة النزاهة الوطنية» التي تحقق التوازن بين «ركائز النزاهة» الثمانية في أي بلد: الإرادة السياسية، الثقافة الأخلاقية في الخدمة المدنية، وكالات مكافحة الفساد، البرلمان، المشاركة العامة، المحاكم، وسائل الإعلام والقطاع الخاص^٢. وتحتاج منظومة النزاهة الوطنية إلى التنسيق وتبادل المعلومات بين المؤسسات المحدثّة لمكافحة الفساد ومنعه.

تحليل بعض القضايا الخاصة

السلطة التشريعية

تلعب السلطة التشريعية دورًا مركزيًا في جهود محاربة الفساد، إذ تشكل الميدان الرئيس للمساءلة الانتخابية في الديمقراطيات الفاعلة. والرقب الأعلى على إنفاق السلطة التنفيذية للأموال العامة، وتعد «سلطة الرقابة على المال العام» الضابط الأساسي للإنفاق غير الخاضع للمساءلة من طرف السلطة التنفيذية. وتمنع الدساتير كافة تقريبًا السلطة التنفيذية من إنفاق الأموال أو تحصيل الإيرادات إلا بموجب نص تشريعي يخصص الأموال لأغراض محددة أو يفرض ضريبة معينة. ولما كان من السهولة يمكن أن تستغل الحكومات صناديق الطوارئ لتمويل الحسابات من خارج الموازنة، فإن مبدأ الشمولية يتطلب ألا تتجاوز أشكال الإنفاق غير الخاضع للمساءلة سقفًا محددًا، أو أن تخضع لرقابة الهيئة التشريعية على الأقل. ويمكن للسلطة التشريعية أن تمارس الرقابة على الحكومة عبر طرح الأسئلة على أعضاء الحكومة، وترسخ الأنظمة البرلمانية ذلك عبر تخصيص «فترة ل طرح الأسئلة» رسميًا بصورة منتظمة، يجب خلالها أن يتواجد أعضاء الحكومة في البرلمان للإجابة على الأسئلة التي يطرحها أعضاؤه. كما تنص بعض الدساتير على إجراء رسمي يدعى الاستجواب، يحضر فيه أعضاء الحكومة جلسات البرلمان للإجابة على الأسئلة بناءً على التماس يرفعه البرلمان.

وتمارس الهيئة التشريعية رقابتها على الإنفاق العام من خلال إقرار الموازنة السنوية للدولة بصيغة قانون الموازنة السنوية. وتتولى في معظم الدساتير إقرار مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية ومراجعة تنفيذه. ولما كانت الموارد المتاحة للسلطة التشريعية محدودة أكثر من تلك المتوفرة للسلطة التنفيذية، يحاول كثير من الأطر الدستورية والقانونية تنسيق جهود الهيئة التشريعية والمؤسسات الأخرى لمكافحة الفساد عبر آلية المساءلة المالية. مثلًا: تعتمد اللجان المالية البرلمانية على الأجهزة العليا للرقابة المالية في

إعداد تقارير دقيقة عن حسابات الإدارات والإيرادات الضريبية وعمليات الحكومة. علاوة على ذلك، تتمكن الهيئة التشريعية بشكل أفضل من كشف إساءة استغلال الأموال العامة ومنعها إذا تلقت الدعم الفني والتحليلي من مؤسسات كمكتب الموازنة البرلماني المستقل، أو مجلس المالية العامة، أو المكتب المسؤول عن الموازنة. وتدعى هذه المؤسسات على اختلاف أسمائها «مؤسسات المالية العامة المستقلة»، وهي تعمل بصورة مستقلة عن الحكومة. وعلى الرغم من أنها تقوم على أساس قانوني، إلا أنها ليست بمنأى عن التدخل السياسي والتمويل بدافع سياسي، الأمر الذي يبرر بقوة تأصيلها دستوريًا.

وبطبيعة الحال، من الضروري أيضًا ألا يتورط أعضاء الهيئة التشريعية أنفسهم بأنشطة فاسدة، إذ أنها بذلك لن تتمكن من ممارسة رقابة فعالة على فساد الحكومة. وتشمل الآليات والضوابط الكفيلة بالحد من الفساد في الهيئة التشريعية، إلزام أعضائها بالتصريح عن مصالحهم وممتلكاتهم، ومنعهم من شغل مناصب بأجور خارج الهيئة التشريعية، وتجريدتهم من أهلية العضوية في الهيئة التشريعية إذا أدينوا بارتكاب جرائم تنطوي على احتيال أو عدم أمانة أو فساد، ووضع قيود على الحماية بإجراءات كالامتياز البرلماني والحصانة البرلمانية إذا ارتكبوا جرائم تشتمل على فساد.

وأخيرًا، تتولى الهيئة التشريعية صناعة التشريعات عبر سن القوانين. ولما كانت صياغة تفاصيل أطر مكافحة الفساد تتم بواسطة القوانين، فللسلطة التشريعية إذن دور حاسم لتلعبه. بيد أنه من النادر جدًا أن تباشر الهيئة التشريعية بنفسها صياغة التشريعات لتصبح قوانين. ففي أكثر الحالات، تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشاريع القوانين وتعرضها على الهيئة التشريعية. كما أن حرية الهيئة التشريعية في تعديل مشاريع القوانين قبل إصدارها تختلف من بلد إلى آخر، لكن تأثير الهيئة التشريعية عمومًا على سن القوانين يقتصر على إقرار أو رفض المشاريع التي تتقدم بها السلطة التنفيذية. ولذلك فإن فرص الهيئة التشريعية لمكافحة الفساد عبر تشريعات عادية فرص محدودة. ويركز هذا التقرير على الأدوات غير البرلمانية المتاحة للسلطة التشريعية لمكافحة الفساد الحكومي.

الأجهزة العليا للرقابة

هي عادة هيئات حكومية مستقلة، يُنصّ عليها غالبًا في الدستور، وتتولى الإشراف على كافة النفقات التي يقرها البرلمان وتصرفها السلطة التنفيذية. وينص كثير من الدساتير على إنشاء جهاز أعلى للرقابة يوضع معايير الحد الأدنى لعمله، وتترك تفاصيل العمل والتفويض لتشريع لاحق. ووفقًا للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (إننتوساي)، تسعى هذه الأجهزة إلى تحقيق أربع غايات أساسية: إيصال المعلومات إلى السلطات العامة والجمهور عبر نشر تقارير موضوعية، وبناء الإدارة المالية السليمة، والتنفيذ الصحيح للأنشطة الإدارية، والاستخدام السليم والفعال للمال العام.

وتؤدي هذه الأجهزة عادة ثلاثة أنواع من الرقابة: الرقابة المالية، وتشمل مراجعة الحسابات الحكومية وتقارير إنفاق مؤسسات الحكومة بحثًا عن أي تبديد للأموال أو اختلاسها؛ والرقابة على


الأداء، وتشمل مراجعة استخدام المؤسسات الحكومية للمال العام بغية التحقق من أن الإيرادات والنفقات قد أقرت بالقانون ومدى التزامها بالقواعد الناطمة لاستخدام الأموال، الرقابة على الأداء، وتشمل مراجعة النفقات لمعرفة إن كان المواطنون قد حصلوا على السلع والخدمات التي وعدوا بها.

وتتوافق الأجهزة العليا للرقابة عمومًا مع أحد الأنماط الثلاثة القائمة، وهي: نظام حكم ويستمنستر، الذي نشأ في المملكة المتحدة، ويعتمد على المفتشين لمراجعة نفقات السلطة التنفيذية ورفع التقارير عنها إلى البرلمان الذي يقرر إن كان سينفذ التوصيات المتعلقة بالمساءلة المالية العامة. النمط الثاني هو نمط المجالس، ويعمل بنفس طريقة عمل نمط ويستمنستر، لكنه يستخدم عددًا من المدراء يشكلون مجموعهم مجلس الرقابة، بدلاً من المفتش العام الوحيد. أما في النمط الثالث المسمى النمط النابليوني، فيعمل المراقبون في كل وزارة من وزارات الحكومة، ويتبعون إلى جهاز الرقابة المركزي المكون من قضاة. يقوم القضاة بمراجعة تقارير المراقبين الذين يُعدون المسؤولين (بصورة شخصية غالبًا) عن الإنفاق في تلك الوزارات.

أجهزة مكافحة الفساد المختصة

هي أجهزة دائمة ممولة بأموال عامة وظيفتها الأساسية تأمين القيادة المركزية في مجال أو أكثر من مجالات نشاط مكافحة الفساد، بما في ذلك السياسات والتحليل والمساعدة الفنية في الوقاية والوصول إلى الجمهور والمعلومات والرقابة والتحقيق والملاحقة القضائية^٦. ويمكن إنشاء جهاز مكافحة الفساد بوصفه إما جهازًا مستقلًا متعدد الأغراض للتحقيق في الفساد ومحاكمته، أو وحدة تحقيق أو نيابة قضائية ضمن جهاز آخر للشرطة. ويكلف الجهاز عادة بأداء مهام في مجال أو أكثر من المجالات التالية: الوقاية، التحقيق، المقاضاة والتثقيف. وقد طلبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تكفل الدول الأطراف وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد، وتنفيذ سياسات وطنية لمكافحة الفساد وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها (المادة ٦).

وثمة توافق دولي متنامٍ على الأجهزة المتخصصة التي تتمتع بموارد وكوادر وصلاحيات كافية بوسعها أن تحقق تقدمًا كبيرًا في مكافحة الفساد، على الرغم من أنها ليست الحل الجذري له. وتتوقف فعالية هذه الأجهزة إلى حد كبير على وجود أو عدم وجود إرادة سياسية لمكافحة الفساد. وينبغي تصميم جهاز مكافحة الفساد بما يتلاءم مع الظروف المحلية وأن يبنى بطريقة تتوافق مع المؤسسات القائمة، وبخاصة المؤسسات الرقابية والقضائية^٧. ويتميز أي جهاز فعال لمكافحة الفساد بوجود موظفين مختصين، وبالاستقلال عن فروع الحكم الأخرى، والقدرة على العمل بعيدًا عن التراتيبات البيروقراطية التي تعيق عمله (أو قد تخضع هي ذاتها للتحقيق)، وبامتلاكه موارد وصلاحيات كافية، وبممارسات شفافة، ودرجة من المساءلة أمام السلطة التشريعية. ولما كانت أجهزة مكافحة الفساد معرضة لقطع التمويل عنها وتجريدها من اختصاصاتها، فقد لجأ الكثير من الدول إلى تأصيلها في دساتيرها، لكن درجة الخصوصية التي توليها الدساتير لتركيبه ووظيفة هذه الأجهزة تختلف من بلد إلى آخر.



إن وظائف الهيئة التشريعية والأجهزة العليا للرقابة وأجهزة مكافحة الفساد وظائف متكاملة. ففي حين أنه من المهم أن تتمتع كل مؤسسة بالاستقلالية وأن تعمل دون انحياز وبمعزل عن التأثير أو التدخل غير المشروع من جانب الحكومة، من الضروري أيضاً ألا تعمل هذه المؤسسات بمعزل تماماً بعضها عن بعض. لذلك تحتاج تدابير مكافحة الفساد الفعالة إلى التفاعل بين تلك المؤسسات وتنسيق وظائفها.

المشاركة القضائية

لجأ الكثير من الدول إلى إنشاء محاكم وإجراءات قضائية مختصة وأجهزة نيابة مختصة تتعامل مع الجرائم المرتبطة بالفساد. ويضم جهاز مكافحة الفساد أحياناً مدعين عامين مختصين. ففي بعض الدول، تترك محاكمة جرائم الفساد لأجهزة النيابة العادية التي تحاكم حالات جنائية أخرى. وتشمل الصلاحيات الممنوحة للمدعين العامين المختصين: توجيه التهم، توجيه التحقيق، وصلاحيات الإجبار على تقديم الأدلة في بعض الحالات.

ولجأ عدد من الدول أيضاً إلى إنشاء محاكم مختصة بمكافحة الفساد برئاسة قضاة يتمتعون بخبرات مناسبة وبمنأى عن الضغط السياسي. ويتم إحداث هذه المحاكم عادةً بوصفها جزءاً من الإطار القانوني الذي يتعامل مع الفساد. ويؤسس الإطار القانوني في بعض الدول لإجراءات قضائية سريعة في القضايا المُحالَة إلى محاكم مكافحة الفساد، تضمن عدم ضياعها في أروقة النظام القضائي العام. وقد حققت هذه المحاكم أكبر قدر من النجاح عندما منحت سلطة قضائية واسعة على كافة المسؤولين الحكوميين وكافة جرائم الفساد، لكن نجاحها كان أقل في البلدان التي حدد الإطار الدستوري أو القانوني فيها على نحو ضيق سلطتها القضائية أو منح الحصانة للحكومة.

وتشتمل صلاحيات الادعاء العام في بعض أنظمة القانون المدني على صلاحية التحقيق. وفي حال منح المدعين العامين دوراً أساسياً في التحقيق بقضايا الفساد، ينبغي منحهم أيضاً استقلالاً مؤسسياً وصلاحيات تتناسب مع دورهم. وعلى غرار الأجهزة العليا للرقابة وأجهزة مكافحة الفساد، تحدد بعض الدساتير إجراءات تعيين المدعين العامين وتمويلهم وصلاحياتهم في التطبيق، لأن ترك هذه الأمور للقوانين يتيح للحكومات في المستقبل إعاقَة استقلالية النائب العام في قضايا مرتبطة بالفساد.

ويمكن أن تتلقى مؤسسات القضاء والنيابة العامة المسؤولية مساعدة في منع الفساد ومحاربتة من أجهزة مستقلة غير مختصة، كديوان المظالم ومفوضية حقوق الإنسان، حيث تُكلف هذه الأجهزة بمعالجة الشكاوى بحق المسؤولين العموميين في مجالات تتعدى الفساد، إلا أنها في بعض الحالات قد تشكل صلة الوصل الأساسية مع المواطنين المتضررين من ممارسات الفساد في الحكومة. وغالباً ما تُحوّل هذه الأجهزة بإحالة الشكاوى إلى المحاكم وأجهزة النيابة العامة، لكن هذا التقرير لن يتطرق إلى تلك الأجهزة، بل يكتفي بالإشارة إلى أنها قد تلعب دوراً في جهود مكافحة الفساد، لاسيما من خلال المحاكم.

الإفصاح والشفافية

سُنَّ الكثير من البلدان قوانين بشأن الإفصاح عن الممتلكات/المصالح تلزم كبار موظفي الحكومة، أو المسؤولين الذين يشغلون مناصب تجعلهم عرضة للفساد بصورة خاصة، بالتصريح عن ممتلكاتهم وممتلكات أفراد أسرهم المباشرين بصورة دورية. وتتسم هذه القوانين بأقصى فعالية عندما تقدم التصاريح بصورة دورية ويتم جمعها ومراجعتها للتحقق من دقتها ومصادقيتها. وتخضع أنظمة التصريح عن الممتلكات لإشراف أجهزة مكافحة الفساد (انظر أعلاه)، التي تتمتع بصلاحيات مراجعة هذه التصاريح للتحقق من صحتها واتخاذ الإجراءات اللازمة بناء عليها. وكانت قوانين حرية المعلومات ناجحة بشكل خاص في تسليط الضوء على حالات الفساد، على الرغم من أن ذلك ليس الغاية الوحيدة منها. إذ أن هذه القوانين تستعين بصورة غير مباشرة بأشخاص عاديين لكشف الفساد وتتيح للجمهور المساهمة بصورة مباشرة في مكافحة الفساد. وتصل هذه القوانين إلى أقصى فعاليتها عندما تقترن بآليات قوية وفعالة للإبلاغ من قبل المواطنين، وعندما تقتصر الاستثناءات على الحد الأدنى، وعندما تكون التوجيهات الخاصة بطلب المعلومات وتقديمها واضحة، وعندما تُمنع الهيئات من استخدام الاستثناءات العامة والمبهمة لتفادي الكشف عن المعلومات، وعندما تتواجد محاكم مخولة بالنظر في المنازعات بشأن الوصول إليها.

وعلى الرغم من أن قوانين الإفصاح عن الممتلكات وحرية المعلومات ذات أساس قانوني وليس دستوري، فقد سُنَّت هذه القوانين في كثير من البلدان تنفيذاً لحكم دستوري عام بمكافحة الفساد. وتقوم قوانين حرية المعلومات عادة على أساس الحقوق الواردة في ميثاق الحقوق، مثلاً: الحق العام بحرية التعبير، الذي يشمل الحق بالمعلومات، أو الحق الخاص بالوصول إلى المعلومات (انظر حالة جنوب أفريقيا التي تمتلك أقوى حماية دستورية لحرية المعلومات في العالم). وأخيراً، تكفل بعض الدساتير الشفافية في المشتريات العامة، وهي ميدان معرض للفساد بشكل استثنائي. ويتناول بعض الدساتير بالتفصيل الالتزام الدستوري بوضع إجراءات مفصلة إلزامية للمشتريات العامة، بما في ذلك كيفية الإعلان عن عقود أو «مناقصات» الأشغال العامة. وتخضع عملية منح العقود العامة إلى المراجعة القضائية، ويتم تخويل المحاكم بنقض القرارات الإدارية التي تمنح بموجبها هذه العقود في المناقصات.

ويعد تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية أحد الميادين التي تنتعش فيها ممارسات الفساد، لذلك من الأهمية بمكان وجود أنظمة الشفافية والإفصاح فيها. ولن يتطرق التقرير إلى هذه الأنظمة. ولمزيد من المناقشة في هذا الصدد، انظر التقرير الذي أعده مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات¹.

الخيارات الممكنة للمنطقة العربية الهيئة التشريعية:

- منح الهيئة التشريعية سلطة الرقابة على المال العام. ينبغي أن تمنع الضوابط الدستورية السلطة التنفيذية من إنفاق الأموال أو جمع الإيرادات إلا بموجب نص تشريعي. وينبغي أن تلتزم

النصوص الدستورية بشأن إعداد الموازنة مبدأ الشمولية الذي يقتضي أن يكون مقدار الإنفاق خارج إجراءات الموازنة وآلياتها أقل ما يمكن.

- ضمان الصلاحيات الرقابية. ضمان قدرة الهيئة التشريعية على ممارسة الرقابة على وظائف الحكومة، من خلال الاستجواب و/أو فترة الأسئلة الرسمية، التي يمكن أثناءها الدعوة إلى مساءلة أعضاء الحكومة عن أفعالهم.

- النص في الدستور على لجنة مالية برلمانية ومؤسسة مستقلة للمالية العامة. لضمان التدقيق الصحيح لحسابات الحكومة، ينبغي أن ينص الدستور على إنشاء لجنة مالية برلمانية برئاسة عضو من المعارضة السياسية. وتعد مؤسسات المالية العامة المستقلة تكملة هامة للسلطات التشريعية في التحقيق بشأن إنفاق الحكومة. وينبغي أن يكفل الدستور استقلاليتها وتمويلها.

- خلق آليات لمكافحة الفساد ضمن السلطة التشريعية نفسها. إن الأشخاص المدانين بجرائم تتضمن الاحتيال أو عدم الأمانة أو إساءة استغلال منصب عام ينبغي أن يمنعوا دستورياً من شغل مقعد في البرلمان لفترة محددة من الزمن (عادة ستة أشهر إلى سنة). وينبغي الطلب من أعضاء البرلمان التصريح عن ممتلكاتهم ومصالحهم المالية.

الأجهزة العليا للرقابة المالية

- إنشاء جهاز أعلى للرقابة المالية. ينبغي أن يحدد الدستور شكل ومسؤوليات الجهاز، ويحدد نمط الرقابة الذي سيتبعه، ونطاق تفويض المفتشين، وإجراءات تعيين وإقالة موظفي الرقابة، وكيفية تمويل الجهاز.

- منح الأجهزة العليا للرقابة تفويضاً واسعاً بما فيه الكفاية. ينبغي منح هذه الأجهزة صلاحية تدقيق حسابات مؤسسات الحكومة بأوسع نطاق ممكن. لكن المشكلة تكمن في أن أنواع معينة من الإنفاق، كتلك المتعلقة بالدفاع الوطني، توضع خارج نطاق اختصاص الأجهزة العليا للرقابة.

- الحماية الدستورية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة سلطاتها وتمويلها. يمكن للأحكام الدستورية حماية استقلالية تلك الأجهزة عن طريق ضمان الأمان الوظيفي لمفتشيها والنص في الدستور على موازنتاتها. كما ينبغي أن ينص الدستور على صلاحيات تلك الأجهزة في تنفيذ النتائج التي تتوصل إليها بحيث لا تعتمد على السلطة التشريعية في تنفيذ توصياتها.

أجهزة مكافحة الفساد

- إنشاء جهاز مكافحة الفساد. على الرغم من أن المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تلزم الدول الأطراف بإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، إلا أنها لم تحدد شكل هذه الهيئة. والدول ليست ملزمة بإنشاء جهاز لمكافحة الفساد، وإنما يبقى إنشاء هكذا جهاز أحد الخيارات الممكنة لتلبية الالتزامات المترتبة على الدول في المادة ٦ من الاتفاقية المذكورة.
- الحماية الدستورية لاستقلالية جهاز مكافحة الفساد وتمويله. حيثما يُنشأ جهاز لمكافحة الفساد، ينبغي تأصيله دستورياً. إذ يمكن من خلال الدستور زيادة فرص الجهاز في النجاح عبر اشتراط أن تكون إجراءات التعيين علنية، ويشارك فيها مستويات مختلفة من صناع القرار، وغير قابلة للاستحواذ عليها من طرف السلطة التنفيذية، عبر منح الجهاز صلاحية اقتراح موازنته الخاصة، وتحديد عتبة لإقالة الموظفين بمستوى يجعل من الصعب على الحكومة معاقبة الجهاز على أدائه لعمله بفعالية. وعلى المنوال ذاته، ينبغي أن تخضع الخدمة في الجهاز لشرط عدد الولايات بما يضمن تغيير الموظفين وتقليل احتمال «التأثير» على موظفي الجهاز من قبل المؤسسات والأفراد الذين يحققون معهم.

التطبيق القضائي

- إنشاء إجراءات قضائية مختصة بحالات الفساد، إذا اقتضت الظروف المحلية ذلك. ينبغي على البلدان التي تحارب الفساد في الحكم، بما في ذلك الفساد في القضاء، أن تنظر في إنشاء محكمة مختصة بمحاكمة حالات الفساد الرسمي. وينبغي منح هذه المحاكم سلطة واسعة على كافة مستويات الحكم وتحديد موعد زمني محدد لحاكمية هذه الحالات والفصل فيها.
- أجهزة النيابة العامة المختصة بمكافحة الفساد. تساعد هذه الأجهزة في ضمان نجاح مقاضاة المسؤولين الفاسدين. وقد تكون النيابة المختصة وحدة مستقلة ومتمايزة عن غيرها، أو نيابة مختصة تعمل من ضمن أجهزة النيابة العامة العادية.

الإفصاح والشفافية

- وضع التزام دستوري على الدولة من أجل استئصال الممارسات الفاسدة وضمان الأمانة والنزاهة في الحكومة. ولتعزيز ثقافة النزاهة وبناء الثقة العامة، يمكن أن يطلب الدستور من كافة الموظفين العموميين الالتزام بمبادئ الأمانة والنزاهة والحكم الرشيد، وبالتالي تشجيع ثقافة استئصال الفساد. وعدم احترام هذه المبادئ يرقى إلى مستوى خرق لواجب دستوري يستدعي المساءلة القانونية.
- التصريح عن الممتلكات. ينبغي الطلب من المسؤولين العموميين التصريح عن ممتلكاتهم ومصالحهم. فالنص على ذلك في الدستور يضمن عدم التعويل على حقوق الخصوصية لإخفاء الأنشطة الفاسدة للمسؤولين.

١- المقدمة

يقدم هذا التقرير دليلاً للخيارات الدستورية لمنع الفساد والحد منه بين الموظفين الحكوميين، والغاية منه في المقام الأول أن يكون موردًا لعمليات بناء الدساتير الجارية في المنطقة العربية، التي شكل فيها التحرر من الفساد دافعًا لعملية التحول السياسي الجارية هناك -أو الربيع العربي كما بات يعرف على نطاق واسع- جنبًا إلى جنب مع التذمر من تفشي ظواهر الظلم والبطالة والقمع السياسي^٧. وإذا أريد للأطر الدستورية الجديدة أن تكون مستدامة على المدى الطويل، ينبغي إقناع الناس بأن الفساد لن يستمر في أجهزة الحكم وبأنه قد تم اتخاذ التدابير القانونية الكفيلة بمكافحته إلى أقصى درجة ممكنة.

على الرغم من أن للفساد تعريفات كثيرة طرحتها المنظمات الدولية، إلا أنها تشترك في مقومين اثنين: أولهما أنه ينطوي على إساءة استغلال السلطة في القطاعين العام والخاص، وثانيهما أن الأشخاص الذين سيستخدمون سلطاتهم يجنون من وراء ذلك منافع ليست من حقهم. ومصطلح «الفساد» هو مصطلح جامع يضم كافة أشكال السلوك غير الشرعي كالرشوة والاختلاس واستغلال السلطة والابتزاز والإثراء غير المشروع والأتاوات والمتاجرة بالنفوذ، فضلًا عن الأنشطة المرتبطة بمباشرة أنشطة فاسدة أساسية، وغالبًا ما تستخدم في المساعدة عليها، كغسيل الأموال وإعاقة سير العدالة ومنعها. وعلى الرغم من أن تعريفات الفساد متعارضة ومثيرة للجدل، ثمة إجماع عام تقريبًا على أن ممارسات معينة كالرشوة والاختلاس هي ممارسات فاسدة.

لقد شرعت دول كثيرة في معالجة الفساد عبر الأطر الدستورية، وتبين الدساتير المدروسة في هذا التقرير، وعددها لا يقل عن ٧١ دستورًا من سائر أنحاء العالم، أن الآليات التي من شأنها الحد من الفساد تشمل منح صلاحيات رقابية مالية للسلطات التشريعية والأجهزة العليا للرقابة المالية، التأصيل الدستوري لأجهزة مكافحة الفساد والمحاكم المتخصصة بمكافحة الفساد، واستخدام نظام الضوابط والتوازنات لتفادي تركيز السلطات في إحدى سلطات الحكم. ويركز هذا التقرير على وجه الخصوص على الاستجابات الدستورية لـ «الفساد الكبير» والذي تعرفه الأمم المتحدة على أنه: «فساد يحتاج الأطر العليا من الحكم، ما من شأنه خلق استغلال كبير للسلطة»^٨. ويحدد البنك الدولي الفساد الكبير بأنه: «استيلاء على الدولة» حيث يقدم فيه كبار المسؤولين مصالح جهات خاصة يدينون لها بفضل ما، أو مصالحهم الخاصة، على المصلحة العامة^٩.

ويقابل الفساد الكبير الفساد البسيط أو الإداري، حيث يتورط موظفين صغار في قبض مبالغ صغيرة من المال لقاء تقديم خدمات حكومية. وعلى الرغم من أن المبالغ المقبوضة تكون صغيرة في الفساد البسيط، إلا أنها قد تترك بمجموعها أثرًا أكبر من المتوقع على اقتصاد البلد وتفضي إلى ضياع جزء كبير من الإيرادات^{١٠}.

يركز التقرير على الفساد الكبير لأسباب ثلاثة، هي:

- أولاً: يقضي الفساد الكبير على احترام سيادة القانون ويزيد من خطر تراجع الديمقراطية وتوطيد الاستبداد. فهو يسيء إلى مبادئ المحاسبة الديمقراطية والشفافية والحكم لخير المحكومين، إضافة إلى المكاسب المرتبطة بالمنصب تخلق حافزاً قوياً لدى شاغلي المنصب لتثبيت أقدامهم فيه عبر التلاعب بالانتخابات وتحييد المعارضة وإسكات الأصوات المخالفة.
- ثانياً: من الممكن أن يكون الفساد الكبير خطيراً على الاستقرار الاجتماعي والسياسي في المدى البعيد نظراً لردود الفعل الشديدة التي يثيرها بين الناس. ففي دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تشهد عمليات انتقال دستورية نتيجة انتفاضات الربيع العربي، دفع السخط على وقاحة ودرجة وفحش الإثراء الشخصي للأنظمة القائمة الكثير من المحتجين إلى النزول إلى الشوارع.
- ثالثاً: من المرجح أن يؤدي الحد من الفساد الكبير إلى تقليل الفساد البسيط أيضاً. فصغار الموظفين يطلبون الرشاوى في أكثر الأحيان لدعم أجورهم المتدنية، إذ أن الأموال التي تذهب إلى جيوب النخب الفاسدة في الدول التي يستشري فيها الفساد تعتبر بدرجة معينة سبباً في تدني أجور القطاع العام، ويمكن أن تحسن الخدمة المدنية لو لم يتم اختلاسها^{١١}.

تستكشف الفصول من الثاني إلى الخامس المؤسسات التي يمكنها مكافحة الفساد بأكثر فعالية ممكنة، ويقدم خيارات مدعومة بالأدلة في السياسات لدمجها في الأطر الدستورية. ويبدأ الفصل الثاني بالمؤسسة التشريعية، وهي الميدان الأساسي للمحاسبة في تفعيل الديمقراطيات والحارس الأخير على الأموال العامة. وينتقل الفصل الثالث إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية، وهي جهات إشرافية تراجع النفقات الحكومية وتعد التقارير عنها. أما الفصل الرابع فيتطرق إلى خيار إنشاء أجهزة متخصصة في مكافحة الفساد، وهي أجهزة دائمة ممولة بأموال عامة مهمتها مكافحة الفساد وإلغاء الحوافز الهيكلية المشجعة عليه. ويدرس الفصل الخامس أشكال مواجهة القضاء للفساد مع التركيز بصورة خاصة على العمليات القضائية المتخصصة في قضايا الفساد. وينتقل الفصل السادس من التركيز على المؤسسات إلى الآليات الخاصة والمنظومات القانونية التي تساعد على إنجاز حوكمة شفافة تشمل قوانين حرية المعلومات وشروط الإفصاح عن الأملاك.

يقسم هذا الفصل التمهيدي إلى خمسة أجزاء، يؤسس الجزء الأول للتعريف القانوني للفساد، الملائم لوضعه في الدساتير، وتقوم التعاريف المستخدمة في المقام الأول على معاهدات مصادق عليها على نطاق واسع لمكافحة الفساد. ويوضح الجزء الثاني العلاقة بين الفساد وعدم الاستقرار السياسي من خلال استعراض الفساد في عدد من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قبل الربيع العربي. ويمحص الجزء الثالث في سببي الفساد اللذين يتركا أثرهما على تصميم الدساتير: الحكم المركزي الاستبدادي وضعف الديمقراطية، وبعض السياسات الاقتصادية. أما الجزء الرابع فيضع الفساد في سياقه العالمي، بينما يوضح الجزء الخامس كيف ولماذا أصبح الفساد شأناً دستورياً.

١-١ فهم الفساد: التعريف القانوني

يقترح هذا الجزء تعريفاً عملياً للفساد لأغراض تصميم الدستور. وتندرج تعاريف الفساد ضمن سياق نظريات أشمل تتناول طبيعته وأسبابه ونتائجه. ومن الممكن مقارنة قضية الفساد من منظار اقتصادي أو أخلاقي: تعريف الفساد باعتباره تقديم الوكلاء (الموظفين الحكوميين) لمصالحهم على مصالح الموكلين (المواطنين)، أو الإخلال بمعايير النزاهة والأمانة والاستقامة^{١٢}. لكن التقرير يتخذ وجهةً مختلفة؛ أي التعامل مع الفساد بوصفه قضية قانونية في المقام الأول، وتعريفه من خلال علاقته بجملة من المخالفات النموذجية: الاختلاس، الإثراء غير المشروع، غسيل الأموال، الرشوة، الابتزاز، المتاجرة بالنفوذ، عرقلة سير العدالة وتضليلها. ولتعريف الفساد من حيث القواعد الرسمية وأنواع المخالفات فوائد تتعلق بالدقة واتساق التطبيق والصلة الوثيقة بفرض القانون، حيث تمكّن التعاريف القانونية الادعاء العام وأجهزة مكافحة الفساد والمحاكم والموظفين الحكوميين والمواطنين من التحدث عن الفساد بلغة مشتركة، وتضييق مجالات الاختلاف بشأن المسلكيات غير المقبولة، وتحقيق الوضوح في تعريف ما قد يشكل قضايا خلافية في بعض الأحيان.

ويعتمد التقرير في تحديد المعايير القانونية المناسبة للأطر الدستورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الاتفاق الدولي الجديد الناشئ بخصوص جرائم الفساد النموذجية والذي ينعكس في عدد من الاتفاقيات الدولية التي تدعو إلى تجريم السلوك الفاسد محلياً واقتراح تعاريف خاصة للجرائم على نحو مقبول لهذه الغاية. ويكتفي التقرير بالإحالة إلى هذه المعاهدات بغرض تعريف الممارسات الفاسدة، ولا يسعى إلى استخلاص أي استنتاجات من الالتزامات الدولية التي تفرضها على الدول الأعضاء.

ونجد تعريفاً للكثير من الجرائم الموصوفة أدناه في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٠٠٣) التي تدعو الدول الأطراف إلى تجريم جملة من الأعمال الفاسدة بموجب القانون المحلي. وضمت الاتفاقية حتى لحظة إعداد هذا التقرير ١٧١ دولة بينها ١٩ دولة عربية، كمصر والأردن وليبيا والمغرب وعمان وتونس واليمن^{١٣}. كما يحيل التقرير إلى عدد من الاتفاقيات المتصلة بالفساد عند الاقتضاء، من ضمنها:

- اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته (٢٠٠٣)، تضم ٣٥ دولة، (ويشار إليها فيما سيأتي بإسم «اتفاقية الاتحاد الأفريقي»).
- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في عام ١٩٩٩، وتضم ٤٥ دولة، (ويشار إليها فيما سيأتي بإسم «الاتفاقية الأوروبية بشأن الفساد»).
- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٩٦، وتضم ٣٣ دولة^{١٤}.
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (٢٠١٠)، وتضم ٢٢ دولة^{١٥}.

ويمكن من خلال هذه المعاهدات تحديد ثلاثة أشكال عامة للفساد: إساءة استعمال ممتلكات عامة، الرشوة والجرائم المتعلقة بها، واستغلال المنصب الوظيفي. وسنناقش هذه الأشكال من الفساد فيما سيأتي.

١-١-١ إساءة استعمال ممتلكات عامة

اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر

إن اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر هي جرائم مترادفة من الناحية العامة، تشتمل على سرقة موظف حكومي لممتلكات مؤتمن عليها أو إساءة استعمالها. ويعد الاختلاس وتبديد الممتلكات إلى جانب الرشوة القنوات الرئيسية للفساد الكبير، حيث يتمكن موظفون كبار من تكديس مبالغ طائلة من المال بسرعة عبر نهب الخزائن العامة التي يمكنهم الوصول إليها بحكم مناصبهم^{١٦}. وباستثناء الاتفاقية الأوروبية بشأن الفساد التي تتعامل في المقام الأول مع الرشوة والمتاجرة في النفوذ، تعترف جميع الاتفاقيات متعددة الأطراف بأن «اختلاس الممتلكات العامة أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر» أمثلة جوهرية للفساد، حيث تطلب المادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف:

تجريم قيام موظف عمومي عمداً، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

الإثراء غير المشروع

تعرف المادة ٢٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإثراء غير المشروع لمسؤول عمومي بأنه «زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع». كما تعرف اتفاقية البلدان الأميركية لمكافحة الفساد في المادتين (٩) و(١٠) على التوالي الإثراء غير المشروع على نحو مشابه. ولعل المدعين العموميين يفضلون توجيه تهمة الإثراء غير المشروع، بدلاً من الاتهام بالفساد، لأن الجريمة تتمحور حول زيادة غير مفسرة في ممتلكات مسؤول ما. ولعله من السهل إثبات الإثراء غير المشروع أكثر من النشاط الفاسد الذي تم بفضل كسب الممتلكات، لأن الأطراف في معاملة غير شرعية قد يحاولون تمويه احتيالهم، وربما لا يتوفر شهود عليها أو قد لا تتوفر الرغبة والاستعداد لديهم للإبلاغ عنها.

غسيل الأموال

يعني غسيل الأموال تحويل أو إخفاء الإيرادات المتأتية عن الجريمة، بما في ذلك فعل الفساد، في محاولة لتمويه الأصول غير المشروعة للإيرادات^{١٧}. وعلى الرغم من أن غسيل الأموال يحدث بعد

مباشرة الفعل الفاسد، من الضروري منعه لأن وكالات إنفاذ القانون لن تتمكن في حال النجاح في غسيل الإيرادات من تحديد الممتلكات المسروقة وإعادتها إلى الملكية العامة. ومن شأن العراقيل الموضوعة أمام غسيل الأموال ثني الموظفين العموميين عن اختلاس الأموال العامة وتقاضي الرشاوى في المقام الأول^{١٨}. وتطلب المادة ١٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف مكافحة غسيل الأموال عبر الجمع بين تطبيق قانون فوق وطني وإنشاء «نظام داخلي شامل للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية... وعند الاقتضاء الهيئات الأخرى المعرضة بوجه خاص لغسيل الأموال». وتدعو المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية بشأن الفساد الدول الأطراف أيضًا إلى تجريم غسيل الأموال حيثما تشتمل الجريمة المعنية على فعل الرشوة أو المتاجرة في النفوذ. وتشير الاتفاقية الأميركية إلى «الاستخدام الاحتياطي أو إخفاء الممتلكات» المتأتية عن الرشوة أو استغلال الصلاحيات (المادة ٦-١-د). وتشير اتفاقية الاتحاد الأفريقي بمزيد من التفصيل إلى «تحويل أي ممتلكات أو التخلص منها مع العلم بأن هذه الممتلكات تعتبر إيرادات لجريمة فساد أو جرائم ذات صلة وذلك لغرض إخفاء المصدر غير الشرعي للممتلكات أو لغرض مساعدة أي شخص مشترك في ارتكاب الجريمة على التهرب من العواقب القانونية المرتبة على فعله» (المادة ٦-أ).

٢-١-١ الرشوة والجرائم المشابهة

الرشوة

تعني الرشوة كما عرفتتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة ١٥ منها: منح موظف حكومي مزايا غير مستحقة بقصد التأثير عليه لكي يقوم بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية^{١٩}. وتعد الرشوة أحد الأشكال الأكثر شيوعًا للفساد الكبير، غير أنها تعتبر أيضًا أكثر أشكال الفساد البسيط انتشارًا في العالم. ويقدر البنك الدولي قيمة السوق العالمية للرشاوى بقيمة ١ تريليون دولار سنويًا، أي نحو ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي^{٢٠}. وقد يحمل الارتشاء الكثير من أشكال المزايا غير المستحقة علاوة على الأموال: أسهم في شركة، معلومات داخلية، خدمات جنسية، عمل، خدمة بسيطة أو حتى مجرد وعد بمزايا مستقبلية. وتتعترف المادة ١٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن الموظف الحكومي قد لا يكون بالضرورة هو المتلقي المباشر للمزايا: فالشخص الذي يعرض الرشوة على سبيل المثال قد يمنح فائدة لمعارف الموظف المذكور أو أسرته أو حزب سياسي يختاره، أو لعدد قليل من المستفيدين المحتملين من طرف ثالث مثلاً. وتوضح المادة ١٥ أيضًا أن الشخص الذي يعرض أو يقدم رشوة هو مذنّب بارتكاب جريمة حتى لو رفض الموظف الحكومي الارتشاء.

وللرشوة غايات كثيرة، أكثرها شيوعًا هو إغراء موظف حكومي بانتهاك قانون أو تأمين خدمة هي من حق الراشي لكنه لن يحصل عليها بدون «مبلغ للتسهيل»، أو الإفلات من مقاضاة جنائية أو إقناع الموظف الحكومي بمنح الراشي عقدًا حكوميًا لقاء نسبة من أرباح العقد (وتعرف بإسم «الأتاوة»)^{٢١}.

الابتزاز

يختلف الابتزاز عن الرشوة في أنه يضم طرقًا يُكره طرقًا آخر على تقديم فائدة غير مستحقة، عبر التهديد بالعنف عادةً، أو الملاحقة القضائية أو إفشاء معلومات مضرّة. وقد يكون ضحية الابتزاز شخصًا عاديًا أو مسؤولًا حكوميًا على السواء. ففي الحالة الأولى لا يترك للشخص العادي خيار سوى تلبية طلب المسؤول العام إذا أراد الحصول على خدمات أساسية أو تنفيذ أنشطة أعمال مشروعة. أما في الحالة الثانية فقد تحصل جماعات الجريمة المنظمة أو الأشخاص العاديين على تنازلات من الموظفين الحكوميين بالتهديد بالعنف أو إفشاء معلومات مضرّة بحق أولئك الموظفين^{٣٢}. ويتصف الفساد البسيط السائد في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأنه أقرب إلى الابتزاز منه إلى الرشوة.

المتاجرة بالنفوذ

تعني المتاجرة بالنفوذ (وتعرف أيضًا باستغلال النفوذ) بيع موظف حكومي أو أي شخص آخر لنفوذه الحقيقي أو المفترض على أحد أصحاب القرار سواء كان على علم بالصفقة غير الشرعية أو لا. وتعرف المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتاجرة بالنفوذ بأنها وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي ميزة غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياه، أو قيام ذاك الموظف أو الشخص الآخر بالتماسها أو قبولها، لكي يستغل ذلك الموظف نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على ميزة غير مستحقة. وتعترف الاتفاقية الأوروبية بشأن الفساد واتفاقية الاتحاد الأفريقي بأن المتاجرة بالنفوذ تختلف عن أشكال الفساد الواردة في المادتين (١-٤ و) (١٢) على التوالي. وبالتالي تقصر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية الأوروبية المذكورة النفوذ على حالات 'النفوذ غير الشرعي' أو 'استغلال' النفوذ^{٣٣}.

١-٣ إساءة استغلال الوظائف

يظهر مفهوم إساءة استغلال الوظائف في ثلاث من المعاهدات متعددة الأطراف الأربعة بشأن الفساد: فالمادة ١٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعرف هذه الجريمة بأنها قيام أو عدم قيام موظف عمومي بفعل ما لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على ميزة غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكًا للقوانين. وتعرف الاتفاقية الأميركية لمكافحة الفساد الجريمة في المادة (١-٦ ج) بأنها «أي فعل أو إغفال في أداء واجباته الرسمية من جانب الحكومة أو من أي شخص يؤدي وظائف عمومية لغرض الحصول على فوائد غير مشروعة لنفسه أو لطرف ثالث». وتتبنى اتفاقية الاتحاد الأفريقي تعريفًا مطابقًا من حيث الجوهر.

ووفقًا لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فإن مفهوم إساءة استغلال الوظائف هو جريمة متبقية يمكن أن تصل إلى جرائم الممارسات الفاسدة غير المشمولة في الجرائم الواردة في الأجزاء السابقة. وتقع على وجه الخصوص جرائم مثل محاباة الأقارب والمعارف والمحسوبية والزبائنية خارج نطاق الجرائم المذكورة أعلاه، لكن يمكن اعتبارها إساءة استغلال للوظيفة^{٣٤}.



- **محابة الأقارب:** تعني تعيين أفراد العائلة بشكل غير مناسب في المناصب الحكومية.
- **محابة المعارف:** تتضمن المعاملة التفضيلية للمعارف والحلفاء السياسيين، بتعيينهم غالبًا في وظائف بلا عمل (وظائف عاطلة) في الخدمة المدنية.
- **المحسوبية:** تعني المنح الانتقائي لمزايا رسمية لأفراد أو جماعات لقاء استمرار ولائهم للحكومة.

الزبائنية: تظهر عندما تصبح المحسوبية سياسة للدولة، متغلغلة في كل المؤسسات وكافة جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حتى ليكاد توزيع جميع الموارد العامة، من شهادات الولادة حتى تراخيص البناء والإعفاءات الضريبية، يخضع لمنطق المقايضة «واحدة بواحدة»^{٢٥}.

وتتسم فئة «إساءة استغلال الوظائف» بإبهام شديد بالنسبة لأغراض إنفاذ القانون ما لم يتم تعريفها بعناية، إذ أن التعريف السيئ أو المبهم للجرائم يفضي إلى إمكانية قيام الموظفين الحكوميين باستخدام التهمة كذريعة لإضعاف أو تحييد الخصوم السياسيين. لذلك من المهم تحديد عناصر الجريمة بدقة، وأن يكون الطرد من المنصب مشروطًا بثبوت الإدانة بموجب محاكمة عادلة، وأن تحافظ المحاكم والمدعون العامون على استقلاليتهم.

٢-١ لماذا الانشغال بمسألة الفساد: دروس من الدول العربية التي تمر مرحلة انتقالية

يناقش هذا الجزء طبيعة الفساد ونطاقه في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكيف ساهمت التصورات العامة عن الفساد واسع النطاق في إشعال فتيل انتفاضات الربيع العربي وولدت الالتزام بأجندة مكافحة الفساد في المنطقة، وإن يكن بدرجات متفاوتة. أولاً، الفساد هو بحد ذاته عامل زعزعة للاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. كما يضعف الاختلاس والمحسوبية القاعدة الضريبية التي تدعم الإنفاق الاجتماعي، بينما يؤدي التحيز في توزيع العقود إلى رداءة البنية التحتية والخدمات. علاوة على ذلك، فإن تكاليف الرشوة والابتزاز تعيق الاستثمار الأجنبي وتجعل من الصعب على الأعمال المحلية تحقيق الأرباح الأمر الذي يشجع بدوره على هروب الراساميل المحلية^{٢٦}. ثانيًا، إن المستويات المرتفعة من ضعف التشغيل والبطالة هي إحدى التبعات الاقتصادية السلبية للفساد، علاوة على أنها تربة خصبة لعدم الاستقرار السياسي. فعندما ترى المجتمعات المتصارعة أن القادة يرفلون بالمكاسب غير الشرعية وتذهب الثروات عبرهم إلى أصدقائهم وأسرهم، يغدو من المرجح أن تحدث الاحتجاجات والمطالب بالتغيير العميق. وأخيرًا، فإن الفساد الإداري هو مصدر أساسي آخر للاستياء السياسي، إذ أن الأعباء التي يتحملها العمال لدفع الرشاوى من أجل الحصول على الخدمات الأساسية هي السبب في الإحباط الدائم. وتعمل المحسوبية على استمرار البيروقراطية غير المؤهلة والعاجزة عن تقديم تلك الخدمات.

ولعل قطاعات واسعة من السكان تظن في حينها أن إمكانيات التغيير السياسي أهم بكثير من تكاليف مواجهة تجاوزات حكوماتهم. ففي الحالات التي يكون فيها فساد الأنظمة البائدة عاملاً من العوامل التي قادت إلى الانتقال الديمقراطي، فإن وضع استراتيجيات فعالة لمكافحة الفساد سيجعل الانتقال الديمقراطي أكثر رسوخاً على الأرجح. فالفساد -والفساد الكبير على وجه الخصوص- لا يتعارض مع الديمقراطية بطبيعته وحسب، عبر تأمينه المنافع لنخبة سياسية يعينها بدلاً من الناس عامة، بل أيضاً يساهم في زعزعة الاستقرار السياسي.

١-٢-١ تونس

تفشى الفساد على امتداد ٢٣ سنة من سوء الحكم في عهد الرئيس زين العابدين بن علي وحزبه «حزب التجمع الدستوري الديمقراطي»، على الرغم من المراجعات الإيجابية للمنظمات الدولية. فالرئيس وزوجته ليلى الطرابلسي استغلا السلطة لإثرائهما الشخصي وإثراء أصدقائهما وأسرتهما^{٣٧}. وباتت الأسرتان الممتدتان للرئيس وزوجته، في مرحلة من المراحل، تسيطران على أكثر من نصف الشركات في البلد عبر شبكةٍ عرفت على نطاق واسع في تونس باسم «المافيا»^{٣٨}. وأصبحت عائلة الرئيس مكروهةً من أغلبية المواطنين بسبب استغلالها لموارد الدولة^{٣٩}. وأفادت برقيات دبلوماسية أن ابنة الرئيس كانت تربي أسداً أليفاً وكانت تحضر المثلجات من فرنسا بطائرة خاصة^{٤٠}. لكن الزبائنية والفساد البسيط كانت من أكثر الأمور المباشرة التي كانت تشغل التونسيين. فالموظفون البيروقراطيون كانوا يطلبون الرشاوى لقاء تقديم الخدمات البسيطة كإصدار شهادات الميلاد وتصدق الوثائق^{٤١}.

ونتيجة لهذا الفساد المنظم تمت الإطاحة بين علي من السلطة^{٣٢}. ففي ١٧ ديسمبر ٢٠١٠، أحرق شاب نفسه احتجاجاً على وضع عمله المزري، وأفضى موته إلى مظاهرات مستمرة عمت قطاعات واسعة من المجتمع التونسي. واضطر بن علي وزوجته إلى الهرب إلى المنفى في يناير ٢٠١١ بعد فشل محاولات قمع الاحتجاجات. وترددت في أرجاء تونس صرخات المحتجين التي تقول «لا لا للطرابلسية» التي نهبوا الميزانية^{٣٣}.

ولم يمض وقت طويل على بدء الانتفاضة حتى تحركت السلطات التونسية لمكافحة الفساد، فشكّلت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. ومن بين ممارسات الفساد التي كشفت عنها اللجنة منح تراخيص وعقود عامة لأطراف لها حظوة، وخصخصة شركات حكومية ببيعها لشركات لم تكن قد تقدمت بأفضل العروض تنافسية، والتصنيف غير الصحيح لممتلكات عامة على أنها خاصة^{٣٤}. وفي يونيو عام ٢٠١١، حكمت محكمة Tunisienne على بن علي وزوجته غيابياً بالسجن ٣٥ عاماً بجرime إساءة استعمال المال العام والاختلاس^{٣٥}.

واستمر الفساد في تونس، على الرغم من النجاح النسبي في المرحلة الانتقالية الجارية فيها. ووفقاً لمقياس الفساد الدولي ٢٠١٣ الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، لاحظ التونسيون حدوث زيادة

في الرشاوى والفساد البسيط منذ سقوط نظام بن علي^{٣٦}. وتعد مسألة إنفاذ القانون مشكلة أساسية، كما أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تفتقر إلى الكادر الكافي والخبرة اللازمة في رفع القضايا إلى النائب العام^{٣٧}.

٢-٢-١ مصر

كان الفساد الكبير متغلغلاً في كل مفصل من مفاصل نظام الرئيس حسني مبارك قبل الثورة المصرية على الرغم مما حظي به من ترحيب من لجنة الحكم الرشيد في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على نجاحاته المزعومة في إصلاح نظام الحكم. وشكّلت خصخصة مرافق الكهرباء والطرق والأنفاق والنقل العام ومشاريع عامة أخرى إحدى أبرز قنوات الفساد في مصر. فقد اعتاد وزراء وأعضاء في مجلس الشعب بيع هذه المشاريع والأصول لقاء مكاسب خاصة ودون أن تعود بالفائدة على ما يبدو على دافعي الضرائب على شكل انخفاض في التكاليف وتحسن في تقديم الخدمات^{٣٨}. وباتت هذه «الصفقات المحببة» أكثر شيوعاً في حملة انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠١٠، ما دفع محرر «قناة العربية» إلى وصف مقعد مجلس الشعب بأنه «أفضل استثمار في مصر»^{٣٩}. وكانت عائلة الرئيس المستفيد الأكبر من المنح الحكومية. وذكر أن سوزان مبارك زوجة الرئيس استولت على أموال وجيّرت عقوداً حكومية لصالح أفراد الأسرة^{٤٠}. وحصل نجلا الرئيس جمال وعلاء على أرض «بأمر مباشر» من وزارة الإسكان، وزعم أنهما حصلا على أسهم بالمجان أو بسعر مخفض في شركات مصرية كبرى^{٤١}. وكانت الرشاوى المقدمة لنجلي مبارك تعتبر جزءاً من تكاليف إقامة الأعمال في مصر^{٤٢}.

أما الفساد البسيط فكان أحد المحفزات الأساسية لاحتجاجات ميدان التحرير التي اندلعت في يناير ٢٠١١، فقد كان الناس يتحدثون على الفساد باعتباره إحدى حقائق الحياة، ما يعبر عن الطبيعة غير المنظمة للجزء الأكبر من الاقتصاد المصري^{٤٣}. وفي استطلاع للرأي أجراه مركز برايفيت إنتربرايز الدولي عام ٢٠٠٩ وشمل ١٨٠٠ مواطن مصري، ذكر ١٣٪ ممن شملهم الاستطلاع أن الفساد يشكل أولوية عليا يتعين على الحكومة معالجتها. وكان الفقر والبطالة فقط من بين الأولويات الملحة التي حددها الجزء الأكبر ممن شملهم الاستطلاع^{٤٤}.

وأكدت تداعيات سقوط مبارك على أمور طالما كانت محط شكوك المصريين. فقد أفيد أن الرئيس الأسبق جمع ما بين ٤٠ و ٧٠ مليار دولار خلال سنوات حكمه الثلاثين، ما وضعه في منافسة مع بيل غيتس على لقب أغنى رجل في العالم^{٤٥}. بيد أن النيابة العامة المصرية وعلى الرغم من كل ذلك لم توجه للرئيس الأسبق ونجليه تهمة الفساد إلا في حالة واحدة، وقمت تبرئتهم منها من الناحية الفنية^{٤٦}. ففي مايو ٢٠١٤، حكم على مبارك بالسجن ثلاث سنوات بتهمة الاختلاس، بينما حكم على جمال وعلاء بالسجن أربع سنوات بالتهمة ذاتها^{٤٧}، وحكم على مسؤولين من نظام مبارك بالسجن لمدد طويلة بتهمة الفساد^{٤٨}.

ولا يزال الفساد مشكلةً في مصر، فمن الواضح أن فترة رئاسة محمد مرسي المنتمي إلى جماعة الإخوان المسلمين، وإن لم تستمر طويلاً، قد عجزت عن بث روح الاستقامة والنزاهة في نظام الحكم. فقد قال ٣٦٪ من أصل ألف مصري شاركوا في استطلاع أجرته منظمة الشفافية الدولية في عام ٢٠١٣ إنهم دفعوا رشاً أو رشاً أثناء العام المنصرم، بزيادة قدرها ١٩٪ عن استطلاع سابق في عام ٢٠٠٤.^{٩٠} ومنذ الإطاحة بالرئيس مرسي، عاد أشخاص كثر كانوا على صلة وثيقة بنظام مبارك البائد إلى تولي مناصب في الحكومة.^{٩١} لقد أربكت عودة «الأمر إلى ما كانت عليه» توقعات المصريين الذين كانوا يعتقدون أن الثورة تفضي إلى عهد جديد من المحاسبة والشفافية.^{٩٢}

١-٢-٣ ليبيا

كان الإحباط العام نتيجة الفساد واضحاً عشية الثورة التي أفضت إلى حرب أهلية في ليبيا. فقد سُمع الناس في احتجاجات بنغازي الأولى في ١٥ فبراير ٢٠١١ ينشدون «الشعب يريد إنهاء الفساد» إضافة إلى الشعارات الأخرى المستمدة من تظاهرات مصر وتونس.^{٩٣} لقد شعرت الطبقة الوسطى أن النخب الحاكمة تحرمها من التمتع بثمار الاقتصاد في ليبيا، الذي بدأ بالانتعاش إثر الرفع التدريجي للعقوبات في العقد الماضي^{٩٤}، إذ احتفظ معمر القذافي والمقربون منه بالحصّة الأكبر من الكعكة الاقتصادية لأنفسهم. ووفقاً لتلفزيون أميريكي: «امتلكت أسرة القذافي وحلفائه السياسيين المقربين معظم ما يستحق الامتلاك أو نصيباً كبيراً منه على الأقل، بيعاً أو شراءً في ليبيا»^{٩٥}. ووجدت دراسة حديثة عن العزلة السياسية أثناء سنوات حكم القذافي أن المظالم المرتبطة بالفساد كثيرة، بدءاً من الاختلاس على أعلى مستويات الحكم إلى تعيين المواليين في المناصب الحكومية، إلى تهديد الأموال العامة على يد الموظفين البيروقراطيين بشكل اعتيادي.^{٩٦}

وبعد الإطاحة بالقذافي، تنبأ رئيس المجلس الوطني الانتقالي مصطفى عبد الجليل أن ليبيا تحتاج إلى سنوات لتغيير ثقافة الفساد وتأسيس احترام سيادة القانون.^{٩٧} وسارت عملية الإصلاح ببطء كما هو متوقع. ففي استطلاع لمنظمة الشفافية الدولية عام ٢٠١٣ شمل ألف مواطن ليبي، قال ٦٢٪ منهم إنهم دفعوا رشاً في الأشهر الاثني عشر المنصرمة، و٩٢٪ أفادوا أن الفساد «ازداد كثيراً» في السنتين المنصرمتين.^{٩٨}

١-٢-٤ اليمن

أجبرت الاحتجاجات المستمرة منذ يناير ٢٠١١ في اليمن الرئيس علي عبد الله صالح على التنازل عن الحكم في فبراير ٢٠١٢، منهياً ٣٣ عاماً متواصلة في سدة الرئاسة. وعلى منوال ثورات الربيع العربي الأخرى، جاء الفساد على رأس قائمة المظالم التي رفعها المحتجون.^{٩٩} بيد أن أسباب الفساد الكبير في اليمن هيكلية إلى حد بعيد. ففي غياب مؤسسات الدولة القوية، استغلت الحكومة المركزية الثروة النفطية في البلاد لشراء الولاء السياسي لزعماء القبائل والمؤسسة العسكرية الأمنية التي كان تأييدها حاسماً للاستقرار على المدى القصير. وأثارت محاباة الأقارب نقمة السكان، فقد أدار صالح البلاد وكأنها «شركة عائلية»، فنصّب أبناءه وأفراد أسرته الممتدة في المناصب الحكومية الهامة.^{١٠٠}

عقدت الحكومة الانتقالية مؤتمر الحوار الوطني في يناير ٢٠١٤، وأرست نتائج هذا المؤتمر أسس المداولات المتعلقة بدستور جديد لليمن. بيد أن الفساد ظل مشكلة حاضرة، إذ حددت اللجنة الفنية المنبثقة عن مؤتمر الحوار «مكافحة الفساد» و«تطبيق المحاسبة والشفافية» باعتبارهما من القضايا ذات الأهمية الاستثنائية في عملية صياغة الدستور^{٦٠}.

١-٢-٥ العراق

لطالما شكل الفساد مصدر قلق في العراق. فقبل عام ١٩٩٠، لم يكن هناك ما يوضح بشكل جلي الخط الفاصل بين ملكية الدولة والملكية العائدة لحزب البعث، لكن الفساد البسيط لم يكن منتشرًا على نطاق واسع عمومًا. وبعد اجتياح الكويت في عام ١٩٩٠، فُرض على العراق حصار دولي أفضى في نهاية الأمر إلى حرب الخليج عام ١٩٩١ التي أدت إلى دمار هائل في البنية التحتية المدنية العراقية. وكانت النتائج كارثية على اقتصاد البلاد: فازداد الفقر زيادةً حادة وانخفضت رواتب القطاع العام. وفجأةً، أصبح الفساد البسيط في كل مكان والفساد الكبير أكثر بروزًا، حيث أجبرت الحكومة الشركات الدولية القليلة التي سمح لها العمل في العراق على دفع رشاوى كبيرة لقاء منحها العقود.

وفي أعقاب حرب عام ٢٠٠٣، خضع العراق لاحتلال دولي، وعملت سلطة التحالف المؤقتة، أعلى سلطة مدنية في ذلك الوقت، والجيش الأميركي وفق معايير متراخية جدًا في إنفاق الأموال، الأمر الذي سمح باختفاء مليارات الدولارات الأميركية والأموال العراقية^{٦١}. وعندما تمت صياغة الدستور في عام ٢٠٠٥، لم يبذل الكثير لمحاولة عكس هذا الاتجاه. واعترف الدستور بكل من ديوان الرقابة المالية (الجهاز الأعلى للرقابة وتأسس في عام ١٩٢٧) وهيئة النزاهة (وهي جهاز لمكافحة الفساد أنشئ بقرار من سلطة التحالف المؤقتة في عام ٢٠٠٤) لكنه لم يقدم أي تفاصيل بشأن كيفية عملهما. ومنذ عام ٢٠٠٥ حتى عام ٢٠٠٨، بقي كلا الجهازين عاجزين بنيويًا عن أداء عملهما نتيجة تدهور الوضع الأمني. فقد تم اغتيال العشرات من موظفيهما وتركت تقاريرهما تحت رحمة الغبار ولم تجر الاستفادة منها قط. ولم يستدع البرلمان طيلة تلك الفترة أيًا من المسؤولين لتقديم الأدلة على عجز الحكومة أو الفساد، على الرغم من الاعتقاد الواسع بأن مليارات الدولارات يسرقها سنويًا مسؤولو الحكومة.

ومع تراجع العنف في عام ٢٠٠٨، فتحت نافذة سمحت ببعض العمل على مكافحة الفساد. وتم توقيف وزير التجارة على وجه التحديد أثناء محاولته الهروب خارج البلاد بعد أن أقاله البرلمان تقريبًا وتحقق بعض التقدم على مستوى تحسين علاقة العمل بين البرلمان من جهة وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة من جهة أخرى. لكن مع تدهور الوضع الأمني مرة أخرى في عام ٢٠١٣، ضاق نطاق العمل على قضايا مكافحة الفساد إلى حد كبير^{٦٢}، وانكشف في نهاية الأمر مدى الفساد الرسمي بعد انهيار الجيش في يونيو ٢٠١٤ في وجه هجوم المسلحين القادمين من سورية. فانسحب الجنود من خطوط القتال متذمرين من أنهم تركوا بدون مؤن أو ماء أو أسلحة فعالة للدفاع عن أنفسهم. ويرى المحللون أن الفساد وسوء الإدارة هما سبب الأداء السيئ للجيش العراقي^{٦٣}.

١-٢-٦ سورية

كان الإحباط المتنامي نتيجة الفساد في سورية أحد الأسباب الكامنة وراء الاحتجاجات التي أفضت إلى الحرب الأهلية الدائرة الآن هناك. فالرئيس بشار الأسد، وعلى غرار أبيه وسلفه حافظ الأسد، يشترى الولاء عبر منظومة محكمة من المحسوبية العائلية وجماعات المصالح^{٦٤}. وفي الوقت الذي كانت الشرطة السرية (المخابرات) لا تطبق أي نقاش في هذا الأمر، كان تفشي الفساد قد بات سرًا مفصوحًا منذ زمن بعيد. ووفقًا لتقديرات خاصة لمسؤولين سوريين، يتم إيداع أكثر من ٨٥٪ من إيرادات النفط السوري في حسابات مصرفية لآل الأسد وحلفائهم السياسيين^{٦٥}. وشاع الابتزاز والربائنية على نطاق واسع جدًا في سورية، فلم يكن أمام أصحاب الأعمال الناجحين سوى الاختيار بين تقاسم الأرباح مع النظام أو إغلاق شركاتهم^{٦٦}. وباتت الرشوة منتشرة في مستويات المجتمع كافة كما أكدت التقارير^{٦٧}.

١-٣ أسباب الفساد؟

ثمة جملة من العوامل تحدد إن كانت البيئة السياسية أكثر أو أقل احتمالًا لتوليد الفساد على مختلف المستويات. وفي حين أن عددًا من تلك العوامل يقع خارج نطاق هذا التقرير، هنالك على الأقل عاملان لهما انعكاسات دستورية: الأول هو الاستبداد وضعف الديمقراطية، والثاني هو بعض السياسات الاقتصادية. ويمكن معالجة كلًا من هذين السببين للفساد بوسائل دستورية أو قانونية. ولمعرفة ما يمكن فعله لمكافحة الفساد بواسطة هذه التدابير، من المفيد تحديد الهيكليات والسياسات التي تسمح للفساد بالنمو.

١-٣-١ الاستبداد وضعف الديمقراطية

يعني الاستبداد تركيز القوة في يد سلطة غير خاضعة للمحاسبة بشكل ديمقراطي بأي معنى من المعاني. فقد بينت الدراسات وجود علاقة عكسية بين مستوى المشاركة الديمقراطية في بلد ما وبين انتشار الفساد المنتظم فيه^{٦٨}. وبالتالي إذا لجأ بلد إلى آليات دستورية لمكافحة الفساد، كما سناقش فيما سيأتي، فإن ذلك قد يزيد كذلك من الديمقراطية. وبالمثل، يؤدي ارتفاع مستوى المشاركة الديمقراطية إلى نجاح أكبر في المؤسسات المعدة لمكافحة الفساد. ويمكن للديمقراطية أن تساهم بشكل مباشر في تقليل الفساد، لأن خطر منع الانتخاب يردع السياسيين عن طلب الرشاوى وإساءة توزيع الموارد العامة. ولا يمكن للانتخابات أن تلعب دورًا فاعلًا في لجم الفساد إلا إذا توفر لذلك شرطان: الأول هو أن تكون الانتخابات حرة ونزيهة وتجري بانتظام، ما يسمح للناخبين بطرد السياسيين الفاسدين، الثاني هو أن يتمكن الناخبون من الحصول على المعلومات وهذا يقاس بدرجة تعميم المعلومات بين الناس وحرية الصحافة^{٦٩}. لذلك، من غير المرجح أن ينمو الفساد في ظل تزايد المشاركة الديمقراطية.

وكما أن الديمقراطية تقلل الفساد، فإن الحكم الاستبدادي يخلق محفزات الفساد. ففي أي نظام يشكل «التحالف الفائز» الذي يعين القائد عاملًا مهمًا، لأن هذا التحالف عبارة عن مجموعة أفراد يتحتم الحصول على دعمهم للبقاء في السلطة. ويكون التحالف الفائز في الأنظمة الاستبدادية صغيرًا

نسبيًا ويتكون عادةً من نخب تربطها علاقات وثيقة بالحزب الحاكم. ولهذا السبب تستخدم الأموال العامة ليس لتقديم السلع العامة التي تفيد القسم الأكبر من البلاد، وإنما لمنح الرشاوى وكل ما من شأنه إرضاء تحالف صغير يضمن تأييده بقاء ذلك الحزب في السلطة. وينشأ لدى هذه النخب أيضًا حافزٌ للاستمرار في تأييد الحزب الحاكم، لأن الانشقاق عنه يحمل مخاطر إثارة غضب القيادة الحاكمة وبالتالي خسارة مزايا الارتباط بالنظام. أما في ظل الديمقراطية، فالأمر يصبح معكوسًا. فالتحالف الفائز يكون عريضًا، لأنه يتحتم على الحكام السعي إلى التقرب من أغلبية الناخبين من أجل الفوز بالسلطة والاحتفاظ بها، الأمر الذي يزيد احتمال استخدامهم للأموال العامة بما ينفع غالبية المواطنين.^{٧٠}

ولا يعني ذلك إن الديمقراطيات محصنة من الفساد. ففي الأنظمة الديمقراطية المتقدمة، قد تحد مشاكل مجموعات الضغط المؤثرة وتمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية من اتساع التحالف الفائز، ما يؤدي بالفائزين في الانتخابات الديمقراطية إلى تحويل الأموال العامة إلى نخب صغيرة. وهذا مثال على مشاكل أعم لشراء الأصوات والمال السياسي، وهو إغراء غير موجود في الأنظمة الاستبدادية.^{٧١} وتشير نقاط ضعف الديمقراطية إلى ضرورة تعزيز آليات مكافحة الفساد حتى في الدول التي نجحت في الانتقال من الاستبداد. بيد أن الديمقراطيات الناشئة تواجه تحديات أخرى، إذ تظهر الأبحاث أن هذه الدول قد تكون، على الأقل في المراحل الأولى، أكثر فسادًا من الأنظمة الاستبدادية التي نشأت على أنقاضها.^{٧٢} إلا أن هذا الأثر يضعف مع مرور الوقت ومع ترسخ الديمقراطية وبدء عملها كما ينبغي، لأن الارتفاع المبدئي في الفساد ينبثق من حالة عدم الاستقرار والفوضى التي تصاحب فترة الانتقال أكثر منها من الانتقال الديمقراطي ذاته كما يؤكد الباحثون. وتشير الدراسات أن مستويات الفساد تتراجع مع توطد الاستقرار.^{٧٣} وينبغي عدم اعتبار «زيادة الفساد» في الديمقراطيات الجديدة دليلًا على أن التحول إلى الديمقراطية يزيد الفساد بل على العكس. فقد وجدت دراسة حديثة أن مستويات الفساد في الديمقراطيات غير المستقرة، في حال تشابه الظروف الأخرى، أدنى من مستوياته في الأنظمة الاستبدادية المستقرة: «ينبغي ألا يتوقف التوجه العالمي نحو مجتمعات مفتوحة أفضل تمثيلًا بسبب مخاوف لا أساس لها بأن الحكم الجديد سيكون أكثر فسادًا من الأنظمة الأوتوقراطية البائدة».^{٧٤}

١-٣-٢ السياسات الاقتصادية

وجد عدد من الدراسات رابطًا قويًا بين الصحة الاقتصادية للبلد والمستويات المفترضة للفساد فيه،^{٧٥} فارتفاع مستوى الفساد قد يؤدي إلى تخفيض النمو الاقتصادي، حيث يقل احتمال توجه المستثمرين الدوليين للاستثمار في الدول التي تعتبر فاسدة.^{٧٦} بيد أنه من غير الواضح، بالمقابل، إن كان تدني مستوى التنمية الاقتصادية يؤدي إلى تزايد مستويات الفساد: فقد يكون السبب نفسه في كلا الحالتين. وتشير البيانات بالفعل إلى أنه مع ارتفاع مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ينخفض مستوى الفساد في البلد المعني.^{٧٧}

إن الأثر الصحي للثروة الاقتصادية على الفساد هو تابع لمتوسط أجور موظفي الحكومة. فإذا كان الناتج المحلي الإجمالي لبلد ما متدنيًا، فمن المرجح أن تكون أجور مسؤولي الحكومة متدنية، الأمر الذي يغري الموظفين لطلب الرشاوى أو اختلاس الأموال. أما المسؤول الذي يتقاضى أجرًا جيدًا فيتوقع أن يخسر أكثر إذا فُضح فسادُه وطرده من منصبه، والبلدان ذات الناتج الأعلى من المرجح أكثر أن تتمكن من دفع رواتب أعلى للموظفين^{٧٨}. بيد أن دفع رواتب أعلى لموظفي الحكومة ليس دومًا خيارًا بالنسبة للبلدان النامية التي تعاني مع ضعف الموارد. وفي هذه البلدان بالتحديد، ترتدي الآليات الدستورية العديدة التي سنناقشها لاحقًا أهمية خاصة لمكافحة الفساد.

وأخيرًا، وجد عدد من الدراسات أن ثمة علاقة سببية بين السياسات الاقتصادية للبلد المعني وانتشار الفساد فيه. ويشكل الانفتاح التجاري أحد العوامل المهمة هنا، لأن البلدان التي تتبع سياسات تجارية أكثر انفتاحًا تتميز بنمو اقتصادي أعلى، وهو مؤشر على فساد أقل أيضًا^{٧٩}. ومن ناحية أخرى، ثمة أبحاث تشير إلى أن انخراط البلد في التجارة الخارجية يفيد أيضًا في تقليل مستوى الفساد، لأنه من غير المرجح أن تقوم الشركات والحكومات الأجنبية بالأعمال بوجود مسؤولين فاسدين، كما تحتاج المشاركة في التجارة الدولية إلى التقيد بمعايير التعامل المنصف^{٨٠}. إضافةً إلى ذلك، يؤدي وضع الحواجز أمام الدخول إلى السوق المحلية إلى تعزيز الفساد، لأنه بوسع الأنظمة ببساطة جعل الوصول إلى السوق مشروطًا بدفع الرشوة^{٨١}. كما أن الحواجز أمام دخول السوق تفضي بدورها إلى تقليل المنافسة، ما يزيد الفساد عبر السماح لاحتكارات مدعومة من الحكومة بابتزاز مشتري السلع والخدمات^{٨٢}.

١-٤ السياق العالمي لمكافحة الفساد

إن الضغوط الخارجية الداعية إلى مكافحة الفساد تعني أنه لم يعد بوسع القادة السياسيين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تجاهل هذه المشكلة. وقد شارك مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ولسنوات طويلة في الجهود الإصلاحية في المنطقة العربية. كما قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتنفيذ برنامج إقليمي ضخم يركز على مكافحة الفساد. وعمل كلٌّ من المكتب والبرنامج على الدفع باتجاه درجة أعلى من الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويذكر أيضًا أن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية نشطت بفعالية في هذا المجال، وبخاصة من خلال مبادراتها المسماة ائتلاف «انشر ما تدفع/PWYP» العالمي.

علاوة على ذلك، أُمست منظمات دولية غير حكومية مشاركة بعمق في فضح الفساد وجعل قيام الحكومات بإخفاء الأدلة على فسادها عن الناس أمرًا صعبًا. وفي غياب جهة دولية تراقب التزام الدول بمعايير وممارسات مكافحة الفساد، تلعب المنظمات الدولية غير الحكومية والمجتمع المدني دورًا لا غنى عنه في الضغط من أجل التزام أكبر، وفضح الانتهاكات وجمع بيانات شاملة عن الفساد. ففي عام ٢٠٠٨، تم إنشاء شبكة إقليمية لهيئات ومنظمات مكافحة الفساد (الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد) وهي تعمل باعتبارها منبرًا دائمًا لتبادل المعرفة عن قضايا مكافحة الفساد.

وتقيس منظمة الشفافية الدولية (TI)، الموجودة في أكثر من ١٠٠ دولة، المستويات المدركة للفساد في العالم وتنشر بيانات عنها، بينما تعمل أجهزة أكثر تخصصًا كمؤسسة مراقبة الإيرادات (Revenue Watch) ومنظمة الشاهد العالمي (Global Witness) على تسليط الضوء على الحوكمة السيئة والفساد المالي في الصناعات الاستخراجية في الدول الغنية بالموارد، ومن ضمنها دول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. إن قدرة هذه المنظمات الدولية غير الحكومية وسعة انتشارها جعل من الصعب على الحكومات إخفاء صفقاتها الفاسدة.

علاوة على ذلك، يعول مقدمو المساعدات والمستثمرون الأجانب أكثر فأكثر على البيانات عن مستويات الفساد في تقرير إلى أين سيوجهون أموالهم. ولطالما أكدت منظمات حكومية دولية قوية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي في مناسبات كثيرة على أن الفساد يعيق التنمية، وقدمت قروضًا ومساعدات إنمائية مشروطة بتطبيق إجراءات فعالة لمكافحة الفساد^{٨٣}. وتلعب مؤشرات الفساد دورًا هامًا على نحو خاص في تمكين المجتمع الدولي من مقارنة معدلات الفساد بين الدول وضمن الدولة نفسها في أزمنة مختلفة^{٨٤}. وتقدم هذه المؤشرات المعلومات التي يحتاجها المستثمرون الأجانب لتوجيه رساميلهم باتجاه الدول الأقل فسادًا، وتسمح للجهات المانحة للمساعدات بربط مساهماتها بإجراء تحسينات قابلة للقياس في مكافحة الفساد في البلد المعني. وتمارس المنظمات الدولية غير الحكومية والمستثمرون الأجانب والمجتمع الدولي الآن ضغطًا كبيرًا على الأنظمة الفاسدة في الحقيقة. فعلاوة على زعزعة استقرارها الداخلي الناتج عن الفساد، على الحكومات الفاسدة أن تواجه الإدانة من الحكومات الأخرى والمجتمع المدني، وانخفاض تدفق المساعدات والاستثمار الأجنبي، وفقدان الشرعية على المسرح الدولي. وتأتي الضغوط الخارجية لتدعيم المبررات القوية الموجودة أساسًا لمعالجة الفساد ضمن الأطر الدستورية.

لقد لعبت المنظمات غير الحكومية الدولية كذلك دورًا مفيدًا في شرح أطر التفكير النظرية بشأن الفساد. فقد طورت منظمة الشفافية الدولية مفهوم 'منظومة النزاهة الوطنية' لتعبر عن فكرة أن خطط معالجة الفساد يجب أن تتبنى منهجية منسقة وليس مبعثرة. ووفقًا لهذه النظرية التي اعتمدها البنك الدولي، تحتاج مكافحة الفساد توازنًا بين «دعائم النزاهة» الثمانية في البلد وهي: الإرادة السياسية، الثقافة الأخلاقية في الخدمة المدنية، أجهزة مكافحة الفساد، البرلمان، المشاركة العامة، المحاكم، وسائل الإعلام والقطاع الخاص. وكما أن الدعائم تسند البناء، فإن ضعف أيٍّ منها يزيد العبء على الدعائم الأخرى لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية. وإذا ما فشلت أكثر من دعامة، فإن الحمل على الدعائم الأخرى قد يصبح غير محتمل. على سبيل المثال، من غير الواقعي أن نتوقع من السلطة القضائية أن تضبط الفساد إذا لم تكن هنالك إرادة سياسية لمكافحة الفساد، وكان الناس غير مباليين وأجهزة الشرطة فاسدة. ويستند كثير من أدبيات مكافحة الفساد، وضمنها هذا التقرير، إلى مفهوم منظومات النزاهة الوطنية باعتبارها الأساس النظري للتفكير في تصميم المؤسسات^{٨٥}. ويتطرق هذا التقرير لعدد من هذه الدعائم بصورة مباشرة، ومن بينها الهيئة التشريعية، وأجهزة


مكافحة الفساد والمحاكم. ولعل خيارات تصميم المؤسسات المبحوثة في هذا التقرير، إذا طبقت بشكل صحيح، تساهم في تعزيز الدعائم الأخرى التي تناولها التقرير باختصار، ومن ضمنها الإرادة السياسية والثقافة.

٥-١ الفساد كقضية دستورية

ثمة خيارات مختلفة لتصميم الدساتير يمكن أن تؤثر على انتشار الفساد وإمكانية كشفه ومعاينة مرتكبيه، ومن ضمنها:

- إسناد صلاحيات الرقابة والمحاسبة على استعمال الأموال العامة إلى الهيئة التشريعية والأجهزة العليا للرقابة المالية.
- تأصيل أجهزة مكافحة الفساد والمدعين العامين والمحاكم المتخصصة في مكافحة الفساد دستورياً، إضافةً إلى ضمانات خاصة بالاستقلال المؤسسي.
- وضع شرط دستوري يطلب من المسؤولين العموميين الإفصاح عن ممتلكاتهم ومداخلهم بصورة منتظمة.
- إدراج معايير واضحة ومحسوبة بشكل ملائم لإقالة المسؤولين العموميين.
- وضع شرط دستوري خاص بالشفافية في المشتريات العامة.
- استخدام نظام «الضوابط والتوازنات» لتلافي زيادة تركيز السلطة بيد أيٍّ من سلطات الحكم.

ويرتبط الفساد ارتباطاً وثيقاً بتصميم الدستور بطرق أخرى أيضاً. فالفساد يزيد من انتهاكات حقوق الإنسان التي يحميها الدستور كلها تقريباً بدرجة معينة. وقد أكد مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان على «حالة حقوق الإنسان في ظل الفساد» مبيّناً كيف أن الرشوة والسرقة تدفع باتجاه تخفيض الإنفاق الاجتماعي، وهروب الاستثمار الأجنبي المطلوب بشدة، وزيادة تكاليف الوصول إلى مياه الشرب الآمنة والأدوية المنقذة للحياة والتعليم والصرف الصحي وغيرها من الاحتياجات الضرورية^{٨٦}. ولا يقتصر تأثير الفساد على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فقط، والتي لا تذكر الدساتير كثير منها، بل قد ينتهك الحقوق المدنية والسياسية الأساسية التي تشكل حجر الأساس في قوانين الحقوق الدستورية. على سبيل المثال: تنتهك المعاملة التمييزية للراشدين حق المساواة أمام القانون، كما أن الفساد في أجهزة إنفاذ القانون والقضاء قد يحرم الناس من حقوقهم في الحصول على محاكمات وإجراءات قضائية عادلة^{٨٧}.



ولعل الدليل الأوضح على أن الفساد بات قضيةً دستورية هو المنع الصريح لهذه الممارسة في الدساتير، وبخاصة في الدول التي تفتش فيها الفساد تاريخيًا. على سبيل المثال، يحفل دستور كينيا لعام ٢٠١٠ بالإشارات إلى الفساد والالتزامات بمنعه، حيث تشرح المادة ٧٣ بالتفصيل «المبادئ الموجهة للقيادة والنزاهة»، وبينها «الموضوعية والحيادية في اتخاذ القرارات، وفي ضمان عدم تأثر القرارات بالمحاباة والمحسوبية وغيرها من الدوافع غير المشروعة أو الممارسات الفاسدة». ويمنع الدستور الأحزاب السياسية من «التورط في الرشاوى أو أشكال الفساد الأخرى» (المادة ٩١)، ويطلب من البرلمان إصدار قانون لإحداث «اللجنة المستقلة للأخلاقيات ومكافحة الفساد» (المادة ٧٩)، ويلزم البرلمان بإصدار إطار تشريعي للمشتريات والتصرف بالأصول يفرض عقوبات على «الممارسات الفاسدة» (المادة ٢٢٧-٢).

إن بقاء الفساد في كثير من الدول التي أدانت الممارسات الفاسدة في دساتيرها يشير إلى أن الرمزية وحدها ليست الحل. ولا يعني ذلك أن هذا التقرير يقلل من شأن الالتزامات الرمزية بإنهاء الفساد في الدستور - بل على العكس، فالاستعمال الفعال للرمزية قد يغير التصورات ويحدد شكل الخطاب العام، ويجعل الدستور وثيقة هامة للحديث من خلالها - لكن التقرير يشدد على أنه يجب دعم الطموحات والالتزامات الرمزية بألية دستورية لمكافحة الفساد. وهو يبحث كيف يمكن للدساتير تسهيل وتعزيز جهود مكافحة الفساد بالشكل الأمثل، مع الانتباه إلى أن ذلك يعتمد كثيرًا في نهاية المطاف على تطبيق القانون والتزام القيادة السياسية بسيادة القانون.

٢- الهيئة التشريعية

١-٢ ملحة عامة

تعد الهيئة التشريعية الميدان الأساسي للمحاسبة الانتخابية في الأنظمة الديمقراطية الفاعلة. فالانتخابات البرلمانية تسمح للناخبين المسلحين بالمعلومات بتحديد الممثلين الفاسدين وإقالتهم، إضافة إلى منع المرشحين المشتبه بفسادهم من الوصول إلى السلطة أصلاً. كما يمكن للسلطة التشريعية مكافحة الفساد بين الدورات الانتخابية. وتتمتع البرلمانات العاملة ضمن حدود الدساتير بسلطات واسعة لإصدار قوانين مكافحة الفساد وتحديد العقوبات القضائية القابلة للتطبيق على السلوكيات الفاسدة^{٨٨}. وإذا لم تنص الدساتير على الأجهزة العليا للرقابة المالية وأجهزة مكافحة الفساد، ينبغي على الهيئة التشريعية إصدار قوانين لإحداثها. بناء عليه، يتطلب تنفيذ الكثير من التوصيات الواردة في هذا التقرير وجود سلطة تشريعية تؤدي عملها بدرجة مقبولة.

يعنى هذا الفصل بصورة أساسية بالدور الرقابي على المال العام، والذي تسنده معظم الدساتير الديمقراطية إلى الهيئة التشريعية. فالأخيرة مهية أكثر من غيرها لمكافحة الفساد الكبير لأنها تمارس الرقابة التامة على إنفاق السلطة التنفيذية للأموال العامة. وتكرس معظم الدساتير الديمقراطية «سلطة التحكم بإنفاق المال العام (power of the purse)» بشكل قواعد تمنع السلطة التنفيذية من الإنفاق أو من جمع الأموال دون موافقة الهيئة التشريعية. ويتوسع الجزء (٢-٢) في سلطة التحكم بإنفاق المال العام باعتبارها إجراءً ضد الفساد، ويقيم الأحكام الدستورية التي تركز هذا المبدأ، ويبين بعض المخاطر المرتبطة بالنماذج المعاصرة لهذه السلطة. وتتوقف قدرة السلطة التشريعية على ضبط الفساد بفعالية عبر هذه الآليات على الظرف الدستوري والسياسي للبلد. فقد لا تتمكن الهيئة التشريعية من لجم الفساد بأي درجة حقيقية إذا كانت الحكومة تسيطر على أغلبية كبيرة في مجلس النواب وكان الانضباط الحزبي صارماً، أو إذا كان المجلس نفسه فاسداً أو منحازاً بشدة إلى السلطة التنفيذية. وتطرق الفقرات (٢-٢) و(٣-٢) إلى قضايا القدرات والفعالية والعلاقة بينهما في تصميم الدساتير.

ويناقش الجزء (٣-٢) دور الهيئة التشريعية في عملية الموازنة، بدءاً بصياغتها حتى الإشراف عليها لاحقاً. ويمكن للسلطة التشريعية، تبعاً لقوتها أمام السلطة التنفيذية، تعديل الموازنة ومراقبة تنفيذها والإشراف على أداء الإدارات المختلفة والعمل بناءً على نتائج الأجهزة العليا للرقابة المالية. وتتوقف قدرة الهيئة التشريعية واستعدادها لأداء هذه الوظائف على الموارد والخبرات المتاحة لها والقيود الزمنية التي تشغل في ظلها.

ويناقش الجزء (٤-٢) العمليات التي يمكن للسلطة التشريعية من خلالها التحقيق في سوء تصرف السلطة التنفيذية والحصول على المعلومات وإقالة المسؤولين الفاسدين. أما الجزء (٥-٢) فيبحث في

الممارسات الدولية المثلث ويلخص مناقشاته بصيغة خيارات ممكنة للأطر الدستورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بينما يحلل الجزء (٢-٦) الأطر القائمة والمقترحة في المنطقة المذكورة.

٢-٢ سلطة التحكم بإنفاق المال العام

تسند كافة الدساتير النافذة في العالم، دون استثناء تقريباً، صلاحيات التحكم بإنفاق المال العام إلى الهيئة التشريعية^{٩٠}. وينسحب هذا الأمر على الديمقراطيات الناشئة. ففي الدول ذات الإرث البريطاني في الحكم (نظام ويستمينستر)، تمارس هذه الصلاحيات بموجب حكم دستوري بإنشاء «صندوق الإيرادات الموحدة» أو أي صندوق آخر بإسم مشابه^{٩١}. ويعمل الصندوق بمثابة حساب مصرفي للحكومة المركزية تدفع إليه كافة الإيرادات العامة، أيًا يكن مصدرها، ولا يسحب منه أي مبلغ من المال إلا بموجب مرسوم تشريعي يجيز استخدام أو «تخصيص» الأموال لغرض خاص. ويشكل دستور جمهورية جنوب أفريقيا ١٩٩٦ مثالاً على ذلك، حيث ينص على إحداث «الصندوق الوطني للإيرادات» الذي تدفع إليه كافة الأموال التي تحصل عليها الحكومة الوطنية، ولا يمكن سحب الأموال منه إلا بموجب أمر اعتماد برلماني (المادة ٢١٣). وتتضمن دساتير غانا والهند وكينيا ونيجيريا وأوغندا أحكاماً مشابهة^{٩٢}.

وتنص بعض الدساتير صراحةً، بخصوص الإيرادات، على أن السلطة التنفيذية لا يمكنها جباية الضرائب إلا بموافقة البرلمان. فمثلاً، ينص الدستور الهندي على أن «لا ضريبة تفرض أو تجبى إلا بقانون» (المادة ٢٦٥). أما في الأنظمة الدستورية غير المستمدة من نظام ويستمينستر، فلا يشترط الدستور عادةً إيداع كافة الإيرادات العامة في حساب للحكومة المركزية، لكنه ينص على أن السلطة التنفيذية يجب أن تحصل على موافقة برلمانية على مشروع الموازنة المقدم من قبلها. ومشروع الموازنة هو بيان رسمي للإيرادات والنفقات المقدرة لفترة مقبلة، وتكون سنة عادةً.

١-٢-٢ التحكم بالإنفاق من صناديق الطوارئ

إن إسناد سلطة الرقابة على الأموال العامة إلى الهيئة التشريعية ليس مبدئاً مطلقاً، فثمة عدد من الدساتير التي تنص على وجود «صندوق طوارئ» يمكن للسلطة التنفيذية أن تسحب منه لتغطية نفقات ملحة وغير متوقعة لم تشملها الاعتمادات المقررة تشريعياً. ويعتبر وجود صندوق الطوارئ ممارسةً مثلى بالنسبة للدولة من أجل التعامل مع الأزمات الاقتصادية وتقلبات الحكم الحديث، على الرغم من أنها أكثر شيوعاً في الدساتير حديثة العهد كتلك المذكورة في هذا الجزء. لكن ما يقلق واضعي الدساتير هو أن تستغل السلطة التنفيذية صندوق الطوارئ قناةً جانبية للرشاوى، ولخدمة شبكات المحسوبية أو غيرها من الأنشطة الاقتصادية غير الشرعية. ففي عام ٢٠٠٩، كشف المفتش العام في غويانا «إساءة استخدام مستمر» لصندوق الطوارئ المذكور في المادة (٢٢٠-١) من دستور البلاد لعام ١٩٨٠. وأشار في تقريره إلى أن سحباً بقيمة ٢ مليار دولار تقريباً تمت من الصندوق بشكل مخالف للشروط التشريعية المتعلقة بالنفقات الملحة والتي لا يمكن تجنبها^{٩٣}.

ووفقاً لصندوق النقد الدولي: «ثمة ضرورة لتحقيق توازن بين عدم وجود احتياطي للطوارئ ووجود احتياطي يؤمن قدرًا كبيرًا من صلاحيات الإنفاق للسلطة التنفيذية دون موافقة البرلمان»^{٩٣}. ولهذه الغاية، يوصي صندوق النقد الدولي بأن تستخدم صناديق الطوارئ فقط للإنفاق الطارئ أو غير المتوقع، على أن تبلغ الحكومة الهيئة التشريعية بمقدار الإنفاق وموضوعه بصورة منتظمة^{٩٤}. وتحاول بعض الدساتير منع إساءة استعمال صندوق الطوارئ عبر إلزام السلطة التنفيذية بتقديم تقديرات تكميلية إلى الهيئة التشريعية في أسرع وقت ممكن، حتى تصادق على الإنفاق الطارئ بعد صرفه وسد النقص في الصندوق. يشترط دستور كينيا لعام ٢٠١٠ على سبيل المثال أن تطلب الحكومة الوطنية موافقة البرلمان على أي إنفاق من صندوق الطوارئ في غضون شهرين من حدوث الإنفاق إذا لم يكن البرلمان منعقدًا في حينه، وفي غضون أسبوعين من جلسة البرلمان المقبلة (المادة ٢٢٣)^{٩٥}. بينما تسمح بعض الدساتير لعضو كبير في الحكومة، يكون عادة وزير المالية أو الرئيس، بالسحب من صندوق الطوارئ عند الضرورة. وثمة استثناء مميز هو دستور غانا لعام ١٩٩٢ الذي يشترط أن تجيز «اللجنة المسؤولة عن الإجراءات المالية في البرلمان» السلف من صندوق الطوارئ الوطني «حينما تقتنع بنشوء ضرورة لإنفاق عاجل غير متوقع» (المادة ١٧٧-١).

ولا تتوفر بيانات عن مدى فعالية الأحكام الدستورية التي تشترط على السلطة التنفيذية طلب مصادقة لاحقة على إنفاق غير مقرر. بيد أن هذه الأحكام من شأنها تعزيز المبدأ الدستوري القائل بأن السلطة التنفيذية لا يمكنها إنفاق الأموال دون موافقة الهيئة التشريعية، حتى ولو كانت الحالة الطارئة تعني أنه لا يمكن الحصول على هذه الموافقة إلا بعد حدوث الإنفاق. وقد يؤدي عدم الالتزام بهذه الأحكام إلى إطلاق آليات الفرض السياسية، كالتصويت على حجب الثقة.

٢-٢-٢ التحكم بالإنفاق من خارج الموازنة

ثمة أنواع من النفقات يمكن صرفها من خارج الموازنة كالإنفاق على الدعم والقروض إلى الشركات الحكومية والضمان الاجتماعي وبرامج المستحقات الأخرى والإنفاق العسكري. وقد يكون الإنفاق من خارج الموازنة، على الرغم من أنه مبرر في حالة برامج الضمان الاجتماعي الممول ذاتيًا، مبهمًا على نحو خطير من زاوية مكافحة الفساد: فكلما كان هناك نفقات أكثر خارج نطاق إشراف البرلمان، كلما أتيحت فرص أكبر للحكومة لإساءة استعمال المال العام بتوجيهه مثلاً عبر الشركات الحكومية التي يسيطر عليها الموالون للحكومة^{٩٦}. لذلك، وعلى خلفية الإمكانية الواضحة لإساءة استعماله، ينصح صندوق النقد الدولي أنه: «من المستحسن عمومًا ألا يمر الإنفاق من خارج الموازنة دون رقابة برلمانية»^{٩٧}.

وينبغي أن تتقيد الأحكام الدستورية الخاصة بوضع الموازنة بمبدأ الشمولية الذي يشترط أن تخضع الإيرادات والنفقات الحكومية كافةً لآليات وإجراءات الموازنة^{٩٨}. وبدون حساب شامل للنفقات، يتعذر تحقيق الشفافية والمحاسبة، الكاملة على الأقل، أمام الهيئة التشريعية، وأي دستور يتوافق

توافقاً كاملاً مع مبدأ الشمولية يمنع الإنفاق من خارج الموازنة، ويجعله مشروطاً بموافقة الهيئة التشريعية، أو يشترط بطريقة ما إبلاغها بطبيعة الإنفاق ومستوياته.^{٩٩}

وتطبق عدد من الدساتير مبدأ الشمولية بصيغ عملية مختلفة وبدرجات متفاوتة من الشمول، فالدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨ مثلاً، يعتمد درجة أعلى من الحظر على الإنفاق من خارج الموازنة، وهذا بلا شك يعود إلى تفشي هذه الممارسة في ظل الديكتاتورية العسكرية التي حكمت البلاد بين عامي ١٩٦٣ و١٩٨٥.^{١٠٠} وحسباً لأي شكوك، تنص المادة ١٦٧ من الدستور وبدرجة كبيرة من التحديد على أشكال الإنفاق المحظورة من خارج الموازنة. وعلى ما يبدو كان لهذه المادة الأثر المنشود، حيث أفاد بنك التنمية الأمريكية في عام ٢٠٠٦ أن البرازيل لا تشهد إنفاق أي أموال من خارج الموازنة.^{١٠١} فمثلاً، تورد المادة ١٦٧ عددًا من الحالات التي لا يمكن فيها للحكومة:

- الشروع في برامج ومشاريع غير مدرجة في قانون الموازنة السنوية.
- فتح اعتمادات مكملة أو خاصة دون موافقة البرلمان ودون إشارة إلى الأموال المعنية.
- إعادة تصنيف أو تخصيص أو نقل لأموال من فئة برامج إلى أخرى أو من وكالة إلى أخرى دون موافقة مسبقة من البرلمان.
- إحداث صناديق مهما تكن طبيعتها دون موافقة مسبقة من البرلمان.

وينسج دستور البرتغال لعام ١٩٧٦ وغواتيمالا لعام ١٩٨٥ على المنوال ذاته، بمنعهما الاعتمادات السرية (المادة ١٠٥-٣ و٢٣٧ على الترتيب). كما يقدم الدستور الفنلندي لعام ١٩٩٩ مثلاً آخر على الحماية الدستورية القوية من الإنفاق من خارج الموازنة. فهو ينص في المادة ٨٧ على عدم إمكانية إنشاء صندوق ممول من خارج الموازنة إلا بقانون، وحتى في هذه الحالة فقط «إذا كان أداء الدولة لواجب دائم من واجباتها يتطلب ذلك بالضرورة» وأن يحظى قانون إنشاء الصندوق بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان. أما دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩، فالضوابط فيه على الإنفاق من خارج الموازنة أضعف، ولا تتطلب سوى موافقة وزير المالية على الإنفاق، وأن هذه الموافقة تعطى «فقط في حالة الضرورة اللازمة وغير المتوقعة» (المادة ١١٢). وهذه الأحكام تجعل من الصعب على الحكومات تحويل الإنفاق من خارج الموازنة بغية تغطية العجز المحرج سياسياً وتسهيل تبديد الأموال العامة.

٣-٢-٢ منع السلطة التنفيذية من إساءة استعمال الموازنة المُعَادَة

ينص الكثير من الدساتير، وبخاصة في الأنظمة الرئاسية، على الموازنات المُعَادَة. ووفقاً لهذه الأحكام، إذا لم توافق الهيئة التشريعية على موازنة السنة المالية الجديدة، إما يتم اعتماد موازنة السلطة

التنفيذية بشكل تلقائي أو يسمح للحكومة بالاستمرار في الإنفاق بالمستويات الواردة في موازنة السنة المالية السابقة. وتعد الموازنات المُعادة إجراءً احتياطياً سليماً، لأنها تحول دون تعطل الحكومة وتثني الهيئة التشريعية عن رفض تمويل الحكومة لأغراض حزبية. وتجدر الإشارة إلى أن أنماط الحكم التي تتبع نظام ويستمنستر لا تعترف بالموازنات المُعادة، وتعتمد عوضاً عنها مبدأ يقضي بأن رفض قانون الموازنة يعادل التصويت بحجب الثقة عن الحكومة^{١٠٢}. ولهذا السبب، فإن البرلمان في المملكة المتحدة لم يمرر أي تعديلات على الموازنة المقترحة من الحكومة منذ الحرب العالمية الأولى. وآخر محاولة جرت لتمرير تعديل على الموازنة يعود تاريخها إلى ثمانينات القرن الماضي^{١٠٣}.

وتمنح الموازنة المُعادة في عدد من دول أمريكا اللاتينية السلطة التنفيذية «نفوذاً استثنائياً على السلطة التشريعية» في مفاوضات الموازنة^{١٠٤}. ففي الأرجنتين وكوستاريكا ونيكاراغوا وفنزويلا والأوروغواي يؤدي تأخر السلطة التشريعية في إصدار الموازنة إلى تمديد العمل بالموازنة الخاصة بالسنة السابقة، بينما في بوليفيا وشيلي وكولومبيا والإكوادور وبنما وبيرو يصدر مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية بقانون بصورة تلقائية إذا لم تعتمد الهيئة التشريعية المشروع في غضون عدد معين من الأيام^{١٠٥}. كما أن الموازنة المُعادة شائعة أيضاً في شمال أوروبا. فالدستور البولندي لعام ١٩٩٧ يعد نموذجاً في اشتراط قيام مجلس الوزراء بإدارة المالية وفقاً لمشروع الموازنة إذا لم يصدر مجلس النواب الموازنة مع بداية السنة المالية (المادة ٢١٩-٤)^{١٠٦}. وتعرف إفريقيا وضعاً مشابهاً، حيث تنص دساتير عدة على الموازنات المُعادة التي تجيز للحكومة إنفاق الأموال دون موافقة الهيئة التشريعية^{١٠٧}. فدستور رواندا لعام ٢٠٠٣ ينص على أنه إذا «لم يتم التصويت على مشروع قانون المالية وإصدارها قبل بداية السنة المالية، يجيز رئيس الوزراء، بقرار، إنفاقاً شهرياً مؤقتاً بمبلغ يعادل ١ على ١٢ من قيمة موازنة السنة السابقة» (المادة ٨٠).

وفي حين أن الموازنات المُعادة تعزز الاستقرار المالي، فإنها قد تفضي إلى مستوى أدنى من إشراف الهيئة التشريعية على إنفاق الحكومة. فعلى الرغم من أن الهيئة التشريعية تبقى قادرة على تفحص الإنفاق بعد حدوثه والتحقق من توافقه مع الموازنة المُعادة، فإنها لا تملك فرصة التحكم أو التأثير على أولويات الموازنة في مرحلة صياغتها. وعلى وجه الخصوص، عندما يؤدي فشل الهيئة التشريعية في إقرار الموازنة إلى إقرار مشروع الموازنة المقدمة من الحكومة تلقائياً، يصبح بوسع الحكومة إنفاق الموازنة دون موافقة الهيئة التشريعية خلال فترة الموازنة المُعادة. وتحظى الحكومة في هذه الحالة بموقع أفضل لرعاية الولاءات وترسيخ نفسها في السلطة باستعمال الرشاوى والمكافآت المالية الأخرى. ولا يعود التهديد بإسقاط الحكومة حلاً، لأن الحكومة قد تستغل الموازنة المُعادة لتوجيه الأموال إلى الدوائر الانتخابية الهامشية كنوع من شراء الأصوات، أو توجه الأموال لتمويل حملتها الانتخابية عبر الشركات الحكومية. وقد أشارت دراسة حديثة إلى أن الموازنات المُعادة «ترتبط ارتباطاً متبادلاً بالفساد المُدرَك» إضافة إلى «درجة أعلى من التمسك بالمنصب واستخدام واللجوء أكثر إلى وسائل من خارج الدستور للاحتفاظ بالسلطة السياسية»^{١٠٨}.

وعلى الرغم من الإقرار بأن اعتماد الموازنة المُعادة قد يكون ضروريًا لأسباب تتعلق بالاستقرار المالي، ينبغي على دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النظر بحذر في شروط هذه العملية لدى صياغة الدستور. وللمحد من مخاطر تمسك السلطة التنفيذية بالصلاحيات التي توفرها الموازنة المُعادة، ثمة طريقة تتمثل في منح الهيئة التشريعية وسيلة لإجبار السلطة التنفيذية على الاستقالة إذا حكمت بموجب الموازنة المُعادة لفترة طويلة دون طلب تفويض من البرلمان. فبموجب دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨، وعلى الرغم من أن بإمكان السلطة التنفيذية إنفاذ موازنتها مرسوم إذا رفضت الجمعية العامة المصادقة عليها، فإن بوسع الأخيرة دومًا إقالة الحكومة عبر التصويت على حجب الثقة الذي لا يحتاج سوى أغلبية مطلقة من الأصوات لينجح (المواد ٤٧، ٧٩).

وثمة دساتير عدة تضع قيدًا على فترة اللجوء إلى الموازنة المُعادة. فبموجب دستور أوغندا لعام ١٩٩٥، إذا رأى الرئيس أن قانون الاعتمادات (Appropriation Act) لم أو لن يدخل حيز التنفيذ مع بداية السنة المالية، فللرئيس أن يجيز السحب من الصندوق الموحد لتغطية النفقات الضرورية لمدة أقصاها أربعة أشهر أو حتى يدخل قانون الاعتمادات حيز التنفيذ، أيهما كان أسبق (المادة ١٥٤-٤). ويسير دستور غانا لعام ١٩٩٢ على المنوال نفسه، إذ يسمح للرئيس أن يجيز السحب من الصندوق الموحد بدلًا من الاعتماد البرلماني، لمدة أقصاها ثلاثة أشهر، إذا تبين للرئيس أن البرلمان لم أو لن يمرر قانون الاعتمادات مع بداية السنة المالية. لكن الأهم أن الرئيس لا يستطيع فعل ذلك إلا بعد الحصول على «موافقة مسبقة من البرلمان بقرار صادر عنه»، الأمر الذي يحتفظ للسلطة التشريعية بصلاحيات هامة (المادة ١٨٠). ويتجنب دستور كينيا لعام ٢٠١٠ أيضًا اللجوء إلى العودة التلقائية إلى مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية، ويمنح بدلًا من ذلك للجمعية العامة صلاحية إجازة الإنفاق لفترة مؤقتة ريثما يتم إقرار قانون الاعتمادات (المادة ٢٢٢).

وثمة طرق أخرى تستحق الذكر. فدستور ليبيريا لعام ١٩٨٦، الذي يحذو حذو دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٩، لا يسمح للسلطة التنفيذية بجمع الإيرادات لصالح الخزينة أو سحب الأموال منها إلا بموافقة الهيئة التشريعية، ما يثير المخاوف من جمود عملية الموازنة وشلل الحكومة إذا لم تستطع الهيئة التشريعية الاتفاق على الموازنة. ويسمح دستور كرواتيا لعام ١٩٩١، للرئيس بحل البرلمان إذا لم يعتمد الموازنة في غضون ١٢٠ يومًا من تقديم المشروع، لكن ليس بوسعه أن يفعل ذلك إلا بطلب من الحكومة وبمصادقة رئيس الوزراء (المادة ١٠٣)، بيد أن هذا الحكم لم يستخدم منذ اعتماد الدستور^{١٩}.

٢-٤-٢ صلاحيات تعديل الموازنة

مثلما يمكن أن تسيء السلطة التنفيذية استعمال الأموال العامة إذا لم تكن هناك رقابة من الهيئة التشريعية، فإن الهيئة التشريعية أيضًا يمكن أن تسيء استعمال نفوذها على عملية الموازنة^{٢٠}. إن عملية الموازنة تخلق الفرص للمحسوبية السياسية، مع احتمال محاولة المشرعين ضمان إعادة انتخابهم عبر الضغط على الحكومة «لتخصيص» نفقات لصالح فئة صغيرة نسبيًا من الناهبين بما يضر

بمجموع الناخبين عمومًا. علاوة على ذلك، قد تؤثر جماعات الضغط والمصالح الخاصة الأخرى على المشرعين لممارسة صلاحياتهم في عملية الموازنة بطريقة معينة - وهو شكل من الفساد يعرف باسم «استغلال النفوذ»^{١١١}. وتلافياً لتركيز السلطات بيد السلطة التنفيذية أو التشريعية، غالبًا ما تجزئ الدساتير صلاحيات الموازنة بين السلطتين. وهنالك ثلاث طرق أساسية لذلك:

- منح الهيئة التشريعية مستوى معتدلاً من التأثير على الموازنة، والطلب منها في الوقت نفسه احترام المعايير العامة التي تضعها السلطة التنفيذية للموازنة (طريقة شائعة).
- منح الهيئة التشريعية تأثيرًا محدودًا، يقتصر على تخفيض الإنفاق في الموازنة (أقل شيوعًا).
- منح الهيئة التشريعية تأثيرًا غير محدود، بإعطائها صلاحية تعديل الموازنة كلما وجدت ذلك مناسبًا (نادرة).

ولا تدرج الديمقراطيات البرلمانية ضمن هذا الإطار التحليلي لأن رفض البرلمان للموازنة يستدعي بالضرورة استقالة الحكومة. لذلك لا تملك الهيئة التشريعية في النظام البرلماني أن تغير الموازنة، وإذا امتلكت القدرة على ذلك تكون محدودة. وتعوض الكثير من الأنظمة البرلمانية عن هذا النقص بإنشاء «لجنة للحسابات العامة» قوية ضمن البرلمان (انظر الفقرة ٣-٢-٢ أدناه).

التأثير المعتدل على عملية الموازنة

إن الدساتير التي تمنح للسلطة التشريعية صلاحيات معتدلة لتغيير الموازنة، تسمح لها عادة بتغيير كلٍّ من الإيرادات والنفقات، مادامت تعوض عن النفقات الإضافية بمخرات في بنود أخرى من الموازنة، أو إنشاء مصدر جديد للإيرادات لتغطية الإنفاق الإضافي. فمثلاً، ينص دستور بولندا على أنه: «لا يجوز أن تؤدي زيادة الإنفاق أو تخفيض الإيرادات عن المخطط من قبل مجلس الوزراء إلى تبني البرلمان عجزاً في الموازنة يتخطى المستوى المحدد في مشروع الموازنة» (المادة ٢٢٠). ومن شأن هذه الصلاحيات الواسعة لتعديل الموازنة، إذا اقترنت بحق الفيتو الجزئي للرئيس على بنود الموازنة، إفساح المجال أمام الفساد على شكل محسوبية سياسية. ففي البرازيل يجوز للكونغرس اقتراح إنفاق شريطة أن يقترح في المقابل تخفيضات مساوية في النفقات (المادة ١٦٦-٣). ومن الشائع أن يصوت أعضاء البرلمان على بعض التعديلات التي تخدم جمهور ناخبهم، وعندئذٍ للرئيس أن يقبل بعض التعديلات ويستخدم حقه بالفيتو الجزئي على أخرى (المادتين ٦٦ و٨٤-٥). وقد لقي هذا الإجراء انتقادات شديدة نظراً لما يخلقه من محسوبية، حيث يعزز أعضاء البرلمان احتمالات إعادة انتخابهم عبر التحريض على تعديلات في الموازنة لتمويل مشاريع في دوائرهم الانتخابية، لكن الرئيس بدوره يسعى إلى نيل ولاء الكونغرس بإقراره التعديلات التي يقترحها أعضاء الكونغرس المؤيدين لأجندة السلطة التنفيذية، بينما يعترض على تلك التي يقترحها الأعضاء الأقل امتثالاً لها^{١١٢}.

التأثير المحدود على عملية الموازنة

إن الطريقة المقيدة لصلاحيات تعديل الموازنة أكثر شيوعاً في دساتير أمريكا اللاتينية، التي تنطوي عموماً على سلطات تنفيذية قوية^{١٣}. فدستور شيلي لعام ١٩٨٠ يمنع الكونغرس من اقتراح أو إجراء تخفيضات ضريبية، ويجيز له فقط تخفيض النفقات المقترحة (المادة ٦٧). وبصورة مشابهة، يحرم دستور بيرو لعام ١٩٩٣ الكونغرس من القدرة على زيادة النفقات أو فرض ضرائب لا يتطلبها السلطة التنفيذية (المادة ٧٩). ويجيز دستور بنما لعام ١٩٧٢ للجمعية الوطنية إلغاء أو تخفيض النفقات، لكنه يمنعها من إدراج نفقات جديدة دون موافقة الحكومة أو زيادة الإيرادات الإجمالية دون موافقة مفتش الحسابات العام (المادة ٢٧١). ويتميز دستور كولومبيا لعام ١٩٩١ باتباع طريقة تقييد خاصة، فعلى غرار الدساتير الأخرى، يمنع الكونغرس من زيادة الإيرادات أو النفقات، لكنه أيضاً لا يسمح له بإجراء تخفيضات على الإنفاق قد تؤثر على خدمة الدين العام أو التزامات الدولة التعاقدية أو «التمويل المتكامل لخدمات الإدارة العامة الاعتيادية» (المادتين ٢٤٩، ٣٥١). لكن على الرغم من أن صلاحيات الهيئة التشريعية في هذه الدول مقيدة فيما يتعلق بالموازنة، إلا أن بإمكانها ممارسة بعض التأثير على مفاوضات الموازنة بالتهديد بالتصويت ضد مشاريع قوانين يعتبر إقرارها هاماً للسلطة التنفيذية^{١٤}.

تأثير غير محدود على عملية الموازنة

يمنح دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ صلاحيات غير محدودة للجمعية الوطنية لتعديل الموازنة، حيث تمتلك السلطة التنفيذية الاختصاص التنفيذي بإطلاق وإعداد مشاريع القوانين المالية، بما في ذلك قوانين الاعتمادات التي تشمل الموازنة (المادة ١٠٥-ب). بيد أن للجمعية الوطنية أن تقبل أو ترفض أو تعدل مشاريع القوانين المالية قبل تقديمها إلى الرئيس للموافقة (المادة ٧٥). ولهذه الغاية «يجب أن يعرض قانون برلماني ينص على إجراء تعديل القوانين المالية على البرلمان» (المادة ٧٧-٣). وجاء القرار بمنح البرلمان صلاحيات تعديل موسعة تطبيقاً لأحد «المبادئ الدستورية» الأربعة والثلاثين الموجهة لصياغة الدستور، والتي ينص المبدأ الرابع منها على: «إقامة فصل في الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع نظام مناسب للضوابط والتوازنات لضمان المحاسبة وسرعة الاستجابة والانفتاح» (التشديد من المؤلف). لكن ثبت عملياً أن محاسبة السلطة التنفيذية للبرلمان صعبة التحقيق في جنوب أفريقيا بسبب هيمنة حزب المؤتمر الوطني الأفريقي على كلا المجلسين التشريعيين: الجمعية الوطنية ومجلس المقاطعات الوطني. وتوصف بالفعل عملية الموازنة بأن «الوزراء وإداراتهم يحتكرون فيها الخبرة الفنية بينما هم مسؤولون أمام أعضاء البرلمان وهم غالباً أعضاء سياسيين أدنى مرتبة من الوزراء، ما يجعل الرقابة صعبة في أحسن الأحوال وضعيفة في أسوأها»^{١٥}. لكن على الرغم من ذلك، تتيح المشاركة البرلمانية الفرصة لأحزاب الأقلية بالإشراف على عملية الموازنة، وهو أمر مستحسن في عملية تهيمن عليها السلطة التنفيذية.

وعلى الرغم من صلاحيات التعديل الواسعة التي يمنحها دستور جنوب أفريقيا للبرلمان، ليس بوسع هذا الأخير حتى فترة قريبة سوى إقرار الموازنة أو رفضها جملة وتفصيلاً، وذلك لسببين: الأول أن

الجمعية الوطنية تفتقر إلى القدرات البحثية المستقلة، والثاني أن قانون البرلمان المذكور في المادة (٣-٧٧) لم يصدر بعد. وقد عارض أعضاء البرلمان والمجتمع المدني مشروع قانون قدم في عام ١٩٩٧ بدعوى أن الحكومة تحاول أن تحرم البرلمان من أي صلاحيات ذات معنى للتعديل^{١١٦}، إلا أن القانون رقم ٩ لعام ٢٠٠٩ الخاص بإجراء تعديل القوانين المالية والقضايا ذات الصلة دخل حيز التنفيذ في شهر أبريل ٢٠٠٩. ويوزع القانون مسؤولية مراجعة الموازنة بين لجان المالية البرلمانية المكلفة بدراسة السياسات الاقتصادية الكلية والمالية، ومجموعة من لجان الاعتمادات التي يتمثل دورها في الإشراف على الإنفاق وتوزيع الإيرادات بين حكومات المقاطعات (الفصل الرابع). كما ينص القانون على إحداث مكتب الموازنة البرلماني، الذي سناقشه في الفقرة ٢-٣-١ لاحقاً، لمساعدة البرلمان على اقتراح التعديلات على الموازنة (الفصل ١٥). وأخيراً، يخلق القانون إمكانيات للمشاركة العامة عبر لجان الاستماع (الفصول ٢-٨، ٥-٩، ٨-١٠، ٤-١١ و ١٣)، الذي يعد تطبيقاً للاقتضاء الدستوري بأن «يسهل [البرلمان] المشاركة العامة» في عمله (الفصل ٥٩)^{١١٧}. وقد وُصف القانون بأنه نتيجة «الاعتقاد لدى أعضاء البرلمان والمجتمع المدني بأن السلطة التنفيذية تهيمن هيمنة مفرطة على عملية صنع القرار الخاص بالموازنة»^{١١٨}.

على العموم، من المستبعد أن يلعب أعضاء البرلمان دوراً مباشراً في مكافحة الفساد بين مسؤولي السلطة التنفيذية والمسؤولين الإداريين. إلا أنه بوسع أعضاء البرلمان، عبر الاحتفاظ بدور إشرافي مباشر على عملية الموازنة ذاتها، الحد من فرص تبديد الأموال العامة وإساءة استعمالها. كما تساعد رقابة البرلمان المباشرة على الأموال المخصصة للحكومة في الحد من الفساد بصورة غير مباشرة. وفي حين أن لكل بلد حرية القرار بشأن كيفية تأثير الهيئة التشريعية على عملية وضع الموازنة، يبين مبدأ نظام الضوابط والتوازنات أنه ينبغي ألا تحظى السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية بالسيطرة الكاملة على قرارات الموازنة. وكما يؤكد النموذج البرازيلي، فإن منح حق الفيتو الجزئي للسلطة التنفيذية يهدد باستخدامه بشكل غير صحيح. وبينما يمنع دستور غواتيمالا ١٩٨٥ صراحةً الفيتو الجزئي (المادة ١٧٨)، يمنع دستور هندوراس ١٩٨٢ ودستور كوستاريكا ١٩٤٩ منعاً باتاً أي فيتو يتعلق بالموازنة (المادة ٢٠١٨ و ١٢٥ على الترتيب).

٣-٢ دور الهيئة التشريعية في عملية الموازنة

١-٣-٢ المراجعة المسبقة: مؤسسات مالية مستقلة

إن أحد مبررات إسناد صلاحيات الرقابة على المال العام للسلطة التشريعية هو أن السلطة التنفيذية قد يستهويها استعمال المال العام لأغراض غير مشروعة، لكن الدور الإشرافي للسلطة التشريعية سيكون بلا طائل يذكر إذا احتكرت السلطة التنفيذية صياغة الموازنة^{١١٩}. ولمعالجة الثغرة في المحاسبة الناشئة عن عدم تماثل المعلومات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أنشأت الحكومات حول العالم مؤسسات مستقلة للمالية العامة مهمتها تقديم النصح غير المتحيز حزبياً للسلطة التشريعية فيما يخص السياسات والمالية، والنظر في افتراضات مشروع الموازنة وتوفير ما يحتاجه البرلمانيون من

الدعم الفني والبحثي لاقتراح التغييرات في الموازنة^{١٢٢}. وتحمل مؤسسات المالية العامة المستقلة أسماء مختلفة واختصاصات متفاوتة: كمكاتب الموازنة البرلمانية، أو المجالس المالية، أو مكاتب المسؤولية عن الموازنة وخلافه، وتكون مسؤولة أمام الهيئة التشريعية ومستقلة عنها وعن لجانها المعنية بالموازنة، ويرأسها عادةً موظف غير سياسي يتمتع بالخبرة في إدارة المالية العامة.

وتساهم مؤسسات المالية العامة المذكورة في مكافحة الفساد بثلاث طرق: الطريقة الأولى بكسر احتكار السلطة التنفيذية لعملية صياغة الموازنة، ما يسهل على الهيئة التشريعية كشف الممارسات الابتزازية والشاذة في الإنفاق، وإساءة استغلال أبواب الموازنة والإنفاق من خارج الموازنة. الطريقة الثانية في ترويج ثقافة الشفافية في عملية الموازنة التي «تمنع السلطة التنفيذية والوكالات التنفيذية من إخفاء الحقائق»^{١٢٣}. والطريقة الثالثة تتمثل في ما يحظى به حضور هذه المؤسسات من تأثير على الحكومات، ما من شأنه ثنيها عن التورط في الفساد، لأن السلطة التنفيذية تضع الموازنة وتخطط للنفقات مع علمها بأن أعمالها ستخضع للتدقيق من قبل وكالة مستقلة. على العموم، تحارب مؤسسات المالية العامة المستقلة الفساد عبر المساعدة في سد الثغرات في الموازنة التي لولاها لأمكن لأعضاء الحكومة الاستيلاء على الأموال لأغراض حزبية وشخصية.

لكن إنشاء هذه المؤسسات يتم دائماً ما تكون بقوانين، ما يجعلها عرضةً للإلغاء والحل. وينوه صندوق النقد الدولي إلى أن التدخل السياسي في هذه المؤسسات «ليس أمراً غير شائع» ويوصي بتوفير «أساس قانون متين لاستقلالها... بغية منحها الزمن الكافي لترسخ نفسها وتبني رأسمالها المعنوي»^{١٢٤}. بيد أن التأصيل الدستوري يمنع حل المؤسسات المذكورة أو إضعافها في كشفها للابتزاز المالي والتحدث عن الحقائق المزعجة بشأن سياسات الحكومة المالية. ففي هنغاريا حرم مجلس المالية العامة من التمويل بقانون في عام ٢٠١٠، الأمر الذي عنى فعلياً وضع حدٍ لقدرته على محاسبة السلطة التنفيذية^{١٢٥}.

لقد بدأت الديمقراطيات الناشئة في أفريقيا بإنشاء مؤسسات مستقلة للمالية العامة. ففي أوغندا، أصبحت تلك المؤسسة فاعلة بشكل مميز بتقليلها فرص الاحتيال في تخصيص الأموال في الموازنة وضمان الشفافية في عملية الموازنة. فقد أحدثت أوغندا، بموجب قانون الموازنة لعام ٢٠٠١، مكتب الموازنة البرلماني لمساعدة لجنة الموازنة في تقييم توقعات السلطة التنفيذية الخاصة بالموازنة (الفصول ١٩-٢١). وأجبرت الجمعية الوطنية في مناسبات عدة الحكومة على تأخير مشاريع بعد نصائح من المكتب بأن هذه المشاريع غير مأخوذة بالحسبان في الموازنة الحالية - وهي إحدى الدلائل المعروفة عن تبديد الأموال العامة. وينسق المكتب مع الوزارات ليضمن أن الإنفاق من خارج الموازنة (إحدى القنوات الشائعة للفساد) لا يتجاوز ٣٪ من قيمة الموازنة^{١٢٦}. وقد صنف مؤشر الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢ عملية الموازنة في أوغندا ثاني أكثر عملية شفافة في أفريقيا^{١٢٧}. لكن قانون المالية العام لعام ٢٠١٢، نص من بين أمور أخرى على إلغاء مكتب الموازنة البرلماني ولجنة الموازنة (الفقرة ٧٩)^{١٢٨}. ومن المرجح أن يؤدي إلغاء هاتين المؤسستين إلى الحد من شفافية عملية الموازنة في أوغندا، وازدياد فرص التلاعب بالموازنة وعملية صياغتها لأغراض حزبية.

وتصنف عملية الموازنة في جنوب أفريقيا دومًا بأنها الأكثر شفافية في القارة، ومن بين الأكثر شفافية في العالم. لكن الجمعية الوطنية لم تصدر قانونًا بإحداث مكتب برلماني للموازنة إلا في عام ٢٠٠٩ (قانون إجراءات تعديل القوانين المالية والقضايا ذات الصلة، رقم ٩ لعام ٢٠٠٩، الفصل ١٥). ويعزى تأخر إنشاء مكتب الموازنة الجنوب أفريقي إلى أن جنوب أفريقيا لم تصدر قانونًا يقضي بإنشاء إجراء برلماني لتعديل الموازنة إلا مؤخرًا (انظر الفقرة ٢-٢-٤ أعلاه). ويتولى المكتب من بين وظائف أخرى القيام بـ «مراجعة وتحليل سنويين للوثائق [المتعلقة بالموازنة] المقدمة إلى البرلمان من السلطة التنفيذية»، و«تقرير عن التفويضات غير الممولة المحتملة الناشئة عن الاقتراحات المتعلقة بالتشريع والسياسات والموازنة»، و«تقديم النصح والتحليل بشأن التعديلات المقترحة على الإطار المالي العام... وعلى الاقتراحات المتعلقة بالسياسات والمؤثرة على الموازنة» (الفصول ١٥-٢ (أ) - (ب)، (ه)). ويخول القانون الجمعية الوطنية ومجلس المقاطعات ولجان الموازنة البرلمانية وأعضاء البرلمان بصفتهم الفردية الطلب من مكتب الموازنة البرلماني إجراء بحوث تبعًا لكل حالة (الفصل ١٥-٣). وفي يونيو ٢٠١٣، عين البرلمان أول مدير للمكتب، وهو اقتصادي سابق في بنك التنمية الجنوب أفريقي، ويتكون كادر المكتب من ١٢ خبيرًا اقتصاديًا ومختصًا في مجالات السياسات والمالية العامة.

ويعالج القانون في جنوب أفريقيا مخاطر العلاقة الوثيقة بين السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان التي ستطبع نتائج عمل المكتب بطابع سياسي معين. وعلى وجه التحديد، يفرض القانون على مدير المكتب الالتزام بأن «يلعب البرلمان عن أي تدخل سياسي غير ملائم من جانب السلطة التنفيذية» (الفصل ١٥-١ و٩). ولا يمكن إقالة مدير المكتب، الذي يعينه مجلسي البرلمان بتوصية من لجان الموازنة (الفصل ٥-٥-أ)، إلا إذا كشفت لجنتي المالية والاعتمادات في جلسة مشتركة لهما عن «سوء تصرف أو عجز أو عدم أهلية» وإذا تبنى البرلمان بمجلسيه قرارًا يدعو إلى إقالة المدير (الفصل ١٥-٨). وأخيرًا، يعالج القانون المذكور مخاطر لجوء السلطة التنفيذية إلى حرمان مكتب الموازنة البرلماني من التمويل اللازم، كما حدث في هنغاريا، بالنص على أن المكتب «يتلقى سنويًا تحويلًا ماليًا من موازنة البرلمان لأداء مهامه ووظائفه». ومنح لمدير المكتب إبداء الرأي بمخصصات المكتب المالية ولديه صلاحيات واسعة في اختيار موظفيه (الفصل ١٥-١٠ و١٣). وتؤمن هذه الأحكام للمكتب بعض الحماية والاستقلالية في وظائفه، لكن يبقى المكتب عرضةً للإلغاء بقانون كما حدث في أوغندا.

٢-٣-٢ المراجعة اللاحقة: لجان الحسابات العامة

تختلف لجان الحسابات العامة عن لجان الموازنة التي نوقشت في الفقرة السابقة أعلاه بمعنى أنها تركز على المراجعة اللاحقة للموازنة وحسب. ولما كانت القدرات البحثية والتحليلية للسلطات التشريعية محدودة، تقوم عادة علاقة تعاونية بين لجان الحسابات العامة والأجهزة العليا للرقابة المالية، وهي موضوع الفصل الثالث من هذا التقرير. وتأخذ هذه المؤسسات غالبًا اسم مفتش الحسابات العامة أو المدقق العام أو مكتب الرقابة المالية الوطنية، وتقوم بتحليل حسابات الإدارات والإيرادات المحصلة والعمليات الحكومية وإعداد التقارير عنها. وتشكّل نتائج عمل

هذه المؤسسات أساساً لمراجعة لجان الحسابات العامة ومعرفة إن كانت السياسات الحكومية قد طبقت بطريقة اقتصادية فعالة وكفاء أم لا (معايير «كفاءة استخدام الأموال»). كما تقدم هذه اللجان توصياتها بشأن كيف يمكن للسلطة التنفيذية تحسين المساءلة المالية في المستقبل. وفي بعض الأنظمة، يتأسس الجهاز الأعلى للرقابة موظف برلماني يكون مسؤولاً مباشرةً أمام لجنة الحسابات العامة، بينما يكون المدقق العام للحسابات في أنظمة أخرى، كما في الهند، مستقلاً عن كلا السلطتين السياسيتين^{١٣٧}.

وتوصف لجان الحسابات العامة في الأنظمة البرلمانية بأنها «المؤسسة الرئيسية للمساءلة المالية العامة»^{١٣٨}. وعلى الرغم من أن أصل هذا النوع من اللجان يعود إلى نظام حكم ويستمنستر البرلماني، إلا أنها باتت موجودة في أنظمة أخرى، كالنظام التونسي شبه الرئاسي، حيث تنص المادة ٦٠ من دستور عام ٢٠١٤ على أن لجنة المالية التشريعية يرأسها عضو من المعارضة. إن اشتراط قيادة المعارضة لهذه اللجنة يساعد في تقليل خطر تقويض الولاء الحزبي لكفاءة اللجنة. وقد تبنت دول أخرى، كالهند والمملكة المتحدة ومالطا وتزانيا، تقليداً أو أمراً دائماً يقضي بوجود عضو من حزب معارض على رأس لجنة الحسابات العامة^{١٣٩}.

كما أن لجان الحسابات العامة مفوضة دستورياً في دول أنتيغوا وبربودا، وبنغلاديش، وبوتان (حيث يتحتم أن يتمتع أعضاؤها بالنزاهة)، وغامبيا، كيريباس، وميانمار، ونيجييا، وبنابوا غينيا الجديدة، وسيشيل، وسيراليون، وسانت فنسنت وجزر غرينادين، وسوازيلاند، وترينيداد وتوباغو^{١٤٠}. ويتم إنشاء هذه اللجان في أماكن أخرى بموجب قرار برلماني دائم أو قانون. لكن أيًا يكن أساسها القانوني، فإن فعالية هذه اللجان بوصفها رقيباً على الفساد يتوقف على درجة صدق أعضائها في أدائهم لمهامهم. وتنشأ المشاكل فيها عندما يكون أعضاؤها منتمون إلى الحزب أو الائتلاف الحاكم، فقد يُكرهون على الاختيار بين الولاء لقادتهم السياسيين وبين أدائهم لواجبهم بإخلاص في كشف الهدر وانعدام الكفاءة والفساد. ويعد وزراء الحكومة الأكثر تعارضاً في هذا الصدد، على الرغم من أن دساتير الأنظمة شبه الرئاسية تمنع صراحةً ازدواجية العضوية في السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما في دستور تونس ٢٠١٤ (المادة ٩٠) ودستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ (المادة ١٦٤)^{١٤١}.

ووفقاً لدراسة عالمية أجريت عام ٢٠٠٧، تكون فعالية لجان الحسابات العامة في كشف الهدر والفساد في الحكومة في أفضل حالاتها عندما يتمتع أعضاؤها بصلاحيات واسعة في تقديم التوصيات ونشر النتائج، ويكون بوسعهم اختيار مواضيع التحقيق وفحص كافة النفقات السابقة والحالية والمستقبلية. وثمة عوامل أخرى تؤثر في نجاح هذه اللجان من ضمنها العضوية المتوازنة سياسياً، استبعاد أعضاء الحكومة من المشاركة، وتعيين الأعضاء لكامل فترة ولاية البرلمان^{١٤٢}.

٢-٤-٢ صلاحيات التحقيق والمساءلة والإقالة

٢-٤-٢-١ اللجان الخاصة

يتيح نظام اللجان البرلمانية إمكانيات هامة لمكافحة الفساد. وتعد لجنة التحقيق البرلمانية لمكافحة الفساد في كينيا أحد أفضل الأمثلة المعروفة عن اللجان البرلمانية لمكافحة الفساد. ويثبت النموذج الكيني أن وجود لجنة متخصصة، ذات تفويض محدد بدقة في موضوع الفساد وصلاحيات في فرض التطبيق وفي نشر نتائج مضرة سياسيًا، يشكل قوة دافعة للتغيير الشامل. ففي عام ٢٠٠٠، وبعد سلسلة من فضائح الفساد لشخصيات معروفة تورطت فيها حكومة الاتحاد الوطني الإفريقي الكيني، نجحت كتلة برلمانية جديدة في تمرير اقتراح بإنشاء لجنة لدراسة آثار الفساد وتحديد أسماء أسوأ المرتكبين وفضحها واسترداد الإيرادات غير الشرعية. وشرعت «لجنة كومبو» على اسم رئيسها، بسنتين من التحقيقات ونشرت تقريرًا قاد إلى تغيير وجه السياسة الكينية. ومن أهم النتائج التي توصلت إليها اللجنة أن نسبة مذهلة من الإيرادات الضريبية بلغت ٥٦% قد تم تبديدها بشكل غير مشروع^{١٣٣}. وأوصت اللجنة بتشكيل محكمة خاصة بمكافحة الفساد لمحكمة مرتكبي «الجرائم الاقتصادية»، إضافة إلى لجنة دائمة في الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد. لكن أكثر ما أثار الجدل هو «قائمة العار» التي نشرتها لجنة كومبو وضمت أسماء مسؤولين كبار في الاتحاد الوطني الإفريقي تورطوا في قضايا فساد كبير. إلا أن هذه القائمة ألغيت وتم رفض توصيات اللجنة بضغط شديد من الحكومة ولكن ليس قبل تلحق جهود اللجنة ضررًا يتعذر إصلاحه بالمصير السياسي لحزب الاتحاد الوطني. وفي الانتخابات العامة بعد عام من ذلك، عاد تحالف قوس قزح الوطني إلى السلطة نتيجة موجة الاستياء الشعبي من الفساد^{١٣٤}. وقامت حكومة التحالف بموجب صلاحياتها بإنشاء لجنة مكافحة الفساد بصلاحيات استقصائية واسعة وعينت قضاة خاصين لتولي المحاكمة في الجرائم المتعلقة بالفساد، وصادقت على اتفاقيات مكافحة الفساد وأجبرت القضاة الفاسدين على التقاعد^{١٣٥}.

٢-٤-٢-٢ الأسئلة الخطية والشفهية

تسمح الأسئلة للسلطة التشريعية بالحصول على معلومات عن التعاملات الفاسدة التي يحتمل أن تكون السلطة التنفيذية قد قامت بها. وفي معظم الأنظمة البرلمانية أو شبه الرئاسية، يمكن لأي عضو في البرلمان توجيه سؤال، خطي أو شفهي، إلى الوزراء في قاعة البرلمان، والكثير من الدساتير ينص على ذلك^{١٣٦}. ويطلب من الوزير المعني الرد ضمن مهلة زمنية معينة، قد تتراوح بين ثلاثة أيام وشهرين، تبعًا للأوامر الدائمة أو الأعراف أو الأحكام الدستورية المعمول بها في هذه الحالة. وهنالك آلية هامة لطلب المعلومات من الحكومة هي «فترة الأسئلة»، وهي فترة زمنية منتظمة تُفرد للمعارضة لمساءلة الوزراء وحتى رئيس الوزراء^{١٣٧}. وتشترط دساتير بعض الأنظمة البرلمانية أن تعقد «فترة الأسئلة» بصورة منتظمة^{١٣٨}. وقد تشكل الأجوبة التي يتم الحصول عليها من خلال المساءلة أساسًا للاستجواب أو طرح حجب الثقة عن الحكومة أو الوزير المعني (انظر أيضًا الفقرة ٢-٤-٣). علاوة

على ذلك، يتم تدوين أجوبة الحكومة في السجلات العامة ويمكن استخدامها في التحقيقات التي تجريها لجان الحسابات العامة، والأجهزة العليا للرقابة المالية وغيرها من المؤسسات الرقابية. ويتيح الدستور في بعض الأنظمة الرئاسية للسلطة التشريعية توجيه الأسئلة لوزراء الحكومة^{١٣٩}.

٢-٤-٣ طلبات الاستجواب واقتراحات حجب الثقة: الأنظمة البرلمانية

قد يتم التعامل مع المزاعم الجدية بالفساد ضد الحكومة في كثير من الأنظمة البرلمانية بطريقة الاستجواب، وهو شكل خاص من توجيه الأسئلة يتحتم على الحكومة فيه تبرير تصرفاتها أو سياساتها أمام البرلمان. ويتميز الاستجواب عن الأسئلة في اختلاف نتائج كل منهما: فالاستجواب في بعض الأحيان يعقبه جدل برلماني وتصويت على حجب الثقة^{١٤٠}، بينما يؤدي رفض الإجابة على الاستجواب في السلفادور مثلاً إلى الإقالة من المنصب^{١٤١}. ونظراً للصدمات الكبيرة التي ينطوي عليها الاستجواب، تنص معظم الدساتير على أنه يجوز استجواب الحكومة أمام الهيئة التشريعية إذا أيد هذا الطلب عدد كافٍ من أعضاء البرلمان، وتختلف من بلد إلى آخر، لكنه يتراوح عمومًا بين خمس إلى ثلث عدد أعضاء البرلمان^{١٤٢}. وكلما كان هذا العدد أكبر، كان الأرجح أن تتمكن فقط أحزاب المعارضة ذات التمثيل الكافي والوحدة في الهدف من إطلاق الاستجواب. ويمكن في أكثر الأنظمة أن يضي طلب حجب الثقة عن الحكومة أو وزير محدد مع المتابعة بالاستجواب أو بدونه، لكن بما أن مجرد تمرير الطلب يؤدي إلى إقالة الحكومة أو الوزير المعني، فهو يتطلب عمومًا تأييدًا أكبر بكثير من أعضاء البرلمان وقد يصل إلى حد الأغلبية المطلقة^{١٤٣}.

وينبغي عدم التقليل من شأن عملية الاستجواب، فهي في بعض السياقات إحدى الوسائل القليلة التي يمكن فيها لأعضاء المعارضة في البرلمان من رفع مزاعم الفساد إلى الأطر العليا وطلب الأجوبة من الحكومة. وفي دلالة على أن الاستجابات كانت قد أمست شوكة في ظهر حكومة مبارك، أصدرت لجنة منبثقة عن مجلس الشعب التي يهيمن عليها الحزب الوطني الديمقراطي في عام ٢٠٠١ قرارًا يقضي بعدم قبول الاستجواب في مزاعم الفساد بحق وزير من الحكومة ما لم يكن بحوزة الطرف الذي يحرك الاستجواب وثائق معينة^{١٤٤}. وعلى الرغم من هذا القرار استطاعت المعارضة وأعضاء مستقلين في سابقة غير معهودة من توجيه ٢٨ استجوابًا في عام ٢٠٠٣ لرئيس الوزراء في ذلك الوقت عاطف عبيد. وأجبرت الاستجابات رئيس الوزراء على الرد على مزاعم الفساد في القطاعات المالية والزراعة والإسكان، إضافة إلى مزاعم بالتلاعب بالانتخابات على المستوى المحلي^{١٤٥}.

٢-٤-٤ توجيه الاتهام: الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية

يؤسس توجيه الاتهام لمحاكمة يُقدم فيها الرئيس (أو بعض كبار المسؤولين في السلطة التنفيذية) للمحاكمة بتهمة سوء التصرف أثناء شغله لمنصبه، وإذا وجد مذنبًا فإن ذلك يؤدي إما إلى إقالته فوراً من منصبه أو يصوت البرلمان على بقاءه، مع العلم أن الرئيس لا يحتاج إلى ثقة الهيئة التشريعية ليحكم. وتنص بعض الدساتير صراحةً أو ضمناً على أن الفساد يشكل أساساً لتوجيه

الاتهام، فالدستور الاندونيسي لعام ١٩٤٥ ينص على إقالة الرئيس أو نائبه بعد اقتراح توجيه الاتهام له في البرلمان «إذا ثبت أنه انتهك القانون لارتكابه الخيانة أو الفساد أو الرشوة أو غيرها من الأفعال ذات الطبيعة الجرمية الجسيمة، أو الأفعال المشينة أخلاقياً» (المادة ٧-أ). وبالطريقة نفسها، ينص دستور سنغافورة لعام ١٩٥٩ ودستور سريلانكا لعام ١٩٧٨ بتعابير مطابقة على أنه يجوز للسلطة التشريعية توجيه الاتهام للرئيس عند الزعم بارتكابه «سوء تصرف أو فساد ينطوي على استغلال سلطاته الممنوحة له في منصبه» (المادة ٢٢-ج، المادة ٣٨-٢-٤). كما ينص دستور الولايات المتحدة (١٧٨٩) صراحة على أن الرشوة، وغيرها من «الجرائم والجنح الكبرى»، تشكل أساساً لتوجيه الاتهام للرئيس أو أي موظف فيدرالي، بما في ذلك الوزراء (المادة ٢، الفصل ٤).

وتختلف عملية توجيه الاتهام من بلد إلى آخر، حيث تُخول بعض الأنظمة البرلمان ببدء إجراء توجيه الاتهام وإطلاق الحكم، بينما تعطي أنظمة أخرى للبرلمان سلطة بدء إجراء توجيه الاتهام بتوفر النصاب القانوني، في حين تقوم هيئة أخرى كمحكمة خاصة أو المحكمة الدستورية، بالفصل في القضية^{١٤٦}. ومهما تكن هذه العملية، فإن توجيه الاتهام هو بمثابة إجراء عقابي أخير تلجأ إليه الهيئة التشريعية لمعاقبة كبار المسؤولين التنفيذيين على انتهاكهم لواجباتهم الدستورية، سواء أكان ذلك فساداً أو غير ذلك.

٢-٤-٥ معالجة المخالفات السلوكية لأعضاء الهيئة التشريعية

لن يكون بمقدور الهيئة التشريعية محاسبة السلطة التنفيذية إذا كان أعضاؤها أنفسهم فاسدين. ويمكن لأحكام عدم الأهلية الدستورية أن تحد من حافز أعضاء الهيئة التشريعية على ارتكاب أعمال الفساد. مثلاً: تمنع دساتير الأنظمة البرلمانية والرئاسية وشبه الرئاسية أعضاء الهيئة التشريعية من شغل أي مناصب أخرى بأجور أو «منصب تنفيذي»^{١٤٧}. وتتضمن هذه الدساتير نفسها قواعد تعتبر أي شخص محكوم بجرم عقوبته السجن لمدة محددة (عادة بين ستة أشهر وسنة) غير مؤهل لعضوية الهيئة التشريعية^{١٤٨}. وتشير بعض الأحكام صراحة إلى عدم الأهلية في حال الإدانة بجرائم فساد. على سبيل المثال: ينص دستور غانا لعام ١٩٩٢ على أن الشخص المحكوم «بجرم يتضمن... الاحتيال، عدم الأمانة أو مشين أخلاقياً» غير مؤهل للترشح إلى البرلمان، وهي صياغة تشمل معظم الجرائم المرتبطة بالفساد (المادة ٢٩٤-ج-١)، وينص دستور كينيا لعام ٢٠١٠ كذلك على أن أي مواطن «يثبت وفقاً لأي قانون أنه أساء استخدام أو استغلال منصب حكومي أو عام» يعتبر غير مؤهل لخوض الانتخابات البرلمانية (المادة ٩٩-٢-ز). ويذكر دستور الأرجنتين لعام ١٨٥٣ على سبيل المثال أن «من يرتكب جريمة احتيال جسيمة بحق الدولة تؤدي إلى إثرائه يكون قد عمل ضد النظام الديمقراطي [و] هو بالتالي غير مؤهل لشغل منصب عام أو العمل في وظيفة عامة لفترة من الزمن يحددها القانون» (المادة ٣٦).

لكن الأكثر إثارة للجدل أن بعض الدساتير تجرد من أهلية الوصول إلى الهيئة التشريعية كل من أفلس ولم تبرأ ذمته^{١٤٩}. ويبرر الرأي القائل بعدم أهلية المفلس بأن المرشح أو عضو الهيئة التشريعية المعوز سيكون عرضة للرشوة وغيرها من الإغراءات المادية^{١٥٠}. لكن اعتبار الإفلاس سبباً يبرر التجريد من الأهلية أمرٌ ينطوي على إشكالية بسبب احتمال إساءة استخدام هذا المبرر. ففي سنغافورة، على سبيل المثال، عرف عن أعضاء الحكومة التي يقودها حزب العمل الشعبي إقامتهم دعاوى تشهير بحق السياسيين المعارضين بهدف وحيد وهو دفعهم إلى الإفلاس وبالتالي إنهاء حياتهم السياسية^{١٥١}.

بيد أن أعضاء الهيئة التشريعية قد يكونون أكثر استعداداً لارتكاب سوء التصرف إذا تمتعوا بالحصانة من الاعتقال والمقاضاة الجنائية، كما هو الحال في عدد من الدساتير. فالدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ مثلاً ينص على أن عضو الهيئة التشريعية يتمتع بالحصانة من الاعتقال على أي جريمة ما لم يصوت مكتب المجلس الذي ينتمي إليه على إسقاط الحصانة أو يضبط العضو متلبساً أثناء ارتكابه لجريمة كبرى (بالجرم المشهود) (المادة ٢٦). وتتوقف الحصانة مع انقضاء فترة ولاية العضو. وكذا تكفل دساتير كل من النمسا، بلجيكا، قبرص، جمهورية التشيك، الدانمارك، فنلندا، ألمانيا، إيطاليا، بولندا وتركيا ودول أخرى، حصانة أعضاء الهيئة التشريعية ما لم يتم إسقاطها تشريعاً أو قضائياً بطلب من المدعي العام^{١٥٢}. ولعل من الحكمة إسناد صلاحية إسقاط الحصانة إلى المحاكم، كما في دستور قبرص لعام ١٩٦٠ (المادة ٨٣-٢)، لأن الهيئة التشريعية قد تمتنع عن الموافقة على مقاضاة أحد أعضائها. وثمة طريقة أخرى لمنع إساءة استخدام الحصانة هي تخفيض عتبة عدم جواز استعمالها من قضايا الجرم المشهود إلى مستوى أقل صعوبة قليلاً. إذ ينص الدستور الفنلندي لعام ١٩٩٩، على سبيل المثال، على عدم جواز استعمال الحصانة عندما يكون عضو الهيئة التشريعية «لأسباب وجيهة مشتبه بارتكابه جرمًا يُعاقب عليه كحد أدنى بالحبس مدة ٦ أشهر على الأقل» (المادة ٣٠).

وخلافاً لذلك، يعد مفهوم الحصانة البرلمانية أضيق بكثير في نظام حكم ويستمنستر، حيث لا يتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة من الإجراءات الجنائية، بل بالحصانة من الإجراءات المدنية فقط على تصريحاتهم وأرائهم تحت قبة البرلمان، وهي حماية تعرف بإسم «الامتياز البرلماني». ويشجع الامتياز البرلماني على المناقشة الكاملة والصريحة للمسائل المتعلقة بالفساد في البرلمان دون خوف من التبعات.

إن الغاية من الحصانة هي حماية أعضاء الهيئة التشريعية من المحاكمات المُسيئة^{١٥٣}. وتجد الحصانة لها مبرراً إذا كان للبلد المعني تاريخ في مضايقة السلطة التنفيذية لأعضاء الهيئة التشريعية أو السيطرة عليهم عبر التهديد بملاحقتهم قضائياً. وحتى في هذه الحالة، من الصعوبة بمكان أن ينسجم مفهوم الحصانة مع سيادة القانون، علاوةً على أن الحصانة لا تلغي كلياً إمكانية لجوء السلطة التنفيذية إلى التهديد بالملاحقة القضائية لإكراههم على الامتثال لسيطرتها، إذ يمكن للسلطة التنفيذية توجيه التهم الجنائية لأي عضو من أعضاء الهيئة التشريعية، ثم تأجيل المحاكمة إلى أن يغادر منصبه، لتبقي التهديد بالملاحقة القضائية سيقاً مسلطاً على رقبتة.

٥-٢ الممارسات الدولية المثلّي والخيارات الممكنة للمنطقة العربية

من الناحية العامة

- ينبغي أن تمنح القواعد الدستورية السلطة التنفيذية من إنفاق الأموال أو جمع الإيرادات إلا بموجب قرار تشريعي يخصص الأموال لأغراض خاصة أو يفرض الضرائب والرسوم حسب مقتضى الحال.
- ينبغي ألا تمارس السلطة التنفيذية ولا التشريعية سيطرة كاملة على عملية الموازنة.
- ينبغي أن تحصل الهيئة التشريعية على الدعم الفني والتحليلي والبحث الذي تحتاجه للمساهمة مساهمة حقيقية في عملية الموازنة. وينبغي أن تناسب مستوى الدعم المقدم لها مع صلاحياتها في تعديل الموازنة، بما يضمن امتلاكها للقدرات الفنية والإدارية اللازمة للممارسة هذه الصلاحيات.
- ينبغي أن تتقيد الأحكام الدستورية الخاصة بعملية الموازنة قدر الإمكان بمبدأ الشمولية الذي يقتضي أن يكون مقدار الإنفاق الخارج عن إجراءات وآليات الموازنة أقل ما يمكن.

صناديق الطوارئ

- ينبغي أن ينشئ الدستور صندوقاً للطوارئ يمكن للسلطة التنفيذية أن تسحب الأموال منه لتغطية النفقات الملحة أو غير المتوقعة، والتي ليس لها تخصيصات في الموازنة القائمة.
- ينبغي أن تسند صلاحية تحديد إن كانت الحاجة قد نشأت لنفقات ملحة أو غير متوقعة إلى رأس السلطة التنفيذية (سواء أكان الرئيس أو رئيس الوزراء) أو وزير المالية أو لجنة برلمانية تختص بالمالية. علاوة على ذلك، قد يطلب إلى المسؤول التنفيذي العمل بالتشاور مع لجنة برلمانية لتعزيز الرقابة.
- ينبغي ألا يتجاوز سقف احتياطي الطوارئ ٣٪ من القيمة الإجمالية للموازنة، وفقاً لتوصيات صندوق النقد الدولي^{١٥٤}.
- ينبغي وضع شرط دستوري يقضي بتقديم السلطة التنفيذية تقديراً تكميلياً للسلطة التشريعية في أقرب وقت ممكن عملياً بعد السحب من صندوق الطوارئ، لكي تصادق الأخيرة على الإنفاق وتجزئ سد النقص في الصندوق.

الإففاق من خارج الموازنة

- ينبغي على الدستور إما أن يمنع الإففاق من خارج الموازنة والبند السرية فيها، أو يجعلها مشروطة بموافقة مسبقة من الهيئة التشريعية.

صلاحيات تعديل الموازنة

- يمكن لواضعي الدستور الاختيار من بين الطرق الثلاث الرئيسية التالية: إعطاء الهيئة التشريعية صلاحيات غير محدودة لتعديل الموازنة كما ترتأي، أو تمكين الهيئة التشريعية من التأثير بمستوى متوسط على الموازنة، مع اشتراط التقيد بالمحددات العامة للموازنة التي تضعها السلطة التنفيذية، أو السماح للسلطة التشريعية بتقليل النفقات وحسب. وفي حين أن الخبرة الدولية لا توجي بأن أي طريقة من هذه الطرق أفضل من غيرها، ثمة مبدآن عامان يبرزان هنا:
- إذا تبني الدستور نظامًا لا يعطي للسلطة التشريعية أي صلاحية -أو صلاحية محدودة جدًا- لتعديل الموازنة، لا بد من إيلاء عناية خاصة بتعزيز قدرات الهيئة التشريعية على الرقابة اللاحقة.
- يجب ألا يمنح الرئيس حق الفيتو الجزئي على الموازنة.

الموازنات المُعادة

- إذا نص الدستور على العودة إلى موازنة السنة المنصرمة في حال عدم إصدار موازنة جديدة قبل بداية السنة المالية، ينبغي أن يتضمن الدستور حكمًا بمثابة «صمام أمان» لمنع السلطة التنفيذية من إساءة استغلال الموازنة المُعادة.
- من بين الخيارات الممكنة في هذه الحالة وضع حد غير قابل للتجديد على مدة العمل بالموازنة المُعادة، أو كما في بعض الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية وضع عتبة لتمرير اقتراح حجب الثقة بحيث تمكن الهيئة التشريعية من إقالة الحكومة لإساءة استغلالها للموازنة المُعادة باستمرار (الأغلبية المطلقة تفي بالغرض عادةً).

مراجعة الموازنة المسبقة واللاحقة

- ينبغي أن يخصص الدستور ثلاثة أشهر على الأقل للمراجعة البرلمانية لمشروع الموازنة، انسجامًا مع الاتجاهات العالمية¹⁰⁰.
- ينبغي النظر في إنشاء مؤسسة مستقلة للمالية العامة في الدستور وتحسينها دستوريًا بما يكفل ليس فقط وجودها، بل أيضًا استقلاليتها عن الحكومة واستمرار تمويلها.

- إذا أقيم الدستور نظام حكم برلماني، ينبغي النظر في أن يشترط الدستور على البرلمان أن يقوم، حال انعقاده، بإحداث لجنة للحسابات العامة يرأسها عضو من البرلمان من الحزب أو الكتلة الحاصلة على ثاني أكبر عدد من مقاعد البرلمان في آخر انتخابات برلمانية. وينبغي أن يحظر وجود وزراء على رأس عملهم في هذه اللجنة.

التجريد من الأهلية للسلطة التشريعية

- ينبغي أن ينص الدستور على أن الشخص المدان بجرم يتضمن احتيالاً أو عدم أمانة أو سوء استغلال منصب عام غير مؤهل للترشح إلى عضوية الهيئة التشريعية لفترة من الزمن يحددها القانون (عادة من ستة أشهر إلى عام واحد).
- نظرًا لإمكانية استغلال هذا الحكم، ينبغي ألا يحرم الدستور المفلسين غير المبرأة ذمتهم أو المعسرين ماليًا من العضوية في الهيئة التشريعية.

الحصانة البرلمانية والامتياز البرلماني

- إذا منح الدستور أعضاء الهيئة التشريعية الحصانة من الإجراءات الجنائية خلال مدة ولايتهم، ينبغي إما منح الصلاحية لمحكمة ذات اختصاص ملائم لرفع الحصانة في حال ارتكاب جرائم خطيرة (بما فيها الفساد) بطلب من المدعي العام، أو ينبغي عدم تطبيق الحصانة في حال التهم بارتكاب جرائم يعاقب عليها بالحبس لمدة ستة أشهر أو سنة على الأقل.
- ولتشجيع المناقشة الكاملة والصريحة للقضايا المتعلقة بالفساد تحت قبة البرلمان، ينبغي أن يكفل الدستور مبدأ الامتياز البرلماني.

توجيه الأسئلة والاستجواب والاتهام

- إذا أقيم الدستور نظام حكم برلمانيًا، فينبغي النظر في ضرورة تخصيص «فترة لتوجيه الأسئلة» بصورة منتظمة عند انعقاد البرلمان.
- يجب أن تحدد الأطر البرلمانية والرئاسية إجراءات للاستجواب وتوجيه الاتهام، على الترتيب. وينبغي أن تعد الجرائم التي تنطوي على فساد أو عدم أمانة مبررًا لتوجيه الاتهام.

٦-٢ تحليل الأطر الدستورية القائمة والمقترحة في المنطقة العربية

٦-٢-١ تونس

يقيم دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤ نظام حكم شبه رئاسي، تنقسم فيه السلطة التنفيذية بين رئيس منتخب شعبياً ورئيس وزراء يقود الحزب أو التحالف الفائز بأكبر نسبة من مقاعد مجلس نواب الشعب في انتخابات عامة (المادتين ٧١ و٨٩). وينص الدستور على أن رئيس الوزراء، رئيس الحكومة، يختص بعرض مشروع قانون الموازنة على المجلس (المادة ٦٢). والحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب (المادة ٩٥). إضافة إلى ذلك، وبموجب الدستور «تحرص الدولة على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية» (المادة ١٠).

لكن صلاحيات المجلس في تعديل الموازنة محدودة نوعاً ما، فالمادة ٦٣ تنص على أن مقترحات النواب «لا تكون مقبولة إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية». وتنص المادتان ٦٥ و٦٦ على أن مجال صلاحيات المجلس في التعديل يقرره قانون الموازنة الأساسي. ولما كانت أغلبية مجلس نواب الشعب مرتبطين بالحكومة من خلال عضويتهم في الحزب أو عقد التحالف، فمن الممكن ألا تنزع الحكومة إلى تعديل الموازنة وإن كان المجلس يتمتع بصلاحيات واسعة لتعديلها.

ولا يكفل الدستور فترة زمنية كافية للمجلس لدراسة مشروع الموازنة، إذ يتوجب على الحكومة تقديم مشروع الموازنة في ١٥ أكتوبر على أبعد تقدير، ويطلب من المجلس المصادقة عليها بحلول ١٠ ديسمبر (المادة ٦٦). وإذا كان على الحكومة تقديم مشروع الموازنة في ١٥ أكتوبر، كما يجيز الدستور، فسيكون أمام المجلس أقل من شهرين بقليل لدراسته، وهي فترة أقل من الحد الأدنى البالغ ٣ أشهر كما توصي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وإذا لم يصدر المجلس مشروع الموازنة بحلول ٣١ ديسمبر، وهو أمر مستبعد، «يمكن تنفيذ المشروع فيما يتعلق بالنفقات، بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمقتضى أمر رئاسي، وتستخلص الموارد طبقاً للقوانين الجاري بها العمل» (المادة ٦٦). إذن، يمكن للحكومة نظرياً أن تعمل بموجب الموازنة المعادة لأجل غير محدد، لأنه ليس هناك حد أعلى للتجديد. لكن وبما أن قرار التجديد للعمل بالموازنة الجارية هو في يد الرئيس، وهو مستقل عن الحكومة، فمن المستبعد أن يتم إساءة استغلال الموازنة المعادة. علاوة على ذلك، يمكن إقالة الحكومة بعد التصويت على الثقة الذي يتطلب كما في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ أكثرية مطلقة فقط من أصوات المجلس لتمريره، وتقديم رئيس وزراء بديل يصادق على ترشحه في عملية التصويت نفسها (المادة ٩٧).

وبالنسبة لصلاحيات التحقيق، ينص الدستور على أن لكل عضو في المجلس الحق بتقديم أسئلة خطية أو شفوية للحكومة وفقاً للنظام الداخلي للمجلس (المادة ٩٦)، لكن ليس هناك حكم خاص بالاستجواب سوى ما تم ذكره سابقاً عن إجراء سحب الثقة.

ويمنح الدستور أعضاء مجلس نواب الشعب امتيازاً برلمانياً عادياً إضافةً إلى حصانة من التوقيف أو الملاحقة الجنائية، ما لم يتم رفع الحصانة، لكن الدستور لا يتضمن أي أحكام تنظم عملية رفع الحصانة. وإذا ضُبط أحد أعضاء المجلس أثناء ارتكابه لجريمة يمكن توقيفه، لكن يجب أن يطلق سراحه إذا طلب مكتب المجلس ذلك (المادتين ٦٨ و٦٩). ولا يوضح الدستور إن كان العضو الذي يضبط متلبساً بارتكاب جريمة سيبقى بمأمن من الملاحقة القضائية. ومقارنةً بمعظم أحكام الحصانة، التي لا تنطبق على حالات الجرم المشهور، فإن حكم الحصانة في هذا الدستور شديدة العمومية أو تقلل من إمكانية التحقيق في قضايا الفساد في المجلس ومعاينة مرتكبه بشكل صحيح.

٢-٦-٢ مصر

أنشأ الدستور المصري لعام ٢٠١٤ إطاراً دستورياً لمشروع الموازنة واعتماده بقانون، ويتولى فيه مجلس النواب إقرار الموازنة العامة للدولة (المادة ١٠١)، بينما تتولى الحكومة صياغة قانون الموازنة العامة السنوية (المادة ١٦٧). وينبغي أن تعرض السلطة التنفيذية مشروع الموازنة قبل ٩٠ يوماً على الأقل من بداية السنة المالية، وهو ما يتوافق مع توصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (المادة ١٢٤). ويمتلك مجلس النواب صلاحيات واسعة في تعديل الموازنة، على الرغم من أنه لا يمكن تعديل النفقات بما يؤثر على أداء «التزام محدد على الدولة». وإذا ترتب على تعديلات البرلمان زيادة في إجمالي النفقات، فيجب أن «يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما» (المادة ١٢٤). ولا يجوز للحكومة فتح حسابات من خارج الموازنة أو الإنفاق بما يتجاوز تفديراتها أو نقل أي مبلغ من باب إلى آخر فيها (المادة ١٢٤). وقطعاً لأي شك، تنص المادة ١٢٧ على أنه «لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب». ومن الواضح أن الدستور لا يتضمن أي حكم يخص الموازنة المُعادة.

ويتضمن الدستور عدداً من الوسائل الرقابية البرلمانية، إذا يخول مجلس النواب بإنشاء لجنة تقصي حقائق ذات صلاحيات إلزامية لفحص نشاط الجهات الإدارية أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة (المادة ١٣٥)، ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه أسئلة إلى رئيس الوزراء والوزراء في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، وعلى رئيس الوزراء أو الوزير المعني الإجابة على هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته (المادة ١٢٩). ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم طلب إحاطة إلى رئيس الوزراء أو الوزراء «في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية» (المادة ١٣٤). إضافة إلى ذلك، «يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة

بشأنه» (المادة ١٣٢). ويجوز الدستور لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب إلى رئيس الوزراء أو لأي وزير، ويناقش الطلب في غضون سبعة إلى ٦٠ يومًا من تاريخ تقديمه (المادة ١٣٠). ويمكن للمجلس تقديم طلب سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء إذا اقترح عُشر أعضاء المجلس ذلك بعد استجواب، ويحتاج طلب سحب الثقة إلى أغلبية مطلقة لإقراره (المادة ١٣١).

ولما كان الدستور يعتمد النظام شبه الرئاسي، فإنه ينص أيضًا على إجراء توجيه الاتهام إلى الرئيس فقط «بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جناية أخرى»، ولم يشر النص الخاص بالاتهام إلى الفساد تحديدًا. ويحتاج البدء بإجراءات توجيه الاتهام تأييد ثلثي أعضاء مجلس النواب، وتصدر الحكم النهائي محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف (المادة ١٥٩).

وأخيرًا، يمنح الدستور أعضاء مجلس النواب حصانة برلمانية، إضافةً إلى الحصانة من الإجراءات الجنائية، إلا في حالة التلبس بالجريمة. ولا ترفع الحصانة إلا بإذن من المجلس، أو من مكتب المجلس خارج دورة انعقاده (المادتين ١١٢-١١٣). وجاء في نص المادة ١٧٣: «يخضع رئيس مجلس النواب وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحاكمة، وفي حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها»، ويفترض أن تنطوي هذه القواعد العامة على الحصانة المنصوص عنها في المادة ١١٣، على الرغم من أن المادة ١٧٣ تبين أنه: «لا يحول تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الاستمرار فيها».

٢-٦-٣ ليبيا

جاء في الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١ ما يلي: «تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون» (المادة ٢٧)، ولا يتحدث بغير ذلك عن أمور المالية العامة، على الرغم من أنه يضع تصورًا لـ «وحدة رقابة مالية» وظيفتها «الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة، والتأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها» (المادة ٢٨). وينبغي أن ترفع وحدة الرقابة المالية تقريرًا دوريًا إلى الحكومة الانتقالية، بدلًا من المؤتمر الوطني العام المنتخب من الشعب. ويوحى ذلك بأن وحدة الرقابة المالية تمثل آلية للرقابة الداخلية، وليس لها بالتالي المستوى نفسه من الاستقلال الذي تتمتع به أي وحدة للرقابة الخارجية أو التشريعية.

٢-٦-٤ اليمن

تعتري أحكام المالية العامة في دستور اليمن لعام ١٩٩١، الذي لا يزال نافذًا حتى الآن، عيوبٌ جسيمة. فعلى الرغم من أن مجلس النواب مسؤول رسميًا عن إقرار الموازنة العامة للدولة (المادة ٦٢)، فإن السلطة التنفيذية تتحكم بعملية الموازنة. ولا يجوز لمجلس النواب تعديل مشروع الموازنة إلا

بموافقة الحكومة (المادة ٨٨-أ). ولا يحظى المجلس بأي سلطة مساومة ذات شأن، إذ ينص الدستور على العودة تلقائيًا إلى موازنة العام السابق إذا لم يصدر المجلس مشروع الحكومة بقانون. ولا يضع الدستور أي سقف زمني للعمل بالموازنة المعادة، ومن الممكن أن يسمح للسلطة التنفيذية الحكم بدون موافقة المجلس على إجراءات الإنفاق والإيرادات لفترة غير محددة من الزمن (المادة ٨٨-أ). ومن شأن هذه الأحكام مجتمعة أن تجعل دور الهيئة التشريعية في عملية الموازنة يقتصر على الموافقة روتينيًا على مشروع الموازنة العامة للدولة المقدم من الحكومة، وفي النهاية يبقى التحكم بالأموال العامة بيد السلطة التنفيذية وليس التشريعية.

٣- الأجهزة العليا للرقابة

هي عادة هيئات حكومية مستقلة، يتم إحداثها غالبًا بموجب الدستور للإشراف على كافة النفقات التي تصرفها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية. تمارس هذه الأجهزة إداريًا دورًا رقابيًا خارجيًا لأنها متميزة مؤسسيًا عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

١-٣ التشكيل

تعد الأجهزة العليا للرقابة من أهم أدوات مكافحة الفساد الرسمي، وتشكل وسيلة حماية حاسمة ضد أشكال الاحتيال وإساءة استعمال المال العام من قبل الحكومة، وتعمل بمثابة رقيب خارجي مسؤول عن محاسبة فروع الحكم عن الأموال العامة. وعلى غرار أي مؤسسة لمكافحة الفساد، لن تصيب أي حظ من النجاح ما لم تحظَ بقدر كافٍ من الاستقلال والتمويل والسلطة السياسية لتشكيل الثقل المتوازن لإساءة استعمال المال العام من جانب المسؤولين الحكوميين.

ونصادف مفهوم الأجهزة العليا للرقابة في فصول مختلفة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: فالمادة ٥ من الاتفاقية تدعو الدول الأطراف إلى «وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة». وتنص المادة ٦ من الاتفاقية على أن الدول الأطراف في الاتفاقية «تكفل... وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد» عبر السياسات المشار إليها في المادة ٥. ويعد إنشاء جهاز أعلى للرقابة المالية تلبيةً للالتزام الوارد في المادة ٦ الذي يكفل وجود هيئة قادرة على تنفيذ الالتزامات الواردة في المادة رقم ٥.

وتمضي المادة (٩-٢) والمادة ٣ من الاتفاقية المذكورة في تحديد المتطلبات التي ينبغي على الدول الأطراف اعتمادها لحماية المال العام من الفساد:

- ١- تتخذ كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير ما يلي:
 - (أ) إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية.
 - (ب) الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها.
 - (ج) نظامًا يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة.
 - (د) نظامًا فعالًا وكفؤًا لتدبر المخاطر والمراقبة الداخلية.
 - (هـ) اتخاذ تدابير تصحيحية، عند الاقتضاء، في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في هذه الفقرة.

٢- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.

تأسست المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (إنتوساي/INTOSAI) لتشكيل منظمة جامعة لمجتمع الرقابة المالية العامة الدولي وللمساعدة في تبادل الأفكار بين أجهزة الرقابة المالية الوطنية^{١٥٦}. وتعد المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية الوسيلة الرئيسية التي تتبادل من خلالها هذه الأجهزة الأفكار والممارسات المثلى فيما بينها، وهي تصدر سنوياً عن المنظمة الدولية (إنتوساي)^{١٥٧}. وتضم إنتوساي حالياً ١٩٢ عضواً وخمسة أعضاء مساعدين^{١٥٨}. وفي عام ١٩٧٧، أصدرت المنظمة «إعلان ليما» الذي ينص على أن الأجهزة العليا للرقابة ومن خلال عملها في الرقابة المالية ينبغي أن تسعى إلى تحقيق الأهداف الأربعة التالية:

- ١- إيصال المعلومات إلى السلطات العامة والجمهور عبر نشر التقارير الموضوعية.
- ٢- تطوير الإدارة المالية السليمة.
- ٣- التنفيذ الصحيح للأنشطة الإدارية.
- ٤- الاستخدام السليم والفعال للمال العام^{١٥٩}.

٣-٢ الوظيفة

إن الوظيفة العامة للأجهزة العليا للرقابة، على الرغم من اختلاف وظائفها من بلد إلى آخر، هي تحسين الشفافية والمساءلة الحكومية عبر مراقبة الإيرادات والنفقات الحكومية، إذ تقوم هذه الأجهزة في كثير من الحالات بمراجعة الاستخدامات المقترحة لأموال الحكومة لتحديد كفاءتها وقانونيتها، كما تدرس الموازنة الحكومية بعد استخدام الأموال. وترفع نتائجها في كثير من الحالات في تقارير إلى السلطة التشريعية التي تتولى عندئذ تنفيذ نتائجها. وتعد الرقابة المالية على المال العام عاملاً أساسياً في مكافحة الفساد الرسمي عبر توفيرها الرقابة على استخدام مسؤولي الحكومة للأموال وإعداد التقارير عن الآليات التي تنطوي على استغلال غير مشروع لها. ويساعد جهاز الرقابة الفعال في كشف الفساد في الحكومة، ويمكنه -في حال وجود آليات فعالة للملاحقة القضائية لمسؤولي الحكومة و/أو معاقبتهم- أن يثني المسؤولين عن التورط في ممارسات فاسدة.

وعلى الرغم من وجود أنماط مختلفة من الرقابة المالية التي تمارسها هذه الأجهزة، يمكن تقسيمها إلى ثلاث أنواع عامة: الرقابة المالية، الرقابة على الالتزام والرقابة على الأداء (كفاءة استخدام الأموال).

٣-٢-١ الرقابة المالية

يشمل هذا النوع مراجعة الحسابات الحكومية وكشف النفقات التي قامت بها مؤسسات الحكومة. ويقوم المفتشون، وهو محاسبون محترفون عادة، بمراجعة بيانات الحكومة المالية مقابل نتائج

استقصائهم الخاص عن الإنفاق، من أجل تحديد إن كانت تلك البيانات المالية تعكس بدقة استخدام الحكومة للأموال العامة. وتعد الفروق بين الموازنة والإنفاق الفعلي عادةً مؤشرًا على فساد وسوء استغلال للأموال العامة. ويقدم المفتشون الماليون إلى جانب نتائجهم تقرير الرقابة المالية للإفصاح عن البيانات المالية لمؤسسات الحكومة والذي يبين هل هذه الفروق موجودة أم لا. وتشكل هذه التقارير أرضيةً لمزيد من العمل ضد الموظفين المشتبه بتورطهم في سوء تصرف أو فساد مالي.

٣-٢-٣ الرقابة على الالتزام

تشمل تقييم قانونية أعمال الحكومة أو بالتحديد إن كانت مؤسسات الحكومة قد التزمت بالقوانين والأنظمة النازمة لنشاطها. ويقوم المفتشون بمراجعة استخدام مؤسسات الحكومة للأموال للتحقق من قانونية إيرادات وإنفاق هذه المنظمات والتزامها بالقواعد النازمة لاستخدام الأموال. وحيثما يكون استخدام مسؤول أو مؤسسة للأموال غير متقيد بالقوانين والأنظمة التي تخول استخدام الأموال العامة، يكون سلوك هذا المسؤول أو هذه المؤسسة مخالفًا للقانون. كما أن عدم إنفاق الأموال العامة وفقًا لما يطلبه القانون أو يسمح به يعد بحد ذاته مخالفًا للقانون علاوة على أنه غالبًا ما يكون مؤشرًا على أن الأموال العامة قد جُيرت باتجاه أنشطة فاسدة.

٣-٢-٣ الرقابة على الأداء أو كفاءة استخدام الأموال

تكشف إن كانت الحكومة قد أنفقت أموال دافعي الضرائب بكفاءة أم لا. وهنا يعمل المفتشون مع فريق من الخبراء المختصين لتقديم النصح والمشورة لهذه العملية. والغاية من الرقابة على الأداء هي ضمان التزام الإجراءات الإنفاقية والإدارية بممارسات وسياسات المالية والإدارة السليمة. وبينما تبحث الرقابة المالية في مدى انسجام تعاملات حكومية محددة مع الموازنة العامة للدولة، تسعى الرقابة على الأداء إلى ضمان استخدام الأجهزة الحكومية لموازنتها بكفاءة، كأن تكشف مثلاً عن وجود عيوب ناتجة عن تداخل في المسؤوليات بين مؤسستين حكوميتين. وترتبط الرقابة على الأداء بسياسات وممارسات الأنظمة الحكومية، لكن وعلى الرغم من أن العيوب المكتشفة في هذا النوع من الرقابة قد لا ترتبط بالضرورة بالفساد، إلا أن ازدواجية الخدمات الحكومية قد يستخدم لتغطية أنشطة فاسدة، أو طريقة لتوجيه الأموال العامة إلى أنصار سياسيين أو موالين للحزب في فروع الحكم الأخرى.

٣-٣ الأنماط

تتباين احتياجات عملية الرقابة على المال العام بشكل واضح من بلد إلى آخر، تبعًا لشكل الحكم الذي يتبعه البلد وموارده المالية وما تواجهه الأجهزة العليا للرقابة من تحديات في ذلك البلد. لكن ثمة أنماط أساسية تتبعها الأجهزة العليا للرقابة، هي نمط ويستمنستر، ونمط المجالس، والنمط النابليوني.

٣-١-٣ نمط ويستمنستر (البرلماني)

يدعى نمط ويستمنستر لأنه نشأ في المملكة المتحدة ثم صُدِّر إلى عدد من دول الكومنولث والمستعمرات البريطانية السابقة، وهو يربط عمل الأجهزة العليا للرقابة بالنظام البرلماني في المساءلة^{١٦٠}. تقوم هذه الأجهزة في هذا النمط بمراجعة النفقات والإيرادات التي أقرتها الهيئة التشريعية ونفذتها^{١٦١}. وتقوم الأجهزة في هذا السياق بالرقابة على المال العام والالتزام، والتحقق من الإبلاغ بدقة عن الإيرادات والنفقات، والالتزام بكافة الأنظمة والقوانين الضرورية. وتكون هذه الأجهزة مسؤولة أم الهيئة التشريعية.

ويدير الجهاز الأعلى للرقابة في نمط ويستمنستر عمومًا موظف واحد يدعى غالبًا «المفتش العام للدولة»^{١٦٢}. وباعتباره رأسًا وحيدًا للجهاز، تسند إليه مسؤولية كبيرة في ضمان الصحة المالية للدولة. ولحمايته من النفوذ الخارجي، لا بد من عزله بطريقة ما عن تدخل الحكومة. ونصادف أحد أشكال هذه الحماية في نظام جنوب أفريقيا، حيث ينص دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ على أن المفتش العام للدولة يتولى منصبه لولاية واحدة غير قابلة للتجديد تتراوح بين ٥ إلى ١٠ سنوات (المادة ١٨٩). ويعين المفتش العام من قبل الرئيس بعد ترشيحه من لجنة برلمانية مكونة من كافة الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية حسب نسب تمثيلها فيها وموافقة ٦٠٪ من أعضاء الجمعية الوطنية (المادة ١٩٣-٤ و٥). وإقالة المفتش العام ينبغي أن تثبت لجنة من الجمعية الوطنية أنه أساء التصرف أو أظهر عجزًا أو عدم كفاءة، وعندئذ تتم إقالته بقرار تؤيده أغلبية ثلثي الجمعية الوطنية (المادة ١٩٤-٢). وقد أثبت هذا الشكل من الحماية أنه يساعد في ضمان استقلالية المفتش العام. وبالفعل لم يحصل حتى اليوم في جنوب أفريقيا أن أقيل مفتش عام من منصبه^{١٦٣}.

ويستخدم نظام مشابه لنظام ويستمنستر مراقبًا ماليًا يمارس المراجعة المسبقة على الإنفاق الحكومي. ففي حين تقوم الأجهزة العليا للرقابة في نمط ويستمنستر عادة بمراجعة نفقات الحكومة بعد حدوثها^{١٦٤}، يُطلب من المراقب العام التحقق من أن الأموال ستستخدم لأغراض معتمدة بالقانون وأنها ستستخدم بكفاءة وذلك قبل أن يتم تخصيص هذه الأموال من الخزينة المركزية إلى حسابات السلطة التنفيذية^{١٦٥}. ويمكن إحداث منصب المراقب المالي بقانون أو يتم تثبيته في الدستور، كما في دستور شيلي لعام ١٩٨٠، المادة ٩٨:

جهاز مستقل بإسم مكتب المراقب المالي العام للجمهورية، يمارس الرقابة على قانونية أعمال الإدارة العامة، والرقابة على الإيرادات واستثمار الأموال في الخزينة العامة، والبلديات وغيرها من الهيئات والأجهزة الأخرى المحددة في القانون، ويفحص ويقرر بشأن حسابات الأشخاص المكلفين بأموال وممتلكات هذه الكيانات، ويقوم بالمحاسبة العامة للدولة، ويؤدي كافة الوظائف الأخرى التي يكلف بها بموجب القانون الدستوري الأساسي المعني^{١٦٦}.

يشكل التفويض القانوني والدستوري أساسًا في استقلالية ونزاهة الأجهزة العليا للرقابة في نمط ويستمنستر. فالمفتش العام في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، موجود فيها منذ عام ١٩١١، لكن لم

يرد في نص دستوري إلا في الدستور الانتقالي لعام ١٩٩٤ (المادة ١٩١). وفي المادة ١٨٨ من دستور عام ١٩٩٦، تم تفويضه بما يلي: «تدقيق وإعداد التقارير عن الحسابات والبيانات المالية والإدارة المالية» لجميع الحكومات الإقليمية والحكومة المركزية، وكافة البلديات وأي جهة حكومية أخرى. وبموجب قانون الرقابة المالية العامة رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٤، تم رسميًا إنشاء هيكلية الرقابة المالية وإحداث اللجنة البرلمانية الدائمة للمفتش العام التي تعنى بتقديم المساعدة والحماية للإشراف لمنصب المفتش العام.

ويمكن إنشاء الجهاز الأعلى للرقابة وفق نمط ويستمنستر في دول لا تتبع النظام البرلماني في الحكم، كما في المكسيك ذات النظام الرئاسي. حيث تنص المادة (٧٩-١) من دستور المكسيك لعام ١٩١٧ على مهام الهيئة المالية العليا:

تدقيق حسابات الإيرادات والنفقات التي تم جمعها وإنفاقها، إدارة أموال وموارد سلطات الاتحاد والهيئات العامة الفيدرالية ورعايتها وتوزيعها، إضافة إلى ضمان إنفاق هذه الأموال والموارد وفقًا للأهداف المعتمدة للبرامج الفيدرالية من خلال التقارير التي تصدر في الفترات المنصوص عنها بالقانون.

ويحدد قانون المساءلة والرقابة على حسابات الاتحاد (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) بمزيد من التفصيل وظائف الهيئة المالية العليا في المكسيك.

ويمكن تمويل الأجهزة العليا للرقابة وفق نمط ويستمنستر مباشرة من مصاريف الخدمات من الموازنة السنوية العامة للدولة وفقًا لما تقره الهيئة التشريعية، أو يمكن أن تحاول تمويل نفسها بنفسها. ففي جنوب أفريقيا، لا يعتمد المفتش العام على الصنفيات من الموازنة السنوية، بل يجني دخله من رسوم وأجور التدقيق^{١٧٧}. ويحدد قانون الرقابة المالية العامة رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٤ الترتيبات المالية والإدارية لمكتب المفتش العام بمزيد من التفصيل. وفي حين أن ذلك يمنح المفتش العام الاستقلال المالي ويجعله أقل اعتمادًا على الحكومة في التمويل، فإن عدم الدفع أو التأخير في دفع رسوم التدقيق يجعل مؤسسة المفتش العام تواجه صعوبات في السيولة المالية^{١٧٨}.

وخلال ذلك، يقرّ البرلمان في أوغندا موازنة المفتش العام كل عام ثم تصرفها وزارة المالية^{١٧٩}. ويلاحظ في أوغندا أن تمويل المفتش العام بقي على حاله، على الرغم من أن حجم عمله يزداد كل عام. أما في تنزانيا، فالحكومة هي التي تحدد موازنة الجهاز الأعلى للرقابة^{١٨٠}، ما من شأنه الإضرار بكفاءتها، لأن الحكومة إذا كانت فاسدة فمن صالحها أن تخفض تمويل الجهاز وتقليل احتمال كشف تصرفاتها المالية الفاسدة.

ويعتمد نمط ويستمنستر على الهيئة التشريعية لتنفيذ توصيات الجهاز الأعلى للرقابة، ولا يسمح للمفتشين بفرض توجيهات على السلطة التنفيذية مباشرة^{١٨١}. لكن ذلك ينطوي على المخاطر، كما حدث في أوغندا وتنزانيا، حيث يتم إهمال تقارير الجهاز الأعلى للرقابة إلى حد كبير من جانب أعضاء

البرلمان نظراً لافتقارهم للمهارات المالية المتخصصة الضرورية من أجل القيام بعمل حاسم على أساس تقارير الرقابة المالية^{١٧٢}.

وتُلاحظ الظاهرة نفسها عندما تهيمن السلطة التنفيذية على الهيئة التشريعية. ففي جنوب أفريقيا، أشارت لجنة برلمانية خاصة بمراجعة الفصل التاسع بقلق مؤخراً إلى غياب الإرادة البرلمانية لتنفيذ التغييرات التي توصي بها تقارير الرقابة المالية السنوية^{١٧٣}. وعلى هذا المنوال، اعتادت الإدارات الحكومية على عدم اتخاذ أي إجراء لتنفيذ توصيات الرقابة المالية، على الرغم من أن المفتش العام يقدم توصيات بشأن شتى الإدارات في تقاريره^{١٧٤}. وهذا ما حدا بعدد من أعضاء الجمعية الوطنية إلى الدعوة لمنح المفتش العام صلاحيات أوسع لتنفيذ قراراته مباشرة^{١٧٥}. وينسحب هذا الأمر بصورة خاصة على السنوات الأخيرة، فقد ظهرت دلائل تشير إلى ارتفاع مستوى الفساد الحكومي على الصعيد المحلي، وتلقى بعض المفتشين تهديدات من مسؤولين حكوميين لكشفهم الاحتيال في تقاريرهم^{١٧٦}.

٣-٣-٢ غط المجالس (القيادة الجماعية)

إن بنية غط المجالس مشابه من الناحية الجوهرية لنمط ويستمنستر مع بعض الفروق الأساسية. فالجهاز الأعلى للرقابة يقوم بالرقابة على المال العام والالتزام في أنشطة كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ثم يرفع نتائجه إلى الهيئة التشريعية. لكن بدلاً من وجود مفتش عام، يقود الجهاز «مجلس» من القادة الذين يقومون على نحو مشترك بعملية الرقابة واتخاذ القرارات فيه^{١٧٧}. ويرى المعلقون أن ذلك قد يعتبر ميزة مقارنة بنمط ويستمنستر الذي يضع قدراً كبيراً من السلطة الرقابية في يد فرد هو المفتش العام. وفي البلدان التي يشكل فيها الفساد الحكومي مشكلةً، يكون المفتش العام الفرد هو نفسه عرضةً للفساد أكثر من فريق أو مجلس من المفتشين^{١٧٨}. لكن نقطة الضعف تكمن هنا في أن توزيع سلطة صنع القرار بين مجموعة كبيرة قد يجعل الجهاز الأعلى للرقابة غير قادر على التصرف بسرعة وبصورة موحدة^{١٧٩}.

وفي الدول التي تتبع غط المجالس، تتحدد مدة ولاية أعضاء المجلس ومؤهلاتهم بقانون. ففي جمهورية كوريا على سبيل المثال، أشار قانون مجلس الرقابة المالية والتفتيش إلى أن عضو المجلس (يدعى «مفوض») يجب أن يكون موظفاً مدنياً، قاضياً أو محامياً، أو أستاذاً جامعياً لمدة ثماني سنوات على الأقل، أو موظفاً في شركة خاصة لمدة خمس سنوات على الأقل في حياته المهنية التي يجب ألا تقل عن عشرين عاماً^{١٨٠}. وعلى غرار غط ويستمنستر، فإن نجاح الأجهزة العليا للرقابة في غط المجالس يتوقف إلى حد كبير على استعداد الهيئة التشريعية للعمل وفقاً لتوصياتها، لأنه لا يمكنها فرض نتائجها على السلطة التنفيذية^{١٨١}.

وتحدد الكثير من البلدان التي تتبع غط المجالس تفويض ووظائف هذه المؤسسات في الدستور أو في قانون خاص، أو الاثنين معاً. ففي كوريا الجنوبية، يذكر دستور عام ١٩٤٨ وقانون مجلس الرقابة المالية والتفتيش ثلاث وظائف رئيسية لمجلس الرقابة المالية في كوريا:



- ١- التحقق من حسابات نفقات وإيرادات الحكومة المركزية.
- ٢- الرقابة المالية على الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والهيئات الممولة بأموال عامة.
- ٣- التفويض على أداء المسؤولين الحكوميين وواجباتهم الرسمية^{١٨٢}.

وتحدد المادتان ٩٧ و ٩٩ من الدستور عدد أعضاء المجلس بين خمسة كحد أدنى وأحد عشر كحد أقصى، ويعين رئيس المجلس بقرار من الرئيس بعد موافقة الجمعية الوطنية. ومدة ولاية رئيس المجلس أربع سنوات، ويمكن للرئيس إقالته إذا وجهت الهيئة التشريعية اتهامًا له أو إذا لم يعد قادرًا بدنيًا على أداء مهامه^{١٨٣}.

وتقوم الأجهزة العليا للرقابة في النمط البرلماني، على غرار نمط ويستمنستر، بالرقابة المالية وترفع نتائج عملها إلى الهيئة التشريعية. وتختلف طرق رفع التقارير بين بلد وآخر. ففي كوريا على سبيل المثال، يجوز لمجلس الرقابة المالية إصدار طلب إجراء تأديبي، أو تصحيح أو تحسين بحق موظف حكومي لا يلبي معايير وظيفته^{١٨٤}. لكن كما هو الحال غالبًا في الأجهزة العليا للرقابة في نمط ويستمنستر، تتوقف فعالية أعمال الرقابة المالية في كوريا وغيرها من البلدان التي تتبع هذا النمط (كأندونيسيا مثلاً) على استعداد الهيئة التشريعية للعمل وفق توصيات الجهاز الأعلى للرقابة. وتكمن المشكلة كما في النمط السابق في قدرة أعضاء البرلمان على فهم واستيعاب تقارير الرقابة الفنية، ويتضمن الحل لهذه المشكلة تقديم التدريب لأعضاء البرلمان على شؤون التدقيق المالي أو إحداث لجان للموازنة في البرلمان للإشراف على تنفيذ اقتراحات مجلس الرقابة المالية^{١٨٥}.

٣-٣-٣ النمط النابليوني (القضائي)

يدعى النمط النابليوني لأنه نشأ في فرنسا وصُدر إلى دول كثيرة، وهو يعمل بطريقة مختلفة تمامًا عن نمط ويستمنستر والمجالس. ففي هذا النمط يعمل الجهاز الأعلى للرقابة بصورة مستقلة عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو بالأحرى جزء من النظام القضائي^{١٨٦}. ويشار إليه في هذا التقرير باسم ديوان المحاسبات، على اسم ديوان المحاسبات الفرنسي. ويعد الجهاز الأعلى للرقابة في هذا النمط محكمةً قضائيةً أعضاؤها قضاة يمكنهم فرض عقوبات أو توصيات^{١٨٧}.

وفي هذا النظام، يُعين موظفون من وزارة المالية في مختلف وزارات وهيئات الحكومة بوصفهم محاسبين عامين، ويتحملون مسؤولية حسن إنفاق الأموال وإعداد حسابات الإنفاق لمختلف الوزارات. ثم يُعدُّ هؤلاء المحاسبون تقارير عن النفقات لمختلف الوزارات ويرفعونها إلى الجهاز الأعلى للرقابة المركزي، الذي يتكون من عدد من قضاة الرقابة المالية المتخصصين. وحيثما يُلاحظ نقص أو نشاط احتيالي في تقارير محاسبي الوزارات، يخضع المحاسب المعني (شخصيًا على الأغلب) للمساءلة من القضاة الذين يراجعون التقارير^{١٨٨}. ففي فرنسا على سبيل المثال، يطلق على الجهاز الأعلى للرقابة اسم ديوان المحاسبات الذي أحدث بموجب المادة (٤٧-٢) من الدستور الفرنسي^{١٨٩}. وهنا، يتم تعيين

محاسب عام في كل وزارة أو هيئة إنفاق ويقوم بالرقابة على المال والالتزام في تلك الوزارة^{١٩٠}، ويكون مسؤولاً شخصياً عن الأموال التي يشرف عليها، ويمكن للمحكمة معاقبته^{١٩١}.

يصدر ديوان المحاسبات في فرنسا ثلاثة تقارير سنوياً: تقرير للسلطة التشريعية عن تنفيذ قانون الموازنة، وتقرير سنوي عام، وتقرير عن نظام الضمان الاجتماعي^{١٩٢}. يتناول التقرير المقدم إلى الهيئة التشريعية بالتفصيل أنشطة المحاسبين العامين والتقارير وأي عقوبات فرضت على الإنفاق غير الصحيح. أما التقرير السنوي العام فيقدم إلى الرئيس وإلى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وينشر علناً^{١٩٣}. وللسلطة التشريعية أن تفرض عقوبات على محاسبين أفراد أو مسؤولين حكوميين آخرين بناء على هذا التقرير^{١٩٤}.

إن فعالية ديوان المحاسبات مرهونٌ بالاستقلال المؤسسي للمحاسبين في مختلف الوزارات، وللقضاة المسؤولين أمامهم هؤلاء المحاسبون. ويتحقق استقلال المحاسبين والقضاة عبر التأصيل الدستوري إلى جانب الحماية القانونية لهم. وينص دستور تركيا لعام ١٩٨٢ في المادة ١٦٠ منه على محكمة للرقابة المالية، في حين ينص القانون الخاص بديوان المحاسبات التركي لعام ٢٠١٠ رسمياً على إنشاء ديوان المحاسبات التركي^{١٩٥}. وينص الدستور على أن حماية ولاية أعضاء الديوان ينظمه القانون، حيث تنص المادة ٧٠ من قانون ديوان المحاسبات التركي على أنه لا يمكن طرد أعضاء الديوان ولا يمكن جعلهم يتقاعدون دون رغبة منهم قبل عمر ٦٥ عاماً. وتنص المادة ٧١ على أن الإدانة بجرمة يترتب عليها الطرد من الخدمة العامة يستدعي تلقائياً الطرد من ديوان المحاسبات التركي. أما المواد ١٣-١٦ فتحدد أن رئيس ديوان المحاسبات ورئيس كل غرفة من غرف الديوان الثمانية وأعضاء الديوان، تعينهم الجمعية الوطنية الكبرى^{١٩٦}.

إن هذا الشكل من الجهاز الأعلى للرقابة رسمي جداً بالضرورة، فهو يركز بصورة خاصة على الرقابة على الالتزام في الأنظمة التي يوجد فيها أنظمة وقوانين مفصلة تنظم كيفية جمع الحكومة للإيرادات وإنفاق الأموال. وقد يؤدي هذا التركيز على الإجراءات والأنظمة الرسمية إلى تفويض محاولات الرقابة على الأداء لأن القضاة قد لا يجنحون إلى التحقق بجدية من فعالية الإنفاق، ما دام المفتشون يتصرفون وفقاً للأنظمة الضرورية^{١٩٧}. وقد وجدت دراسة حديثة من خلال مسح واسع لعدد من البلدان أن مستويات الفساد المدركة في الدول ذات النمط النابليوني أعلى عادة من تلك المدركة في الدول ذات نمط المجالس أو نمط ويستمنستر، حتى بعد التحكم بالعوامل الأخرى كثروة البلد^{١٩٨}. وقد تبين أن ذلك ناتج عن عدم مشاركة البرلمان في عملية الرقابة، الأمر الذي يقلل من اطلاع الناس على نتائج الرقابة ويحد من إمكانية حدوث العواقب الانتخابية للفساد^{١٩٩}.

٣-٤ كيف تكون الأجهزة العليا للرقابة فعالة؟

تتوقف فعالية هذه المؤسسات على عوامل عدة بينها تأصيل المؤسسة دستورياً وقانونياً والتفويض

الممنوح له واستقلالية موظفيها وإجراءات تعيينهم، وكفاية التمويل وضمان استمراره، وشفافية عملية الرقابة ورفع تقارير فعالة عن الرقابة إلى الهيئة التشريعية والناس عموماً.

من السهل نسبياً وضع هذه الأمور في نصوص قانونية أو دستورية، لكن باستثناء المسائل الهيكلية والمؤسسية، يجب أن تستخدم المؤسسة أخصائيين ماليين محترفين قادرين على عملية الإشراف المالي المعقدة ويتقاضون أجوراً كافية ويحظون بموارد كافية، كالمكان والمعدات الالكترونية، لإنجاز مهامهم. ويجب كذلك تدريب هؤلاء المحترفين بانتظام ليقوا على اطلاع على أحدث الممارسات المالية الراهنة. وعدم تجهيز وتدريب موظفي الرقابة المالية يضعف فعالية الجهاز الأعلى للرقابة، بصرف النظر عن الأحكام الدستورية والقانونية التي تحدث بموجبها المؤسسة المعنية^{٢٠٠}.

٣-٤-١ التأصيل الدستوري

ينص القسم الخامس من إعلان لима أنه: «يجب أن ينص الدستور على إنشاء الأجهزة العليا للرقابة، وعلى الدرجة الضرورية من استقلاليتها، على أن يتم تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في النصوص القانونية»^{٢٠١}. ويستند هذا المطلب إلى افتراض أن أجهزة الرقابة العليا ستكون أكثر فعالية وفي مأمن من التدخل الحكومي إذا تم ذكر ذلك تحديداً في الدستور، بدلاً من مجرد منحها صلاحيات في نصوص قانونية. ففي كثير من الدول، كما في تركيا والمكسيك، ينص الدستور على إنشاء جهاز أعلى للرقابة بينما يترك التفاصيل المتعلقة بالتصميم الخاص بذلك إلى النصوص القانونية. بيد أن أجهزة الرقابة العليا في الدول التي تتبع أحكام دستورية أكثر تفصيلاً أثبتت أنها أكثر استقلالية وفعالية من الدول التي تترك دساتيرها التفاصيل الأساسية للقوانين. وتشكل دساتير كوريا (١٩٤٨) وجنوب أفريقيا (١٩٩٦) وتركيا (١٩٨٢) أمثلة عن الدساتير التي تمنح تفويضاً واضحاً يحدد مسؤوليات أجهزة الرقابة العليا فيها، وآليات حماية استقلاليتها، بما في ذلك إجراءات تعيين المفتشين ومدد ولايتهم. ويساهم وضع هذه المعلومات في الدستور، بدلاً من تركها مفتوحة على التشريع بقوانين، في وضوح تفويض هذه الأجهزة وحماية وظائفها الأساسية من تدخل الحكومة. وبالفعل، وجدت مراجعة قامت بها مؤخراً منظمة إنتوساي لمجلس الرقابة في أندونيسيا أن إطاراً قانونياً معقداً يضمن استقلالية المفتشين كان فعالاً في حمايتهم من تدخلات السلطة التنفيذية أو التشريعية^{٢٠٢}.

٣-٤-٢ التفويض الواضح

لوحظ أن وضوح تفويض الأجهزة العليا للرقابة يشكل عاملاً أساسياً يساهم في نجاحها، ويشمل ذلك الأمور المتعلقة بنطاق الرقابة (بما في ذلك من يقوم بالرقابة ومتى تصدر التقارير)، وتوفير الموازنة الكافية، والحق بالوصول إلى السجلات، توصيف العلاقة مع الجهات الحكومية الأخرى، والحق بتوظيف موظفين وتسريحهم من تلك الأجهزة^{٢٠٣}.

وقد يؤدي التفويض المبهم إلى هيمنة الجهاز الأعلى للرقابة، من خلال فرضه رقابة واسعة جدًا تتجاوز صلاحياته، ويعرضه لردود فعل سياسية. وقد يتسبب الغموض بالضرر في الاتجاه المعاكس، حيث أن التفويض المبهم والضيق قد يؤدي إلى الحد من الوصول الفعال لهذه الأجهزة. على سبيل المثال: يسمح نطاق التفويض الذي لا يشمل الإنفاق على الدفاع الوطني للمسؤولين بالهروب من الرقابة على الإنفاق بمجرد تخصيصه للدفاع الوطني^{٢٠٤}. وقد لوحظ ذلك في أوغندا، حيث خصصت أبواب كثيرة من الموازنة للدفاع الوطني وصنفت على هذا الأساس، وباتت بالتالي في مأمن من الرقابة^{٢٠٥}. ولوحظت المشكلة ذاتها في تنزانيا، حيث أدى التفويض المحدود لجهاز الرقابة الأعلى، الذي حصر الرقابة على عدد محدود من الوزارات، إلى إضعاف قدراته كثيرًا، حتى إصلاحات عام ٢٠٠٤ التي وسعت تفويضه وسمحت له بالرقابة على كافة المصاريف الحكومية^{٢٠٦}. أما تفويض أجهزة الرقابة العليا في جنوب أفريقيا^{٢٠٧} (نمط ويستمنستر) وجمهورية كوريا^{٢٠٨} (نمط المجالس) وتركيا^{٢٠٩} (ديوان المحاسبات) فقد اتسم بالتوازن المناسب، بكونه واسعًا ودقيقًا بما يكفي للسماح لها بإجراء رقابة فعالة.

٣-٤-٣ الاستقلالية وإجراءات التعيين

لعل الاستقلالية هي العامل الأهم في نجاح الأجهزة العليا للرقابة. ففي عام ٢٠٠٧، أصدرت منظمة إنتوساي إعلان مكسيكو بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة^{٢١٠} الذي حدد ثمانية مبادئ لاستقلالها:

- وجود إطار دستوري/نظامي/قانوني مناسب وفعال وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار.
- استقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة و«الأعضاء» (في المؤسسات التي يتمتع أعضاؤها بصلاحيات جماعية متساوية)، بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم.
- صلاحيات واسعة وكافية وحرية التصرف التامة للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في أداء مهامها.
- وصول غير مقيد إلى المعلومات.
- حق وواجب إعداد تقارير بشأن عملها.
- حرية تقرير محتوى تقارير الرقابة المالية وتوقيتها ونشرها وتوزيعها.
- وجود آليات متابعة فعالة للتوصيات التي ترفعها الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة.
- الاستقلال الذاتي والمالي والإداري وتوفر الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة.

ويتداخل العديد من هذه المبادئ مع عوامل أخرى محددة لفعالية الأجهزة العليا للرقابة التي نناقشها في هذا الجزء. على سبيل المثال: المبدأ (١) يتعلق بالتأصيل الدستوري، والمبدأ (٣) و(٧) يتعلقان بالتفويض والمبدأ (٨) يتعلق بالتمويل. لكن أهم العوامل المحددة في استقلالية أجهزة العليا للرقابة هو إجراءات تعيين المفتشين وإقالتهم من جانب الحكومة. فإذا لم يتم تحديد هذه الإجراءات في الدستور، أو أقله في قانون، فقد تتمكن الحكومة من تعيين مفتشين متعاطفين معها واحتمال كشفهم للتعاملات المالية غير المشروعة أقل. وعلى المنوال ذاته، إذا لم يتم تحديد إجراءات تعيين المفتشين وإقالتهم بشكل واضح، يغدو من السهل إقالة المفتشين النشطين في كشف الفساد المالي أو نفيهم عن كشف الفساد خوفاً من الإقالة.^{٢١١}

على العموم، تتعزز استقلالية الأجهزة العليا للرقابة عندما لا تحتكر السلطة التنفيذية لوحدها تعيين أعضائها، بل يتم تعيينهم بأغلبية بسيطة أو كبيرة من أعضاء الهيئة التشريعية، بمشاركة لجنة برلمانية أو أعضاء من السلطة التنفيذية أو بتوصية منهما. وخير مثال على ذلك العملية المحددة في المادة ١٩٣ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ لتعيين المفتش العام.

وبالطريقة نفسها، يجب ألا تكون عملية إقالة أعضاء الأجهزة العليا للرقابة في يد السلطة التنفيذية وحدها، إذا كانت مخولة أصلاً بصلاحيات إقالتهم، بل السلطة التشريعية هي التي بإمكانها إقالة أعضاء تلك الأجهزة ولكن بعد التصويت بأغلبية كبيرة من أعضاء البرلمان. ففي جنوب أفريقيا، تساوي هذه العتبة أغلبية ثلثي الجمعية الوطنية (دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦، المادة ١٩٤). كما يجب أن تكون مبررات الإقالة محددة بوضوح، وتقتصر في العادة على سوء التصرف أو العجز أو عدم الكفاءة.

وتعني استقلالية الأجهزة العليا للرقابة إلى أي مدى هي في مأمن من السلطة التنفيذية لدى أدائها لعملها الرقابي وإصدار تقارير الرقابة، فقد أعلن الكثير من الدول عن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة في الدستور في قانون خاص، لكن هذا الإعلان يجب أن يقوم على ترتيبات مؤسسية تحمي تلك الأجهزة من التدخل في عملها. وفي كوريا الجنوبية على سبيل المثال، يحظر قانون مجلس الرقابة المالية والتفتيش على أعضاء المجلس المشاركة في أنشطة سياسية أو شغل مناصب سياسية قد تسيء إلى استقلاليتهم.^{٢١٢}

٣-٤-٤ التمويل

يرتبط تمويل الأجهزة العليا للرقابة ارتباطاً وثيقاً بفكرة الاستقلالية. فقد وجد مسح أجري على أجهزة الرقابة في أفريقيا جنوب الصحراء أن هذه الأجهزة كانت أقل فعالية حيثما لم تكن تحظى بدرجة كافية من الاستقلالية عن تدخل الحكومة. وكانت الأجهزة التي تتبع النمط النابليوني أو القضائي على وجه التحديد غير فعالة، لأنها لم تكن مستقلة مالياً عن السلطة القضائية العامة. وثمة اتجاه متنامٍ

في الدول الأفريقية نحو فصل دواوين المحاسبات عن السلطة القضائية العامة وتزويدها بخطط تمويل مستقل من الموازنة^{٢١٣}.

وتعتمد الأجهزة العليا للرقابة في كثير من الدول الأخرى في تمويلها على الإدارات والهيئات الحكومية المخولة بممارسة الرقابة عليها، ما من شأنه خلق حافز عكسي لأن أعضاء الحكومة قد يكونون أقل ميلاً لتمويل عمليات جهاز يمكن أن يهبط اللثام عن فسادهم أو عدم كفاءتهم المالية^{٢١٤}. وبالطريقة نفسها، قد تختار الأجهزة المعتمدة في تمويلها على الهيئات التنفيذية عدم انتقاد تلك الهيئات خوفاً من انقطاع مصدر تمويلها انتقاماً منها.

ويبقى ضعف التمويل حتى في ظل عدم وجود تدخلات من الحكومة أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الأجهزة العليا للرقابة، وتحديدًا في البلدان النامية^{٢١٥}. ويؤدي ذلك بالنسبة إلى المفتشين إلى نقص في الموارد، بما في ذلك تلك المخصصة لتوفير التدريب الكافي لهم. وقد أوصى الخبراء أنه لكي تكون الأجهزة العليا للرقابة فعالة يتحتم عليها أن توظف «موظفين مؤهلين وتعطيهم أجوراً كافية، وتركز على التحسين المستمر وتشجع الخبرات التخصصية»^{٢١٦}. كما أن الاستخدام الكفء للأموال من جانب هذه الأجهزة يزيد كفاءتها. فعلى الرغم من أنها مكلفة بالإشراف على الموازنات والإنفاق في شتى الدوائر الحكومية، إلا أنها غالباً لا تخضع نفسها للمبادئ ذاتها في المساءلة والكفاءة المالية^{٢١٧}.

٣-٤-٥ التنفيذ

تعتمد الأجهزة العليا للرقابة في غمط ويستمنستر وغمط المجالس على السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية لتنفيذ توصياتها أو للعمل وفقاً لتقاريرها، في حين تمتلك دواوين المحاسبات أو الأجهزة العليا للرقابة التي تتبع النمط النابليوني بعض السلطة عادة للتنفيذ باعتبارها محاكم. ومن بين الحلول المقترحة هنا السماح لمؤسسات مستقلة أخرى، كجهاز الادعاء العام، بالعمل وفق تقاريرها وضمان التحقيق الكامل مع المسؤولين المشتبه بارتكابهم أعمال فساد أو إساءة استغلال أموال عامة، ومعاقبهم عند الاقتضاء.

٣-٤-٦ الشفافية ونشر التقارير

يطلب عدد من البلدان من الأجهزة العليا للرقابة أن تنشر نتائجها علناً لكي يطلع عليها الجمهور^{٢١٨}. على سبيل المثال، ينشر ديوان المحاسبات الفرنسي تقريراً سنوياً عاماً حتى يتمكن الناخبون ومنظمات المجتمع المدني من معرفة أي سوء في الإنفاق يرتكبه المحاسبون العامون، وماذا فعلت الهيئة التشريعية حيال ذلك^{٢١٩}.

ويساهم ذلك في تعزيز ثقافة الشفافية، إذ ينبغي مساءلة الحكومة ليس فقط أمام المؤسسات الحكومية الأخرى، بل أيضاً أمام الجمهور العام. وفي الدول التي تتبع غمط ويستمنستر وغمط المجالس،

يطلب من الأجهزة العليا للرقابة رفع التقارير إلى البرلمان، لكنها غير ملزمة بنشر تقاريرها إلى الجمهور^{٣٢٠}. وبدون ضغط عام أو احتمال أن يعاقب الجمهور أعضاء الهيئة التشريعية في الانتخابات المقبلة، لن تجد الهيئة التشريعية ما يدفعها إلى العمل وفقاً لتقارير الأجهزة العليا للرقابة أو توصياتها^{٣٢١}.

٣-٥ خيارات ممكنة للمنطقة العربية

التأصيل الدستوري:

- ينبغي إنشاء جهاز أعلى للرقابة في الدستور، مع تحديد واجباته ووظائفه، وتحديد عضويته وإجراءات تعيين رؤسائه وإقالتهم.
- يمكن ترك بعض تفاصيل عمل الجهاز لتصدر في قانون لاحق، على أن ينص على ذلك في الدستور.

التفويض:

ينبغي أن يكون تفويض الجهاز الأعلى للرقابة واضحاً، بحيث يحدد بوضوح نطاق مسؤوليات الرقابة، بما في ذلك الجهات التي تخضع للرقابة ومواعيد إصدار التقارير، وتأمين موازنة كافية، والحق في الوصول إلى السجلات، وتوصيف علاقته بالمؤسسات الحكومية الأخرى، ونطاق صلاحيات التحقيق، والحق بتوظيف وإقالة موظفي الجهاز.

- يتم تأصيل التفويض عادة في الدستور، على أن يستكمل التفويض الدستوري بقانون لاحق.

التدريب والقدرات

- يفتقر الكثير من الأجهزة العليا للرقابة إلى موظفين مدربين تدريباً شاملاً وقادرين على القيام بأعمال الرقابة المعقدة على الإنفاق الحكومي. لذلك ينبغي أن تحصل هذه الأجهزة على تمويل يكفيها لتوظيف موظفين مؤهلين وبأعداد تفي بالتزاماتها الوظيفية بشكل فعال.
- على الأجهزة العليا للرقابة إجراء دورات تدريب دورية لموظفيها لتضمن اطلاعهم على أحدث تقنيات الرقابة.
- في كثير من الأحيان، وحتى عندما تعمل آليات التقارير بفعالية، فإن المسؤولين عن تنفيذ توصيات المفتشين (وغالباً أعضاء الهيئة التشريعية) لا يفهمون هذه التقارير عن النحو الصحيح أو كيفية تنفيذها. لذلك يجب على الأجهزة العليا للرقابة إجراء دورات تدريبية منتظمة للمسؤولين عن تنفيذ تعليماتها.

الاستقلالية:

- من الضروري لكي تعمل الأجهزة العليا للرقابة بفعالية أن تكون بمأمن من تدخلات السلطة التشريعية أو التنفيذية. ويجب أن يُنشئ الدستور والقانون الخاص بها مجموعة من التدابير الوقائية لحماية استقلالية هذه الأجهزة.
- يجب ضمان استمرار رؤساء الأجهزة العليا للرقابة في وظائفهم في الدستور أو القانون الناظم لها.
- ينبغي منح الأجهزة العليا للرقابة الحق والواجب بإعداد التقارير عن عملها ونشرها على العلن، والنص على ذلك في القانون الناظم لها.

التمويل:

- ينبغي أن ينص الدستور أو القانون التنفيذي على التمويل الكافي للأجهزة العليا للرقابة وآليات زيادة التمويل بما يواكب الزيادة في مسؤولياتها وأعبائها.
- ينبغي ألا تمتلك المؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة الأجهزة العليا للرقابة صلاحية تحديد أو تغيير موازنتها أو تمويلها، وإنما ينبغي تحديد مصدر تمويلها في الدستور أو القانون الناظم لها.
- يجب عدم الحد من قدرات الأجهزة العليا للرقابة عبر تقليل الموارد الضرورية لها، كأجهزة الكمبيوتر والمكاتب... الخ. وينبغي أن تكون الموازنة الممنوحة لها كافية لتمويل المستلزمات الضرورية للمفتشين.

سلطة التنفيذ:

- ينبغي أن يمنح الدستور الأجهزة العليا للرقابة السلطة لتنفيذ توصياتها، أو يؤمن آليات تأخذ توصياتها بعين الاعتبار جدياً. فبالنسبة للدول التي تتبع النمط النابليوني، ينبغي أن يشمل ذلك قدرة القضاة على محاسبة المحاسبين عن أي تقصير أو احتيال. وفي الأنظمة الأخرى، ينبغي أن ينص الدستور أو القانون الناظم لها على أن يتابع مكتب خاص لدى المدعي العام (إما على صلة مباشرة بمكتب الرقابة أو مكتب خاص بمكافحة الفساد) تقارير الجهاز الأعلى للرقابة بما يضمن التزام الحكومة بها.

الشفافية ونشر التقارير

- ينبغي أن ينص الدستور أو القانون التنفيذي على آليات محددة لنشر نتائج الجهاز الأعلى للرقابة، وعرضها سواء على هيئة صناعة القوانين أو على الجمهور بصورة عامة.

٦-٣ تحليل الأطر القائمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

٦-٣-١ تونس

من المعروف أن تونس اتبعت تقليدياً النمط النابليوني، وجهاز الرقابة الأعلى فيها بالتالي هو محكمة المحاسبات. فقد نص الفصل ١١٧ من دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤ على إنشاء محكمة المحاسبات، وتتولى صلاحية «مراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقاً لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية» وهي «تقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به». وينسجم ذلك من الناحية الجوهرية مع تفويض ومسؤوليات الأجهزة العليا للرقابة الأخرى التي تتبع النمط النابليوني.

وفيما يتعلق بالنشر والشفافية، يجب أن تعد محكمة المحاسبات تقريراً سنوياً عاماً تحيله إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره للاطلاع. كما تعد محكمة المحاسبات عند الاقتضاء «تقارير خصوصية».

وبخصوص الاستقلالية، لا يحدد الدستور علاقة العمل بين مجلس نواب الشعب ومحكمة المحاسبات، لكنه يمنع التدخل السياسي في عمل القضاء العام (الفصل ١٠٩). ويؤسس الدستور المجلس الأعلى للقضاء باعتباره هيئة تضمن «حسن سير القضاء واحترام استقلاليته» (الفصل ١١٤)، ويُعدّ المجلس موازنته الخاصة ويتمتع بـ «الاستقلال المالي والإداري» (الفصل ١١٣).

وأخيراً، ينص الفصل ١١٧ على ما يلي: «يضبط القانون تنظيم محكمة المحاسبات، واختصاصاتها، والإجراءات المتبعة لديها، والنظام الأساسي الخاص بقضاتها»، تاركاً الكثير من التفاصيل الدقيقة لعمل المحكمة إلى تشريع لاحق. إن مدى تحقق الالتزام الدستوري باستقلالية محكمة المحاسبات وفعاليتها مرهونٌ بكيفية التوسع في هذه الأمور في القانون التنفيذي.

٦-٣-٢ مصر

جاء في المادة ٢١٩ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ ما يلي:
يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية

وقبل الإطاحة بالرئيس مبارك، كان القانون رقم ١٩٨٨/١٤٤ ينظم عمل الجهاز المركزي للمحاسبات. لكن بما أن المادة ٢١٩ ظلت تنص على أن قانوناً عادياً سيحدد تفاصيل عمل الجهاز، فسببقى للقانون أهميته على الرغم من المادة ٢١٩. ويوحي القانون المذكور أن الجهاز يعمل كأنه جهازاً للرقابة

الداخلية، فهو يعمل ضمن حدود السلطة التنفيذية، بدلاً من كونه جهازاً مستقلاً وخارجياً للرقابة. وفي حين أن هذا الأمر بحد ذاته لا يعتبر مانعاً لنجاح الجهاز، إلا أن القانون الحالي لا يؤمن الكثير من الاستقلالية له، حتى كجهاز للرقابة الداخلية، للأسباب التالية: أولاً لأن استقلالية رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مشكوك فيها لأن بإمكان الرئيس أو الحكومة إقالته متى يشاءان^{٢٢٢}. ثانياً لأن القانون ينص على أن الأنظمة الداخلية للجهاز يحددها وزير التنمية الإدارية^{٢٢٣}. ثالثاً لأن الجهاز المركزي للمحاسبات لم ينشر في تاريخه أيّاً من تقاريره على العلن لتفحصها، بل يحيلها إلى الرئيس والهيئة التشريعية، وبالتالي من المستحيل معرفة ما سيحل بنتائجها إذا كان الجهاز فعالاً في كشف الفساد في الحكومة.

وفي مسح حديث لمؤشر مدركات الفساد في ١٧٧ دولة، حصلت مصر على نتيجة متدنية، ٣٢ من أصل ١٠٠. إذن، لا بد من إصدار قانون جديد ينسجم مع أحكام المادة ٢١٩ ليحل محل القانون القديم الصادر في عهد الاستبداد والذي أنشأ الجهاز المركزي للمحاسبات ليكون منحازاً بشدة لصالح الحكومة.

٤- الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد

٤-١ إنشاء جهاز لمكافحة الفساد

تعمل الأجهزة العليا للرقابة على مكافحة الفساد من خلال إجراء الرقابة على المال العام، بينما تحظى أجهزة مكافحة الفساد بتفويض للتحقيق في مجموعة واسعة من ممارسات الفساد وملاحقتها قضائياً. وتأخذ هذه الأجهزة أشكالاً مختلفة، تتراوح من المفوضيات أو اللجان الصغيرة المكرسة فقط للتحقيق في الفساد إلى أجهزة كبيرة متعددة الأغراض ذات وظائف تثقيفية واستقصائية وقضائية. ويعتمد اختيار النمط المناسب على الظروف المحلية والتاريخ والموارد والدور الذي تلعبه أجهزة مكافحة الفساد القائمة، والإرادة السياسية. وتشترك أجهزة مكافحة الفساد بنشاط أو أكثر من الأنشطة الرئيسية التالية:

- ١- التحقيق في الفساد وملاحقة الفاسدين قضائياً.
- ٢- معالجة نقاط الضعف البنيوية، والثغرات القانونية والدوافع التي ينشأ عنها الفساد.
- ٣- التثقيف العام من خلال التقارير السنوية والإعلان والمؤتمرات وحملات التوعية ضد الفساد في الخدمة العامة.

ويمكن إسناد هذه الوظائف إلى جهاز مركزي لمكافحة الفساد، أو توزيعها بين عدة أجهزة تقوم بتنسيق سياساتها فيما بينها. وعلى الرغم من الفروق بين أجهزة مكافحة الفساد، ثمة عدد من الخصائص العامة بينها:

- ١- التفويض بمكافحة الفساد حصراً.
- ٢- التمايز عن أجهزة تطبيق القانون الأخرى.
- ٣- التدابير الوقائية والزجرية ضد الفساد.
- ٤- الوجود الدائم.
- ٥- الصلاحيات لجمع وتخزين ومعالجة المعلومات مركزياً.
- ٦- مركز اتصال بين جهات متعددة لمكافحة الفساد.
- ٧- الإنتاج المعرفي في ممارسات الفساد.
- ٨- سيادة القانون أو نظام الضوابط والتوازنات.
- ٩- وجودها معروف ويمكن الوصول إليها من الناس عمومًا.

وفي حين أن أجهزة مكافحة الفساد كانت تُنشأ تاريخيًا بموجب قانون أساسي، فإن الاتجاه الدولي في الآونة الأخيرة يسير نحو تثبيت وجودها في الدستور. وينص دستور ناميبيا لعام ١٩٩٠، على أن لجنة لمكافحة الفساد تحدث بقانون يصدره البرلمان، وتعين الجمعية الوطنية مديرها ونائبه بعد ترشيحهما من الرئيس (المادة ٩٤-أ-٢ و٥). ويرسم دستور تايلند لعام ٢٠٠٧ صلاحيات جهاز مكافحة الفساد بتفصيل أوسع ويحدد إجراءات تعيين أعضائه (المادة ٢٧٩). أما دستور كينيا لعام ٢٠١٠، فيوجه للبرلمان أن «يسن قانونًا يقضي بإحداث لجنة الأخلاقيات ومكافحة الفساد المستقلة» (المادة ٧٩).

إن إحداث أجهزة مكافحة الفساد في الدستور يوطّد وجودها ويقويه، لكنه أيضًا يحد من قدرتها على الاستجابة للاحتياجات والظروف المتغيرة. ولحل هذه المشكلة يمكن إحداث جهاز مكافحة الفساد في الدستور مع ترك تفويضه الدستوري عامًا ليتم تحديده بمزيد من الوضوح في قانون خاص. وعلى غرار الدستور الكيني لعام ٢٠١٠، يمنح الدستور الناميبي لعام ١٩٩٠ تفويضًا عامًا للجنة مكافحة الفساد، وينص على أن «تضع الدولة التدابير الإدارية والتشريعية الضرورية لمنع الفساد ومكافحته» (المادة ٩٤-أ-١). ويمتاز التفويض الدستوري العام بالمرونة المؤسسية اللاحقة، لأنه من السهل نسبيًا تعديل القانون الناظم، في حين أن ذكر وظائف أجهزة مكافحة الفساد في الدستور من شأنه بشكل غير مباشر إعاقة جهاز مكافحة الفساد وتقييده بأحكام دستورية يصعب تعديلها.

وثمة توافق دولي على أن قيمة أجهزة مكافحة الفساد تتجسد في الوسائل الدولية، حيث تركز المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا بشأن مكافحة الفساد (دخلت حيز التطبيق في الأول من يوليو ٢٠٠٢) على تطبيق القوانين التخصصية وتشريعات مكافحة الفساد. وتحت المادة رقم ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول على إنشاء هيئات تتولى كشف الفساد وتطبيق تشريعات مكافحته. وتسير المعاهدات الإقليمية على هذا المنوال: انظر على سبيل المثال، اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (٦ مارس ١٩٩٧) واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته (١١ يوليو ٢٠٠٣).

وبينما لا يوجد نموذج مؤسسي وحيد لأجهزة مكافحة الفساد، أثبت عدد قليل من النماذج نجاحًا كبيرًا. على سبيل المثال: يمتلك مكتب التحقيق في ممارسات الفساد في سنغافورة سلطة ووسائل إطلاق التحقيقات وإجرائها، ويشمل ذلك العمليات السرية، والبحث والحجز، والتوقيف بدون مذكرة^{٢٢٤}. ويمتلك المكتب كادرًا صغيرًا نسبيًا مكونًا من ١٥٠ موظفًا مدربًا تدريبًا عاليًا، ومدعومين ماليًا ومؤسسيًا من الحكومة والشعب الذين لا يبدیان أي تسامح مع الفساد. وتتولى لجنة مكافحة الفساد المستقلة في هونغ كونغ وظائف أوسع، ويعمل لديها أكثر من ١٠٠٠ موظف وموازنة ضخمة^{٢٢٥}. ونظرًا للنجاح الذي أصابه كلا الجهازين، فقد تم تقليدهما على نطاق واسع عالميًا. وفيما عدا بوتسوانا ومدغشقر، كان تصدير نموذجي سنغافورة وهونغ كونغ إلى الدول الأفريقية فاشلاً جدًا في كبح جماح الفساد، وغالبًا لأسباب خاصة بالظروف المختلفة جدًا عن البلدين الأصليين^{٢٢٦}. فمثلاً، فشل مكتب منع الفساد في تنزانيا، الذي استلهم تجربة لجنة مكافحة الفساد المستقلة في هونغ كونغ، فاشلاً ذريعًا بسبب

اعتماده على الحكومة في موازنته التشغيلية واعتباره «مقرباً جداً من الحكومة لدرجة تحول دون التحقيق في الفساد السياسي الكبير بما يكفي من الالتزام»^{٢٣٧}.

وتتوقف قدرة هذه الأجهزة على مكافحة الفساد على جملة معقدة من العوامل، تشمل توفر الآليات المؤسسية والموارد والخبرات والدعم السياسي^{٢٣٨}. علاوة على أن الأداء الضعيف لبعض أجهزة مكافحة الفساد لا يرجع ببساطة إلى عوامل داخلية. فقد أشارت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) في تقرير لها أن نجاح أجهزة مكافحة الفساد يحتاج إلى مجموعة من الشروط الأساسية التي لا تحصل عليها غالباً في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية. ومن هذه الشروط:

الاستقرار الاقتصادي الكلي، الاستقرار السياسي، الثقة بأن محاولة تحدي الفساد لن تؤدي إلى العنف، النظام العام، عدم وجود تشوهات معطلة (مجاعة أو نزاع مسلح، إبادة جماعية حديثة العهد، نسبة كبيرة من السكان المهجرين)، [و] ألا يكون الفساد معممًا وراسخًا في النظام ككل^{٢٣٩}.

وتشكل بوتسوانا مثلاً على النجاح الملموس، حيث أنشئ جهاز صغير متعدد الأغراض لمكافحة الفساد في عام ١٩٩٤ لمواجهة الفضائح في تمويل المدارس الابتدائية. وعلى الرغم من أنها كانت مديرية مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية تفتقر إلى الكادر البشري الماهر والموارد، حيث بلغ عدد القضايا التي يتعين على كل موظف معالجتها ضعفين ونصف ضعف المعدل العالمي، نجحت مع ذلك هذه المديرية في تحقيق ١١ إدانة في العام وسطيًا بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١١. ووضعت مدونة السلوك الأخلاقي في القطاع الخاص، وأطلقت مبادرات للتعاون الإقليمي وأنجزت حملة تثقيف ضد الفساد في عموم البلد^{٢٤٠}.

يجب النظر إلى نجاح تجربة بوتسوانا في سياقها: فليدها اقتصاد قوي نسبيًا ونظام ديمقراطي تعددي، ومن المرجح جداً أن ينتعش أي جهاز لمكافحة الفساد في هذه الظروف. وعلى النقيض من ذلك كانت الشروط في زيمبابوي، حيث الأحكام الخاصة بجهاز مكافحة الفساد في المواد ٢٥٤-٢٥٧ من دستور عام ٢٠١٣ أقل ملاءمة. فمن المستبعد أن يكون للجنة مكافحة الفساد الزيمبابوية أي أثر على مكافحة الفساد في ظروف يتحتم عليها أن تعول على جهاز الشرطة للتحقيق في قضايا الفساد المزعوم، وعلى مكتب الادعاء العام للفصل في قضايا الفساد. ففي عهد الرئيس الزيمبابوي روبرت موغابي يرجح أن تكون الشرطة ومكتب الادعاء العام قد تورطا في قضايا الفساد مثلها مثل أي جهة رسمية أخرى. علاوة على أن سلطة لجنة مكافحة الفساد فيها ثغرة خطيرة بسبب صلاحية الرئيس الدستورية في تعيين رئيسها وأعضائها (المواد ٢٥٤-٢٥٥). ولوضع ميزة التصميم الدستوري في سياقها، فقد كان الرئيس موغابي نفسه متورطاً في قضايا فساد كبير، إلى جانب كبار رجال حزب زانوبي إف الحاكم^{٢٤١}. وبالفعل، ظهرت لجنة مكافحة الفساد إلى الوجود في عام ٢٠٠٤، لكنها لم تتمكن من إنجاز سوى أربع قضايا فساد في عام ٢٠٠٦^{٢٤٢}.

وعندما لا تكون الظروف في صالح إنشاء جهاز مكافحة الفساد أو حسن سير عمله، فلا يفعل هذا الجهاز سوى إضافة مستوى آخر من البيروقراطية العاجزة، وتشتيت الانتباه وتبديد الموارد من المؤسسات القائمة، وخلق نزاع على الصلاحيات^{٣٣}. كما أن جهاز مكافحة الفساد غير المستقل بدرجة كافية أو غير المحمي من التلاعب السياسي، قد يستخدم على غير وجه حق في استهداف الخصوم السياسيين للحزب الحاكم بتلفيق مزاعم الفساد لهم.

٢-٤ الوظائف

إن مكافحة الفساد عمليةً معقدةً تتطلب استراتيجية ومقاربة شاملة تجمع بين وظيفتين واسعتين: (أ) التحقيق مع الجهات الفاسدة وملاحقتها قضائيًا، (ب) وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وتقليل فرص الفساد في العمليات الحكومية. وهناك وظيفة ثالثة لا تتعامل مع الفساد مباشرةً، لكنها تشتمل على تثقيف الناس بشأن مخاطر الفساد وخلق الدعم العام لأنشطة جهاز مكافحة الفساد. ولا تحتاج هذه الوظائف الثلاث إلى مؤسسة واحدة لتنفيذها، لكنها ترتبط جميعها بالاستراتيجية الشاملة لمكافحة الفساد. والفشل في إدراج أي من هذه الوظائف يعرض كافة جهود مكافحة الفساد للتقويض.

١-٢-٤ كشف الأطراف الفاسدة والتحقيق معها ومقاضاتها

إن النشاط النموذجي لمكافحة الفساد هو التحقيق مع الموظفين العموميين الفاسدين ومقاضاتهم، وهو يتطلب صلاحيات واسعة وموارد كبيرة. ففي هونغ كونغ على سبيل المثال يتلقى خط هاتفي ساخن على مدار الساعة الشكاوى المتعلقة بالفساد، وتستجيب لجنة مكافحة الفساد المستقلة لهذه الشكاوى في غضون ٤٨ ساعة^{٣٤}. وتعد معالجة الشكاوى بكفاءة جزءًا لا يتجزأ من وظيفة جهاز مكافحة الفساد، لأنه ينبغي أن يتاح للناس وسيلة للتعبير عن مظالمهم لمؤسسة يثقون بها. ولهذا الدور أهمية استثنائية في الديمقراطيات بعد الاستبداد، كما هو الحال في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث درجات الثقة متدنية تاريخيًا بمؤسسات الدولة.

وبعد تسجيل الشكوى، إذا تبين أن ثمة حاجة إلى إجراء تحقيق شامل، يجب على جهاز مكافحة الفساد العمل بسرية وسرعة وحرفية لجمع الأدلة بشتى الطرق، بما في ذلك فحص الحسابات المصرفية ومستندات الجمارك والسجلات الضريبية، والشروع في المحاسبة العدلية. وعندما يقوم بهذه المهام الاستقصائية أي مؤسسة غير جهاز مكافحة الفساد (كالشرطة مثلاً) يصبح التعاون بين هذه المؤسسات ضروريًا. وبعد استكمال التحقيق، إذا ثبت وجود أي سوء تصرف، فينبغي أن يمتلك الجهاز الموارد والصلاحيات اللازمة لمقاضاة الموظفين الفاسدين أنفسهم، أو إحالة القضية إلى مكتب الادعاء العام المعني بمباشرة الإجراءات الجنائية.

تعد مديرية العمليات الخاصة في جنوب أفريقيا أحد أنجح أجهزة مكافحة الفساد، فقد قامت المديرية بالتحقيق في الجريمة المنظمة والفساد وحُولت مباشرة الملاحقات القضائية الجنائية على

أساس تحقيقاتها. ويرجع بعض نجاحها إلى كفاءة موظفيها، وصلاحياتها الواسعة في التحقيق، وسلطتها القضائية والدعم العام لها. وقد أجرت المديرية تحقيقات مع نائب رئيس الدولة جاكوب زوما ومع أعضاء بارزين في حزب المؤتمر الوطني الأفريقي. وشكل معدل الإدانة المرتفع (أكثر من ٩٠٪) مؤشرًا على نجاحها. وجرى حل المديرية في النهاية كوحدة مستقلة ودمجت في جهاز الشرطة. واعتبرت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا، عندما طلب منها النظر في درجة استقلالية الوحدة الجديدة إن كانت تستوفي الالتزامات الدولية والدستورية لمكافحة الفساد، أنه على الرغم من أن وجود الوحدة ضمن جهاز الشرطة لا يعني بالضرورة افتقارها إلى الاستقلالية لهذا السبب، إلا أن الأحكام الخاصة بدمج الوحدة في جهاز الشرطة في هذه الحالة يحرمها من الاستقلالية الكافية^{٣٣٥}.

٤-٢-٢ الوقاية: وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد

يلعب وجود استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد دورًا محوريًا في منع الفساد^{٣٣٦}، وقد حثت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد (المادة ٥). وفي عام ٢٠١٣، نظم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة اجتماعًا لأجهزة مكافحة الفساد من مختلف أنحاء العالم، وأسفر الاجتماع عن إصدار بيان كوالالمبور بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد^{٣٣٧}. وتعمل الاستراتيجية الوطنية على تنسيق جهود الحكومة وتراقب سير التقدم وتقييمه. ويجب على أي استراتيجية أن تأخذ بالاعتبار ظروف البلد والتحديات الأساسية التي تواجه مكافحة الفساد، وأن تكون مدعومة بإرادة سياسية. وأشارت منظمة الشفافية الدولية إلى أن الاستراتيجية الوطنية الجيدة تتضمن الملكية الوطنية والقيادة الملتزمة ومشاركة واسعة من الفعاليات المجتمعية والسياسية، وتقوم على البحث والمعرفة. وأبرزت استراتيجية مكافحة الفساد الرومانية لعام ٢٠١٢ باعتبارها نموذجًا، وخاصةً لتحديد المجالات الأكثر عرضة للفساد. وقد استغرق إعداد الاستراتيجية عامًا كاملاً وبمساهمة ما يزيد على ٥٠٠ شخص من القطاعين العام والخاص. وهي تبين الأهداف الوطنية لتدابير مكافحة الفساد، وتحدد «خطط العمل المفصلة» لتحقيقها، وتسمى المؤسسات المسؤولة عن تحقيقها^{٣٣٨}.

بيد أن إنشاء أجهزة مكافحة الفساد لا يتم دومًا بعد بحوث ومداولات متأنية، إذا أن إنشاء هذه الأجهزة يتم غالبًا بضغط من الجهات المانحة، أو استجابةً لمتطلبات معاهدة دولية أو استجابة متسعة لفضيحة فساد (ولا يعني ذلك أن إحداث جهاز لمكافحة الفساد بعد فضيحة فساد محكوم عليه بالفشل بالضرورة، وخير مثال على ذلك تجربة بوتسوانا). ونظرًا لتعقيد عملية مكافحة الفساد، فإن احتمال فشل التدابير الخاصة أكبر من نجاحها، الأمر الذي يضر غالبًا بقضية مكافحة الفساد.

ولا يقتصر إعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على مجرد فحص القدرات المؤسسية، بل يتعداه إلى إيلاء اهتمام خاص بالمجالات التي قد ينشأ فيها تضارب في المصالح في مفاصل الحكومة ككل، بما في ذلك على سبيل المثال عمليات الشراء. وتضع الاستراتيجية الوطنية أيضًا مبادئ أخلاقية أو مدونة سلوكية للموظفين الحكوميين، تبين فيها كلاً من المسائل الخاصة، كتصريح المسؤولين عن

أملأهم، والمسائل العامة، كمييار السلوك الذي ينبغي اتباعه (على الرغم من أن عدم اتباعه لا يرقى بالضرورة إلى مستوى السلوك الجرمي). وأخيراً، تتضمن الوقاية وضع معايير للشفافية في جميع قطاعات الحكومة. وقد قدمت منظمة الشفافية الدولية عددًا من المبادئ التوجيهية للممارسات الجيدة، وتشمل الشفافية في عمليات التوظيف والمشتريات في القطاع العام، وتعزيز النزاهة في القضاء، ومشاركة المجتمع المدني.

ويقتضي منع الفساد، إضافةً إلى وضع الاستراتيجية الوطنية، تطوير آليات معدة خصيصًا للحد من الفساد ومنعه وإدماجها في العمليات الحكومية. وتقدم لجنة مكافحة الفساد المستقلة في هونغ كونغ مثالاً جيداً عن هذه الآليات، فنظرًا لخطر الفساد في مشاريع البنية التحتية الحكومية، خصصت اللجنة مجموعة عمل خاصة من مختصين في الإنشاءات لأجراء مراجعات دورية للإجراءات التي تتبعها الهيئات في العقود الاستشارية، ومع إيلاء اهتمام خاص بفرص الفساد وحوافزه. وانضم أعضاء لجنة مكافحة الفساد كمراقبين في لجان تقييم عروض مشاريع البنية التحتية الضخمة وعملوا كمستشارين خبراء عند الاقتضاء^{٣٩}. وعقدت اللجنة أثناء هذه العملية ورشات عمل بشأن النزاهة حفاظًا على المعايير الأخلاقية السليمة والتوعية بضرورة منع الفساد. وقاد هذا النشاط إلى تقليل فرص الفساد وترسيخ قيم النزاهة في الحكومة.

٣-٤ كيف تكون أجهزة مكافحة الفساد فعالة؟

صحيح أنه من الصعب إحداث تغيير حقيقي، لكن المعايير والممارسات الدولية المثلى بخصوص المتطلبات الأساسية لنجاح أجهزة مكافحة الفساد بدأت تتطور. وفيما يلي أهم هذه المعايير.

١-٣-٤ التخصص

يعني التخصص هنا كلاً من التخصص المؤسسي وخبرة موظفي جهاز مكافحة الفساد، طالما أن الجهاز مكرّس بالكامل لمكافحة الفساد. إن الحرب على الفساد صعبة بطبيعتها، وتغدو أكثر صعوبة باستمرار بسبب التقدم التكنولوجي الذي يسمح بطرق معقدة للاحتيال على الناس. وينبغي على الجهاز تعيين موظفين والاحتفاظ بهم من ذوي المهارات المتخصصة في حقول متنوعة كالمالية والاقتصاد والمحاسبة العدلية والهندسة المدنية واستخراج البيانات والعلوم الاجتماعية^{٤٠}. ويجب في أغلب الأحوال أن يتمتع الموظفون بالخبرة أو التجربة في صناعة خاصة، كالأشغال العامة والبنية التحتية، ليعرفوا كيف تسمح الثغرات في القطاع المعني بالفساد وتحفز عليه، وأين يرجح أن يحدث أكثر. ويجب أن يكون الحصول على هذا التخصص من خلال التوظيف الكافي والرواتب المجزية والتدريب التخصصي. فقد أطلقت هونغ كونغ على سبيل المثال برنامجاً تدريبياً مدته سنتان للموظفين الجدد، ويشمل التدريب في «التحليل القضائي الحاسوبي، ومهارات التحقيق المالي، [و] تقنيات المقابلات المعرفية»^{٤١}. إضافة إلى ذلك، إذا كان لجهاز مكافحة الفساد مكانة مؤسسية مرموقة، فمن المرجح أن يسهل عليه اجتذاب الموظفين من أصحاب المهارات والخبرات.

إن الاستقلال عن التدخلات غير المشروعة كقاعدة عامة أمر ضروري كي تؤدي أجهزة مكافحة الفساد مهامها بفعالية. ويقصد بالاستقلالية هنا الاستقلالية التشغيلية الكافية التي تحمي الجهاز من التأثيرات غير المبررة أو التدخلات السياسية المباشرة. ويمكن إلغاء الاستقلالية فعلياً عبر «التجريد من التفويض» أو «التجريد من الاختصاص»، حيث يتم تعديل القانون الذي يحدد للجهاز مهامه بغية تضيق نطاق تفويضه أو صلاحياته التشغيلية. كما يمكن الحد من فعالية جهاز مكافحة الفساد إذا اعتمد في تمويله على الأجهزة الحكومية ذاتها التي هو مكلف بفحصها بحثاً عن الفساد أو سوء التصرف. ويعد الاستقلال المالي عاملاً حاسماً في الاستقلال السياسي للجهاز واستقلاله الذاتي.

وتتأثر استقلالية الجهاز أيضاً بما يلي: (أ) التنظيم الداخلي، بما في ذلك التراتبية ومتطلبات إعداد التقارير، (ب) إجراءات تعيين وإقالة الموظفين. وسناقش كلا منهما فيما سيأتي.

التنظيم والتراتبية ومتطلبات إعداد التقارير

يمكن أن يتجلى النفوذ غير المشروع في تفاصيل صغيرة، لكنها في غاية الأهمية، تتعلق بالتنظيم المؤسسي: الهيكلية التراتبية، متطلبات إعداد التقارير، بروتوكولات التصريح، متطلبات التشاور بين الأجهزة، وموافقة المسؤولين السياسيين. ففي بوتسوانا على سبيل المثال، كان على مديرية مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية أن تحصل على تصريح من النائب العام من أجل الملاحقة القضائية. وفي الوقت الذي قامت فيه المديرية بعمل جيد، أدى هذا الشرط إلى تأخير كبير في القضايا وبرزت شكاوى من الإعاقة السياسية لعمل المديرية^{٢٤٣}. وتعد حماية جهاز مكافحة الفساد من النفوذ السياسي على قدر كبير من الأهمية عندما يتواجد الفساد في أعلى مراتب السلطة. وكلما ارتفع شأن المسؤول الفاسد في السلطة، كان أكثر قدرة على تعطيل التحقيقات، وإرهاب المحققين وإخفاء الأدلة، وتقليل احتمال كشف الفساد ومعاقبة مرتكبيه بفعالية.

التعيين والإقالة

يعد تعيين الإدارة العليا من أهم الاعتبارات، لأن «إجراءات التعيين والتوظيف واستقلالية الموازنة من أكثر المجالات حساسية التي يتعرض من خلالها جهاز مكافحة الفساد للضغط السياسي»^{٢٤٣}. وكلما كانت إجراءات التعيين علنية ومنصفة وتجمع أكثر من مستوى من مستويات صناع القرار، كانت درجة استقلالية جهاز مكافحة الفساد أعلى. أما تولي أحد صناع القرار أو مجموعة صغيرة منهم لعملية التعيين فلا يعد ممارسة جيدة، بينما يضمن وجود لجان للتعين تضم المعارضة مشاركة واسعة في جهود مكافحة الفساد. علاوة على ذلك، يجب تحديد مدة ولاية المُعين في منصبه، ويمكن أن تكون ولاية واحدة دون إمكانية للتجديد، لأن الولاية الوحيدة تشجع المديرين على الاستقلال السياسي لأنهم غير مضطرين في هذه الحالة إلى مهادنة المسؤولين عن التعيين. على سبيل المثال: يعين مدير جهاز مكافحة الفساد في تايلند لولاية واحدة فقط^{٢٤٤}.

ويجب حماية قيادة موظفي مكافحة الفساد من الإقالة غير المبررة. وينص النظام التايلندي على أنه إذا قدم خمس عدد أعضاء مجلس الشيوخ أو النواب شكوى بحق موظف من موظفي مفوضية مكافحة الفساد لأسباب تتعلق بقيامه بفعل جائر أو بالإثراء غير المعتاد أو بارتكابه جريمة، فينبغي النظر في الشكوى قضائياً. وأثناء فترة النظر في الشكوى، يمنع المفوض من ممارسة مهامه، وإذا نقص عدد المفوضين أكثر من أربعة، يقوم عندها رئيس محكمة العدل العليا بتعيين مفوضين مؤقتين^{٢٤٥}. ويعد هذا الحل الدستوري أفضل من إخضاع المفوضية للإشراف البرلماني، لكن مساوئه تكمن في أن عدداً صغيراً من أعضاء البرلمان يمكن أن يوقف مفوضاً عن العمل لخلافات معه، ويمكن بالتواطؤ مع رئيس محكمة العدل العليا تعيين مفوضين متوافقين أكثر معهم. ويمكن إصلاح عيوب النظام التايلندي بزيادة عدد أعضاء البرلمان اللازمة لرفع شكوى ضد عضو في مفوضية مكافحة الفساد.

وثمة عنصر آخر في الاستقلالية لكنه حاسم، هو الحماية المادية لموظفي أجهزة مكافحة الفساد والمبلّغين من التخويف والعنف. فمن الشائع ممارسة ضغط قانوني وتخويف مفرط في البلدان ذات الحكم الاستبدادي أو البلدان ذات المستوى المرتفع من الفساد. وقد تشمل الحماية تغيير مكان الإقامة والتفاصيل الأمنية ورفع مستوى السرية وتدابير لتغيير الهوية^{٢٤٦}.

والاستقلالية ضرورية لأقسام ووحدات مكافحة الفساد الموجودة ضمن أجهزة أخرى، كوحدات الادعاء العام الخاصة الموجودة في إدارات قانونية أكبر، أو فرق مكافحة الفساد ضمن أجهزة الرقابة المالية، أو وحدة تحقيق ضمن جهاز الشرطة. وعندما تكون وحدات مكافحة الفساد ضمن أجهزة أكبر، فإن خطر تعرضها لنفوذ غير مشروع كبير جداً، لأنها قد تكون مضطرة إلى رفع تقاريرها إلى مديري أقسام لا يشاركونها الأهداف ذاتها. ولحماية وحدات مكافحة الفساد من النفوذ غير المشروع ثمة طرق عدة، من بينها إخضاع هذه الوحدات لهيكلية ترابية وقواعد مختلفة، وإحالة القضايا إلى المدعين العامين المختصين فقط. حتى أنه يفضل أن تكون وحدة مكافحة الفساد المتخصصة الموجودة ضمن جهاز أكبر مخولة بإجراء الملاحقات القضائية بنفسها وإجراء تحقيقاتها بنفسها.

٤-٣-٣ الموارد الكافية

إن إحداث جهاز لمكافحة الفساد أمر مكلف، لكنه كلفته أقل بكثير من السماح للفساد أن يستشري دون ضوابط. وتظهر معوقات الموارد عندما يحمل جهاز مكافحة الفساد صلاحيات واسعة لكن دون موارد كافية متناسبة معها. على سبيل المثال: وسع دستور أوغندا لعام ١٩٩٥ تفويض هيئة تفتيش الدولة ومنحها صلاحيات واسعة في التحقيق، والتوقيف والمقاضاة ومسؤولية تطبيق مدونة السلوك الأخلاقي (المواد ٢٢٣-٢٣٢)، لكن موازنة الهيئة ليست كبيرة بما يتوافق مع هذه المهام، الأمر الذي أدى إلى نقص في الموظفين وضعف في الأداء^{٢٤٧}. لذلك فالموارد الكافية ضرورية لجذب عدد كافٍ من الموظفين الأكفاء والاحتفاظ بهم، ولتغطية تكاليف التحقيقات المكثفة والملاحقات القضائية. علاوة

على ذلك، ينبغي أن تكون أتعاب المسؤولين مجزية بما يكفي لكي لا يخضعوا لإغراء الرشوة مقابل غرض الطرف عن الفساد (انظر الفقرة ٥-٣-٢ أدناه).

ولمواجهة النقص في التمويل والموارد، ينبغي أن يكون جهاز مكافحة الفساد قادرًا على اقتراح موازنته الخاصة، على أن تشرف السلطة التشريعية، وليس التنفيذية، على موازنته. كما ينبغي منح مدير الجهاز حرية التصرف في توظيف وإقالة الموظفين، بدلاً من فرضهم عليه. ويعكس دستور تايلند لعام ٢٠٠٧ الممارسات المثلث في هذا المجال، حيث ينص في المادة ٢٥١ على أن: «مكتب المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد يتمتع بالاستقلالية في إدارة موظفيه وموازنته وأنشطته الأخرى وفقاً للقانون».

٤-٣-٤ الصلاحيات الكافية والوظائف الواضحة

لتكون أجهزة مكافحة الفساد ناجحةً تحتاج إلى صلاحيات واسعة. لذلك ينبغي عمومًا منح الجهاز الصلاحيات المؤسسية أو الاختصاصات الضرورية لأداء وظائفه المسندة له في الدستور أو القانون (انظر الجزء ٤-٢ أعلاه). وعلى وجه التحديد، ينبغي أن يتمتع الجهاز بصلاحيات طلب المستندات، وإجراء التفتيش، واستدعاء الأشخاص واستجوابهم، والتقديم إلى المحاكمة أو طلب المثول أمام المحكمة. ولما كان الفساد يتضمن نقل الأموال بطريقة غير شرعية وسرية، ينبغي أن يتمتع الجهاز بصلاحيات متابعة الأموال عبر النفاذ إلى حسابات البنوك الخاصة وجمع المعلومات عن الأشخاص، بما في ذلك كبار الموظفين الحكوميين، دون معرفتهم. وإذا كان الجهاز سيحدث من جديد، في مرحلة التأسيس الدستوري، فينبغي منح هذه الصلاحيات في الدستور، بغية الحيلولة دون تجريده من اختصاصه بسهولة.

٤-٣-٥ الشفافية والمساءلة

ينبغي أن يكون جهاز مكافحة الفساد خاضعًا للرقابة بما أنه يجب منحه صلاحيات واسعة. وهناك عنصران أساسيان في الرقابة: الأول هو الإدارة الشفافة للجهاز ذاته، والثاني هو مساءلته أمام فروع الحكم الأخرى^{٢٤٨}. ويقع على عاتق أجهزة مكافحة الفساد تعزيز الحكم المسؤول عبر تشجيع الممارسات الشفافة، على أن تتبّع هي نفسها الممارسات الشفافة، وتحترم كلاً من سيادة القانون ومعايير حقوق الإنسان ذات الصلة، كالإجراءات القضائية العادلة. كما ينبغي أن يتمكن الناس عمومًا من الوصول إلى أعمالها بسهولة، فتنشر تقاريرها عبر وسائل يسهل الوصول إليها، كالانترنت، بصورة منتظمة - سنويًا على الأقل. ويجب أن تتبّع قواعد أخلاقية داخلية وتضع إجراءات تأديبية تحكم عمليات التحقيق والمقاضاة.

وبالإضافة إلى الممارسات الشفافة، يجب أن تخضع أجهزة مكافحة الفساد لنظام الضوابط والتوازنات من قبل فروع الحكم الأخرى، بيد أنه من الصعب تدبير ذلك دون خضوع هذه الأجهزة لنفوذ سياسي غير مشروع. ومن الخيارات المتاحة لتلافي هذه المشكلة إخضاع الجهاز لمراجعة لجنة خارجية مكونة من ممثلين عن مختلف مؤسسات الدولة، كالبرلمان والقضاء وحتى القطاع الخاص. ويتخذ دستور

تايلند لعام ٢٠٠٧ مقارنة مختلفة، حيث يسند الرقابة على المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد إلى السلطة التشريعية. فإذا رفع خمس أعضاء البرلمان شكوى ضد عضو في المفوضية، ينظر في الشكوى^{٢٤٩}. وإذا كان مركز الفساد تاريخياً يكمن في السلطة التنفيذية، فقد يكون من الحكمة إسناد الرقابة على جهاز مكافحة الفساد إلى السلطة التشريعية. أما في الأنظمة البرلمانية، فيستحسن كذلك أن يكون الجهاز مسؤولاً أمام لجنة برلمانية مكونة من أعضاء من الأغلبية والمعارضة معاً.

٤-٣-٦ التعاون بين الأجهزة والتعاون الدولي

لا يمكن إنجاز مكافحة الفساد بعمل مؤسسة واحدة بمفردها، فغالباً ما ترتكب جرائم الفساد على هامش أنشطة مالية وجرمية أخرى قد تخضع لاختصاص دوائر ومؤسسات حكومية أخرى كالأجهزة العليا للرقابة وغيرها من أجهزة الرقابة المالية، أو القضاء وأجهزة الشرطة. كما أن إدارات متعددة تتقاسم الاختصاصات وغالباً ما تصل إلى معلومات متباينة. لذا تعد علاقة العمل الطيبة بين الإدارات الحكومية ضرورية لمكافحة الفساد بفعالية، بينما يحد عدم التعاون من هذه الفعالية^{٢٥٠}. واستجابة لذلك، قد يرغب البلد بتنفيذ مهمات تنسيق خاصة متعددة الاختصاصات ينص عليها بقوانين خاصة بشأن التعاون وتبادل المعلومات، أو تحكمها اتفاقيات خاصة أو مذكرات تفاهم.

وتعلق على التعاون الدولي أهمية متنامية أيضاً، نظراً لوجود تحويلات نقدية غير مشروعة تحدث في الخارج وعابرة لسلطة الأجهزة الوطنية. ولا يزال التعاون الدولي في مكافحة الفساد حديث العهد، لكن ثمة شبكة قوية نوعاً ما من المنظمات الإقليمية والدولية موجودة الآن وتعمل على رعاية التعاون، ومن الأمثلة: مجموعة العمل بشأن الرشاوى التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية واللقاءات التي تعقدها لمسؤولي تطبيق القانون، و«مجموعة دول ضد الفساد» لمجلس أوروبا، ولجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، وآلية الأمم المتحدة لمراجعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وعلى المستوى الإقليمي، ثمة جهود يمكن ذكرها مثل مبادرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/بنك التنمية الآسيوي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادي، والمبادرة الإقليمية لمكافحة الفساد المنعقدة بموجب ميثاق الاستقرار لدول جنوب شرق أوروبا.

وفي المنطقة العربية، تهدف مبادرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشأن «الحكم الرشيد والاستثمار في خدمة التنمية»، المدعومة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى تعزيز الإصلاحات العامة من أجل «تحسين بيئة الاستثمار، وتحديث هياكل الحكم وعملياته، وتعزيز الشراكات الإقليمية والدولية، ودعم النمو الاقتصادي المستدام في المنطقة العربية»^{٢٥١}. وتعمل في المنطقة العربية أيضاً الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد التي تأسست في شهر يوليو ٢٠٠٨. وتضم الشبكة ٤٤ وزارة ووكالة حكومية من ١٧ دولة عربية، إضافة إلى جهات غير حكومية. ويقع مكتب وحدة الدعم الإقليمي للشبكة في مكاتب مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإقليمي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في البلدان العربية. وتعمل الشبكة بدعم

من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وجامعة الدول العربية. وقد حددت الشبكة هدفها العام في وثيقتها التأسيسية كما يلي:

تأمين ملتقى إقليمي دائم للجهات الرسمية العربية المعنية، يتيح تبادل المعرفة والخبرات والتجارب فيما بينها، ويؤمن إطاراً استراتيجياً لدعم الجهود الوطنية الهادفة إلى تطبيق المواثيق والاتفاقيات العربية والدولية ذات الصلة، ولاسيما «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد»^{٢٥٢}.

٤-٤ أنماط أجهزة مكافحة الفساد

هناك ثلاث أنماط عامة لأجهزة مكافحة الفساد: النمط متعدد الأغراض، ونمط تطبيق القانون، والنمط الوقائي. ويركز هذا التقرير على النمطين الأول والثاني.

٤-٤-١ النمط متعدد الأغراض

وهو النمط الأبرز، لأنه يجمع بين الوظائف الثلاثة المذكورة أعلاه: التحقيق والوقاية والتثقيف العام. ومن الأمثلة البارزة عن هذا النمط لجنة مكافحة الفساد المستقلة في هونغ كونغ، واللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في نيو ساوث ويلز في استراليا، ومديرية مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية في بوتسوانا. وثمة أمثلة أخرى على هذا النمط مثل: جهاز التحقيق الخاص في ليتوانيا ومؤسسات أخرى في لاتفيا وبولونيا وأوغندا وكوريا وتايلند والأرجنتين والإكوادور^{٢٥٣}.

وتستلهم معظم الأجهزة متعددة الأغراض تجربة هونغ كونغ. إذ أن تفويض لجنة هونغ كونغ بسيط جداً: كافة «مزاعم الرشوة تخضع للتحقيق من أجل المقاضاة، وتفحص الأنظمة والإجراءات لتخليصها من أي فرصة للفساد، والتوجه إلى الناس وتثقيفهم بشروط الفساد وإقناعهم بدعم محاربتهم»^{٢٥٤}. وتؤدي وظائف مكافحة الفساد الثلاث في آن معاً، كجزء من استراتيجية شاملة. ويعد مكتب التحقيق في ممارسات الفساد في سنغافورة جهازاً متعدد الأغراض، لكنه أصغر من نظيره في هونغ كونغ ولا ينخرط كثيراً في الوصول إلى الناس، ولهذا السبب موازنته أصغر (تنفق لجنة مكافحة الفساد المستقلة في هونغ كونغ ١٦ مليون دولار على التثقيف والوصول)، لكنه يخاطر بدرجة أقل من الوضوح ودعم أقل من الناس على عمله^{٢٥٥}.

٤-٤-٢ نمط تطبيق القانون

يتولى نمط تطبيق القانون، أو نمط التحقيق، إجراء التحقيقات في أنشطة الفساد ومرتكبيه، وهو مقاربة تبنيتها على نطاق واسع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي تتمتع بتقليد عريق من الحكم متعدد الأحزاب والفصل بين السلطات ما أدى بها إلى فصل وظائف مكافحة الفساد الثلاث وتوزيعها على أجهزة مختلفة. وقد تبنت هذا النمط دول مثل: النرويج وأسبانيا وكرواتيا ورومانيا وهنغاريا ومالطا^{٢٥٦}.

ولهذا النمط عدد من الأشكال. فقد يتضمن أجهزة التحري والكشف والتحقيق والملاحقة القضائية، أو فقط التحقيق والملاحقة القضائية. وتمنح هذه الأجهزة غالبًا من أجل تنفيذ مهامها صلاحية إجراء المراقبة واعتراض الاتصالات وإجراء التحقيقات السرية والوصول إلى البيانات المالية الشخصية ومراقبة الصفقات المالية^{٢٥٧}. وهي تحتاج للشروع في هذه الأنشطة إلى مجموعة من الخبرات غير الموجودة جميعها بشكل مباشر لدى أجهزة مكافحة الفساد. لكن يمكن للجهاز أن يختار ضم عدد من الخبراء المتخصصين في تلك المجالات. ففي رومانيا، تضم مديرية مكافحة الفساد الوطنية، الموجودة في مكتب النائب العام الروماني، عددًا من ضباط الشرطة العدلية أو المحققين المتخصصين في مجالات مختلفة. ويجري من حيث الأساس انتداب هؤلاء العناصر إلى المديرية لفترة ست سنوات من مكاتب أخرى في وزارة المالية، وجهاز الشرطة والجمارك، وجهات أخرى^{٢٥٨}، ويرافقهم خبراء من المديرية مختصين في الاقتصاد والمصارف والمحاسبة والمعلوماتية واختصاصات أخرى.

ويتضمن نمط تطبيق القانون غالبًا عناصر الوقاية. وكما هو الحال في الأجهزة متعددة الأغراض، هنالك تباينات في التفويض ونطاق السلطة أو الاختصاص. فبعض الأجهزة يحقق في الجريمة المنظمة والاتجار بالبشر إضافة إلى الفساد السياسي، كمديرية العمليات الخاصة المنحلة في جنوب أفريقيا. بينما تكون أجهزة أخرى، كالمكتب الخاص للنائب العام المعني بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة في إسبانيا، عبارة عن وحدة صغيرة من ٣٠ موظفًا تعمل في مكتب النائب العام للدولة، وتتعامل بصورة أساسية مع الجرائم الاقتصادية وغيرها التي يرتكبها مسؤولون حكوميون أثناء ممارستهم لواجباتهم الرسمية^{٢٥٩}. وعندما تعمل وحدة التحقيق لمكافحة الفساد من داخل جهاز قضائي أكبر، تثار بعض الشكوك بشأن تراتبية المسؤولية والتصريح بإجراء التحقيقات والمقاضاة.

٤-٥ الخيارات الممكنة للمنطقة العربية

بُذلت قبل الربيع العربي محاولات بسيطة وغالبًا شكلية لمكافحة الفساد في المنطقة، وغالبًا من خلال تشريعات غير نافذة وبواسطة لجان أو مفوضيات صغيرة غير فعالة. أما الآن، فثمة اعتراف أكبر في المنطقة بأن مكافحة الفساد ينبغي أن تكون أكثر جدية واستدامة. لكن وبسبب غياب المتطلبات الأساسية في المنطقة لوجود جهاز ناجح متعدد الأغراض لمكافحة الفساد - بما في ذلك استقرار الأنظمة والإرادة السياسية لإنشاء وتمويل جهاز بصلاحيات واسعة في تطبيق القانون - فإن إنشاء جهاز قوي بهذا الشكل قد يفشل في تحقيق التطلعات في لجم الفساد بشكل صارم. ولعل الخيار الأنسب هو إنشاء جهاز لمكافحة الفساد بتفويض أكثر ضيقًا وخصوصية، كوضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، أو تشكيل وحدة لمكافحة الفساد ضمن جهاز الشرطة مدعومة بمدع عام ومحاكم متخصصة (انظر الفصل الخامس أدناه).

وفيما يلي قائمة ببعض الخيارات الممكنة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على أن ينظر إليها في ضوء تلك الملاحظات التمهيدية.

إنشاء جهاز لمكافحة الفساد كجزء من استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد:

- إنشاء جهاز لمكافحة الفساد كجزء من استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد بدلاً من كونه رد فعل منعكس على استشراف مفاجئ للفساد أو فضيحة فساد خاصة.
- إسناد وظائف التحقيق والمقاضاة والتثقيف، أو توليفة معينة منها، للجهاز المذكور. ويعتمد التفويض الدقيق للجهاز على عدد من المتغيرات، كحجم ونطاق الفساد، والعمل المنجز من قبل أجهزة أخرى لمكافحة الفساد (إن وجدت)، والموارد والخبرات المتوفرة.
- حماية الاستقلال المالي والتشغيلي لجهاز مكافحة الفساد:
- النظر في ضمان وجود الجهاز واستمرار تمويله في الدستور نفسه.
- وضع إجراءات واضحة لتعيين وإقالة أعضاء الجهاز، والنص بصورة صريحة على مشاركة المعارضة السياسية في تلك الإجراءات بنوعها.
- النظر في السماح للجهاز بصياغة مشروع موازنته الخاصة، بدلاً من اقتطاعها من مخصصات أجهزة أخرى أكبر لتطبيق القانون. وينبغي منح السلطة التشريعية، وليس التنفيذية، صلاحية إقرار موازنة الجهاز المقترحة، ويتم ذلك من عبر لجنة برلمانية متعددة الأحزاب عادة.

٤-٦ تحليل الأطر القائمة والمقترحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

٤-٦-١ مصر

كانت مصر قد أنشأت قبل انتفاضة الربيع العربي هيئة الرقابة الإدارية وجهاز الكسب غير المشروع ونيابة الأموال العامة ولجنة الشفافية والنزاهة والجهاز المركزي للمحاسبات، لكن هذه الأجهزة جميعها كانت تفتقر إلى الاستقلال الكافي عن الحكومة. فالجهاز المركزي للمحاسبات على سبيل المثال كثيراً ما لفت انتباه مبارك إلى عدد من قضايا الفساد البارزة، لكن وبما أن القرار باتخاذ أي إجراء بحق مسؤولين كبار كان بيد الرئيس نفسه، لم تجر على الإطلاق محاسبة سوى فاسدين من المستويات الدنيا أو المتوسطة في الحكومة^{٣٦٠}. وفي الوقت عينه، طوت الحكومة تقارير من هيئة الكسب غير المشروع ونيابة الأموال العامة وصفت كلها بأنها مخالفات جسيمة في المشتريات وتبديد للمال العام. حتى أن محققاً من وزارة الداخلية طلب اللجوء في زيورخ عام ٢٠٠٥ بعد أن خاب أملة من موقف الحكومة المتساهل تجاه الفساد^{٣٦١}. وفي الأشهر التي سبقت الثورة، أحدث رئيس الوزراء لجنة التنسيق الوطنية لمكافحة الفساد، لكن اللجنة لم تجتمع حتى شهر مايو ٢٠١٣^{٣٦٢}. ولا

يزال المصريون ينظرون إلى الحكومة المصرية على أنها فاسدة حتى بعد سقوط نظام مبارك. ففي آخر مسح أجرته منظمة الشفافية الدولية، حدد من شملهم الاستطلاع الشرطة والإعلام الرسمي باعتبارهما أكثر المؤسسات فسادًا، يليهما مباشرة الأحزاب السياسية والخدمة المدنية والخدمات الطبية والصحية، ثم البرلمان والنظام التعليمي.^{٢٦٣}

وسار الدستور المصري لعام ٢٠١٤ بضع خطوات ملموسة باتجاه تحسين الوضع. فقد أقرت الدياجة بأن الدستور يحاول إغلاق «الباب أمام أي فساد أو أي استبداد»^{٢٦٤}. وتطالب المادة ٢١٨ من الهيئات والأجهزة الرقابية التعاون فيما بينها لمكافحة الفساد ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. ويدعم جهود مكافحة الفساد الجهاز المركزي للمحاسبات (المادة ٢١٩) والهيئة العامة للرقابة المالية (المادة ٢٢١). وعلى الرغم من ترحيبها بهذه الخطوات، إلا أن هذه الهيئات تفتقر إلى أي صلاحيات حقيقية في الملاحقة القضائية ما من شأنه تقويض أهداف مكافحة الفساد المحددة في الدستور، لكن هيئة الرقابة الإدارية على ما يبدو تعمل بفعالية إلى حد ما على الأقل. وفي فبراير ٢٠١٤، تم توقيف كبير محاسبي بنك التنمية والائتمان الزراعي بتهمة الفساد.^{٢٦٥}

٤-٦-٢ تونس

أنشأت تونس هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بعد سقوط نظام بن علي. وقد كشفت هذه الهيئة عددًا من ممارسات الفساد كمنح امتيازات وتراخيص وعقود عامة لأحزاب موالية، وخصخصة شركات حكومية بموجب عروض غير تنافسية، وإساءة تصنيف الممتلكات العامة^{٢٦٦}. ومنذ ذلك الحين جرى تأصيل الهيئة في الدستور التونسي. لكن على الرغم من أنها لا تزال في بداية عهدها، ثمة مسألة تثير القلق بشأن مداها بعدد كافٍ من الموظفين وتمويلها في المستقبل. وتتولى الهيئة عددًا من المسؤوليات من بينها: «رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص، والتقصي فيها، والتحقق منها، وإحالتها إلى الجهات المعنية» (المادة ١٣٠). لكن إحالة التحقيقات إلى جهات أخرى لن يكون فاعلاً إلا إذا التزمت هذه الجهات بجهود مكافحة الفساد. وقد شهدت تونس إحالة المئات من القضايا إلى النائب العام، لكن لم يصل إلى المحاكمة إلا عدد ضئيل منها، وحتى تلك التي وصلت إلى المحكمة، رفض القضاء الكثير منها. وفي خطوة إيجابية، تقرر مؤخرًا إحالة القضايا إلى فريق من القضاة المدربين في التحقيقات المالية، ويعملون عن كثب مع محققين غسيل الأموال التابعين للمصرف المركزي. وينص الدستور أيضًا على أن أعضاء الهيئة يعينون لفترة وحيدة مدتها ست سنوات، لكنه لا يحدد إجراءات تعيينهم وإقالتهم.

٤-٦-٣ دول أخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ثمة دول أخرى في منطق الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحظى بفرصة لمضاعفة جهودها في مكافحة الفساد. فقد صنفت منظمة الشفافية الدولية ليبيا في المرتبة ١٧٢ من أصل ١٧٨ دولة على مؤشر مدركات الفساد، ولا يأتي بعدها سوى كوريا الشمالية وأفغانستان والصومال والسودان^{٢٦٧}. ومن

المستبعد أن تتمكن ليبيا من إنشاء جهاز متعدد الأغراض ذي خبرة واسعة لمكافحة الفساد نظرًا لرسوخ الفساد في المجتمع الليبي، ومعدل البطالة الكبير والفقر واسع الانتشار. وفي مطلع عام ٢٠١٣، أعلن رئيس الوزراء علي زيدان عن تدابير جديدة لمكافحة الفساد من بينها التعاون الوثيق مع مكتب الرقابة، وإنشاء لجنة المناقصات المركزية لضمان الشفافية في إرساء العقود، وطلب مساعدة الشرطة السرية في التحقيقات، وتدابير جديدة لمنع التوظيف غير النظامي في الحكومة^{٢٦٨}. ويواجه المفتشون الليبيون مهمة استرداد مليارات الدولارات التي سُرقت من ليبيا في عهد نظام القذافي^{٢٦٩}.

قطعت المغرب والأردن خطوات واسعة في حربهما على الإرهاب. فقد أنشئ في المغرب جهاز ضعيف نسبيًا لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٨ في مسعى منه للوفاء بالتزامات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لكن الجهاز افتقر إلى الصلاحيات الاستقصائية والتأديبية. كما أطلق المغرب خطة لمكافحة الفساد مدتها سنتان في عام ٢٠١٠، في محاولة لتحديد ميادين الضعف، ومن ضمنها حماية المبلغين والتصريح عن الممتلكات. وأنشأ المغرب لجنة وزارية للإشراف على الجهود الحكومية لمكافحة الفساد. بيد أنه لم يتمخض عن هذه الجهود سوى نتائج هزيلة، بسبب عدم التنفيذ. وفي استعراضها لجهود مكافحة الفساد في المغرب، أشارت مراجعة المجتمع المدني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى أن الأداء الضعيف فيه يعزى إلى التراخي في تطبيق القانون. ووفقًا للمراجعة: «تخضع قرارات المحاكمة للسلطة التنفيذية واستقلالية القضاة غير مكفولة»^{٢٧٠}. وتشمل الأولويات المقترحة بالنسبة للمغرب وجود آليات أقوى لتطبيق القانون، ومنح الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة مزيدًا من الموارد والصلاحيات، وسن وتنفيذ قانون خاص لحماية المبلغين، وضمان إسناد النتائج السلبية للمجلس الأعلى للحسابات بعمل النيابة العامة.

شهد الأردن في السنوات الأخيرة حالات فساد بارزة، حكم فيها وزير المالية السابق عادل القضاة، وهو رجل أعمال غني والمستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء، بالسجن لمدة ٣ سنوات على مزاعم بأنه استثمر بشكل غير قانوني في توسيع أكبر مصفاة نفط في الأردن^{٢٧١}. ولم يكن لأحد أن يتصور قبل فترة قصيرة أن يتم التحقيق مع موظفين على هذه الدرجة الرفيعة، وهو أمر يعتبر دلالة إيجابية على ما يحصل من تقدم. بيد أن الإشارات البرلمانية الرمزية واللجان الوزارية التي تفتقر إلى الكادر البشري لصياغة خطط العمل لن يكون لها أثر كبير في لجم الفساد. ولا يزال الأردن يعاني من مشكلات الرشوة ومحاباة الأقارب والمعارف. وفي عام ٢٠١٣، أطلقت استراتيجية وطنية جديدة لمكافحة الفساد، تتميز بتركيز شديد على النهوض بنزاهة القضاء^{٢٧٢}. كما تتسم هذه الاستراتيجية الجديدة بحسن التخطيط، لكن تبقى الأهمية القصوى دومًا للتنفيذ.

٥- المحاكم وأجهزة النيابة المختصة بمكافحة الفساد

إن القضاء الفعال هو جزء أساس من أي برنامج شامل لمكافحة الفساد^{٣٧٣}. فمحاكمة المسؤولين محاكمة ناجحة تتطلب في الحقيقة نظامًا قضائيًا فعالًا وجهاز نيابة عامة يتمتع بالقدرة والمهارات والنزاهة اللازمة لمتابعة التهمة ضد أشخاص في مواقع السلطة. وينظر هذا الفصل في المحاكم وأجهزة النيابة المختصة بالفساد وهل تقدم أي مزايا تميزها عن العمليات القضائية الجنائية العادية وإلى أي درجة.

١-٥ الأنماط

تلجأ الدول إلى المحاكم والنيابة لمحاربة الفساد بطرق تختلف بين بلد وآخر، لكن ثمة ثلاثة أنماط رئيسية: النمط الأول هو نمط النيابة متعددة الأغراض، وهو الأكثر شيوعًا، ويحاكم فيه البلد المعني حالات الفساد في النظام القضائي العادي ولا يضع أي ترتيبات مؤسسية أو إجرائية خاصة للقضايا المتعلقة بالفساد. ولما كان هذا النمط لا يقدم أي ميزات خاصة عن النظام القضائي الجنائي العام في معظم البلدان، فلن يتطرق إليه هذا التقرير بمزيد من التفصيل.

النمط الثاني من الترتيبات المؤسسية هو نمط المحاكم المختصة، وفيه يعين البلد محاكم خاصة أو فرعًا خاصًا في نظامه القضائي للتعامل حصريًا مع قضايا الفساد التي ترفعها إما النيابة متعددة الأغراض أو نيابة عامة مختصة. ويشار إلى تلك المحاكم هنا باسم محاكم مكافحة الفساد.

والنمط الأخير هو نمط النيابة العامة المختصة التي جمعها مع المحاكم المختصة، وفيه يتم تخصيص نيابة مستقلة أو وحدة مستقلة ضمن المكتب النائب العام تتولى حصريًا مسؤولية الادعاء في الجرائم المتعلقة بالفساد. ويمكن اعتبار النيابة المختصة بمكافحة الفساد بمثابة نوع من أجهزة مكافحة الفساد المختصة بتطبيق القانون، وهي غالبًا كذلك. والفرق الرئيسي بين النيابة المختصة وأجهزة مكافحة الفساد عمومًا هو أن الأولى تمارس بالضرورة صلاحيات التحقيق والملاحقة القضائية، بينما تفتقر أجهزة مكافحة الفساد غالبًا إلى هذه الوظائف ويقتصر دورها على التحقيق والتحقيق. لذا فإن مناقشة أجهزة مكافحة الفساد في الفصل السابق تنطبق تمامًا على النيابة المختصة بمكافحة الفساد، لكنها بحاجة أيضًا إلى معالجة خاصة في هذا الفصل.

٢-٥ التشكيل والوظيفة

١-٢-٥ المحاكم المختصة بمكافحة الفساد

إن محاكم مكافحة الفساد كما ذكر آنفًا ليست محاكم ذات اختصاص عام، بل تقتصر على البت في قضايا ضد موظفين عموميين فاسدين، أو جرائم تنشأ بموجب تشريعات مكافحة الفساد. وهناك سببان يقفان وراء إنشاء محاكم كهذه: الأول هو أن نظام المحاكم المختصة يضمن ألا تنزوي قضايا

الفساد في أروقة النظام القضائي العام المزدحمة، والسبب الثاني والأهم هو أن تلك المحاكم تثبت فائدتها عندما يستشري الفساد في مفاصل القضاء عامةً، وهو غالبًا حال الدول التي تمر بمراحل انتقالية حيث يشغل المفاصل القضائية أتباع النظام البائد. وعندما يتغلغل الفساد في ثنايا النظام القضائي، يمكن سحب قضايا الفساد بقانون -أو بموجب الدستور نفسه- من يد قضاة غير موثوقين وتسليمها لمحاكم مكافحة الفساد المختصة، والتي جرى اختبار أعضائها لجهة الأمانة والالتزام بمحاربة الفساد. على سبيل المثال: كان انتشار الفساد في القضاء عمومًا في كينيا أحد الأسباب التي دعت إلى تشكيل جهاز قضائي مختص^{٣٧٤}.

يتم إحداث محاكم مكافحة الفساد دومًا تقريبًا بقانون. لكن النموذج الفلبيني يعتبر استثناءً، حيث ينص دستور الفلبين لعام ١٩٨٧ بالتحديد على وجود دائم «لمحكمة مكافحة الفساد» التي يعود إنشاؤها إلى ما قبل وضع الدستور (المادة ١١-٤). لكن حتى في هذه الحالة، يترك الدستور تفاصيل عمل المحكمة للقانون. وتعد محكمة مكافحة الفساد الكينية مثالاً نموذجيًا على نمط المحاكم المختصة، حيث ينص قانون مكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية رقم ٣ لعام ٢٠٠٣، الذي أنشئت بموجبه مفوضية مكافحة الفساد الكينية، على تعيين «قضاة خاصين» للنظر في الجرائم المتعلقة بالفساد في القانون (الفصل ٣-١). ويتم تعيين هؤلاء القضاة من قبل لجنة السلك القضائي الكينية المكونة من ١١ عضوًا والتي تضم بين أعضائها رئيس المحكمة العليا والنائب العام (دستور كينيا لعام ٢٠١٠، المواد ١٧١-٢، ١٧٢-١ ج). وبموجب القانون المذكور، الأشخاص الوحيدون المؤهلون للتعيين كقضاة خاصين هم رؤساء القضاة ورؤساء المحاكم والمحامين ممن مارسوا المهنة لعشر سنوات على الأقل (الفصل ٣-٢). ثم جاء القانون رقم ٢٢ لعام ٢٠١١ الخاص بالأخلاقيات ومكافحة الفساد ليحل لجنة مكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية ويحدث بدلاً عنها لجنة الأخلاقيات ومكافحة الفساد، وهي التي نص عليها دستور عام ٢٠١٠ في المادة ٧٩، واحتفظ القانون الجديد بنظام القضاة الخاصين.

إن فكرة عزل المحاكم الخاصة بمكافحة الفساد عن نظام قضائي مخترق بالفساد هي فكرة سليمة، لكن ينبغي على الدول التي تفكر بإنشاء محاكم كهذه أن تضمن ألا تؤدي عملية التعيين إلى خلق الفساد ضمن هذه المحاكم ذاتها، فذلك يقوض الغرض من فصلها عن القضاء العام. وتؤكد التجربة الكينية على أهمية وضع إجراءات تعيين محصنة من تلاعب الحزب الحاكم بها. فقد نص دستور كينيا على مشاركة النائب العام، وهو منصب تعيينه سياسي، في إجراءات تعيين القضاة في محكمة مكافحة الفساد في البلاد. فإذا أرادت الحكومة حماية نفسها من تحقيقات كشف الفساد، فيمكن عندها للنائب العام أن يستخدم صوته في لجنة السلك القضائي لتعيين قضاة تعرف الحكومة أو تشك في أنهم سيحكمون لصالح الحكومة. ومن جهة أخرى، فإن قدرة النائب العام على التأثير في تعيينات هيئة القضاة الخاصة محدودة لأن لجنة السلك القضائي تضم في عضويتها قضاة من مختلف مستويات القضاء، ومحامين عملوا في المهنة ١٥ عامًا على الأقل، ومرشح لجنة الخدمة العامة، وعضوين ممثلين عن الشعب. إضافة إلى ذلك، تتسم عملية تعيين القضاة بالشفافية والاستقلالية^{٣٧٥}، فخطر التعيين المسيس ضعيف لأن رئيس القضاة في كينيا لديه النفوذ الأكبر على عملية تعيين القضاة الخاصين^{٣٧٦}.

٢-٢-٥ النيابة المختصة بمكافحة الفساد

تُشكل النيابة المختصة، على غرار محاكم مكافحة الفساد، بموجب قانون عادة. وقد تبنت دول أوروبية عدة نمط النيابة المختصة. وأحد أشهر هذه الأجهزة هو مكتب النائب العام الإسباني المختص بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة الذي جاء إحداثه إثر عدة فضائح فساد في مطلع تسعينيات القرن الماضي واندراج هذه المسألة في صلب الجدل السياسي السائد. وأنشئ هذا المكتب الخاص بموجب قانون أساسي في عام ١٩٩٥، وأدرج ضمن جهاز النائب العام للدولة الذي تنص عليه المادة ١٢٤ من دستور أسبانيا لعام ١٩٧٨^{٣٧٧}. ومنح هذا المكتب تفويضاً قانونياً بالتحقيق في جرائم الفساد ذات «الأهمية الخاصة» ومقاضاتها. وعُرفت هذه «الجرائم الخاصة» بأنها الجرائم الاقتصادية والجرائم التي يرتكبها موظفون عامون أثناء أداء مهامهم الرسمية^{٣٧٨}. وشملت الجرائم التي أولاها المكتب الخاص أكبر اهتمام الاختلاس والاحتيال والابتزاز والمتاجرة بالنفوذ والرشوة والتفاوض المحظور على المسؤول العام والإفلاس الذي ينطوي على إهمال أو خطأ مقصود ذي طبيعة جرمية وتغيير الأسعار في المناقصات العامة وغسيل الأموال وغيرها. ويعمل مكتب النيابة المختص بمكافحة الفساد والجريمة باعتباره الملجأ الأخير، بمعنى أنه يتولى القضايا المتعلقة بالفساد فقط عندما يرى النائب العام للدولة أن الجريمة ذات «أهمية خاصة». وحتى في هذه الحالة يجب أن تكون الجريمة على درجة من التعقيد والضخامة بحيث تستدعي تدخل مكتب النيابة المختص. ويأشر المكتب التحقيقات بطلب خاص منه أو بعد تلقيه شكوى خاصة، لكن القرار بمباشرة في قضية معينة أو التدخل فيها يبقى بيد النائب العام للدولة، وهو المسؤول دستورياً عن إعطاء الموافقة للنائب المختص بمكافحة الفساد. ويعين الملك النائب العام للدولة بناء على توصية من الحكومة (دستور أسبانيا لعام ١٩٧٨، المادة ١٢٤)^{٣٧٩}. وسنناقش فعالية مكتب النائب العام الإسباني المختص بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة وبنيتها المؤسسية في الفقرة ٢-٣-٥ أدناه.

أنشأت رومانيا النيابة المختصة بمكافحة الفساد ردّاً على النجاح المحدود الذي حققه خليط الأجهزة الوطنية المختلفة في لجم الفساد، الذي ظل مشكلةً كبرى تواجه البلاد. فتم إحداث المديرية الوطنية لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٠ لتشكّل جزءاً من مكتب النائب العام وملحقة بمحكمة النقض والعدل العليا. ويشرف المدّعون العامون في المديرية على التحقيقات قبل المحاكمة التي تجريها الشرطة العدلية المنتدبة للمديرية، ويحيلون جرائم الفساد إلى المحكمة. وعلى غرار مكتب النائب العام المختص بمكافحة الفساد في إسبانيا، تتولى المديرية تحديداً ملاحقة الفساد الكبير قضائياً. وقد عمل واضعو مخطط المديرية على «حصر نشاطها ليقترصر على قضايا الفساد الأكثر أهمية وتعقيداً، بدلاً من المخاطرة بتحميل المدّعين العامين أعباء الكثير من القضايا الصغيرة غير المؤثرة على المجتمع»^{٣٨٠}. ولهذا السبب، تتولى المديرية فقط «قضايا الفساد في المستويين المتوسط والكبير»^{٣٨١}. وتشمل المعايير المحددة للجرائم الواقعة ضمن اختصاص المديرية مقدار الضرر الذي تحدثه الجريمة وقيمة الرشوة فيها، وإن كانت الجريمة جزءاً من مشروع تجاري للدولة حصة فيه، والجرائم التي يرتكبها أعضاء البرلمان والحكومة وكبار موظفي الإدارة المركزية والمحلية، والعُمد والشرطة والجمارك والقضاة والمدّعون العامون^{٣٨٢}.

٣-٥ كيف تكون المحاكم والنيابات العامة فعالة؟

١-٣-٥ المحاكم المختصة بمكافحة الفساد

إن المحكمة المختصة بمكافحة الفساد، مثلها مثل أي محكمة أخرى، لن تصيب خطأً من النجاح ما لم تكن بمأمن التدخل الحكومي، وما لم تتمكن إجرائاتها وسلطاتها من معالجة الفساد بفعالية. فعندما يكون بمقدور الحكومة ممارسة نفوذها على ذراعها النيابي العام وعملية التحقيق، ستكون أقل نجاحًا.

وتعطينا تجربة المحكمة الأوغندية المختصة بمكافحة الفساد دروسًا قيمة في هذا المجال. فقد أحدثت أوغندا شعبة مكافحة الفساد في المحكمة العليا بقانون في عام ٢٠٠٨، بعد «مطالبات عامة بمحكمة مختصة لمحاكمة قضايا الفساد الكبيرة والجرائم المرتبطة به»^{٢٨٣}. وكان قد ثبت أنه من الصعب إدانة موظفين كبار بسبب قلة الموارد والرشوة والتهديد. ولما لم يكن هنالك أي نص دستوري أو قانوني يلزم الوزراء بالتنحي خلال فترة التحقيق في سلوكياتهم، كان بمقدور السياسيين وكبار المسؤولين الإداريين استخدام سلطاتهم لعزل أنفسهم عن أي مساءلة^{٢٨٤}. وفي عام ٢٠١٣، أفادت منظمة هيومن رايتس ووتش أن مسؤولين كبار طلبوا من المدعين العامين في محاكمات «أشخاص واسعي الصلات» أمام المحكمة المختصة بمكافحة الفساد تأجيل المحاكمة من أجل كسب مزيد من الوقت لرشوة الشهود، أو للنظر في القضية دون أدلة كافية، بحيث يضمن المدعى عليهم الحصول عمليًا على البراءة. وما جعل المشكلة تتفاقم افتقار المحكمة المذكورة للحمايات المؤسسية التي تمكنها من مقاومة التعدي على استقلاليتها. فالمدعون العامون لا يتمتعون بالأمان الوظيفي ورواتبهم المتدنية، التي تدفع متأخرة غالبًا، تغريهم لقبول الرشاوى^{٢٨٥}. كما يتعرض القضاة والمحققون والشهود بصورة روتينية للتهديد والتخويف والاستهداف لتقاضي الرشوة^{٢٨٦}.

ووفقًا لهيومن رايتس ووتش، من أصل ٨٨ حكمًا ابتدائيًا أصدرته محكمة مكافحة الفساد منذ إنشائها، حصل ٦٨ بالمتة منها على الإدانة. لكن هذه الأرقام لا تعكس الحقيقة كاملة، فقد أفادت المنظمة الحقوقية المذكورة أن «هذه الإدانات تركزت بين موظفي المستوى الأدنى في الحكومات المحلية»، وأن متوسط المبالغ المالية المشمولة بالمحاكمات كان ١٣٠٠ دولار فقط^{٢٨٧}. وتشير هذه المبالغ الهزيلة بقوة إلى أن المحكمة المذكورة في الوقت الذي حققت فيه نجاحًا متواضعًا في محاربة الفساد البسيط، عجزت عن معالجة مشكلة الفساد الكبير. وفي عام ٢٠١٠، اعترف رئيس قضاة محكمة مكافحة الفساد بهذا الأمر بشكل واضح عندما قال أثناء النطق بالحكم على مسؤول صغير أن المحكمة «ملئت من محاكمة السمك الصغير بينما التماسيح تسبح طليقة»^{٢٨٨}.

وتوضح حالة أوغندا أن محاكم مكافحة الفساد قد تصبح فعليًا وسيلةً لاستغلال السلطة إذا لم تتمتع بالقدر الكافي من الحماية. ووفقًا لنائب عام في المحكمة، استخدمت حكومة حركة المقاومة الوطنية بزعامة الرئيس موسيفيني التهديد بتهم الفساد لفرض الولاء بين الكوادر السياسية^{٢٨٩}. وفي واحدة

من المرات القليلة التي وجهت فيها اتهامات بالفساد إلى مسؤول رفيع أمام محكمة مكافحة الفساد، توقعت وسائل الإعلام المحلية أن المدعى عليه هون مايك ماكولا قد تعرض للملاحقة القضائية بسبب طموحاته بالترشح ضد الرئيس موسيفيني في انتخابات ٢٠١٦ الرئاسية. وما أن نفى ماكولا علناً أي نية له بالترشح إلى الانتخابات الرئاسية حتى ألغي الحكم عليه في الاستئناف^{٢٩٠}. وتشير التجربة الأوغندية إلى أن محاكم مكافحة الفساد قد تتورط في محاكمات ميسية ما لم يصبح القضاة والمدعون العامون والشهود بمأمن من الضغوط السياسية.

وتلقي دراسة قارنت بين محاكم مكافحة الفساد في كل من أندونيسيا والفلبين مزيداً من الضوء على خيارات التصميم المؤسسي التي من شأنها زيادة فعالية هذه المحاكم^{٢٩١}. فعندما أنشأت الحكومة في أندونيسيا جهازاً متخصصاً بمكافحة الفساد، أحدثت معه محكمة مختصة بمكافحة الفساد أيضاً مصممة فقط للنظر في قضايا فساد المسؤولين. وكان أساس هذه الفكرة أن جهاز مكافحة الفساد لن يكون فعالاً في محاربة الفساد إذا كانت المحاكم نفسها فاسدة، وكانت تعتبر كذلك فعلاً على نطاق واسع^{٢٩٢}. وقد نجحت هذه المحكمة الخاصة بشكل عام في محاربة الفساد في أندونيسيا. ووجدت عمليات المسح أن أكثر من نصف قضايا الفساد التي نظرت فيها المحاكم العامة (بدلاً من المحكمة الخاصة بمكافحة الفساد) قد رفضت أو كان الحكم فيها عند ثبوت الإدانة خفيفاً بصورة عامة^{٢٩٣}. أما في محكمة مكافحة الفساد فقد كان الأمر على العكس تماماً، فقد كان معدل الإدانة ١٠٠٪ في القضايا الواحدة والخمسين التي عرضت على المحكمة في عام ٢٠٠٨، وبلغ متوسط الأحكام فيها أربع سنوات حبساً^{٢٩٤}.

ويرجع النجاح الذي حققته محكمة مكافحة الفساد جزئياً إلى القانون الذي تم بموجبه إحداث المحكمة وجهاز مكافحة الفساد، وحدد موعداً محدداً متوقعاً للنظر في القضايا التي تعرض على محاكم مكافحة الفساد^{٢٩٥}، واستغرقت أطول قضية فصلت فيها المحكمة ٨ أشهر. وضمنت هذه الميزة في النظام أن تحل قضايا الفساد بسرعة، بدلاً من جعلها تقضي زمناً طويلاً في أروقة المحاكم العادية، التي غالباً ما يتراكم فيها الكثير من القضايا.

وقارنت الدراسة المذكورة أعلاه بين فعالية محكمة مكافحة الفساد الأندونيسية والمحكمة المختصة بمكافحة الفساد في الفلبين، التي استغرقت وسطياً قرابة سبع سنوات لإنهاء القضايا المرفوعة إليها من أجهزة مكافحة الفساد^{٢٩٦}. ويعزى هذا الفرق جزئياً إلى إجراءات المحاكمة المرهقة في الفلبين، وإلى غياب أي قوانين تنص على المحاكمة المستعجلة لقضايا الفساد^{٢٩٧}. كما قد يرجع ذلك إلى نقص الموارد لدى النيابة العامة. فقد ألقى رئيس ديوان المظالم في الفلبين، المسؤول عن رفع القضايا إلى محكمة مكافحة الفساد بناءً على شكوى عامة، باللائمة على القانون في التأخير بسبب نقص الموارد المتاحة لمكتب ديوان المظالم لمعالجة كل قضايا الفساد التي يجب النظر فيها^{٢٩٨}. وقد يضرّ هذا التأخير بقضية الحكومة، لأن الشهود يفقدون مع طول الزمن اهتمامهم أو يتعرضون للتهديد، كما قد يتم استبدال القضاة والمدعين العامين وتضيق الأدلة^{٢٩٩}.

وثمة سبب آخر لاختلاف النتائج بين تجربتي أندونيسيا والفلبين، وهو اتساع نطاق السلطة القضائية لمحكمة مكافحة الفساد في كل منهما، حيث أن اختصاص المحكمة الأندونيسية أوسع من اختصاص المحكمة الفلبينية، إذ ترفع قضايا المحكمة الثانية فقط من رئيس ديوان المظالم وبحق مسؤولي السلطة التنفيذية فحسب، وأعضاء السلطتين القضائية والتشريعية لا يمكن إقالتهم إلا بموجب إجراء الاتهام في الفلبين^{٣٠٠}. أما محاكم مكافحة الفساد في أندونيسيا فعلى العكس، فنطاق سلطاتها القضائية أوسع بكثير وتنظر في القضايا التي يحيلها إليها جهاز مكافحة الفساد ضد أعضاء السلطتين القضائية والتشريعية. وتجدر الإشارة إلى أن جهاز مكافحة الفساد في أندونيسيا بإمكانه التحقيق مع عناصر الجيش دون أن يكون بوسعه محاكمتهم^{٣٠١}.

٥-٣-٢ النيابة المختصة بمكافحة الفساد

إن مكاتب النيابة المختصة، مثلها مثل محاكم مكافحة الفساد، عرضة كثيراً للرشوة. ولهذا السبب تحديداً، فإن أجور المحققين والمدّعين العامين الملحقين بإدارة مكافحة الفساد في مكتب النائب العام للدولة في أذربيجان أعلى من نظرائهم في وكالات تطبيق القانون الأخرى (مدّعون عامون عاديون ومسؤولون)^{٣٠٢}. وعلى المنوال نفسه، حددت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١١-٢٠١٥) في مولدوفا ضرورة دفع «رواتب تتناسب مع مسؤوليات مندوبي [مركز مكافحة الجرائم الاقتصادية والفساد] ومكتب النائب العام والقضاة المختصين بمكافحة الفساد»، بغية تقليل ضعفهم أمام الإغراء^{٣٠٣}.

وثمة مشكلة إضافية تتمثل في أن المدّعين العامين، بوصفهم موظفين اسمياً في السلطة التنفيذية، معرضون للتأثير السياسي. ففي إسبانيا، ينطوي الشرط القانوني بأن يحصل رئيس النيابة المختصة بمكافحة الفساد على إذن من النائب العام للدولة قبل مباشرة الملاحقة القضائية، ينطوي على إمكانية تقييد استقلالية النيابة المذكورة وحرمانها من حرية التقدير القضائية بالغة الأهمية. وعلى الرغم من أنه يحظر على الحكومة إصدار أي توجيهات خاصة للنائب العام للدولة، فرمما «تلفت انتباه النائب العام للدولة إلى خطوات قانونية ذات صلة لاتخاذها»^{٣٠٤}. وبذلك فإن الجمع بين ما سبق وبين صلاحية النائب العام للدولة «بإعطاء تعليمات إلى المدّعين العامين العاملين على قضايا محددة، ممن فيهم المدّعون العامون في مكتب مكافحة الفساد والجريمة المنظمة»، من شأنه خلق قناة يمكن من خلالها للحكومة التدخل في الاستقلالية القضائية للمكتب المذكور^{٣٠٥}. علاوة على ذلك، تعين الحكومة المدّعين العامين المختصين بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة بناء على توصية من النائب العام للدولة، وموازنة المكتب غير منفصلة عن موازنة جهاز النيابة العامة للدولة^{٣٠٦}. لكن على الرغم من هذه العيوب المؤسسية، نجح مكتب النيابة العامة المختصة بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة في تأمين إدانات بحق السكرتير السابق لوزير الداخلية، وعضو سابق في مجلس القضاء الأعلى، وسكرتير الأمن السابق، وجميعهم بتهم تشتمل على فساد كبير^{٣٠٧}.

ومن حيث التصميم المؤسسي، تمثل مديرية مكافحة الفساد الرومانية الممارسة المثلى من عدة أوجه. فعلى خلاف مكتب النيابة العامة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة في إسبانيا، تتمتع المديرية الرومانية بدرجة من الاستقلال المالي. وعلى الرغم من أن موازنتها، كما هو حال الجهاز الإسباني، تقتطع من موازنة النائب العام للدولة، فإن جزءًا منها «يخصص بشكل صريح» للمديرية، وهي مستقلة ماليًا وفق القانون^{٣٠٨}. علاوة على أن عملية التحقيق في المديرية مستقلة بذاتها بطريقة تحد من فرص التأثير الخارجي غير المشروع. والشرطة العدلية تنتدب للعمل في المديرية لفترة ست سنوات في كل مرة وتأخذ تعليماتها حصراً من النائب العام الأعلى في المديرية الذي يتمتع بصلاحيات تعيين العناصر الذين سيخدمون في الشرطة العدلية. وخلال فترة خدمتهم في المديرية، يحظر القانون على عناصر الشرطة العدلية تلقي الأوامر من وزير الداخلية^{٣٠٩}. كما يتمتع النائب العام الأعلى في المديرية بصلاحيات طلب اختصاصيين في الاقتصاد والمصارف والجمارك والمعلوماتية من دوائر الحكومة الأخرى، حيثما يتطلب عمل المديرية القضائي ذلك^{٣١٠}. لقد مكنت الاستقلالية المديرية من توجيه التهم إلى برلمانيين (١٤)، ووزراء سابقين وحاليين (١٠)، ومديري أجهزة في الدولة (١١)، وعمد بلديات (٨٧)، وضباط من رتب عالية في الجيش (٢٤)، وقضاة (١٤)، ومدعين عامين (٢٦)، وموظفي جمارك (١١٠) وعناصر شرطة (٣٩٥). وقدمت المديرية ٣٦٧٨ متهمًا إلى المحاكمة في السنوات الخمس الماضية، أدين منهم ١١٧٨٩^{٣١١}.

٥-٤ الخيارات الممكنة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

محاكم مكافحة الفساد المختصة

- ينبغي على دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تشهد تراكم كم كبير من القضايا، والدول التي تعاني من الفساد في القضاء، أن تنظر في إنشاء محاكم مختصة بمكافحة الفساد معزولة قانونيًا وماليًا وتشغيليًا عن النظام القضائي القائم.
- ينبغي حماية قضاة محاكم مكافحة الفساد من النفوذ الخارجي غير المشروع إلى أقصى درجة ممكنة. كما ينبغي توفير الأمان في الوظيفة للقضاة وأن تحدد رواتبهم في مستوى يحد ما أمكن من مخاطر الرشوة.
- ينبغي أن تعتمد محاكم مكافحة الفساد إجراءات خاصة لتسريع الفصل في قضايا الفساد. ولهذه الغاية، يجب أن يحدد قانون إنشائها فترات زمنية محددة لوصول القضية إلى المحكمة.
- ينبغي ألا تقتصر السلطة القضائية للمحكمة على فروع معينة من الحكم أو جرائم معينة، بل أن يشمل اختصاصها أي عضو في الحكومة يشتبه بارتكابه ممارسات فساد. وينبغي أن يدخل ضمن اختصاص المحكمة كل ممارسة فساد تتضمن إساءة استعمال الأموال العامة في القطاع الخاص أيضًا، إضافة إلى حالات الفساد البسيط.

إنشاء نيابات مختصة بمكافحة الفساد

- ينبغي أن تنظر دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في إنشاء نيابة مختصة بمكافحة الفساد إما كجزء متمم لمحكمة مكافحة الفساد، أو كجهاز مستقل يرفع قضايا الفساد في المحاكم العادية ذات الاختصاص الجنائي.
- ينبغي منح النائب المختص بمكافحة الفساد تفويضاً محدداً لملاحقة حالات الفساد الكبير قضائياً والذي يطال مسؤولين كبار في الحكومة، ومسؤولي تطبيق القانون، والعقود العامة والرشاوى بمبالغ كبيرة. أما الفساد البسيط فينبغي أن يترك لسلطات النيابة العامة العادية.
- ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لانتداب عناصر من الشرطة إلى مكتب النيابة المختصة بمكافحة الفساد، ومنح مدير المكتب صلاحية اختيار العناصر المنتدبة، ومنع المنتدبين من تلقي أوامر من خارج المكتب، فذلك يحد من خطر قيام أصحاب الولاءات الموزعة بإعاقة محاكمات الفساد.
- ينبغي أن يتقاضى المحققون والمدعون العامون العاملون في مكتب النيابة العامة المختص بمكافحة الفساد رواتب أعلى من نظرائهم في أجهزة تطبيق القانون العادية، تلافياً لتعرضهم لإغراءات تقاضي الرشاوى.
- ينبغي إحداث جزء مستقل في الموازنة لتمويل النيابة المختصة بمكافحة الفساد.

٥-٥ تحليل الأطر القائمة في الدول العربية

٥-٥-١ مصر

لم ينص دستور جمهورية مصر العربية تحديداً على محاكم مكافحة الفساد، على الرغم من أنه رسّخ مكتب النيابة الإدارية التي أنشئت في الأصل بقانون في عام ١٩٥٨ (القانون رقم ١١٧/١٩٥٨)، باعتبارها «هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها» (المادة ١٩٧). وترفع هذه القضايا أمام محاكم مجلس الدولة، وهو جهة قضائية مستقلة يختص بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى والطعون التأديبية (المادة ١٩٠). ولا يبدو حتى الآن أنه قد تم إحداث محاكم لمكافحة الفساد ضمن محاكم مجلس الدولة. علاوة على ذلك، زعم تقرير حديث للجهاز المركزي للمحاسبات بوجود فساد كبير في أوساط القضاء في مصر^{٣١٢}.

ويجيز الدستور محاكمة المسؤولين العموميين، بمن فيهم رؤيس الوزراء، إذا كانوا محط اشتباه بارتكاب جرائم^{٣١٣}. ويكفل الدستور وجود جهاز النيابة العامة، حيث ينص على أن «النيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء، تتولى التحقيق، وتحريك ومباشرة الدعاوى الجنائية عدا ما يستثنيه القانون» (المادة

١٨٩). ويسمح نص «ما يستثنيه القانون» للبرلمان بالالتفاف على ما يبدو للوهلة الأولى جهاز نيابة عامة تتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية وحرية التصرف. وبالفعل، يمكن بنص كهذا للبرلمان أن يمنع النيابة العامة من إقامة الدعاوى المتعلقة بالفساد أمام المحاكم، إذا أراد ذلك.

٥-٥-٢ تونس

لا يحتوي الدستور التونسي على نص خاص يتعلق بمحاكم مكافحة الفساد. لكنه أنشأ لجنة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد^{٣١٤}، التي تعمل بمثابة جهاز لمكافحة الفساد في البلاد، والتحقيق في مزاعم الفساد العام وإحالة نتائجها إلى السلطات^{٣١٥}. أما في السابق، فقد كانت قضايا الفساد يحيلها النائب العام إلى محاكم الإحالة الأولى التونسية. وقد اشتكى مدير لجنة مكافحة الفساد من أن القضاء والنائب العام يتجاهلون القضايا المحالة إليهم في العادة، فيما عدا محاكمة بن علي وأسرته غيابياً على قضايا فساد كبيرة^{٣١٦}. لكن مجيء قضاة مدربين تدريباً خاص في قانون مكافحة الفساد مؤخراً (وليسوا من فلول نظام بن علي) عزز احتمالات نجاح اللجنة^{٣١٧}.

٦- الإفصاح والشفافية

١-٦ رواتب كبار الموظفين العموميين: قوانين الإفصاح

ينتج الفساد غالباً عن تضارب المصالح عند أصحاب قرار سياسي منحت لهم حرية التصرف. وتشترط معظم الديمقراطيات على المسؤولين العموميين الإفصاح عن ممتلكاتهم ومصادر دخلهم والتزاماتهم على سجل مصالح بصيغة معينة. ويطلب عادة من المسؤولين العموميين تقديم هذه المعلومات إذا كانت مناصبهم تفرض عليهم مخاطر الخضوع لتأثير غير مشروع، وهم في الحقيقة القضاة، ومسؤولو الضرائب، وموظفو الجمارك، وعناصر الشرطة وأعضاء لجان المناقصات^{٣١٨}. ويطلب في بعض الدول من المسؤولين أيضاً الإفصاح عن ممتلكات ودخل والتزامات أفراد أسرهم المباشرين. وابتغاءً للسهولة، يشير هذا الفصل إلى هذه المتطلبات جميعها بإسم شروط الإفصاح.

تؤدي شروط الإفصاح ثلاث غايات تتعلق بمكافحة الفساد. الأولى هي أن الإفصاح الإلزامي يرسل رسالة إيجابية تعبر عن التزام الحكومة بالشفافية والمساءلة^{٣١٩}. والثانية هي أن نظام الإفصاح الفاعل ينبه السلطات إلى الموظف الحكومي الذي يبدو عليه اتباع نمط حياة أو يحتكم على ممتلكات لا يمكن تبريرها بمصادر دخله المشروعة، ومن المفترض نظرياً أن تيسر هذه المعلومات الكشف عن الفساد ومنعه. والثالثة وربما الأهم أن قوانين الإفصاح يمكن أن تلغي العوائق أمام مقاضاة المسؤولين العموميين بشكل فعال. وكما جاء في مقدمة التقرير، أحدث الكثير من البلدان جريمة الإثراء غير المشروع، كما عرفت المادة ٢٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها «زيادة موجوداته [أي الموظف العمومي] زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع». وقد تشكل جريمة الإثراء غير المشروع، عندما تقتزن بالتزام الموظفين العموميين القانوني بالتصريح عن ممتلكاتهم ودخلهم، سلاحاً فعالاً في جعبة النيابة العامة. وإن أي زيادة مفاجئة وغير مبررة في ثروة موظف حكومي تثير الشكوك بأنه قام بأنشطة فاسدة، حتى وإن لم يكن بالإمكان التثبت من الطبيعة الدقيقة لهذه الأنشطة، كما هو الحال غالباً^{٣٢٠}.

وتجد شروط الإفصاح تعبيرات لها بشكل متزايد في الدساتير. ففي مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية في غانا في عام ١٩٩٢، أصبح لزاماً على كل أصحاب المناصب العامة بموجب الدستور التصريح عن ممتلكاتهم والتزاماتهم، حيث تنص المادة ٢٨٦ من دستور غانا لعام ١٩٩٢ على أن كل من يشغل منصباً عاماً عليه «تقديم تصريح خطي إلى المفتش العام للدولة يتضمن كافة ممتلكاته وأمواله التي يملكها، أو الالتزامات المرتبة عليه، سواء أكان بشكل مباشر أو غير مباشر: (أ) ... قبل تسلمه المنصب... (ب) في نهاية كل أربع سنوات من خدمته، (ج) في نهاية خدمته في منصبه». وتحدد الفقرة الخامسة الموظفين العموميين الخاضعين لشروط الإفصاح، ومن ضمنهم رئيس الجمهورية، نائب الرئيس، رئيس البرلمان، أعضاء البرلمان، رئيس القضاة، مديرو الوزارات الحكومية، مديرو الشركات الحكومية، و«أي موظف مماثل في الخدمة المدنية أو أي مؤسسة عامة أخرى يحددها البرلمان».

ويجب إعداد التصريحات لصالح هيئة قضائية مختصة أو هيئة تحقيق، عند الطلب. وفي حال عدم تقديم التصريح أو العلم بتقديم تصريح كاذب، فإن ذلك يستدعي التحقيق بموجب المادة ٢٨٧ التي تنص على التحقيق في المخالفات المزعومة المقدمة من مفوض حقوق الإنسان والقضاء الإداري. وبموجب القانون الخاص بشاغلي المناصب العامة (التصريح عن الممتلكات والتجريد من الأهلية) رقم ٥٥٠ لعام ١٩٩٨، تم توسيع قائمة المسؤولين العموميين الخاضعين لشرط الإفصاح.

ويقضي دستور أوغندا لعام ١٩٩٥ أيضًا بأن يقدم المسؤولون العموميون تصاريح بممتلكاتهم، حيث تطلب المادة ٢٣٣ من البرلمان وضع «مدونة السلوك القيادي للأشخاص الذين يشغلون المناصب التي يحددها البرلمان». وتنص الفقرة (٢-أ) أيضًا على أن «مدونة السلوك القيادي تطلب من الموظفين المحددين التصريح عن ممتلكاتهم ومداخلهم والتزاماتهم كل فترة من الزمن وكيف حصلوا عليها أو ترتبت عليهم، حسب مقتضى الحال». ويكلف جهاز تفتيش الدولة بتطبيق مدونة القيادة، بما في ذلك شرط الإفصاح (دستور أوغندا لعام ١٩٩٥، المادة ٢٣٤). والتزامًا بهذا التوجيه الدستوري، سن البرلمان الأوغندي قانون مدونة القيادة رقم ١٧ لعام ٢٠٠٢، وبموجب هذا القانون، على أي شخص يتولى منصبًا «قياديًا» التصريح عن كل ما يملكه. وتعد قائمة الأشخاص الخاضعين لشرط الإفصاح واسعة جدًا، فهي تضم الرئيس ومساعديه، والدبلوماسيين، والسياسيين، والقضاة من كافة المستويات، والرؤساء التنفيذيين للأحزاب السياسية، والموظفين المدنيين، وأعضاء لجان المناقصات، وكافة أفراد الجيش والشرطة (قانون مدونة القيادة، الجدول الثاني). ويتوسع الجزء (٤-١) من القانون أكثر في نطاق شروط الإفصاح بفرض هذا الالتزام على أزواج وأولاد القادة وكل من يعيش في كفهم. وبلغت تغطية القانون حدًا واسعًا في عام ٢٠٠٣، حيث أصدر قرابة عشرة آلاف «قائد» استمارات الإفصاح عن الممتلكات^{٣٣١}.

وقد أظهرت مداومة القادة على الاستهانة بالتزاماتهم بموجب قانون مدونة القيادة مدى أهمية فرض التقيد بقانون الإفصاح بفعالية. ففي عام ١٩٩٨، أفاد المفتش العام للدولة أن خمسة وزراء، و١٢٣ نائبًا في البرلمان و١٢ قاضيًا لم يتقيدوا بشروط الإفصاح الواردة في المدونة^{٣٣٢}. وعندما جرى تعديل قانون مدونة القيادة أخيرًا في عام ٢٠٠٢ لفرض عقوبات مشددة على عدم التقيد، بما في ذلك إمكانية الطرد من الوظيفة وخسارة المقعد النيابي، ارتفع معدل التقيد بالمدونة إلى ٨٨ في المائة^{٣٣٣}. وجاءت هذه العقوبات المشددة متوافقة مع توصية الأمم المتحدة بأنه «لكي تكون فعالة على عدم الإفصاح أو ضد التصريح الكاذب، يجب أن تكون هذه العقوبات شديدة كما لو أنها فرضت على فساد مستتر تقريبًا»^{٣٣٤}، وإلا فإن «المسؤول الذي يثري بشكل غير مبرر سيحظى بالدافع لإخفاء الإيرادات الجرمية في إي مستند للإبلاغ لأن عواقب عدم الإفصاح ستكون أقل إيلامًا من عواقب الإفصاح»^{٣٣٥}.

والمسألة التي كان على الدول التي تتبع أنظمة الإفصاح أن تواجهها هي توسيع شرط الإفصاح ليشمل أفراد الأسر المباشرين لكبار موظفي الحكومة. فمن جهة أولى: يتمتع أزواج وأطفال هؤلاء المسؤولين بحق الخصوصية المشروعة، على الرغم من أن علاقة وثيقة تربطهم بهم، لذا فمن غير المناسب

إخضاعهم لشرط الإفصاح. ومن جهة أخرى، من المعروف على نطاق واسع أن المسؤولين الفاسدين غالبًا ما يلجأون إلى إخفاء مكاسبهم غير المشروعة بتسجيلها بأسماء أزواجهم وأطفالهم وأفراد أسرهم الممتدة. وكان شرط الإفصاح بالفعل قد تعرض لانتقادات شديدة في غانا لأنه لم يطل أفراد أسر المسؤولين، على الرغم من أن «التجربة أثبتت أن بعض المسؤولين العموميين في [غانا] قد أخفوا بعض ممتلكاتهم بأسماء أبناء وأزواج أشخاص آخرين، أقارب على وجه الخصوص»^{٣٣٦}.

ونقطة الخلاف هنا هي هل ينبغي منح الجمهور حرية الوصول إلى المعلومات الموجودة في سجل المصالح أم لا. حيث تمنح بعض الدول، كالمملكة المتحدة، وصولاً غير مقيد إلى السجل، بينما لا تسمح دول أخرى إلا لجهاز الرقابة بالإطلاع على تلك التصاريح^{٣٣٧}. وفي الدول التي تلزم فيها أسر المسؤولين بشرط الإفصاح، يكون الوصول إلى التصاريح مقصوراً فقط على المسؤولين^{٣٣٨}. وضمن إطار إصلاحات عام ٢٠٠٢ مدونة القيادة في أوغندا، أتيحت محتويات التصاريح للعموم بناء على طلب مكتب المفتش العام للدولة، وحينما بدا أن عدد المسؤولين المطلوب منهم تقديم تصاريح بممتلكاتهم قد يصل إلى عشرة آلاف كل عام، كان الدافع وراء إعادة تصنيف تلك التصاريح بوصفها معلومات عامة دافعاً براغماتياً بقدر ما هو رغبة بالشفافية. فقد ناشد المفتش العام للدولة «أفراد الشعب لمساعدة مكتبه في التحقق من صحة تصاريح القادة أو عدمها»^{٣٣٩}. وتؤكد التجربة الأوغندية على أن إتاحة تصاريح الممتلكات للاطلاع العام من شأنه تخفيف العبء عن كاهل الأجهزة المكلفة بالتحقق من تلك التصاريح، من خلال استخدام يد عاملة من أفراد الشعب عموماً. وفي الوقت ذاته، فإن إتاحة الوصول الحر لعموم الناس يجعلهم يساهمون مساهمة مباشرة في محاربة الفساد.

إن التجربة العامة مع قوانين الإفصاح في أفريقيا وغيرها تشير إلى أن شمول هذه القوانين لعدد كاف من المسؤولين المعرضين بشدة للفساد ووجود آليات تطبيق فعال يمثلان مفتاح النجاح. بينما لم تشمل التزامات الإفصاح في بعض الدول سوى أولئك الذين يشغلون مناصب هامة على مستوى الأقاليم. ففي تنزانيا على سبيل المثال، كان مفوضو المقاطعات والمناطق هم الوحيدين الذين فرض عليهم شرط الإفصاح^{٣٤٠}. وسارت غانا وأوغندا على المنوال ذاته، حيث طلب من كبار الموظفين الإداريين ورؤساء برلمانات المناطق، على التوالي، الإفصاح عن ممتلكاتهم والتزاماتهم، أما أصحاب المناصب الأخرى على مستوى الأقاليم فلم يطلب منهم ذلك^{٣٤١}. علاوة على ذلك، يتم في بعض أنظمة الإفصاح إعفاء فئات معينة من المسؤولين تماماً من هذا الشرط. ففي غانا، لا يطلب من ضباط الجيش مثلاً الإفصاح عن ممتلكاتهم والتزاماتهم، لا في الدستور ولا في قانون شاغلي المناصب العامة^{٣٤٢}. وعلى العكس في تنزانيا وأوغندا، حيث يشمل نظام الإفصاح ضباط الجيش ذوي الرتب العالية^{٣٤٣}.

وثمة مشكلة أخرى في أنظمة الإفصاح المعمول بها وهي أن إجراءات التطبيق غالباً ما تكون ضعيفة. وكما ذكر آنفاً في غانا، فإن المخالفات لشرط الإفصاح استدعت مجرد التحقيق من مفوض حقوق الإنسان والقضاء الإداري الذي «يتخذ الإجراء الذي يراه مناسباً وفقاً لنتائج التحقيق أو الاعتراف» (المادة ٢٧٨)،

وزيادةً في التعقيد، لا يتحدث الدستور بالتفصيل عن الإجراءات التي يمكن للمفوض اتخاذها أو إن كانت تشمل على سبيل المثال صلاحية طرد الموظف الذي يثبت فسادُه أو التوصية بتقديمه إلى المحاكمة.

٦-٢ قوانين حرية المعلومات

سنت الديمقراطية الليبرالية جميعها تقريبًا قوانين حرية المعلومات تمنح المواطن حق الوصول إلى المعلومات الموجودة في حوزة الحكومة، وهناك ٩٠ دولة على الأقل تعترف الآن دستوريًا بحق المعلومات^{٣٣٤}. إن أحد المبررات الأساسية لإدراج هذا الحق في القانون أو الدستور هو أن المسؤولين سيتدعون عن المشاركة في أعمال فساد إذا أتيحت المعلومات المتعلقة بأنشطتهم للاطلاع^{٣٣٥}. علاوة على ذلك، من المرجح أن يقع الفساد عند حدوده تحت دائرة الضوء إذا أتيحت للمواطنين وأجهزة الحكومة أدوات قانونية لكشف سوء الإدارة والمخالفات. وأظهرت «فضيحة النفقات» مؤخرًا في المملكة المتحدة أن الاستخدام الفعال لقانون حرية المعلومات يمكن أن يكشف الفساد على نطاق واسع، حتى في ديمقراطيات تعتبر مستقرة وخالية نسبيًا من الفساد. ففي عام ٢٠١١، كشفت سجلات تم الحصول عليها بعد أربع سنوات من المطالبة بحرية المعلومات أن أعضاء البرلمان البريطاني قد استغلوا بشكل منهجي بدلات الإنفاق لدعم أسلوب حياة مترف لهم ولأسرهم^{٣٣٦}.

يدرس هذا الجزء استخدام قوانين حرية المعلومات في الدول المعروفة بالفساد تاريخيًا، والاتجاهات الحديثة الداعمة لتأصيل حق المعلومات دستوريًا.

ثمّة انتقاد متكرر لقوانين حرية المعلومات يقول إن فئات المعلومات المستثناة من الكشف كثيرة وغامضة حتى ليكاد بوسع المسؤولين العموميين دومًا رفض الوصول إلى المعلومات المطلوبة دون سبب مشروع. وتشير الممارسات الدولية المثلّية إلى أنه ينبغي تضييق الاستثناءات وصياغتها بحيث لا يمكن استخدامها كذريعة لإخفاء مخالفات أو معلومات لمجرد أنها تسبب الحرج للحكومة. ويشكل الأمن القومي أحد أكثر فئات الاستثناء التي يساء استخدامها. وتوصي مبادئ جوهانسنبورغ بشأن الأمن القومي وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات (١٩٩٥) أن القيود المتعلقة بالأمن على حرية المعلومات يجب ألا توضع بأي حال من الأحوال إلا عندما يتضح لها «غاية حقيقية وأثر مثبت في حماية مصلحة مشروعة تتعلق بالأمن القومي»، تمييزًا لها عن «المصالح غير المرتبطة بالأمن القومي»، ومنها على سبيل المثال حماية الحكومة من الإحراج أو فضح المخالفات أو إخفاء معلومات بشأن عمل مؤسساتها العامة أو تحصيلًا لأيديولوجية معينة أو لإخماد فتنة مصطنعة» (المبدأ ٢).

وفي عام ٢٠٠٥، سنت الهند نظامًا فعالًا لحرية المعلومات استجابةً لمخاوف متنامية بشأن الفساد والاستياء من قانون الأسرار الرسمية رقم ١٩ لعام ١٩٢٣ وقانون حرية المعلومات رقم ٥ لعام ٢٠٠٣، الذي وضع قيودًا صارمة على الوصول إلى المعلومات الرسمية من لحظة صدوره حتى ذلك الحين^{٣٣٧}. وكان قانون حرية المعلومات السابق حافلًا بالاستثناءات، حيث أجاز للمسؤولين الرسميين رفض الطلبات ليس فقط بسبب

حساسية المعلومات المعنية، بل أيضًا لأن الإفصاح عنها يستدعي «تبديدًا غير مقبول لموارد السلطات العامة» (الفصل ٩-أ). ثم جاء قانون حق المعلومات رقم ٢٢ لعام ٢٠٠٥ ليتدارك أخطاء النظام بأكمله وألغى أسوأ الاستثناءات. وأكد القانون في مقدمته أن «الديمقراطية تتطلب مواطنين مطلعين وشفافية المعلومات التي تلعب دورًا حيويًا في عملها وأيضًا لاحتواء الفساد وإخضاع الحكام ووسائلهم للمساءلة أمام المحكومين». وبموجب قانون حق المعلومات، يمكن لأي مواطن طلب المعلومات من «السلطات العامة»، التي تعرّف تعريفًا عامًا لكي تشمل ليس فقط المؤسسات العامة بل أيضًا المؤسسات الخاصة «الممولة بصورة أساسية» من الحكومة المركزية أو حكومات الولايات (الفصل ٢-ج). كما تعرّف المعلومات أيضًا بتعابير عامة لتشمل الوثائق والمستندات والسجلات والمذكرات والخلاصات والبيانات المخزنة إلكترونياً (الفصل ٢-ي). وللجان المعلومات المركزية في الولايات صلاحية فرض غرامات مالية بقيمة ٢٥٠ روبية في اليوم على الموظفين العموميين الذين يرفضون بشكل غير مبرر منح الوصول إلى المعلومات المطلوبة (الفصل ١٩-٨-أ-ج، ٢٠-١). وخلافاً لمعظم قوانين حرية المعلومات الأخرى، لا يتضمن القانون الهندي مبررات مفتوحة لرفض الوصول إلى المعلومات، وتقتصر الاستثناءات فيه المعلومات التي يؤدي كشفها إلى الإضرار بالأمن القومي أو سيادة الدولة، والمعلومات التي تُجرب بأمر قضائي، والأسرار التجارية والمعلومات المرتبطة بالسرية التجارية، والمعلومات التي من شأنها إعاقة سير تحقيقات جنائية جارية، إضافةً إلى عدد ضئيل من الاستثناءات المحددة بدقة (الفصل ٨-١). علاوة على ذلك، وحتى بالنسبة للمعلومات المستثناة، للسلطات العامة حرية نشر المعلومات «إذا كانت المصلحة العامة في كشفها تفوق الضرر الذي يلحق بالمصالح المحمية»، وترفع كافة الاستثناءات تقريباً بصورة تلقائية بعد ٢٠ عامًا على تاريخ وقوع الحدث الموثق في المعلومات (الفصلين ٨-٢ و ٨-٣). ولا تخضع للاستثناء أي معلومات موجودة في حوزة الاستخبارات وأجهزة الأمن ما دامت تتعلق بمزاعم الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان (الفصل ٢٤-١).

يعد قانون حق المعلومات أحد أكثر قوانين حرية المعلومات تقدميةً في مجموعة قوانين أي بلد، وتفيد البيانات الجديدة أنه نجح في الحد من الفساد بدرجة كبيرة. ووفقاً لدراسة حديثة عن أثر القانون على ٢٠ ولاية هندية خلال فترة ٣ سنوات من صدوره أي بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨، وبعد التحكم بالعوامل الخارجية، أدى القانون إلى انخفاض كبير إحصائياً في كل من مستوى الفساد الفعلي والمفترض في الولايات المعنية^{٣٣٨}. وخلص المؤلفون إلى أن «قانون حق المعلومات يفسر قرابة ٦٢٪ من التراجع الفعلي في الفساد في ولاية بيهار في الفترة بين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨»، وهذه نتيجة مذهشة بصورة خاصة لأن ولاية بيهار -على ما ذكر- من أكثر الولايات فساداً في الهند^{٣٣٩}. ويعزى هذا النجاح جزئياً إلى أنه شجع ملكية قضية الفساد على المستوى الشعبي عبر منحه حتى المواطن المعوز السلطة لفرض تقديم المعلومات بدون أي كلفة. وعلى الرغم من أن القانون سمح للمؤسسات العامة بفرض رسوم متواضعة على الوصول إلى المعلومات، فإنه منع تقاضي أي رسم إذا أثبت مقدم الطلب أنه دون خط الفقر (الفصل ٧-٥).

وارتقى بعض البلدان بحق المعلومات إلى حد إيراده في الدستور. ففي دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦، أحدث حق واسع النطاق بالوصول إلى المعلومات، ويعد إدراجه في الدستور بمثابة قطيعة مع

السرية الخائفة لنظام الفصل العنصري السابق^{٣٤٠}. وتنص المادة ٢٣ على أن «لأي شخص الحق بالوصول إلى: (أ) أي معلومات موجود بحوزة الدولة، (ب) أي معلومات موجودة بحوزة شخص آخر وهي ضرورية لممارسة أي حق أو حمايته». وتنص المادة أيضًا في الفقرة ٢ على أن «يُسن قانون وطني لإنفاذ هذا الحق، وأن ينص على تدابير معقولة لتخفيف الأعباء المالية والإدارية عن الدولة». وصدر التشريع المعني في القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٠ الخاص بتعزيز الوصول إلى المعلومات، وهو يؤسس لحق الوصول قانونًا. وعلى غرار الهند، يؤسس هذا القانون لحق الوصول إلى السجلات الموجودة بحوزة جهات خاصة، إلا إذا كان الحق مقيدًا بشرط أن تكون استعادة السجل ضرورية لممارسة أي شخص لحقوقه أو حمايتها، وليس بتمويل الجهة الخاصة من الحكومة (الفصل ٥٠-١). وينص القانون أيضًا على تقديم استئناف خارجي (قضائي) وداخلي ضد القرارات التي ترفض الوصول إلى المعلومات (الفصل ٧٤-٨٢).

بيد أن تأصيل حق المعلومات دستوريًا، على الرغم من أهميته الرمزية، لن يخول المواطنين كشف الفساد بحد ذاته. ففي جنوب أفريقيا، أضعفت النتائج المختلطة المترتبة على طلبات المعلومات المقدمة بموجب قانون «تعزيز الوصول إلى المعلومات»، هذا الحق على الرغم من أن الدستور أكد على هذا الحق السخي بالوصول إلى المعلومات، حيث وجد تقرير بشأن فعالية القانون عام ٢٠١٣ أن ٦٦ في المائة من طلبات المعلومات المقدمة من منظمات المجتمع المدني قد رفضت في ذلك العام، وكانت المبررات الأكثر تكرارًا للرفض هي أن المعلومات غير موجودة أو لا يمكن العثور عليها (٤٤ في المائة)، أن الكشف عنها من شأنه المساس بالحماية الإلزامية لمعلومات تجارية تخص طرفًا آخر (٣٦ في المائة)، أو أن الطلب «يقصد الإزعاج أو كيدي وضوحًا» أو أنه إذا منح سيؤدي إلى «تبديد كبير وغير مقبول للموارد» (١٢ في المائة). والأسوأ أن بعض الإدارات لم ترد على الطلبات المبدئية للمعلومات أو تقبل الاعتراض على قرارات رفض الوصول^{٣٤١}.

٣-٦ تحليل الأطر العربية القائمة

١-٣-٦ تونس

ينص الدستور التونسي على أن يقدم كبار الموظفين العموميين تصريحًا عن ممتلكاتهم، إذ جاء في الفصل ١١ ما يلي:

على كل من يتولى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو عضويتها أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الهيئات الدستورية أو أي وظيفة عليا أن يصرح بمكاسبه وفق ما يضبطه القانون^{٣٤٢}.

إن التفاصيل الدقيقة لنظام الإفصاح كما هو واضح من النص قد تركت ليضبطها القانون، وبالتالي يقع على عاتق مجلس نواب الشعب تحديد طبيعة الإفصاح الدقيقة ونطاقه وتكراره إضافةً إلى إجراءات التصريح عن الممتلكات والعقوبة على عدم الالتزام إن وجدت. ولأن أعضاء المجلس أنفسهم

خاضعون لشرط الإفصاح، فقد يضعهم ذلك في موقف محرج في تحديد إلى أي مدى سينظرون بصراحة وشفافية إلى أرباحهم المالية. وبالإضافة إلى رسم التزاماتهم الخاصة بالإفصاح، يمكن للمجلس تضييق نطاق المسؤولين الذين ينطبق عليهم القانون. وينص الفصل ١١ على أن شرط الإفصاح يترتب على شاغلي «الوظائف العليا»، لكنه فيما خلا الإشارة بالتحديد إلى أعضاء «الهيئات الدستورية» لا يحدد أي معايير لتحديد من ينطبق عليه هذا الوصف. ومن الواضح أن هذا الفصل ترك النقاط المثيرة للخلاف لمجلس نواب الشعب ليقرر بشأنها. ومن الجدير بالإشارة أيضاً أن الفصل لم يتطرق إلا إلى الإفصاح عن الممتلكات، ولم يطلب صراحةً من المسؤولين المذكورين الإفصاح عن التزاماتهم أو مصادر دخلهم غير الرسمي، على الرغم من أن هذه المعلومات على نفس القدر من الأهمية في تحديد إن كان الموظف المعني مستعد للارتضاء أو أنه أثري بشكل غير مشروع. وأخيراً، قد ثبت أنه من السهل الالتفاف عليه لأنه لم يفرض شرط الإفصاح على أفراد أسر المسؤولين الكبار.

ويكفل الدستور التونسي «حق المعلومات»، لكنه لا يعطي كثيراً من التفاصيل بشأن نطاق هذا الحق ومضمونه، حيث ينص الفصل ٣٢ منه على أن «تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال». كما لا يحدد الدستور بالتفصيل ما هو نوع المعلومات التي تدخل ضمن نطاق هذا الحق، وإجراءات الحصول على حق النفاذ إلى المعلومات الموجودة في حوزة أجهزة الحكومة أو ما هي القيود التي يمكن أن توضع على هذا الحق، إن وجدت. وجاء الفصل ٤٩ ليجعل نطاق الحق الدستوري بالمعلومات حتى أقل تعييناً، حيث ينص على ما يلي: «يحدد القوانين الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا... لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة». وبالنظر إلى عمومية فقرة الضوابط، من المرجح أن قدراً كبيراً من المعلومات ذات الصلة بكشف الفساد تقع خارج نطاق حرية المعلومات.

٦-٣-٢ مصر

يفرض الدستور المصري لعام ٢٠١٤ التزام الإفصاح على نطاق ضيق من المسؤولين العموميين. فالمادة ١٤٥ تلزم الرئيس بـ «تقديم إقرار ذمة مالية عند توليه المنصب، وعند تركه، وفي نهاية كل عام». وتفرض المادة ١٦٦ الشرط نفسه على رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة. كما يطلب من أعضاء مجلس النواب تقديم «إقرار ذمة مالية» عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام. ويطلب الدستور أيضاً في حالة الرئيس ورئيس الوزراء وأعضاء الحكومة أن تنشر إقرارات الذمة المالية في الجريدة الرسمية. وينص النص الدستوري المعني في كل حالة على أن تكون إقرارات الذمة المالية «على النحو الذي ينظمه القانون». وتتصف هذه النصوص الدستورية بأنها ضعيفة الشمول، فهي كما يبدو لا تشمل الكثير من المسؤولين الذين يجعلهم ميدان عملهم معرضين فعلياً للرشوة والإثراء غير المشروع. علاوة على أنه من غير الواضح لماذا لم يطلب أن تنشر إقرارات الذمة المالية لأعضاء الهيئة التشريعية العادية في الجريدة الرسمية، على غرار الرئيس ووزراء الحكومة.

وجاء في المادة ٦٨ من الدستور أن «المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية». لكن وكما هو الحال مع شرط الإفصاح، تنص المادة ٦٨ على أنه «ينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم في حال رفض إعطائها». إن إحالة هذه المسائل إلى التشريعات تطلق يد الهيئة التشريعية في فرض نوع من الاستثناءات المفتوحة، والرسوم التقييدية وإجراءات الوصول الشاقة التي من شأنها تقويض الغاية من نظام حرية المعلومات.

٦-٣-٣ المغرب

جاء في الفصل ١٥٨ من دستور المغرب لعام ٢٠١١ ما يلي:

يجب على كل شخص، منتخباً كان أو معيّناً، ممارسة مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقاً للكيفيات المحددة في القانون، تصريحاً كتابياً بالملتمكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها، وعند انتهائها.

ويتترك الدستور تفاصيل شرط الإفصاح ليحددها القانون لاحقاً. وكما نوقش أعلاه بخصوص الأحكام الدستورية التونسية والمصرية، فإن إرجاء تفاصيل شرط الإفصاح لتصدر بقانون هو مسألة إشكالية، لأنه يخلق حالة من عدم اليقين تجاه التفاصيل المتعلقة بنطاق هذا الشرط، وهل يشمل أفراد الأسرة وكم مرة يجب أن يقدم المسؤولون هذا التصريح أثناء توليهم لمناصبهم. ومن جهة أخرى، فإن لغة النص الدستوري المغربي أكثر توسعاً من نظيره التونسي، فهو يطبق على «أي» موظف حكومي، منتخباً كان أو معيّناً، بغض النظر عن مرتبته. لكنه على غرار النص التونسي، لا يلزم بالتصريح عن الالتزامات ومصادر الدخل غير الرسمية، كما لا يقضي بالوصول العام إلى تصاريح الإفصاح.

ينص الفصل ٢٧ من الدستور المغربي على حق محدود بالوصول إلى المعلومات، وجاء فيه ما يلي:

للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

ولا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحرريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة.

على الرغم من أن هذا النص يبذل جهداً ملفتاً لتضييق مجال الأسباب المسموح بها لرفض الوصول إلى المعلومات، إلا أنه في الجزء الأخير من الفصل الذي يجيز رفض الوصول بغرض «حماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة»، يعود إلى التأكيد على نطاق للاستثناءات أوسع مما حدده آنفاً.

٦-٤ الخيارات الممكنة للمنطقة العربية

شروط الإفصاح

- ينبغي النظر في فرض شرط دستوري على مسؤولين محددين من أجل التصريح عن ممتلكاتهم والتزاماتهم ومصادر دخلهم غير الرسمية، إضافة إلى أفراد أسرهم المباشرين وبصورة متكررة.
- ينبغي النظر في منح الوصول العام المقيد أو الكامل إلى تصاريح الإفصاح الخاصة بالمسؤولين العموميين. ولأسباب تتعلق بالخصوصية المشروعة يمكن فرض قيود على الوصول العام إلى تصاريح الإفصاح الخاصة بأفراد الأسرة.
- ينبغي تحديد معيار الحد الأدنى دستورياً لمضمون التصاريح بالممتلكات، مع تحديد المسؤولين الذين ينطبق عليهم شرط الإفصاح، وتواتر تقديم التصاريح والعقوبات على عدم الالتزام. وينبغي أن تقارب العقوبات على عدم التقيد بشرط الإفصاح العقوبات المفروضة على جرائم الفساد نفسها.
- ينبغي تصميم نظام الإفصاح ليشمل ليس فقط أعضاء الهيئة التشريعية وكبار المسؤولين التنفيذيين كأعضاء الحكومة ورئيس الوزراء والرئيس فحسب، بل أيضاً على كل مسؤول يجعله منصبه عرضةً لخطر كبير من الفساد. وتشمل فئة المسؤولين ذوي المخاطر المرتفعة على سبيل المثال لا الحصر: القضاة، ومسؤولي الإيرادات، وموظفي الجمارك، وضباط الشرطة، وضباط الجيش ومسؤولي المشتريات العامة.

قوانين حرية المعلومات:

- ينبغي النظر في تأصيل حق الوصول إلى المعلومات في الدستور على أن يقضي بسن قانون حرية المعلومات لإنفاذ هذا الحق.
- ينبغي إسقاط الاستثناءات المفتوحة ومنع الموظفين العموميين من رفض الكشف عن المعلومات.
- ينبغي إعفاء الأشخاص المعوزين من دفع أي رسم للوصول إلى المعلومات.

قائمة المراجع

الدساتير

- دستور الجزائر، ١٩٦٣
- دستور أنتيغوا وبربودا، ١٩٨١
- دستور الأرجنتين، ١٨٥٣ (أعيد ١٩٨٤)
- دستور أستراليا، ١٩٠١
- دستور النمسا، ١٩٢٠
- دستور أذربيجان، ١٩٩٥
- دستور بنغلاديش، ١٩٧٢
- دستور روسيا البيضاء، ١٩٩٤
- دستور بلجيكا، ١٨٣١
- دستور بوتان، ٢٠٠٨
- دستور بوليفيا، ٢٠٠٩
- دستور البوسنة والهرسك، ١٩٩٥
- دستور بلغاريا، ١٩٩١
- دستور بوركينا فاسو، ١٩٩١
- دستور الكاميرون، ١٩٧٢
- دستور كندا، ١٨٦٧
- دستور جمهورية أفريقيا الوسطى، ٢٠٠٤
- دستور تشاد، ١٩٩٦
- دستور شيلي، ١٩٨٠
- دستور كولومبيا، ١٩٩١
- دستور كوستاريكا، ١٩٤٩
- دستور كرواتيا، ١٩٩١
- دستور قبرص، ١٩٦٠
- دستور جمهورية التشيك، ١٩٩٣
- دستور الداهرك، ١٩٥٣
- دستور جيبوتي، ١٩٩٢
- دستور إكوادور، ٢٠٠٨
- دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤
- دستور السلفادور، ١٩٨٣

- دستور استونيا، ١٩٩٢
- دستور فنلندا، ١٩٩٩
- دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، ١٩٥٨
- دستور غابون، ١٩٩١
- دستور غامبيا، ١٩٩٦
- دستور جورجيا، ١٩٩٥
- دستور ألمانيا، ١٩٤٩
- دستور غانا، ١٩٩٢
- دستور غواتيمالا، ١٩٨٥
- دستور هايتي، ١٩٨٧
- دستور هندوراس، ١٩٨٢
- دستور الهند، ١٩٤٩
- دستور اندونيسيا، ١٩٤٥
- دستور العراق، ٢٠٠٥
- دستور إيطاليا، ١٩٤٧
- دستور الأردن، ١٩٥٢
- دستور كازاخستان، ١٩٩٥
- دستور كينيا، ٢٠١٠
- دستور كيريباس، ١٩٧٩
- دستور جمهورية قيرغيزستان، ٢٠١٠
- دستور ليبيريا، ١٩٨٦
- الإعلان الدستوري (ليبيا)، ٢٠١١
- دستور ليتوانيا، ١٩٩٢
- دستور مقدونيا، ١٩٩١
- دستور مدغشقر، ٢٠١٠
- دستور ملاوي، ١٩٩٤
- دستور ماليزيا، ١٩٥٧
- دستور المكسيك، ١٩١٧
- دستور الجبل الأسود، ٢٠٠٧
- دستور المغرب، ٢٠١١
- دستور موزامبيق، ٢٠٠٤
- دستور ميانمار، ٢٠٠٨
- دستور ناميبيا، ١٩٩٠



دستور نيبال، ٢٠٠٦
دستور هولندا، ١٨١٥
دستور النيجر، ٢٠١٠
دستور نيجيريا، ١٩٩٩
دستور بنما، ١٩٧٢
دستور بابوا غينيا الجديدة، ١٩٧٥
دستور بيرو، ١٩٩٣
دستور الفلبين، ١٩٨٧
دستور بولندا، ١٩٩٧
دستور البرتغال، ١٩٧٦
دستور رومانيا، ١٩٩١
دستور الاتحاد الروسي، ١٩٩٣
دستور رواندا، ٢٠٠٣
دستور السنغال، ٢٠٠١
دستور صربيا، ٢٠٠٦
دستور سيشيل، ١٩٩٣
دستور سيراليون، ١٩٩١
دستور سنغافورة، ١٩٥٩
دستور سلوفينيا، ١٩٩١
دستور جمهورية جنوب أفريقيا، قانون ٢٠٠ لعام ١٩٩٣ (الدستور المؤقت)، ١٩٩٤
دستور جمهورية جنوب افريقيا، ١٩٩٦
دستور جمهورية كوريا الجنوبية، ١٩٤٨
دستور اسبانيا، ١٩٧٨
دستور سري لانكا، ١٩٧٨
دستور سانت فنسنت وجزر غرينادين، ١٩٧٩
دستور سوازيلاند، ٢٠٠٥
دستور السويد، ١٩٧٤
دستور تنزانيا، ١٩٨٥
دستور تايلند، ٢٠٠٧
دستور توغو، ١٩٩٢
دستور ترينيداد وتوباغو، ١٩٧٦
دستور الجمهورية التونسية، ٢٠١٤
دستور جمهورية تركيا، ١٩٨٢

دستور الولايات المتحدة، ١٧٨٩

دستور أوغندا، ١٩٩٥

دستور اليمن، ١٩٩١

دستور زيمبابوي، ٢٠١٣

التشريعات

Anti-corruption and Economic Crimes Act, 3 of 2003 (Kenya)

Board of Audit and Inspection Act, 26 May 2005 (Republic of South Korea)

قانون ديوان الرقابة المالية، ٢٠١١ (العراق)

Budget Act, 2001 (Uganda)

سلطة الائتلاف المؤقتة، قرار رقم ٥٥، تفويض السلطة فيما يتعلق بلجنة النزاهة العامة، ٢٠٠٤ (العراق)

سلطة الائتلاف المؤقتة، قرار رقم ٥٧، المفتشون العموميون العراقيون، ٢٠٠٤ (العراق)

سلطة الائتلاف المؤقتة، قرار رقم ٧٧، ديوان الرقابة المالية، ٢٠٠٤ (العراق)

Ethics and Anti-corruption Act, 22 of 2011 (Kenya)

Freedom of Information Act, 5 of 2003 (India)

اللجنة العراقية للنزاهة، ٢٠١١ (العراق)

Law No. 6085 on the Turkish Court of Accounts, 2010 (Republic of Turkey)

Law on Public Prosecution, 2009 (Serbia)

Law on Accountability and Control of Accounts of the Federation, 29 May 2009 (Mexico)

Leadership Code Act, 17 of 2002 (Uganda)

Money Bills Amendment Procedure and Related Matters Act, 9 of 2009 (South Africa)

Official Secrets Act, 19 of 1923 (India)

On the Twenty-Eight Guiding Principles for the Fight against Corruption, Resolution (97) 24, 6 November 1997 (Council of Europe)

Promotion of Access to Information Act, 2 of 2000 (South Africa)

Public Audit Act, 25 of 2004 (Republic of South Africa)

Public Office Holders (Declaration of Assets and Disqualification) Act, 550 of 1998 (Ghana)

Right to Information Act, 22 of 2005 (India)

Glenister v. Republic of South Africa and Others(CCT 48/10); 2011 (3) SA 347 (CC).

المصادر الثانوية

Adserà, Alícia, Carles Boix and Mark Payne, 'Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government', Journal of Law, Economics and Organization, 19 (2003), pp. 445-90

Aguilar, Azul, 'Institutional Changes in the Public Prosecutor's Office: The Cases of Brazil, Chile and Mexico', Mexican Law Review, 4 (2011), pp. 261-90

Ahram Online, 'Top Egyptian Judge Lashes out over Corruption Claims', Ahram Online, 18 February 2014, available at <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/94597/Egypt/Politics-/Top-Egyptian-judge-lashes-out-over-corruption-clai.aspx>>

Akech, Migai, 'Abuse of Power and Corruption in Kenya: Will the New Constitution Enhance Government Accountability?', Indiana Journal of Global Legal Studies, 18 (2011), pp. 341-94

Al-Ali, Zaid, The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy (New Haven, CT: Yale University Press, 2014)

Al-Khalidi, Suleiman, 'Jordan Top Officials and Tycoon Get Jailed for Graft', Reuters, 7 June 2010, available at <<http://www.reuters.com/article/2010/07/06/jordan-corruption-idAFLDE66516E20100706>>

Al-Shamahi, Abubakr, 'New "Parallel Revolution" against Corruption', Al Jazeera, 2 January 2012, available at <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/01/201211114410857143.html>>

Al-Werfalli, Mabroka, Political Alienation in Libya: Assessing Citizens' Political Attitude and Behaviour (Reading: Ithaca Press, 2011)

Alston, Lee J. and Mueller, Bernardo, 'Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil', Journal of Law, Economics and Organization, 22 (2005), pp. 87-114

- American Bar Association, 'Prosecutorial Reform Index: Serbia', American Bar Association, December 2011, available at <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/serbia/serbia_prosecutorial_reform_index_2012.authcheckdam.pdf>
- Anderson, George, *Oil and Gas in Federal Systems* (Oxford: Oxford University Press, 2012)
- Associated Press, 'Libya: Corruption "Will Last Years"', Independent, 22 February 2012, available at <<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/libya-corruption-will-last-years-7280058.html>>
- Auditor General of Guyana, 'Report of the Auditor General to the National Assembly on the Public Accounts of Guyana and on the Accounts of Ministries, Departments and Regions for the Fiscal Year Ended 31 December 2009', 22 October 2010, available at <<http://audit.org.gy/pubs/AnnualReport2009.pdf>>
- Auditor-General of South Africa, 'Our Vision', 2013, available at <<http://www.agsa.co.za/About/Ourvision.aspx>>
- Auditoría Superior de la Federación, *El Gobierno De Los Estados Unidos de Mexico*, 16 May 2014, <http://www.asf.gob.mx/Section/81_Principal>
- Ayamdoo, Charles, 'The Assets Declaration Law in Ghana: A Viewpoint', Ghana Integrity Initiative Quarterly Newsletter, 5 (2005), pp. 4–7
- Bahgat, Hossam, 'The Mubarak Mansions, How Egyptians Unknowingly Paid for the Ruling Family's Lavish Lifestyle', Mada Masr, 20 May 2014, available at <<http://www.madamasr.com/content/mubarak-mansions>>
- Baram, Marcus, 'How the Mubarak Family Made its Billions', Huffington Post, 11 February 2011, available at <http://www.huffingtonpost.com/2011/02/11/how-the-mubarak-family-made-its-billions_n_821757.html>
- Barro, Robert, 'The Control of Politicians: An Economic Model', Public Choice, 14 (1973), pp. 19–42
- BBC News, 'Egypt's Hosni Mubarak Jailed for Embezzlement', BBC News, 21 May 2014, available at <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27499325>>
- Beschel Jr., Robert P. and Ahern, Mark, 'Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience', World Bank Report No. 55061-MNA, June 2012, available at <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285103022638/>>


- Bhattacharyya, Sambit and Raghbendra, Jha, 'Economic Growth, Law, and Corruption: Evidence from India', *Comparative Economic Studies*, 55 (2013), pp. 287–313
- Blöndal, J.R., 'Budgeting in Canada', *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2001), pp. 39–82
- Blume, Lorenz and Stefan Voigt, 'Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter? A Cross-Country Assessment', *European Journal of Political Economy*, 27 (2011), pp. 215–29
- Board of Audit and Inspection of Korea, 'Responsibilities and Functions', 19 December 2013, available at <<http://english.bai.go.kr/>>
- Bolongaita, Emil P., 'An Exception to the Rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don't – A Comparison with the Philippines' Ombudsman', U4 Anti-Corruption Resource Center, August 2010, available at <<http://www.u4.no/publications/an-exception-to-the-rule-why-indonesia-s-anti-corruption-commission-succeeds-where-others-don-t-a-comparison-with-the-philippines-ombudsman/>>
- Borge, Magnus, 'Supreme Audit Institutions – Their Roles in Combatting Corruption and Providing Auditing and Accounting Standards and Guidelines', INTOSAI Development Initiative, 2001, available at <http://iacconference.org/documents/10th_iacc_workshop_Supreme_Audit_Institutions.pdf>
- Borshchevskaya, Anna, 'Sponsored Corruption and Neglected Reform in Syria', *Middle East Quarterly*, 17 (2010), pp. 41–50
- Bradley, W. and Pinelli, Cesare, 'Parliamentarism', in Michel Rosenfeld and András Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012)
- Bratic, Vjekoslav, 'The Role of Parliament in the Budgetary Process', Institute of Public Finance Occasional Paper No. 19, October 2004, available at <<http://www.ijf.hr/OPS/19.pdf>>
- Broadman, Harry G. and Recanatini, Francesca, 'Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter?', World Bank Policy Research Working Paper No. 2368, 1999
- Campante, F.R., Chor, D. and Do, Q.-A. 'Instability and the Incentives for Corrup-

- tion', *Economics and Politics*, 21 (2009), pp. 42–92
- Cárdenas, Mauricio, Mejía, Carolina and Olivera, Mauricio, 'Changes in Fiscal Outcomes in Colombia: The Role of the Budget Process', in Mark Hallerberg, Carlos Scartascini and Ernesto H. Stein (eds), *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America* (Washington, DC: Inter-American Development Bank 2009)
- Center for International Private Enterprise, 'Egyptian Citizens' Perceptions of Transparency and Corruption: 2009 National Public Opinion Survey Final Report', 2009, available at <<http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/2009%20Egypt%20National%20Survey%20Report%20EN.pdf>>
- Chaikin, David and Sharman, Jason C., *Corruption and Money Laundering: A Symbiotic Relationship* (New York: Palgrave Macmillan, 2009)
- Chatham House, 'Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict', September 2013, available at <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/0913r_yemen.pdf>
- Chayes, Sarah, 'Corruption is Still Tunisia's Challenge', *Los Angeles Times*, 10 June 2012, available at <<http://articles.latimes.com/2012/jun/10/opinion/la-oe-chayes-tunisia-corruption-20120610>>
- Choudhry, S. and Glenn Bass, K., 'Political Party Finance Regulation: Constitutional reform after the Arab Spring', available at <<http://constitutionaltransitions.org/publications/political-party-finance-regulation/>>
- Chowdury, S.K., 'The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: An Empirical Test', *Economics Letters*, 95 (2004), pp. 93–101
- Clancy-Smith, Julia, 'From Sidi Bou Zid to Sidi Bou Said: A Longue Durée Approach to the Tunisian Revolutions', in Mark L. Haas and David W. Lesch (eds), *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East* (Boulder, CO: Westview Press, 2013)
- Cockburn, Patrick, 'ISIS Consolidates', *London Review of Books*, 36/16, 21 August 2014, pp. 3–5, available at <<http://www.lrb.co.uk/v36/n16/patrick-cockburn/isis-consolidates>>
- Coes, Donald V., *Macroeconomic Crises, Policies, and Growth in Brazil, 1964–90* (Washington DC: World Bank, 1995)
- Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and African Development



- Bank, 'Budget Practices and Procedures in Africa', Collaborative Africa Budget Reform Initiative, 2008, available at <<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/CABRI%20AfDB%20ENG.pdf>>
- Corruption Watch, 'Auditor-General: SA's Moral Voice', 8 March 2012, available at <<http://www.corruptionwatch.org.za/content/auditor-general-sa%E2%80%99s-moral-voice>>
- Cox, Gary W., 'The Power of the Purse and the Budgetary Reversion', 22 April 2013, available at <<http://aragones.iae-csic.org/cox.pdf>>
- Crook, Richard and Manor, James, 'Democratic Decentralization', World Bank Operations Evaluation Department Working Paper Series No. 11, 2000, available at <[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/\\$file/Demcratc.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/$file/Demcratc.pdf)>
- Currie, Iain, 'South Africa's Promotion of Access to Information Act', European Public Law, 9 (2003), pp. 59–72
- Curristine, Teresa and Bas, Maria, 'Budgeting in Latin America', OECD Journal on Budgeting, 7 (2007), pp. 1–37
- De Bona, Giacomina, *Human Rights in Libya: The Impact of International Society since 1969* (London: Routledge, 2013)
- De Soussa, Luís, 'Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance', European University Institute Working Paper RSCAS 2009/08, 2009, available at <<http://anchorage-net.org/content/documents/anti-corruption%20agencies%20between%20empowerment%20and%20irrelevance.pdf>>
- De Speville, Bertrand, 'Anticorruption Commissions: The "Hong Kong Mode" Revisited', *Asia-Pacific Review*, 17 (2010), pp. 47–71
- Deeb, Mary Jane, 'The Arab Spring: Libya's Second Revolution', in Mark L. Haas and David W. Lesch (eds), *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East* (Boulder, CO: Westview Press, 2013)
- Della Porta, Donatella and Vannucci, Alberto, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption* (New York: Aldine, 1999)
- Doig, Alan and Theobald, Robin, 'Introduction: Why Corruption?', in Alan Doig and Robin Theobald (eds), *Corruption and Democratization* (Philadelphia: Psychology Press, 2000)
- Doig, Alan and Williams, Robert, 'Achieving Success and Avoiding Failure in Anti-

- Corruption Commissions: Developing the Role of Donors', U4 Anti-Corruption Center, January 2007, available at <<http://www.u4.no/publications/achieving-success-and-avoiding-failure-in-anti-corruption-commissions-developing-the-role-of-donors/>>
- Doig, Alan, Watt, David and Williams, Robert, 'Measuring "Success" in Five African Anti-Corruption Commissions: The Cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zambia', May 2005, U4 Expert Report, available at <<http://www.u4.no/publications/measuring-success-in-five-african-anti-corruption-commissions/downloadasset/2099>>
- Doig, Alan, Watt, David and Williams, Robert, 'Hands-On or Hands-Off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and a Good Enough Reality', *Public Administration and Development*, 26 (2006), pp. 163-172
- Donnelly, Lynley, 'Accounting for Parliament's Actions', *Mail and Guardian* (South Africa), 28 June 2013, available at <<http://mg.co.za/article/2013-06-28-00-accounting-for-parliaments-actions>>
- Dorotinsky, William and Pradhan, Shilpa, 'Exploring Corruption in Public Financial Management', in J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan (eds), *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Washington, DC: World Bank, 2007)
- Drury, A. Cooper, Krieckhaus, Jonathan and Lusztig, Michael, 'Corruption, Democracy, and Economic Growth', *International Political Science Review*, 27 (2006), pp. 121-36
- Dye, Kenneth M. and Staphenurst, Rick, *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions* (Washington, DC: World Bank, 1998)
- Economist, 'Has Orbán over-reached?', *Economist*, 25 November 2010, available at http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/11/hungarys_economy
- Economist, 'Tackling Corruption in Tunisia: An Uphill Struggle', *Economist*, 25 July 2013, available at <<http://www.economist.com/blogs/pomegranate/2013/07/tackling-corruption-tunisia>>
- Eigen, Peter, 'A Coalition to Combat Corruption: TI, EITI, and Civil Society', in Robert Rotberg (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009)

- 
- El-Din, Gamal Essam, 'Rules of Interpellation', Al-Ahram (Cairo), 29 November 2001, available at <<http://weekly.ahram.org.eg/2001/562/eg5.htm>>
- El-Din, Gamal Essam, 'Interpellation Jam', Al-Ahram (Cairo), 16 January 2003, available at <<http://weekly.ahram.org.eg/2003/621/eg5.htm>>
- Erlanger, Steven, 'In Yemen, U.S. Faces Leader Who Puts Family First', New York Times, 4 January 2010, available at <<http://www.nytimes.com/2010/01/05/world/middleeast/05saleh.html>>
- Euro Justice, 'Country Report on France: The Relation between the Public Prosecutor and the Police', undated, available at <http://www.euro-justice.com/member_states/france/country_report/2781/>
- Euro Justice, 'Country Report on France: The Relation between the Public Prosecutor and the Minister of Justice', available at <http://www.euro-justice.com/member_states/france/country_report/2782/>
- Evans, Alastair, 'The Role of Supreme Audit Institutions in Combatting Corruption', U4 Expert Answer, 18 June 2008, available at <<http://www.u4.no/publications/the-role-of-supreme-audit-institutions-in-combating-corruption/>>
- Fabbri, José Miguel, 'Corruption in Bolivia: Reforming the Judiciary System', CIPE Feature Service, available at <<http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/fabbri.pdf>>
- Fahim, Kareem, 'Egyptians Abandoning Hope and Now, Reluctantly, Homeland', New York Times, 22 October 2013, available at <<http://www.nytimes.com/2013/10/23/world/middleeast/egyptians-abandoning-hope-and-now-reluctantly-homeland.html>>
- Fahim, Kareem and El-Naggar, Mona, 'Violent Clashes Mark Protests against Mubarak's Rule', New York Times, 25 January 2011, available at <<http://www.nytimes.com/2011/01/26/world/middleeast/26egypt.html>>
- Ferejohn, John, 'Incumbent Performance and Electoral Control', Public Choice, 50 (1985), pp. 5–25
- Fölscher, Alta, 'A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse', OECD Journal on Budgeting, 6/2 (2006).
- Franco, Gustavo H.B., 'Brazilian Hyperinflation: The Political Economy of the Fiscal Crisis', in Maria D'Alva and G. Kinzo (eds), Brazil: Challenges of the 1990s

- (London: British Academic Press, 1993)
- Funderburk, Charles, 'Political Corruption: Causes and Consequences', in Charles Funderburk (ed.), *Political Corruption in Comparative Perspective: Sources, Status and Prospects* (Farnham: Ashgate, 2012)
- Gansu, Light and Kislalı, Murat, 'Report of the Government Scare', *Patronlar Dünyası*, 29 October 2010, available at <<http://www.patronlardunyasi.com/haber/Iste-Hukumeti-korkutan-rapor/93392>>
- Ghadry, Farid N., 'Syrian Reform: What Lies Beneath', *Middle East Quarterly*, 12 (2005), pp. 61–70
- Global Integrity Report, 'France: Integrity Indicators Scorecard', 2007, available at <<https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2007/france/>>
- Global Integrity Report, 'South Africa: Integrity Indicators Scorecard', 2008, available at <<http://report.globalintegrity.org/South%20Africa/2008/scorecard/72>>
- Global Integrity Report, 'South Korea: Integrity Indicators Scorecard', 2009, available at <<https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2009/south-korea/>>
- Global Integrity Report, 'Egypt: Integrity Indicators Scorecard', 2010, available at <<https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/egypt/>>
- Global Integrity Report, 'Turkey: Integrity Indicators Scorecard', 2010, available at <<https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2007/turkey/2010/>>
- Global Integrity Report, 'Mexico: Integrity Indicators Scorecard', 2011, available at <<https://www.globalintegrity.org/global/report-2011/mexico/>>
- Government of Turkey, 'Turkish Court of Accounts', undated, available at <http://www.sayistay.gov.tr/english_tca/about/tca.htm>
- Gurgur, Tugrul and Shah, Anwar, 'Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?', *World Bank Policy Research Working Paper No. 3489*, January 2005, available at <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206958/Localizationandcorruption.pdf>>
- Hamzaçebi, M. Akif, 'Minutes of the Grand National Assembly on the Draft Law on the Court of Accounts', *Government of the Republic of Turkey*, 20 October



2010, available at <http://www.akifhamzacebi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=326:sayistay-2md-onerge&catid=49:genel-kurul-konum-alari-23-doenem&Itemid=103>

Haque, M. Shamsui, 'Anti-Corruption Mechanisms in Bangladesh: A Consultation on Corruption and Counter-Corruption across Asia', Asian Human Rights Commission, available at <<http://www.humanrights.asia/resources/journals-magazines/article2/0901/08anti-corruption-mechanisms-in-bangladesh>>

Hatchard, John, Combating Corruption: Legal Approaches to Supporting Good Governance and Integrity in Africa (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2012)

Heilbrunn, John R., 'Anticorruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?', World Bank Institute, 2004, available at <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>>

Howard, Philip N. and Hussain, Muzammil M., Democracy's Fourth Wave? Digital Media and the Arab Spring (Oxford: Oxford University Press, 2013)

Human Rights Watch, Letting the Big Fish Swim: Failures to Prosecute High-Level Corruption in Uganda, <http://www.hrw.org/reports/2013/10/21/letting-big-fish-swim-0>

Imaka, Isaac, 'Public Finance Bill: How Government Seeks to Manage Oil Cash', Daily Monitor (Uganda), 29 October 2013, available at <<http://www.monitor.co.ug/News/National/Public-Finance-Bill--How-government--seeks-to-manage-oil-cash/-/688334/2051376/-/ai71ilz/-/index.html>>

Initiative on Governance and Investment for Development, available at <<http://www.oecd.org/mena/>>

Inman, Phillip, 'Mubarak Family Fortune Could Reach \$70bn, Says Expert', Guardian, 4 February 2011, available at <<http://www.theguardian.com/world/2011/feb/04/hosni-mubarak-family-fortune>>

International Budget Partnership, 'Open Budget Survey 2012', 2012, available at <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>>

International Monetary Fund (IMF), 'The Functions and Impact of Fiscal Councils', 16 July 2013, available at <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>>

- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), 'About Us', available at <<http://www.intosai.org/about-us.html>>
- INTOSAI, '50 Years: A Special Publication of the International Organization of Supreme Audit Institutions', 2004, available at <<http://www.intosai.org/uploads/4124efestschrift.pdf>>
- INTOSAI, Mexico Declaration on SAI Independence, 2007, available at <http://www.issai.org/media/12922/issai_10_e.pdf>
- INTOSAI, 'Strategic Plan 2011–2016', October 2010, available at <<http://www.intosai.org/uploads/intosaispenglishv9web.pdf>>
- Johnson, John K. and Stapenhurst, F. Rick, 'The Growth of Parliamentary Budget Offices', in Anwar Shah (ed.), Performance Accountability and Combating Corruption (Washington, DC: World Bank, 2007)
- Johnston, Michael, 'Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet', in Kimberly Ann Elliott (ed.), Corruption and the Global Economy (Washington, DC: Institute for International Economics 1997)
- Jordan Times, 'PM Launches New Anti-Corruption Strategy', Jordan Times, 30 June 2013, available at <<http://jordantimes.com/pm-launches-new-anti-corruption-strategy>>
- Jul, Ana María, 'Off-Budget Operations: Report', March 2006, Inter-American Development Bank (IADB), available at <<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/731362.pdf>>
- Kalokerinos, John, 'Who May Sit? An Examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution', June 2000, unpublished manuscript, available at <<http://www.aph.gov.au/binaries/senate/pubs/pops/pop36/kalokerinos.pdf>>
- Kaufmann, Daniel, 'Myths and Realities of Governance and Corruption', in World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2005–2006, October 2005, available at <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=829244>
- Kaufmann, Daniel and Dininio, Phyllis, 'Corruption: A Key Challenge for Development', in Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pellizo (eds), The Role of Parliament in Curbing Corruption (Washington, DC: World Bank, 2006)
- Khan, Umar, 'Corruption: The Biggest Problem Facing Libya', Libya Herald, 3 Au-




- gust 2013, available at <<http://www.libyaherald.com/2013/08/03/opinion-corruption-the-biggest-problem-facing-libya>>
- Kigambo, Gaaki, 'Uganda MPs Divided on Public Finance Bill', *East African*, 15 June 2013, available at <<http://www.theeastafrican.co.ke/news/Uganda-MPs-divided-on-Public-Finance-Bill/-/2558/1883910/-/mfn51p/-/index.html>>
- Kiraso, Beatrice Birungi, 'Establishment of Uganda's Parliamentary Budget Office and Parliamentary Budget Committee', in *Sourcebook on Legislative Budget Offices* (Washington, DC, World Bank Institute and National Democratic Institute, 2008)
- Kirkpatrick, David D., 'Behind Tunisia Unrest, Rage over Wealth of Ruling Family', *New York Times*, 13 January 2011, available at <<http://www.nytimes.com/2011/01/14/world/africa/14tunisia.html>>
- Kirkpatrick, David D., 'Once Feared Egypt Official Gets 12 Years and Fine', *New York Times*, 5 May 2011, available at <<http://www.nytimes.com/2011/05/06/world/middleeast/06egypt.html>>
- Kirkpatrick, David D., 'Ex-Tunisian President Found Guilty, in Absentia', *New York Times*, 20 June 2011, available at <<http://www.nytimes.com/2011/06/21/world/middleeast/21tunisia.html>>
- Kirkpatrick, David D., 'New Turmoil in Egypt Greets Mixed Verdict for Mubarak', *New York Times*, 2 June 2012, available at <<http://www.nytimes.com/2012/06/03/world/middleeast/egypt-hosni-mubarak-life-sentence-prison.html>>
- Kirkpatrick, David D., 'Named Egypt's Winner, Islamist Makes History', *New York Times*, 24 June 2012, available at <<http://www.nytimes.com/2012/06/25/world/middleeast/mohamed-morsi-of-muslim-brotherhood-declared-as-egypts-president.html>>
- Kivuva, Joshua M., 'Reforms without Change: Kenya's Unending "War on Corruption"', in Paulos Chanie and Paschal Mihyo (eds), *Thirty Years of Public Sector Reforms in Kenya: Selected Country Experiences* (Kampala: Fountain Publishers, 2013)
- Koçan, Gürcan, 'Democracy and the Politics of Parliamentary Immunity in Turkey', *New Perspectives on Turkey*, 4 (2005), pp. 121–43
- Korany, Bahgat and El-Mahdi, Rabab, *Arab Spring in Egypt: Revolution and Beyond* (New York: American University in Cairo Press, 2012)

- Kraan, Dirk-Jan, Bergvall, Daniel, Müller, Iris and Wehner, Joachim, 'Budgeting in Croatia', *OECD Journal on Budgeting*, 5 (2006), pp. 7–60
- Krafchik, W. and Wehner, J., 'The Role of Parliament in the Budgetary Process', *South African Journal of Economics*, 66 (1998), pp. 512–41
- Kunicová, J., 'Are Presidential Systems More Susceptible to Political Corruption?', 2005, unpublished manuscript
- Kutner, Jeremy, 'In South Africa, Corrupt Prosecutors an Ever-Larger Problem', *Christian Science Monitor*, 2 January 2014, available at <<http://www.csmonitor.com/World/Africa/2014/0102/In-South-Africa-corrupt-prosecutors-an-ever-larger-problem>>
- Lacey, Marc, 'A Crackdown on Corruption in Kenya Snares Judges', *New York Times*, 26 October 2003, available at <<http://www.nytimes.com/2003/10/26/world/a-crackdown-on-corruption-in-kenya-snares-judges.html>>
- Lambsdorff, Johann Graf, 'Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries?', in Susan Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2006)
- Langseth, Petter, Stapenhurst, Rick and Pope, Jeremy, *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption* (Washington, DC: World Bank, 1997)
- Larbi, George A., 'Between Spin and Reality: Examining Disclosure Practices in Three African Countries', *Public Administration and Development*, 27 (2007), pp. 205–14
- Leff, Nathaniel H., 'Economic Development through Bureaucratic Corruption', in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2009)
- Lefko-Everett, Kate and Zamisa, Musa, 'Public Participation in Budgeting: Opportunities Presented by New Amendment Powers', in Kate Lefko-Everett and Len Verwey (eds), *Parliament, the Budget and Poverty in South Africa: A Shift in Power* (Pretoria: Idasa, 2009)
- Lefko-Everett, Kate, Mohamed, Ahmed, Verwey, Len and Zamisa, Musa, 'Introduction', in Kate Lefko-Everett and Len Verwey (eds), *Parliament, the Budget and Poverty in South Africa: A Shift in Power* (Pretoria: Idasa, 2009)
- Lesch, David W., 'The Uprising That Wasn't Supposed to Happen: Syria and the




- Arab Spring', in Mark L. Haas and David W. Lesch (eds), *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East* (Boulder, CO: Westview Press, 2013)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, 29 May 2009, available at <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCE.pdf>>
- Li-ann, Thio, 'Between Apology and Apogee, Autochthony: The "Rule of Law" beyond the Rules of Law in Singapore', *Singapore Journal of Legal Studies* (2012), pp. 269–97
- Lienert, Ian, 'Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?', International Monetary Fund Working Paper No. 05/115, 1 June 2005, available at <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05115.pdf>>
- Lienert, Ian, 'Role of the Legislature in Budget Processes', International Monetary Fund Technical Notes and Manuals, April 2010, available at <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>>
- Lienert, Ian and Jung, Moo-Kyung, 'The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison', *Journal on Budgeting*, 4 (2004), pp. 1–479
- Lima Declaration on Guidelines of Auditing Principles, INTOSAI IX Congress, Lima, 1977, available at <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>>
- Little, Walter, 'Corruption and Democracy in Latin America', *Introductory Development Studies Bulletin*, 27 (1996), pp. 64–70
- MacFarquhar, Neil, Rohde, David and Roston, Aram, 'Mubarak Family Riches Attract New Focus', *New York Times*, 12 February 2011, available at <<http://www.nytimes.com/2011/02/13/world/middleeast/13wealth.html>>
- Mail and Guardian, 'Municipal Auditors Intimidated, Told to Cover up Corruption', *Mail & Guardian* (South Africa), 29 July 2012, available at <<http://mg.co.za/article/2012-07-29-municipal-auditors-intimidated-told-to-cover-up-corruption>>
- Makarim and Taira S. (Counsellors at Law), 'Indonesia: Indonesia's Anti-Corruption Laws', *Mondaq*, 18 January 2012, available at <<http://www.mondaq.com/x/160720/White+Collar+Crime+Fraud/Indonesias+AntiCorruption+Laws>>
- Martin, Iain, 'MPs' Expenses: A Scandal That Will Not Die', *Sunday Telegraph*

- (UK), 13 April 2014, available at <<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/mps-expenses/10761548/MPs-expenses-A-scandal-that-will-not-die.html>>
- Matiangi, Fred, 'Case Study on the Role of Parliament in Fight Against Corruption: The Case of the Kenyan Parliament', in R. Stapenhurst, N. Johnston and R. Pelizzo (eds), *The Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Publishers, 2006)
- Mauro, Paolo, 'The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure', International Monetary Fund Working Paper No. 96/98, September 1996
- Mauro, Paolo, 'The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure', in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2009)
- May, Kathryn, 'Embattled Budget Officer's Funding Frozen', *Ottawa Citizen*, 19 December 2008, available at <<http://www.ftlcomm.com/ensign/editorials/LTE/hueglin/hueglinList/100/hueglin137/citizen/page.html>>
- McCusker, Rob, 'Review of Anti-Corruption Strategies', Australian Institute of Criminology Technical and Background Paper No. 23, 2006, available at <<http://www.aic.gov.au/documents/8/F/1/%7B8F179E8B-B998-4761-84B3-AD311D7D3EA8%7Dtp023.pdf>>
- Meagher, Patrick, 'Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience', IRIS Discussion Paper No. 04/02, March 2004, available at <<http://www.u4.no/recommended-reading/anti-corruption-agencies-a-review-of-experience/>>
- Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI XIXth Congress, Mexico, 2007, available at <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-10-the-mexico-declaration-on-sai-independence-eger.html>>
- Mirak-Weissbach, Muriel, *Madmen at the Helm: Pathology and Politics in the Arab Spring* (Reading: Garnet, 2012)
- Mohamed, Ahmed, 'Budget Oversight and the South African Budget Office' in Kate Lefko-Everett and Len Verwey (eds), *Parliament, the Budget and Poverty in South Africa: A Shift in Power* (Pretoria: Idasa, 2009)
- Mohtadi, H. and Roe, T., 'Democracy, Rent Seeking, Public Spending and Growth', *Journal of Public Economics*, 87 (2003), pp. 445–66
- Montinola, Gabriella R. and Jackman, Robert W., 'Sources of Corruption: A Cross-

- 
- Country Study', *British Journal of Political Science*, 32 (2000), pp. 147–70
- Muzila, Lindy, Morales, Michelle, Mathias, Marianne and Berger, Tammar, *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* (Washington, DC: World Bank, 2012)
- Myerson, Roger, 'Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-Theoretic Analysis', *Games and Economic Behavior*, 5 (1993), pp. 118–32
- National Dialogue Conference (Yemen), 'Topics to be Discussed', undated, available at <<http://www.ndc.ye/page.aspx?show=67>>
- Netherlands Court of Audit, 'Peer Review of the Audit Board of the Republic of Indonesia', 2009, available at <http://www.bpk.go.id/assets/files/attachments/attach_page_1399279762.pdf>
- New York Times, 'Officers Fire on Crowd as Syrian Protests Grow', *New York Times*, 20 March 2011, available at <<http://www.nytimes.com/2011/03/21/world/middleeast/21syria.html>>
- New York Times, 'Despite Promise of Reforms, Syrian Forces Try to Disperse Protesters with Gunfire', *New York Times*, 28 March 2011, available at <<http://www.nytimes.com/2011/03/29/world/middleeast/29syria.html>>
- News 24, 'Gaddafi billions held in South African Banks: Report', *News 24*, 6 February 2013, available at <<http://www.news24.com/SouthAfrica/News/Gaddafi-billions-held-in-SA-report-20130602>>
- Nicholls, Colin, Daniel, Timothy, Bacarese, Alan and Hatchard, John, *Corruption and Misuse of Public Office* (6th ed.) (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Noueihed, Lin and Warren, Alex, *Battle for the Arab Spring: Revolution, Counter-Revolution and the Making of a New Era* (New Haven, CT: Yale University Press, 2012)
- Nur-tegin, Kanybek and Czap, Hans J., 'Corruption: Democracy, Autocracy, and Political Stability', *Economic Analysis and Policy*, 42 (2012), pp. 51–66
- Nsubuga, Timothy, 'Mukula Conviction is Persecution', *Uganda Correspondent*, 21 January 2013, available at <<http://www.ugandacorrespondent.com/articles/2013/01/mukula-conviction-is-persecution-%E2%80%93-teso-elders/>>
- Nyoni, Mthandazo, 'Zimbabwe Anti-Corruption Commission "Toothless" Bulldog', *NewsDay*, 4 March 2014, available at <<https://www.newsday.co.zw/2014/03/04/>>

- zimbabwe-anti-corruption-commission-toothless-bulldog/>
- Odhiambo, Allan, 'CJ Appoints 60 Anti-Corruption Magistrates', Business Daily, 15 April 2013, available at <<http://www.businessdailyafrica.com/CJ-Mutunga-appoints-60-anti-corruption-magistrates/-/539546/1749412/-/item/0/-/pl4ronz/-/index.html>>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 'The Human Rights Case against Corruption', November 2013, available at <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCASEAGAINSTCORRUPTION.pdf>>
- Okuyucu-Ergün, Güne, 'Anti-Corruption Legislation in Turkish Law', German Law Journal, 8 (2007), pp. 903–14
- Olsen, Hans Peter, 'Governing Regulatory Networks beyond the State: The Case of Government Auditing Standardization', Copenhagen Business School, 2005, available at <<http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/polsen.pdf>>
- Olson, Mancur, 'Dictatorship, Democracy, and Development', American Political Science Review, 87 (1993), pp. 567–76
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 'Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law', 2008, available at <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf>>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 'Budget Approval: The Role of Congress' (2009) OECD Journal on Budgeting, Volume 2009 Supplement 1: OECD Review of Budgeting in Mexico
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models (Second Edition) (Paris: OECD Publishing, 2013)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Engines of Development and Competitiveness? (Paris: OECD Publishing, 2013)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries (Paris: OECD Publishing, 2013)
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 'Judicial Institutions in Serbia Report', September 2011, available at <<http://www.osce.org/ser>>



bia/82759>

Ortega, Claudia, 'The Fight against Corruption in Chile', United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Resource Series 77, March 2009, available at <http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No77/No77_10PA_Ortega.pdf>

Osnos, Evan, 'Corruption, Nepotism Stand in Way of Democracy', Chicago Tribune, 22 April 2005, available at <http://articles.chicagotribune.com/2005-04-22/news/0504220290_1_diplomats-and-syrian-officials-syrian-president-bashar-assad-damascus>

PAIA Civil Society Network, 'Shadow Report: 2013', 2013, available at <http://foip.saha.org.za/uploads/images/PCSN_ShadowRep2013_final_20131029.pdf>

Pakistan National Accountability Bureau Ordinance, No. XVIII of 1999, available at <<http://www.pakistani.org/pakistan/legislation/1999/NABOrdinance.html>>

Pallister, David, 'How the US Sent \$12bn in Cash to Iraq. And Watched it Vanish', Guardian, 8 February 2007, available at <<http://www.theguardian.com/world/2007/feb/08/usa.iraq1>>

Parliament of the Republic of South Africa, 'Report of the Parliamentary Ad Hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions', 31 July 2007, available at <http://www.parliament.gov.za/content/chapter_9_report.pdf>

Parliamentary Monitoring Group, 'Evaluation of Alternative Funding Options for the Auditor General', 12 June 2008, available at <<http://www.pmg.org.za/report/20080612-funding-options-office-auditor-general>>

Parliamentary Strengthening Learning Program, 'Unit 5: Parliament and the Audit of Public Accounts', available at <<http://www.parliamentarystrengthening.org/budgetmodule/pdf/budgetunit5.pdf>>

Peled, Roy and Rabin, Yoram, 'The Constitutional Right to Information', Columbia Human Rights Law Review, 42 (2011), pp. 357–401

Pelizzo, Riccardo and Stapenhurst, F. Rick, 'Strengthening Public Accounts Committees by Targeting Regional and Country-Specific Weaknesses', in Anwar Shah (ed.), Performance Accountability and Combating Corruption (Washington, DC: World Bank, 2007)

Pelizzo, Riccardo and Stapenhurst, Frederick, Parliamentary Oversight Tools: A

- Comparative Analysis (New York: Routledge, 2012)
- Piattoni, Simona, 'Clientelism in Historical and Comparative Perspective', in Simona Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001)
- Pope, Jeremy and Vogl, Frank, 'Making Anticorruption Agencies More Effective', *Finance and Development*, 7 (2000), available at <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/pope.htm>>
- Posner, Paul and Park, Chung-Keun, 'Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations', *OECD Journal on Budgeting*, 7 (2007), pp. 1–26
- Raghavan, Sudarsan, 'A Lost Generation of Young People of Tunisia Discuss Grievances That Led to Their Revolution', *Washington Post*, 20 January 2011, available at <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/20/AR2011012005579.html>>
- Raghavan, Sudarsan, 'In Tunisia, Luxurious Lifestyles of a Corrupt Government', *Washington Post*, 28 January 2011, available at <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/28/AR2011012801921.html>>
- Ramkumar, Vivek, 'Expanding Collaboration between Public Audit Institutions and Civil Society', *International Budget Project*, April 2007, available at <<http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicalapr2007a.html>>
- Rand, Dafna Hochman, *Roots of the Arab Spring: Contested Authority and Political Change in the Middle East* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013)
- Rock, M., 'Corruption and Democracy', *Journal of Development Studies*, 45 (2008), pp. 55–75
- Romero, Simon, 'Brazilian Court Allows Appeals for Political Figures Convicted of Corruption', *New York Times*, 18 September 2013, available at <<http://www.nytimes.com/2013/09/19/world/americas/brazilian-court-allows-appeals-for-lawmakers-convicted-of-corruption.html>>
- Rose-Ackerman, Susan, 'Democracy and "Grand Corruption"', *International Social Science Journal*, 48 (1996), pp. 365–80
- Rose-Ackerman, Susan, 'The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences', *Viewpoint*, 74 (1996), pp. 1–60



- Rotberg, Robert, 'Winning the African Prize for Repression: Zimbabwe', in Robert Rotberg (ed.), *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rogue Nations* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008)
- Roy, Aruna, 'How the UK Can Learn from India's Right to Information Act', *Guardian*, 10 April 2002, available at <<http://www.theguardian.com/society/2012/apr/10/india-freedom-of-information>>
- Rutherford, Bruce K., 'Egypt: The Origins and Consequences of the January 25 Uprising', in Mark L. Haas and David W. Lesch (eds), *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East* (Boulder, CO: Westview Press, 2013)
- Sachs, S., 'Assad Patronage Puts a Small Sect on Top in Syria', *New York Times*, 22 June 2000, available at <<http://www.nytimes.com/2000/06/22/world/assad-patronage-puts-a-small-sect-on-top-in-syria.html>>
- Samuels, D., 'Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil', in Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds), *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press 2002)
- Santiso, Carlos, 'Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies', *OECD Journal on Budgeting*, 4 (2004), pp. 47–77
- Santiso, Carlos, 'Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America', in Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson and Lisa von Trapp (eds), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* (Washington, DC: World Bank, 2008)
- Santiso, Carlos and Varea, Marco, 'Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process', Inter-American Development Bank, Institutional Capacity of State Division, Policy Brief No. IDB-PB-194, October 2013, available at <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13261.pdf>>
- Sayare, Scott, 'Egypt to Try Ex-Official on Charge of Corruption', *New York Times*, 4 September 2012, available at <<http://www.nytimes.com/2012/09/05/world/middleeast/ex-official-farouk-hosni-charged-with-corruption-in-egypt.html>>
- Schiavo-Campo, Salvatore, 'Budget Preparation and Approval', in Anwar Shah (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions* (Washington, DC: World Bank, 2007)
- Seabright, Paul, 'Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model', *European Economic Review*, 40 (1996), pp. 61–89

- Shen, Ce and Williamson, John B., 'Corruption, Democracy, Economic Freedom, and State Strength: A Cross-National Analysis', *International Journal of Comparative Sociology*, 46 (2005), pp. 327–45
- Song, Keakook, 'Oversight by Supreme Audit Institutions: The Korean Experience', World Bank, 23 May 2003, available at <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/IACC/songreport.pdf>>
- Stapenhurst, Rick, 'The Legislature and the Budget', 2004, World Bank Institute, available at <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/TheLegislatureandtheBudget.pdf>>
- Stapenhurst, Rick, Ulrich, Martin and Strohal, Severin, 'Introduction: Parliamentarians Fighting Corruption', in Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pellizo (eds), *The Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank, 2006)
- Sundelson, J. Wilner, 'Budgetary Principles', *Political Science Quarterly*, 50 (1935), pp. 236–63
- Sung, H.E., 'Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison', *Crime, Law and Social Change*, 41 (2004), pp. 179–93
- Taha, Rana Muhammed, 'Minister: New Law Will Protect Witnesses', *Daily News Egypt*, 13 May 2013, <http://www.dailynewsegypt.com/2013/05/13/minister-new-law-will-protect-witnesses>
- Tangri, Roger and Mwenda, Andrew M., 'Politics, Donors and the Ineffectiveness of Anti-Corruption Institutions in Uganda', *Journal of Modern African Studies*, 44 (2006), pp. 101–24
- Tanzi, Vito, 'Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures', *International Monetary Fund Staff Papers*, 45 (1998), pp. 559–94
- Tavares, Aida, 'The Socio-Cultural and Political-Economic Causes of Corruption: A Cross-Country Analysis', *Universidade de Aveiro Working Papers in Economics*, 2004, available at <<https://www.ua.pt/egi/ReadObject.aspx?obj=11004>>
- Tefiani, Houssein, 'Corruption Threatens Libya's Democratic Gains', *The Risky Shift* website, 25 March 2013, available at <<http://theriskyshift.com/2013/03/libyas-culture-of-corruption-threatens-the-democratic-gains-of-the-revolution/>>
- Testa, Cecilia, 'Bicameralism and Corruption', *European Economic Review*, 54 (2010), pp. 181–98



- Transparency International, 'Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2004', December 2004, available at <http://archive.transparency.org/content/download/1558/8065/file/barometer_report_8_12_2004.pdf>
- Transparency International, 'Corruption Perceptions Index 2010', 2010, available at <http://files.transparency.org/content/download/132/531/2010_CPI_EN.pdf>
- Transparency International, 'Anti-Corruption Helpdesk: Examples of National Anti-Corruption Strategies', 25 August 2013, available at <http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf>
- Transparency International, 'Global Corruption Barometer 2013', 2013, available at <http://files.transparency.org/content/download/604/2549/file/2013_Global-CorruptionBarometer_EN.pdf>
- Transparency Maroc, 'Morocco: Civil Society Report', 14 October 2011, available at <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/NGO/V1186439e.pdf>>
- Treisman, Daniel, 'The Causes of Corruption: A Cross-National Study', *Journal of Public Economics*, 76 (2001), pp. 399–457
- U4, 'Special Courts for Corruption Cases', U4 Expert Answer No 19, 6 October 2003, available at <<http://www.u4.no/publications/special-courts-for-corruption-cases/>>
- U4, 'Corruption and Anti-Corruption in Bosnia and Herzegovina (BiH)', undated, available at <<http://www.u4.no/publications/corruption-and-anti-corruption-in-bosnia-and-herzegovina-bih/#sthash.Bg7Ik3kV.dpuf>>
- Underkuffler, Laura S., 'Defining Corruption: Implications for Action', in Robert Rotberg (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009)
- United Kingdom Department for International Development, 'Briefing: Characteristics of Different External Audit Systems', 2004, available at <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>>
- United Nations (UN), 'Arab Spring Highlights Rejection of Corruption, Says UN Anti-Crime Chief', UN News Centre, 24 October 2011, available at <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40179>>

United Nations Development Programme, 'Institutional Arrangements to Combat Corruption: Comparative Study', 1 December 2005, available at <http://asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/RBAP-DG-2005-Institutional-Arrangements-Combat-Corruption.pdf>

United Nations Development Programme, 'Anti-Corruption Assessment Tool for Parliamentarians', 12 November 2013, available at <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/User%20Guide%20-%20Anti-Corruption%20Assessment%20Tool%20for%20Parliamentarians.pdf>>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 'Corruption in Bosnia and Herzegovina: Bribery as Experienced by the Population', 2011, available at <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Bosnia_corruption_report_web.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 'List of Anti-corruption Bodies', undated, available at <<http://www.track.unodc.org/ACAAuthorities/Pages/home.aspx>>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 'United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators', available at <www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

United Nations Office at Vienna Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, 'Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development: Realities and Perspectives of International Cooperation', International Review of Criminal Policy, 41 and 42 (1993), available at <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/146159NCJRS.pdf>>

United States Agency for International Development (USAID), 'Anticorruption Agencies', June 2006, available at <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/usaid_-_anticorruption_agencies_-_06.2006_-_en_-_pace_0.pdf>

United States Department of State, 'Country Reports on Human Rights Practices: Pakistan', 31 March 2003, available at <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2002/18314.htm>>

Van Zyl, Albert, Ramkumar, Vivek and de Renzio, Paolo, 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions: Can Legislatures and Civil Society Help?',



- U4 Anti-Corruption Resource Center, 2009, available at <<http://www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help/>>
- Von Hagen, Jürgen, 'Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance', in Anwar Shah (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions* (Washington, DC: World Bank, 2007)
- Vouin, Robert, 'The Role of the Prosecutor in French Criminal Trials', *American Journal of Comparative Law*, 18 (1970), pp. 483–97
- Vyas, Kejal, 'Venezuela Central Bank Transfers \$1B to Chavez Development Fund', *Wall Street Journal*, 7 February 2012, available at <<http://online.wsj.com/article/BT-CO-20120207-710429.html>>
- Wahab, Mohamed S. E. Abdel, 'UPDATE: An Overview of the Egyptian Legal System', Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, October 2012, available at <http://www.nyulawglobal.org/Globalex/Egypt1.htm#_The_Egyptian_Legal>
- Wang, Vibeke and Rakner, Lise, 'The Accountability Function of Supreme Audit Institutions in Malawi, Tanzania and Uganda', Chr Michelsen Institute, 2005, available at <<http://www.cmi.no/publications/file/2000-the-accountability-function-of-supreme-audit.pdf>>
- Waterbury, J., 'Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime', *World Politics*, 35 (1973), pp. 533–55
- Wayne, Andy, 'Independence of Supreme Audit Institutions in Sub Saharan Africa', International Consortium on Governmental Financial Management, 11 June 2010, available at <<http://www.slideshare.net/icgfmconference/independence-of-supreme-audit-institutions-in-sub-saharan-africa>>
- Wehner, Joachim, 'Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions', *Political Studies*, 54 (2006), pp. 767–85
- Wehner, Joachim, 'Effective Financial Scrutiny', in Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pellizo (eds), *The Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank, 2006)
- Wehner, Joachim, 'South Africa's New Parliamentary Budget Process: An Initial Assessment', in Kate Lefko-Everett and Len Verwey (eds), *Parliament, the Budget and Poverty in South Africa: A Shift in Power* (Pretoria: Idasa, 2009)

- WikiLeaks, 'Cable 96RIYADH4784, Saudi royal wealth: where do they get all that money?', 30 November 1996, available at <https://www.wikileaks.org/plusd/cables/96RIYADH4784_a.html>
- WikiLeaks, 'Cable 05SANAA1352, RYOG Insiders Increasingly Frustrated with Saleh Clan', 23 May 2005, available at <http://www.wikileaks.org/plusd/cables/05SANAA1352_a.html>
- WikiLeaks, 'Cable 08TRIPOLI642, Hannibal Goes to Sea: Insights into Another al-Qadhafi Family Business', 12 August 2008, available at <<http://wikileaks.ch/cable/2008/08/08TRIPOLI642.html>>
- WikiLeaks, 'Cable 08TUNIS679, Corruption in Tunisia: What's Yours Is Mine', 30 August 2011, available at <<http://wikileaks.ch/cable/2008/06/08TUNIS679.html>>
- World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (Washington, DC: World Bank, 2000)
- World Bank, 'Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank', available at <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>>
- World Bank, 'Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World', July 2002, available at <http://www.amnet.co.il/attachments/informal_economy110.pdf>
- World Bank, 'Success Story of Chile', World Bank Department of Institutional Integrity, undated, available at <<http://www.acauthorities.org/sucesstory/corruption-prosecution-chile>>
- Worldwatch Institute, 'Indonesia's Supreme Audit Agency Finds Massive Irregularities in the Use of Post-Tsunami Emergency Funds', available at <<http://www.worldwatch.org/node/4196>>
- Worrall, John L., *The Changing Role of the American Prosecutor* (Albany, NY: State University of New York Press, 2008)
- Worth, Robert F., 'On Libya's Revolutionary Road', *New York Times*, 30 March 2011, available at <<http://www.nytimes.com/2011/04/03/magazine/mag-03Libya-t.html>>
- Yamamoto, Hironori, *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007)

- ١ كتيب اجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ص: ٢٣.
- ٢ انظر على سبيل المثال تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفساد بأنه «إساءة استغلال سلطة ممنوحة لتحقيق مكسب خاص» («أداة تقييم مكافحة الفساد للبرلمانيين»، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٢ نوفمبر ٢٠١٣)، على الرابط:
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/User%20Guide%20-%20Anti-Corruption%20Assessment%20Tool%20for%20Parliamentarians.pdf>
- ويشارك في هذا التعريف البنك الدولي أيضاً («مساعدة الدول في مكافحة الفساد: دور البنك الدولي»، البنك الدولي)، على الرابط:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>
- ومنظمة الشفافية الدولية، انظر الرابط:
http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/#defineCorruption
- ٣ للمزيد عن مقارنة منظمة الشفافية الدولية للفساد، انظر الرابط:
<http://www.transparency.org/whatwedo/nis>
- ٤ Meagher, 'Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience', p. 1.
- ٥ «بيان جاكارتا بشأن مبادئ أجهزة مكافحة الفساد»، اعتمد في لقاء أجهزة مكافحة الفساد الذي نظمه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، المفوضية الأندونيسية لاستئصال الفساد، بتاريخ ٢٦-٢٧ نوفمبر ٢٠١٢، على الرابط:
http://www.epac.at/downloads/constitutions-council-decision/doc_download/63-jakarta-statement-on-principles-for-anti-corruption-agencies
- ٦ Choudhry and Glenn Bass, 'Political Party Finance Regulation: Constitutional reform after the Arab Spring'.
- ٧ «قال مدير مكافحة الجريمة في الأمم المتحدة إن الربيع العربي هو تعبير عن رفض الفساد»، الأمم المتحدة. الأسباب العميقة للربيع العربي، راند، ص ٣.
- ٨ «كتيب اجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين»، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ص: ٢١. وأيضاً:
Doig and Theobald, 'Why Corruption?', p. 3.
- ٩ «مكافحة الفساد في المراحل الانتقالية»، البنك الدولي، ص: ٢.
- ١٠ «كتيب اجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين»، مكتب الأمم المتحدة المعني

- بالمخدرات والجريمة، ص: ٢١.
- Montinola and Jackman, 'Sources of Corruption', p. 154. ١١
- Underkuffler, 'Defining Corruption', pp. 37-42; Funderburk, 'Political Corruption', p. 2. ١٢
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حالة الاتفاقية: ١٣
- <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/XVIII-14.en.pdf>
- اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته، حالة الاتفاقية، ٢٨ يناير ٢٠١٤: ١٤
- http://www.au.int/en/sites/default/files/Corruption_0.pdf;
- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد لمجلس أوروبا، حالة الاتفاقية، ٢ يناير ٢٠١٤: ١٤
- <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=173&CM=&DF=&CL=ENG>
- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، حالة الاتفاقية: ١٥
- <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>.
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (٢٠١٠): ١٥
- <http://www.almeezan.qa/AgreementsPage.aspx?id=1719&language=ar>
- Nicholls et al., Corruption and Misuse of Public Office, p. 3. ١٦
- Nicholls et al., Corruption and Misuse of Public Office, p. 424. ١٧
- Chaikin and Sharman, Corruption and Money Laundering, p. 22. ١٨
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة ١٥. ١٩
- Kaufmann, 'Myths and Realities of Governance and Corruption', p. 83. ٢٠
- «كتيب إجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين»، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ص: ٢٣-٢٤. ٢١
- «كتيب إجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين»، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ص: ٢٥-٢٦. ٢٢
- OECD, 'Corruption: A Glossary', pp. 29-30. ٢٣
- «كتيب إجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين»، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ص: ٢٦-٢٧. ٢٤
- Piattoni, 'Clientelism in Historical and Comparative Perspective', pp. 6-7. ٢٥
- Rose-Ackerman, 'The Political Economy of Corruption', p. 3. ٢٦
- Noueihed and Warren, Battle for the Arab Spring, p. 64; Mirak-Weissbach, Madmen at the Helm, p. 75. ٢٧
- Mirak-Weissbach, Madmen at the Helm, pp. 73-74. ٢٨

Raghavan, 'In Tunisia, Luxurious Lifestyles of a Corrupt Government'.	٢٩
WikiLeaks, 'Cable 08TUNIS679, Corruption in Tunisia: What's Yours Is Mine'.	٣٠
Noueihed and Warren, Battle for the Arab Spring, p. 66.	٣١
Rand, Roots of the Arab Spring, 11; Clancy-Smith, 'From Sidi Bou Zid to Sidi Bou Said', p. 16.	٣٢
Kirkpatrick, 'Behind Tunisia Unrest, Rage over Wealth of Ruling Family'.	٣٣
OECD, State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa, pp. 86-87.	٣٤
Kirkpatrick, 'Ex-Tunisian President found guilty, in absentia'.	٣٥
Transparency International, 'Global Corruption Barometer 2013', p. 6.	٣٦
Economist, 'Tackling Corruption in Tunisia'.	٣٧
Korany and El-Mahdi, Arab Spring in Egypt, p. 26; Rutherford, 'Egypt: The Origins and Consequences of the January 25 Uprising', p. 42.	٣٨
Korany and El-Mahdi, Arab Spring in Egypt, p. 26.	٣٩
Mirak-Weissbach, Madmen at the Helm, p. 54.	٤٠
Korany and El-Mahdi, Arab Spring in Egypt, p. 28.	٤١
Bahgat, 'The Mubarak Mansions'.	٤٢
«حجم الاقتصاد غير المنظم وقياسه في ١١٠ بلدان في العالم»، البنك الدولي، ص: ٦.	٤٣
«مدركات المواطنين المصريين للشفافية والفساد: التقرير النهائي لاستطلاع الرأي العام الوطني ٢٠٠٩»، مركز برايفت إنتربرايز الدولي، ص: ٧.	٤٤
Inman, 'Mubarak Family Fortune Could Reach \$70bn, Says Expert'. More conservative estimates placed Mubarak's net worth at 2-3 billion USD: Mac-Farquhar et al., 'Mubarak family riches attract new focus'.	٤٥
Kirkpatrick, 'New Turmoil in Egypt Greets Mixed Verdict for Mubarak'.	٤٦
BBC News, 'Egypt's Hosni Mubarak jailed for embezzlement'.	٤٧
Sayare, 'Egypt to Try Ex-Official on Charge of Corruption'; Kirkpatrick, 'Once Feared Egypt Official Gets 12 years and Fine'.	٤٨
for International Private Enterprise, 'Egyptian Citizens' Perceptions of Transparency and Corruption: 2009 National Public Opinion Survey Final Report', p. 7.	٤٩
Bahgat, 'The Mubarak Mansions'.	٥٠
Fahim, 'Egyptians Abandoning Hope and Now, Reluctantly, Homeland'.	٥١
Worth, 'On Libya's Revolutionary Road'.	٥٢

- Deeb, 'The Arab Spring: Libya's Second Revolution', p. 69. ٥٣
- WikiLeaks, 'Cable 08TRIPOLI642, Hannibal Goes to Sea: Insights into Another al-Qadhafi Family Business'. ٥٤
- Al-Werfalli, Political Alienation in Libya, pp. 79–81. ٥٥
- Associated Press, 'Libya: Corruption "Will Last Years"'. ٥٦
- Transparency International, 'Global Corruption Barometer 2013', p. 33. ٥٧
- Al-Shamahi, 'New "Parallel Revolution" against Corruption'; Chatham House, 'Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict', p. 1. ٥٨
- Erlanger, 'In Yemen, U.S. Faces Leader Who Puts Family First'; Mirak-Weissbach, Madmen at the Helm, pp. 86–88. ٥٩
- National Dialogue Conference, 'Topics to be Discussed', undated, available at <http://www.ndc.ye/page.aspx?show=67> ٦٠
- Pallister, 'How the US Sent \$12bn in Cash to Iraq. And Watched it Vanish'. ٦١
- Al-Ali, The Struggle for Iraq's Future, chapter 7. ٦٢
- Cockburn, 'ISIS Consolidates'. ٦٣
- Lesch, 'The Uprising That Wasn't Supposed to Happen: Syria and the Arab Spring', p. 93; Sachs, 'Assad Patronage Puts a Small Sect on Top in Syria'. ٦٤
- Ghadry, 'Syrian Reform: What Lies Beneath', pp. 66–67. ٦٥
- Borshchevskaya, 'Sponsored Corruption and Neglected Reform in Syria', p. 46. ٦٦
- Osnos, 'Corruption, Nepotism Stand in Way of Democracy'. ٦٧
- Barro, 'The Control of Politicians'; Ferejohn, 'Incumbent Performance and Electoral Control'; Nur-tegin and Czap, 'Corruption: Democracy, Autocracy, and Political Stability'; Treisman, 'The Causes of Corruption'; Montinola and Jackman, 'Sources of Corruption'; Myerson, 'Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption'; Shen and Williamson, 'Corruption, Democracy, Economic Freedom, and State Strength'; Drury et al., 'Corruption, Democracy, and Economic Growth'; Chowdury, 'The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption'. ٦٨
- Adserà et al., 'Are You Being Served?' ٦٩
- Olson, 'Dictatorship, Democracy, and Development'. ٧٠
- Little, 'Corruption and Democracy in Latin America', p. 66; Della Porta and Vannucci, Corrupt Exchanges, p. 7; Rose-Ackerman, 'Democracy and "Grand Corruption"', p. 365. ٧١

- Sung, 'Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison'; ٧٢
- Mohtadi and Roe, 'Democracy, Rent Seeking, Public Spending and Growth';
- Rock, 'Corruption and Democracy'.
- Campante et al., 'Instability and the Incentives for Corruption'; Treisman, ٧٣
- 'The Causes of Corruption'.
- Nur-tigin and Czap, 'Corruption: Democracy, Autocracy, and Political Sta- ٧٤
- bility', p. 63; pp. 58–62.
- Treisman, 'The Causes of Corruption'. ٧٥
- Mauro, 'The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure'. ٧٦
- Montinola and Jackman, 'Sources of Corruption', p. 154. ٧٧
- Tavares, 'The Socio-Cultural and Political-Economic Causes of Corruption'. ٧٨
- Treisman, 'The Causes of Corruption'; Tavares, 'The Socio-Cultural and Po- ٧٩
- litical-Economic Causes of Corruption'.
- Broadman and Recanatini, 'Seeds of Corruption'. ٨٠
- Broadman and Recanatini, 'Seeds of Corruption'. ٨١
- Lambsdorff, 'Causes and Consequences of Corruption', p. 8. ٨٢
- Eigen, 'A Coalition to Combat Corruption', pp. 416–29. ٨٣
- مؤشر مدركات الفساد، منظمة الشفافية الدولية: ٨٤
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>;
- مؤشرات الحوكمة في العالم، البنك الدولي:
- <http://www.doingbusiness.org/>;
- مؤسسة النزاهة العالمية:
- <https://www.globalintegrity.org/>;
- آلية مراجعة النظراء الأفريقية:
- <http://aprm-au.org/>
- Langseth et al., The Role of a National Integrity System, pp. 9–21; Dye and ٨٥
- Stapenhurst, Pillars of Integrity, 3–4; Anderson, Oil and Gas in Federal
- Systems, pp. 4–5.
- OHCHR, 'The Human Rights Case against Corruption', pp. 8–9. ٨٦
- Ibid. ٨٧
- Stapenhurst et al., 'Parliamentarians Fighting Corruption', p. 3. ٨٨
- وفقاً لمجموعة بيانات مشروع المؤسسات والانتخابات تحتاج السلطة التنفيذية إلى تأمين موافقة ٨٩
- السلطة التشريعية على الموازنة في ٩٣٪ من أصل ١٦٧ دولة تم جمع البيانات عنها للفترة ١٩٧٢-٢٠٠٥.

(<http://www2.binghamton.edu/political-science/institutions-and-elections-project.html>),

Lienert and Jung, 'The Legal Framework for Budget Systems', p. 87. ٩٠

دستور غانا لعام ١٩٩٢، المواد ١٧٥، ١٧٦ و ١٧٨. دستور الهند لعام ١٩٤٩، المادة ١١٤-٣. ٩١

دستور كينيا لعام ٢٠١٠، المادة ٢٠٦-٢-أ. دستور نيجيريا لعام ١٩٩٩، المادة ١٢٠. دستور أوغندا لعام ١٩٩٥، المادتان: ١٥٣ و ١٥٤.

Auditor General of Guyana, 'Report of the Auditor General', p. 12. ٩٢

Lienert, 'Role of the Legislature in Budget Processes', p. 10. ٩٣

ibid., p. 11. ٩٤

انظر: دستور ملاوي لعام ١٩٩٤ المادة ١٧٩-٢. دستور نيجيريا لعام ١٩٩٩ المادة ٨٣-٢. دستور ٩٥

تنزانيا لعام ١٩٨٥، المادة ١٤٠-٢. دستور سيرلانكا لعام ١٩٧٨، المادة ١٥١-٣. دستور نيبال لعام ٢٠٠٦، المادة ٩٨.

von Hagen, 'Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance', p. 37; ٩٦

Dorotinsky and Pradhan, 'Exploring Corruption in Public Financial Management', p. 270.

Lienert, 'Role of the Legislature in Budget Processes', p. 13. ٩٧

Sundelson, 'Budgetary Principles', pp. 243-46; von Hagen, 'Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance', 40-41; Kaufmann and Dininio, 'Corruption', p. 22. ٩٨

Lienert and Jung, 'The Legal Framework for Budget Systems', pp. 138-39.

Franco, 'Brazilian Hyperinflation', p. 33; Coes, 'Macroeconomic Crises', p. 76. ٩٩

Jul, 'Off-Budget Operations: Report', p. 44. ١٠٠

Stapenhurst, 'The Legislature and the Budget', p. 5. ١٠١

Posner and Park, 'Role of the Legislature in the Budget Process', p. 11. ١٠٢

Santiso, 'Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America', p. 254. ١٠٣

دستور بوليفيا لعام ٢٠٠٩ المادة ١٥٨-١-١١، دستور شيلي لعام ١٩٨٠، المادة ٦٧. دستور ١٠٤

كولومبيا لعام ١٩٩١، المادة ٣٤٨. دستور إكوادور لعام ٢٠٠٨، المادة ٢٩٥. دستور بنما لعام ١٩٧٢، المادة ٢٧٢ و ٢٧٣. دستور بيرو لعام ١٩٩٣، المادة ٨٠ و ١٠٢-٤. وانظر أيضاً:

Santiso, 'Legislatures and Budget Oversight in Latin America', p. 54. ١٠٥

انظر على سبيل المثال: دستور ليتوانيا لعام ١٩٩٢، المادة ١٣٢. دستور البوسنة والهرسك لعام ١٩٩٥، المادة ٨-٢. دستور إستونيا لعام ١٩٩٢، المادة ١١٨. دستور جورجيا لعام ١٩٩٥، المادة ٩٣-٣.

١٠٦

CABRI and African Development Bank, 'Budget Practices and Procedures in Africa', p. 12.	١٠٧
Cox, 'The Power of the Purse and Budgetary Reversion', pp. 24, 32.	١٠٨
Kraan et al., 'Budgeting in Croatia', p. 30.	١٠٩
Dorotinsky and Pradhan, 'Exploring Corruption in Public Financial Management', p. 270.	١١٠
ibid.	١١١
Alston and Mueller, 'Pork for Policy', pp. 90–91; Samuels, 'Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil', p. 315.	١١٢
Currstine and Bas, 'Budgeting in Latin America', p. 11.	١١٣
انظر: ثمة بطبيعة الحال عناصر نشاز في هذه المجموعة، على سبيل المثال: يمنح دستور غواتيمالا الكونغرس صلاحيات غير محدودة لتعديل الموازنة، انظر: دستور غواتيمالا لعام ١٩٨٥، المادة ٢٣٩.	
Cárdenas et al., 'Changes in Fiscal Outcomes in Colombia', p. 100.	١١٤
Donnelly, 'Accounting for Parliament's Actions'.	١١٥
Wehner, 'South Africa's New Parliamentary Budget Process', pp. 32–33.	١١٦
Lefko-Everett and Zamisa, 'Public Participation in Budgeting', pp. 87–90.	١١٧
Lefko-Everett et al., 'Introduction', p. 3.	١١٨
Posner and Park, 'Role of the Legislature in the Budget Process', p. 14.	١١٩
Santiso and Varea, 'Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process', pp. 7–10.	١٢٠
J and Stapenhurst, 'The Growth of Parliamentary Budget Offices', p. 371.	١٢١
IMF, 'The Functions and Impact of Fiscal Councils', p. 34.	١٢٢
Economist, 'Has Orbán over-reached?', Nov. 25, 2010.	١٢٣
Johnson and Stapenhurst, 'The Growth of Parliamentary Budget Offices', 371; Kiraso, 'Establishment of Uganda's Parliamentary Budget Office'.	١٢٤
International Budget Partnership, 'Open Budget Survey 2012', p. 7.	١٢٥
Kigambo, 'Uganda MPs Divided on Public Finance Bill'.	١٢٦
Pelizzo and Stapenhurst, 'Strengthening Public Accounts Committees', p. 381; Schiavo-Campo, 'Budget Preparation and Approval', p. 274; Pelizzo and Stapenhurst, 'Parliamentary Oversight Tools', pp. 117–18.	١٢٧
Pelizzo and Stapenhurst, 'Strengthening Public Accounts Committees', p. 380.	١٢٨
Pelizzo and Stapenhurst, 'Strengthening Public Accounts Committees', pp. 381–82, 387–91.	١٢٩

- ١٣٠ دستور أنتيغوا وبربودا لعام ١٩٨١، المادة ٩٨. دستور بنغلاديش لعام ١٩٧٢، المادة ٧٦-١-أ. دستور بوتان لعام ٢٠٠٨، المادة ٢٥-٦. دستور غامبيا لعام ١٩٩٦، المادة ١-ب. دستور كيريباس لعام ١٩٧٩ المادة ١١٥-١. دستور ميانمار لعام ٢٠٠٨، المادة ١١٥-أ. دستور نيجيريا لعام ١٩٩٩، المادة ٨٥-٥. دستور بابوا غينيا الجديدة لعام ١٩٧٥، المادة ١١٨-١. دستور سيشل لعام ١٩٩٣، المادة ١٠٤-١. دستور سيراليون ١٩٩١، المادة ٩٣-١. دستور سانت فنسنت وجزر غرينادين لعام ١٩٧٩- المادة ٧٦. دستور سويسرا لعام ٢٠٠٥، المادة ٢٠٩-١. دستور ترينيداد وتوباغو لعام ١٩٧٦ المادة ١١٩-١.
- ١٣١ انظر أيضاً: دستور أذربيجان لعام ١٩٩٥، المواد ٨٩-١-٤ و ١٢٢. دستور بيلاروسيا لعام ١٩٩٤ المادة ٩٢. دستور بلغاريا لعام ١٩٩١، المادة ٦٨-٢. دستور بوركينا فاسو لعام ١٩٩١، المادة ٧٠. دستور الكاميرون لعام ١٩٧٢، المادة ١٣. دستور تشاد لعام ١٩٩٦، المادة ١٠٥. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة ٢٣. دستور الغابون لعام ١٩٩١، المادة ٣٢. دستور جورجيا لعام ١٩٩٥، المادة ٥٣-١. دستور هاييتي لعام ١٩٨٧، المادة ١٦٤. دستور كازاخستان لعام ١٩٩١، المادة ٨٩. دستور مدغشقر لعام ٢٠١٠، المادة ٦٤. دستور الجبل الأسود لعام ٢٠٠٧، المادة ١٠٤. دستور موزامبيق لعام ٢٠٠٤، المادة ١٧٢-١-أ. دستور النيجر لعام ٢٠١٠، المادة ٨٠. دستور البرتغال لعام ١٩٧٦، لعام ١٠٥٤-١. دستور روسيا لعام ١٩٩٣، لعام ٩٧-٣. دستور رواندا لعام ٢٠٠٣، المادة ٦٨. دستور السنغال لعام ٢٠٠١، المادة ٥٤. دستور صربيا لعام ٢٠٠٦، المادة ١٠٢. دستور توغو لعام ١٩٩٢، المادة ٧٦.
- ١٣٢ Pelizzo and Stapenhurst, 'Strengthening Public Accounts Committees', pp. 384-92.
- ١٣٣ Matiangi, 'Case Study on the Role of Parliament in Fight Against Corruption: The Case of the Kenyan Parliament', p. 74.
- ١٣٤ ibid.
- ١٣٥ Kivuva, 'Reforms without Change: Kenya's Unending "War on Corruption"', pp. 39-40.
- ١٣٦ دستور النمسا لعام ١٩٩٢، المادة ٥٢-٣. دستور الجزائر لعام ١٩٦٣، المادة ١٣٤. دستور جمهورية أفريقيا الوسطى لعام ٢٠٠٤، المادة ٦٨. دستور ليتوانيا لعام ١٩٩٢، المادة ٦١. دستور مدغشقر لعام ٢٠١٠، المادة ١٠٢. دستور هولندا لعام ١٨١٥، المادة ٦٨. دستور تركيا لعام ١٩٨٢، المادة ٩٨.
- ١٣٧ Yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight, pp. 49-59.
- ١٣٨ دستور بيلاروسيا لعام ١٩٩٤، المادة ١٠٣ (مرة واحدة شهرياً). دستور الكاميرون لعام ١٩٧٢، دستور الكاميرون لعام ١٩٧٢، المادة ٣٥-٣ (مرة واحدة أسبوعياً في دورة انعقاد البرلمان). دستور السودان لعام ١٩٧٤، الفصل ٦ الجزء ٢ المادة ٣ (مرة واحدة أسبوعياً في دورة انعقاد البرلمان). دستور تايلند لعام ٢٠٠٧، المادة ١٥٧ (مرة واحدة أسبوعياً، ثلاثة أسئلة لكل عضو).

- دستور كولومبيا لعام ١٩٩١، المادة ١٣٥-٤. دستور بوليفيا لعام ٢٠٠٩، المادة ١٥٨-١٨. ١٣٩
- دستور بلغاريا لعام ١٩٩١، المادة ٩٠، دستور فنلندا لعام ١٩٩٩، المادة ٤٣. دستور هاييتي ١٤٠
- لعام ١٩٨٧، المادة ١٢٩-٣. دستور ليتوانيا لعام ١٩٩٢، المادة ٦١. دستور رواندا لعام ٢٠٠٣، المادة ١٣٠. دستور صربيا لعام ٢٠٠٦، المادة ١٢٩. دستور سلوفينيا لعام ١٩٩١، المادة ١١٨. دستور تركيا لعام ١٩٨٢، المادة ٩٩. ١٤١
- دستور السلفادور لعام ١٩٨٣، لعام ١٦٥. ١٤٢
- دستور بلغاريا لعام ١٩٩١، المادة ٩٠-٢ (خُمس البرلمان). دستور كرواتيا لعام ١٩٩١، المادة ٨٥ (العُشر). دستور جيبوتي لعام ١٩٩٢، المادة ٦٠ (عشرة أعضاء). دستور فنلندا لعام ١٩٩٩، المادة ٤٣ (عشرون). دستور هاييتي لعام ١٩٨٧، المادة ١٢٩-٣ (خمسة). دستور ليتوانيا لعام ١٩٩٢، المادة ٦١ (الخُمس). دستور مقدونيا لعام ١٩٩١، المادة ٧١ (خمسة). دستور رواندا لعام ٢٠٠٣، المادة ١٣٠ (الخُمس). دستور صربيا لعام ٢٠٠٦، المادة ١٢٩ (خمسون). دستور سلوفينيا لعام ١٩٩١، المادة ١١٨ (عشرة). دستور تركيا لعام ١٩٨٢، المادة ٩٩ (عشرون). دستور اليمن ١٩٩١، المادة ٩٨ (ثلاث). ١٤٣
- Yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight, pp. 59–61, 67. ١٤٤
- El-Din, 'Rules of Interpellation'. ١٤٥
- El-Din, 'Interpellation Jam'. ١٤٦
- دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٩ المادة ١-٣ (إطلاق الكونغرس لعملية الاتهام يليها المحاكمة في مجلس الشيوخ). دستور رومانيا لعام ١٩٩١، المادة ٩٦-٤ (الإدانة من محكمة النقض والعدل العليا). دستور كينيا لعام ٢٠١٠، المادة ١٤٥-٤ (التحقيق من قبل لجنة خاصة من مجلس الشيوخ والإقالة بأغلبية ثلثي مجلس الشيوخ). دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧، المواد ١٣٤-١٣٥ (المحاكمة بالتهمة الموجهة في المحكمة الدستورية بحضور ١٦ مواطنا يتم اختيارهم عشوائياً). دستور الهند لعام ١٩٤٩، المادة ٦١ (رفع التهمة غرفة واحدة يليها محاكمة في الأخرى). ١٤٧
- دستور الهند لعام ١٩٤٩، المادة ١٠٢-١-أ. دستور أستراليا لعام ١٩٠١، المادة ٤٤-٤. دستور بنغلاديش لعام ١٩٧٢ المادة ٦٦-٢-و. دستور ماليزيا لعام ١٩٥٧، المادة ٤٨-١-ج. دستور سنغافورة لعام ١٩٥٩، المادة ٤٥-١-ج. دستور أوغندا لعام ١٩٩٥، المادة ٨٥-٢. ١٤٨
- دستور أستراليا لعام ١٩٠١، المادة ٤٤-٣. دستور كندا لعام ١٨٦٧، المادة ٣١-٣. دستور غانا لعام ١٩٩٢، المادة ٩٤-٢-ب. دستور الهند لعام ١٩٤٩، المادة ١٠٢-١-٢. دستور الأردن لعام ١٩٥٢، المادة ٧٥-١-ج. دستور كينيا لعام ٢٠١٠، المادة ٩٩-٢-و. دستور النيجر لعام ١٩٩٩، المادة ٦٦-١-هـ. دستور سنغافورة لعام ١٩٥٩، المادة ٤٥-١-ب. ١٤٩

- Kalokerinos, 'Who May Sit?', pp. 18–19. ١٥٠
- Li-ann, 'Between Apology and Apogee', pp. 287–88. ١٥١
- دستور النمسا لعام ١٩٢٠، المادة ٥٧. دستور بلجيكا لعام ١٨٣١، المواد ٥٨-٥٩. دستور قبرص لعام ١٩٦٠، المادة ٨٣. دستور جمهورية التشيك لعام ١٩٩٣، المادة ٣٧. دستور الدانمرك لعام ١٩٥٣، المادة ٥٧. دستور فنلندا لعام ١٩٩٩، المواد ٢٨، ٣٠ و ٣١. دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩، المادة ٤٦. دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧، المادة ٦٨. دستور بولندا لعام ١٩٩٧، المادة ١٠٥-٥٠. دستور تركيا لعام ١٩٨٢، المادة ٨٣. ١٥٢
- Bradley and Pinelli, 'Parliamentarism', p. 661. ١٥٣
- Lienert, 'Role of the Legislature in Budget Processes', p. 11. ١٥٤
- Posner and Park, 'Role of the Legislature in the Budget Process'. ١٥٥
- INTOSAI, '50 Years', p. 14; Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 8 n.3. ١٥٦
- INTOSAI, '50 Years', p. 30. ١٥٧
- INTOSAI, 'About Us'. ١٥٨
- Lima Declaration on Guidelines of Auditing Principles. ١٥٩
- Evans, 'The Role of Supreme Audit Institutions in Combatting Corruption', p. 2. ١٦٠
- Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 13. ١٦١
- Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 14. ١٦٢
- تقرير مؤسسة النزاهة العالمية، «جنوب أفريقيا»، ص ٢. ١٦٣
- للاطلاع على نقد للرقابة المالية المسبقة، انظر: ١٦٤
- Blume and Voigt, 'Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter?', p. 218. ١٦٥
- «إحاطة: خصائص أنظمة الرقابة الخارجية المختلفة»، إدارة التنمية الدولية - المملكة المتحدة، ص: ٣. ١٦٦
- دستور شيلي لعام ١٩٨٠، المادة ٩٨. ١٦٧
- «تقرير اللجنة البرلمانية الخاصة بشأن مراجعة الفصل التاسع والمؤسسات المرتبطة به»، برلمان جمهورية جنوب أفريقيا، ص: ٧٦. ١٦٨
- المصدر السابق، ص: ٧٦. ١٦٩
- Wang and Rakner, 'The Accountability Function of Supreme Audit Institutions in Malawi, Tanzania and Uganda', p. 12. ١٧٠
- ibid.

ibid., p. 14.	١٧١
ibid., p. 28.	١٧٢
«تقرير اللجنة البرلمانية الخاصة بشأن مراجعة الفصل التاسع والمؤسسات المرتبطة به»، برلمان جمهورية جنوب أفريقيا، ص: ٧٧.	١٧٣
المصدر السابق، ص: ٧٣.	١٧٤
Corruption Watch, 'Auditor General: SA's Moral Voice'	١٧٥
ibid; Mail and Guardian, 'Municipal Auditors Intimidated, Told to Cover Up Corruption'.	١٧٦
Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 14.	١٧٧
«إحاطة: خصائص أنظمة الرقابة الخارجية المختلفة»، إدارة التنمية الدولية - المملكة المتحدة، ص: ٣.	١٧٨
المصدر السابق، ص: ١٠.	١٧٩
قانون مجلس الرقابة والتفتيش، المادة ٧، جمهورية كوريا الجنوبية.	١٨٠
Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 14.	١٨١
Song, 'Oversight by Supreme Audit Institutions: The Korean Experience', p. 2.	١٨٢
قانون مجلس الرقابة والتفتيش، المادة ٨، جمهورية كوريا الجنوبية.	١٨٣
قانون مجلس الرقابة والتفتيش، المسؤوليات والوظائف، جمهورية كوريا الجنوبية.	١٨٤
«مراجعة النظراء لمجلس الرقابة في الجمهورية الأندونيسية»، محكمة المحاسبات في هولندا، ص: ٣٦. «الوحدة ٥: البرلمان وديوان المحاسبات العامة»، برنامج التعزيز البرلماني التعليمي، ص: ٨.	١٨٥
Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 14.	١٨٦
«إحاطة: خصائص أنظمة الرقابة الخارجية المختلفة»، إدارة التنمية الدولية - المملكة المتحدة، ص: ٧.	١٨٧
المصدر السابق.	١٨٨
تقرير مؤسسة النزاهة العالمية: «فرنسا: نتائج مؤشرات النزاهة».	١٨٩
Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 32.	١٩٠
ibid.	١٩١
ibid.	١٩٢
ibid.	١٩٣
ibid.	١٩٤

Law No. 6085 on the Turkish Court of Accounts(2010).	١٩٥
Global Integrity Report, 'Turkey: Integrity Indicators Scorecard'.	١٩٦
ibid.	١٩٧
Blume and Voigt, 'Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter?', p. 224.	١٩٨
ibid.	١٩٩
Dye and Stapenhurst, Pillars of Integrity, p. 9.	٢٠٠
إعلان ليما للتوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية، القسم الخامس.	٢٠١
«مراجعة النظراء لمجلس الرقابة في الجمهورية الأندونيسية»، محكمة المحاسبات في هولندا، ص: ٤٠.	٢٠١
المصدر السابق.	٢٠٣
Wang and Rakner, 'The Accountability Function of Supreme Audit Institutions in Malawi, Tanzania and Uganda', p. 11.	٢٠٤
ibid.	٢٠٥
ibid., p. 10.	٢٠٦
دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦، المادة ١٨٨.	٢٠٧
دستور جمهورية كوريا الجنوبية لعام ١٩٤٨، المواد ٩٧-٩٩. قانون مجلس الرقابة والتفتيش، جمهورية كوريا الجنوبية.	٢٠٨
دستور تركيا لعام ١٩٨٢، المادة ٨. القانون رقم ٦٠٨٥ بشأن ديوان المحاسبات، المادة ١٨.	٢٠٩
المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (إنتوساي «INTOSAI»)، إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، ٢٠٠٧.	٢١٠
Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 12; McCusker, 'Review of Anti-Corruption Strategies', p. 28.	٢١١
Board of Audit and Inspection Act, Republic of South Korea, article 10.	٢١٢
Wayne, 'Independence of Supreme Audit Institutions in Sub Saharan Africa', p. 57.	٢١٣
Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions',p. 12.	٢١٤
Dye and Stapenhurst, Pillars of Integrity,p. 9.	٢١٥
ibid.	٢١٦
ibid.	٢١٧
Van Zyl et al., 'Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions', p. 32.	٢١٨

ibid.	٢١٩
Ramkumar, 'Expanding Collaboration between Public Audit Institutions and Civil Society', p. 8.	٢٢٠
ibid.	٢٢١
Global Integrity Report, 'Egypt: Integrity Indicators Scorecard'.	٢٢٢
ibid.	٢٢٣
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٦٥-٤٩.	٢٢٤
المصدر السابق.	٢٢٥
Doig et al., 'Hands-on or Hands-off?', pp. 163-65.	٢٢٦
Doig et al., 'Measuring "Success" in Five African Anti-Corruption Commissions', p. 69.	٢٢٧
De Soussa, 'Anti-Corruption Agencies', pp. 1-3.	٢٢٨
«أجهزة مكافحة الفساد»، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية»، ص: ١٣.	٢٢٩
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٩٥-١٠١.	٢٣٠
Rotberg, 'Winning the African Prize for Repression', pp. 169-70.	٢٣١
Nyoni, 'Zimbabwe Anti-Corruption Commission "toothless" bulldog'.	٢٣٢
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٣٣.	٢٣٣
المصدر السابق، ص: ٥٣.	٢٣٤
Glenister v. Republic of South Africa and Others (CCT 48/10); 2011 (3) SA 347 (CC).	٢٣٥
Pope and Vogl, 'Making Anticorruption Agencies More Effective'.	٢٣٦
«بيان كوالالمبور بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد»، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ٢١-٢٢ أكتوبر ٢٠١٣، متوفر على الرابط:	٢٣٧
https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//2013/10/corruption/Kuala_Lumpur_Statement_on_Anti-Corruption_Strategies_Final_21-22_October_2013.pdf	
«مكتب المساعدة في مكافحة الفساد: أمثلة عن الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد»، مؤسسة الشفافية الدولية، ٣-٥.	٢٣٨
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٥٥.	٢٣٩
المصدر السابق، ص: ٢٦.	٢٤٠
المصدر السابق، ص: ٥٢.	٢٤١
المصدر السابق، ص: ٩٦-٩٨.	٢٤٢
De Soussa, 'Anti-corruption Agencies', p. 7.	٢٤٣

دستور تايلند لعام ٢٠٠٧، المادة ٢٤٧.	٢٤٤
دستور تايلند لعام ٢٠٠٧، المادتين: ١٦٦-١٦٧.	٢٤٥
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ١١، ٣٢.	٢٤٦
Doig et al., 'Hands-on or Hands-off?', p. 166-67.	٢٤٧
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٣٠.	٢٤٨
Constitution of Thailand, 2007, articles 248-249.	٢٤٩
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٣٣.	٢٥٠
مبادرة «الحوكمة الرشيدة والاستثمار في خدمة التنمية».	٢٥١
ميثاق الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، المادة رقم ٢.	٢٥٢
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٣٠، ٤٩-١٠١.	٢٥٣
De Speville, 'Anticorruption Commissions', p. 53.	٢٥٤
Meagher, 'Anti-Corruption Agencies', p. 26.	٢٥٥
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٤٠، ١٠٣-١٠٨.	٢٥٦
١٠٩-١١٩، ١٢١-١٣٢.	
المصدر السابق، ص: ١١١.	٢٥٧
المصدر السابق، ص: ١١٢.	٢٥٨
المصدر السابق، ص: ١٠٣-١٠٤.	٢٥٩
Korany and El-Mahdi, Arab Spring in Egypt, p. 28.	٢٦٠
Baram, 'How the Mubarak Family Made its Billions'.	٢٦١
Taha, 'Minister: New Law Will Protect Witnesses'.	٢٦٢
«مقياس الفساد العالمي ٢٠١٣»، مؤسسة الشفافية الدولية، ص: ٣٥.	٢٦٣
دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، الديباجة.	٢٦٤
Mostafa Gaber, 'Chief accountant arrested red-handed receiving a bribe to facilitate loan', Cairo Post, 17 February 2014.	٢٦٥
OECD, State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa, pp. 86-87.	٢٦٦
«مقياس الفساد العالمي ٢٠١٣»، مؤسسة الشفافية الدولية.	٢٦٧
Tefiani, 'Corruption Threatens Libya's Democratic Gains'.	٢٦٨
News 24, 'Gaddafi Billions Held in South African Banks: Report'.	٢٦٩
«المغرب: تقرير المجتمع المدني»، ترانسبيرانسي المغرب.	٢٧٠
Al-Khalidi, 'Jordan Top Officials and Tycoon Get Jailed for Graft'.	٢٧١
Jordan Times, 'PM Launches New Anti-Corruption Strategy'.	٢٧٢
Dyeand Stapenhurst, Pillars of Integrity, pp. 3-4.	٢٧٣

Lacey, 'A Crackdown on Corruption in Kenya Snares Judges'.	٢٧٤
Hatchard, Combating Corruption, pp. 230–31.	٢٧٥
Odhiambo, 'CJ Appoints 60 Anti-Corruption Magistrates'.	٢٧٦
القانون الأساسي الخاص بمكتب النائب العام للدولة، عام ١٩٨١، المادة ١٩-٤.	٢٧٧
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ١٠٣.	٢٧٨
المصدر السابق، ص: ١٠٥.	٢٧٩
المصدر السابق، ص: ١٠٩.	٢٨٠
المصدر السابق.	٢٨١
المصدر السابق، ص: ١١٠.	٢٨٢
«ترك السمك الكبير يسبح طليقًا»، هيومن رايتس ووتش، ص: ٢٢.	٢٨٣
المصدر السابق، ص: ٤٢.	٢٨٤
المصدر السابق، ص: ٣٨.	٢٨٥
المصدر السابق، ص: ٤.	٢٨٦
المصدر السابق، ص: ٣٦-٣٧.	٢٨٧
المصدر السابق، ص: ١.	٢٨٨
المصدر السابق، ص: ٤٠.	٢٨٩
Nsubuga, 'Mukula Conviction is Persecution'.	٢٩٠
Bolongaita, 'An Exception to the Rule?', p. 18.	٢٩١
Ibid.	٢٩٢
Makarim and Tiara, 'Indonesia: Indonesia's Anti-Corruption Laws'.	٢٩٣
Bolongaita, 'An Exception to the Rule?', p. 18.	٢٩٤
إن المدة الأقصى لقضايا الفساد لتتم متابعتها على مستوى محكمة المقاطعة بموجب القانون هي ٩٠ يومًا، وعلى مستوى الولاية هي ٦٠ يومًا، وفي المحكمة العليا هي ٩٠ يومًا. لذلك فإن أقصى مدة يمكن أن تستغرقها قضايا جهاز مكافحة الفساد هي ٢٤٠ يومًا (٨ أشهر). انظر المصدر السابق.	٢٩٥
Bolongaita, 'An Exception to the Rule?', p. 18.	٢٩٦
ibid.	٢٩٧
ibid., p. 18 n. 29.	٢٩٨
ibid., p. 18.	٢٩٩
ibid., p. 13.	٣٠٠
ibid.	٣٠١
أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ١١٧.	٣٠٢
قرار برلمان جمهورية مولدوفا باعتماد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١١-٢٠١٥)، ملحق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١١-٢٠١٥).	٣٠٣

المصدر السابق.	٣٠٤
المصدر السابق.	٣٠٥
المصدر السابق.	٣٠٦
المصدر السابق، ص: ١٠٧.	٣٠٧
المصدر السابق، ص: ١١٣.	٣٠٨
المصدر السابق، ص: ١١٢.	٣٠٩
المصدر السابق، ص: ١١٣.	٣١٠
المصدر السابق، ص: ١١٥.	٣١١
Ahram Online, 'Top Egyptian Judge Lashes out Over Corruption Claims'; Wahab 'UPDATE: An Overview of the Egyptian Legal System'.	٣١٢
دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، المادة ١٧٣.	٣١٣
دستور الجمهورية التونسية لعام ٢٠١٤، المادة ١٣٠.	٣١٤
المصدر السابق.	٣١٥
Economist, 'Tackling Corruption in Tunisia'.	٣١٦
ibid.	٣١٧
Larbi, 'Between Spin and Reality', pp. 208–209.	٣١٨
«الثقة في الحكومة»، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص: ٤٩.	٣١٩
Larbi, 'Between Spin and Reality', p. 207.	٣٢٠
Tangri and Mwenda, 'Politics, Donors and the Ineffectiveness of Anti-Corruption Institutions in Uganda', p. 110.	٣٢١
ibid., p. 108.	٣٢٢
ibid., p. 109.	٣٢٣
«منع الجريمة والعدالة الجنائية في سياق التنمية»، مكتب الأمم المتحدة في مركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية في فيينا، ص: ٢١٣.	٣٢٤
المصدر السابق.	٣٢٥
Ayamdoo, 'The Assets Declaration Law in Ghana: A Viewpoint', p. 5.	٣٢٦
Larbi, 'Between Spin and Reality', p. 213.	٣٢٧
ibid.	٣٢٨
Tangri and Mwenda, 'Politics, Donors and the Ineffectiveness of Anti-Corruption Institutions in Uganda', p. 110.	٣٢٩
Larbi, 'Between Spin and Reality', p. 208.	٣٣٠
ibid.	٣٣١
ibid., p. 207.	٣٣٢

ibid.

Peled and Rabin, 'The Constitutional Right to Information', p. 357.

ibid., pp. 366-67.

Martin, 'MPs' Expenses: A Scandal That Will Not Die'.

Roy, 'How the UK Can Learn from India's Right to Information Act'.

Bhattacharyya and Raghbendra, 'Economic Growth, Law, and Corruption: Evidence from India', p. 292.

ibid., p. 302.

Currie, 'South Africa's Promotion of Access to Information Act', p. 60.

PAIA Civil Society Network, 'Shadow Report: 2013', p. 6.

من الواضح أن ثمة لبس في ترجمة نص الدستور التونسي إلى اللغة الانكليزية، لبس من شأنه أن يؤثر على مجمل التحليل المتعلق بحالة تونس فيما يخص حق المعلومات. فقد جاء في نص الفصل ١١ على «المكاسب» والتي تعني بالانكليزية (gains) وليس (assets) التي تعني ممتلكات أو أصول. وبالتالي فالوضع بالنسبة لالتزام التصريح أدنى بكثير مما يعتقد التقرير. فبموجب هذا الفصل لا يطلب من المسؤولين المذكورين التصريح عن ممتلكاتهم وإنما عن مكاسبهم فقط، هذا بالإضافة إلى كل ما ذكره التقرير من نقاط ضعف في هذا الصدد. [المترجم].

٣٣٣

٣٣٤

٣٣٥

٣٣٦

٣٣٧

٣٣٨

٣٣٩

٣٤٠

٣٤١

٣٤٢