المساءلة كآلية لمكافحة الفساد

د. شعبان محمد عكاش

أستاذ القانون الجنائي

كلية القانون – جامعة طرابلس

تقديم:

يروى عن خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم أبي بكر الصديق رضي الله عنه بعد مبايعته أنه قال: " أيها الناس إني قد وليت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني". ومن أهم ما يفهم من ذلك أن الحكومات يجب أن توجد لخدمة الشعب وليس العكس، وعلى الحكام أن يمثلوا الشعب، وبالتالي على الأطراف التي تحكم باسم الشعب أن تكون مسئولة تجاهه.

وعلى الرغم من أن قيمة المساءلة بسيطة بحد ذاتها، إلا أن مؤسسات الحكم وآلياتها التي توفرها معقدة ومتعددة الأوجه، ودائمة التطور بالتوافق مع الحاجات الاجتماعية والضغوطات.

ويزداد كل يوم إدراك المجتمع الإنساني لخطورة الفساد، ويزداد القلق من تداعياته ونتائجه الوخيمة على كافة الأصعدة، الوطنية[1] والإقليمية والدولية[2]، حتى أنه أصبح هاجسا يشغل الكافة، شعوبا وأنظمة ومجتمعا دوليا، نتيجة لمخاطر آثاره التي لا تقف عند حد، بل أنها تنال من كافة مناحي الحياة، اجتماعية كانت أم اقتصادية أم سياسية، ولا شك أن ليبيا ليست استثناء عن ذلك،[3] وهذا ما بعث في

ولعله مما يؤكد ذلك إصدار القانون رقم (11) لسنة 2014، المتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

[1] -مؤخرا.

[2] - ومما يؤكد ذلك أيضا إصدار العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.

[3] - بل أن التقرير السنوي لمنظمة الشفافية العالمية الصادر سنة 2013 أثبت أن ليبيا من أكثر الدول فسادا على مستوى العالم، حيث احتلت الترتيب 160 من بين 176، واحتلت المرتبة 15 عربيا من بين 18 دولة عربية، ولا ندري اليوم بلغت أيا من المراتب في ظل الفوضى التي لا حدود لها، والتي تعيشها البلاد في أيامنا هذه.

المجتمع الدولي التفكير في إيجاد حلا ناجعا حيال ظاهرة الفساد، مما أنتج لنا جملة من المعاهدات والاتفاقيات، كان أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.[4]

إن الحكم الجيد ذو أهمية بالغة على التنمية، والعولمة بدورها تحفز الضغوطات الديموغرافية على تسريع التنمية، وهذه الضغوطات نفسها من شأنها أن ترفع من مستوى الطموحات لدى الشعب بخدمات أفضل، ومشاركة أكبر في إدارة الحكم، وتنمية اجتماعية وبشرية. ولكن تبقى التنمية في ليبيا متخلفة عن مقدرتها الحقيقية، مما يستدعي التركيز على موضوع مكافحة الفساد عبر آليات أكثر فعالية.[5]

تتم كل يوم عشرات آلاف التفاعلات بين الناس والمسئولين الحكوميين في شتى مناحي الحياة، وتتراوح تلك التفاعلات من الأبسط (الحصول على شهادة ميلاد أو رخصة قيادة ...) إلى الأكثر تعقيداً (فرص التعليم لاسيما بالخارج، والرعاية الصحية ..) فقد تكون تلك التفاعلات سلسة ومرضية وخالية من مؤشرات الفساد، كما قد تكون كثيرة العراقيل نتيجة للفساد الإداري أو المالي، ويتمثل التحدي المطروح في زيادة التفاعلات السلسة والمنتجة، والتقليل من التفاعلات المحبطة، أي المضي قدما في الاتجاه الصحيح.

إن تشخيص التحديات قد يكون سهلا، ولكن مواجهتها أمر قد تكتنفه بعض الصعوبات. ومن الوضوح بمكان أنه من جملة التحديات التي تواجه ليبيا اليوم وبشكل ملح (انتشار الفساد)، وقد تكون الخطوة الأولى المطلوبة في سبيل مكافحته بكافة صوره تكمن في التركيز بشكل أساسي على (

ينظر المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، النسخة العربية، http:www.unodc.org

[4] – فيينا 2003، موقع الأمم المتحدة:

[5] – إن المساءلة تعد من أهم آليات مكافحة الفساد لاسيما إذا اقترنت بالشفافية، ثم إن الفساد كما هو وارد في القطاع العام هو وارد أيضا في القطاع الخاص، وهذا ما أكدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 المادتين 21،22.

المساءلة)، أي أن يصبح الذين يتصرفون عرضة للمساءلة عما يفعلونه، والمساءلة لكي تكون ذات معنى ينبغي تعزيز الشفافية، أي السماح للجميع بالتوصل الكامل إلى المعلومات والاطلاع على الحقائق المطلوبة. مما يستلزم نشر المعلومات حول ما يفترض بموظفي الحكومة ومؤسساتها أن يفعلوا، وماذا يفعلون بالفعل، وتحديد المسئوليات، بالإضافة إلى تعريف المواطنين بحقوقهم، والخدمات التي يحق لهم التمتع بها، وسبل الحصول على تلك الحقوق والخدمات، والنظم التي يتوجب على المواطنين التقيد بها، بما فيها معرفة المسئوليات وآليات المراجعة والعقوبات.[6]

ونطاق المساءلة ومداها يتسع ليشمل كل من:

1- ممثلي السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بكامل هياكلها.

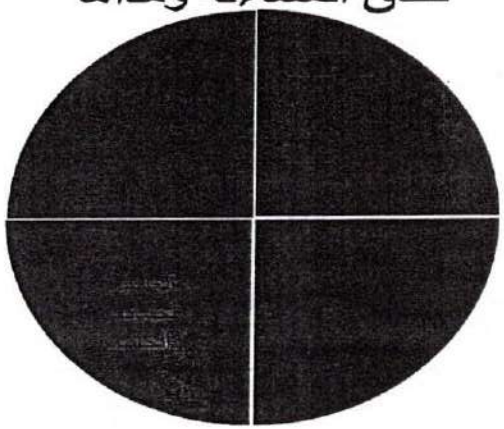
2- العاملين بالمؤسسات الوطنية العامة والخاصة.

3- العاملين لحسابهم الخاص.

4- العاملين بالمؤسسات الأجنبية أيا كان مجال اختصاصها.

[6]- سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، منشورات برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ص28.

نطاق المساءلة ومداها



ونحن إذ نشرع في دراسة موضوع هذه الورقة ننبه إلى أنه سيتم التركيز على ثلاث محاور رئيسة وهي على النحو الآتي:

- المحور الأول: العوامل المساعدة على وجود الفساد.
- المحور الثاني: أشكال المساءلة ومتطلبات تفعيلها.
- المحور الثالث: التحديات التي تواجه المساءلة.

المحور الأول

العوامل المساعدة على وجود الفساد

توجد جملة من العوامل من شأنها المساعدة على انتشار الفساد أهمها يتمثل فيما يأتي:

إن عدم استخدام الآليات العلمية الحديثة في الإدارة والمال من شأنه أن يساعد على ارتكاب المخالفات، وذلك مما يسببه من تعتيم وانعدام للشفافية، سواء تم ذلك عن قصد وتدبير، أو كان ذلك عن غير قصد، وسواء تم ذلك عن جهل بتلك الآليات أم عن إهمال وعدم اكتراث، فالنتيجة ستكون واحدة.[7]

ثم إن عدم دراية المواطنين بحقوقهم وتفاقم الالتباس وقلة المعلومات عندهم، من شأنه أيضا أن يفسح المجال أمام ممارسة الفساد، لأننا نزعم بأن علم المواطنين ووعيهم يعد صمام أمان، بل أنه يعد من أهم المعطيات المساعدة على تكريس المساءلة بشكلها الفاعل لمكافحة الفساد. لأن تعدد العوامل التي تقف دون علم المواطن لاسيما بالقانون، ومنها عدم نشر القوانين الجديدة وتيسير السبيل للوصول إليها، من شأنه أن يضعف دور المساءلة ويساعد على توسع دائرة الفساد، لعدم تحقق الردع لاسيما في صورته العامة.[8]

لعله مما يساعد على انتشار الفساد أيضا ضعف آليات تقديم الشكاوى والتبليغات وتعقدها، وفي هذا المقام تبرز إشكالية القيود الواردة على الدعوى العمومية، وما تمثله من دور أشبه ما يكون بدور المعوق للمساءلة، بل للعقاب في عمومه. فالنقص في آليات المساءلة والقصور في هياكلها من شأنه أن يساعد على انتشار الفساد، بل فرض الحصانة على مقترفيه.[9]

ثم إن انعدام تحديد أطر المسئولية بشكل واضح، من شأنه أن يساعد على تشتت المسئولية، لاسيما حين تشارك عدة مؤسسات عامة أو جهات خاصة أو عامة في تأدية مهام معينة، مما ييسر

محمد سيد التكروني، أرضية الفساد المالي والإداري، دار صابر، الدار البيضاء – المملكة المغربية، ط1 – 2008/، ص76.

[7]

ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة، دار الثقافة، الأردن – عمان، ط1/2012، ص89.

[8]

[9] – سعيد ناصر محمود، معوقات إنزال العقاب بمستحقيه، مجلة الباحث، العدد 56، ص172 وما بعدها.

السبيل للتفلت من المسئولية ومن ثم التفلت من العقاب، ولا يخفى ما في ذلك من مناقضة لسياسة مكافحة الفساد.[10]

من جهة أخرى يعد عدم مناسبة أجهزة الرقابة وتعدد جهاتها واختلافها، واعتماد كل منها معايير ووسائل تطبيق مختلفة عن الأخرى، مما لا يحقق التكامل بينها يكون سببا لعدم الفعالية، هذا إذا أحسنا الظن بها، مع العلم أن الواقع المعاش في ليبيا اليوم يؤكد على أن هذه الأجهزة الرقابية هي نفسها بحاجة إلى رقابة، وذلك لما تعيشه من فساد في أوساطها، ووساطة ومحسوبية، فكم تسترت هذه الأجهزة على جرائم الفساد الضارب في أطناب الدولة الليبية بمؤسساتها المختلفة، مما يؤكد أن هذه الأجهزة أصبحت تتناقض مع مقصود ما وجدت من أجله، حيث أنها وجدت من أجل كشف الفساد والمساعدة على تقويض دعائمه.[11]

ولعل تغول وسطوة مرتكبي الفساد، وعدم قدرة هيئات المحاسبة على فرض العقوبات على أصحاب النفوذ في السلطة الذين خرقوا واجباتهم العامة، يعد عاملا من العوامل الأكثر خطورة على صعيد انتشار الفساد، وعدم فاعلية سبل مكافحته، ولعل السبب الرئيس الكامن وراء ذلك يتمثل في ضعف أجهزة الدولة وهشاشتها، فقوة أجهزة الدولة تجعل الجميع تحت القانون.

إن عدم وجود السياسات الجيدة، والإدارة الجيدة لتلك السياسات، وكثرة القرارات الارتجالية الاعتباطية من قبل أجهزة الدولة المختلفة، والبطء في مواكبة المستجدات تشريعيا، وذلك من خلال

فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، دار الرسالة العالمية، د ن، ط1/ 2011، ص139 وما بعدها. سليمان

[10]– عبدالمنعم، مرجع سابق، ص51.

ياسين محمود الناجح، النظام القانوني لمكافحة الفساد في التشريع الليبي والمغربي..، أطروحة دكتوراة، غير

[11]–منشورة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، المغرب 2013، ص101.

وضع القوانين واللوائح، وسوء عمليات المناقصات العامة والتعاقدات، وعدم الشفافية فيها، كل ذلك من شأنه أن يساعد على انتشار ظاهرة الفساد، ولضعاف دور المساءلة في الحد من انتشارها.[12]

وكذلك وجود فوارق كبيرة بين ما يفترضه القانون من جهة وما بين الممارسة الفعلية له حتى على يد المتخصصين ذاتهم، يعد عاملا بحاجة للوقوف عنده، ومحاولة وضع المقاربة الناجعة له، حتى تختفي تلك الآثار السلبية الناجمة عنه.[13] إن عدم وجود القوانين المنصفة والعادلة أحيانا، وعدم وجود عقوبات فعالة من شأنها المساعدة على التقليص من الفساد أو القضاء عليه، وكذلك التكاليف الباهظة المرتبطة بالنزاعات، والفترة الزمنية الطويلة اللازمة لحل نزاع قانوني عبر النظام القضائي، وتعقيد الإجراءات، وتكريس الظلم، والتمييز الاجتماعي خدمة لفئة محدودة على حساب الآخرين، بدلا عن العدالة الاجتماعية وتحقيق العدالة والمساواة، من شأنه أن يضعف دور المساءلة، ولا يساعد على مكافحة الفساد، وذلك لما لانتشار الشعور بالظلم من آثار سلبية.[14]

وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى أن هناك فئتان رئيستان للفساد في القطاع العام، والنوعان نابعان من قصور في هيكليات المساءلة وهي:

يراجع تقرير البنك الدولي عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، دار الساقي، بيروت – لبنان، ط1/ 2004 ص46 وما بعدها.

[12]

نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته، دار ابتراك، القاهرة – مصر، ط، 2012، ص142.

[13]

عيد عبد الستار عيد، تقييم دور القانون في مكافحة جرائم الفساد على الصعيدين الوطني والدولي، دار الشروق، القاهرة – مصر، ط3 / 2001، ص 238

[14]

- **الفساد العالي المستوى:** أي الصادر عن صانعي السياسات، الرفيعي المستوى، والذي يتعلق بعملية إدارة الحكم لغايات الكسب المادي وغيره.

- **الفساد المتدني المستوى:** حيث يطالب البيروقراطيون بالمال أو الخدمات مقابل تأمين تسليم الخدمات العامة العادية.

وتختلف هيكليات المساءلة المحددة التي تستطيع التحكم بكل فئة من فئتي الفساد:

فبالنسبة إلى الفساد العالي المستوى، المراقبة الأفضل هي المساءلة العامة (الخارجية) عبر الشفافية، بالإضافة إلى بعض أشكال المساءلة الداخلية مثل: البرلمان، والقضاء ذات السلطة، أو منظمات التدقيق المستقلة، كما هو الحال مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وما تختص به من التحري والكشف. والتي في مجملها في ليبيا تعاني في الواقع من ضعف عن تأدية الدور الملقى على عاتقها. ويتمثل الأسلوب الأفضل على صعيد الفساد الإداري بهيكليات المساءلة الداخلية القوية، والقدرة الموثوقة لفرض العقوبات، وواقعيا هذا وذاك ينتابه الضعف إن وجد أصلا.

وبعد هذا نصل إلى المحور الثاني والذي نتناول فيه أهم أشكال المساءلة معززين حديثنا بالوقوف عند متطلبات تفعيلها وذلك على النحو الآتي:

المحور الثاني

أشكال المساءلة ومتطلبات تفعيلها

اعتقد أنه من المفيد قبل الوقوف على أشكال المساءلة أن ندرك بأن للمساءلة أبعاد رئيسة، ما لم تتوافر فإن المساءلة أيا كان شكلها لن ترتقي إلى مستوى الفاعلية المطلوبة، وذلك لأنها تمثل الحيثيات الحقيقية للمساءلة، فهي جوهرها ودونها تصبح المساءلة بلا معنى، ولا أثر يتحقق لها، بل تصبح مجرد

عبث لا طائل من ورائه، فإن أردنا مساءلة فاعلة لابد من توفير هذه الأبعاد، والتي نرى من جانبنا أنها ترتكز على بعدين أساسيين، وهذان البعدان يتمثلان في الآتي:

التعرض للمساءلة: أي واجب المسئولين العامين في إعطاء المعلومات حول ما يفعلونه، وخضوع الجميع للمساءلة دون استثناء.[15] فليس هناك ما يبرر أن يستثنى أحدا من ذلك، فالكل ينبغي أن يلزم بذلك مهما كان منصبه، ومهما كانت مكانته.

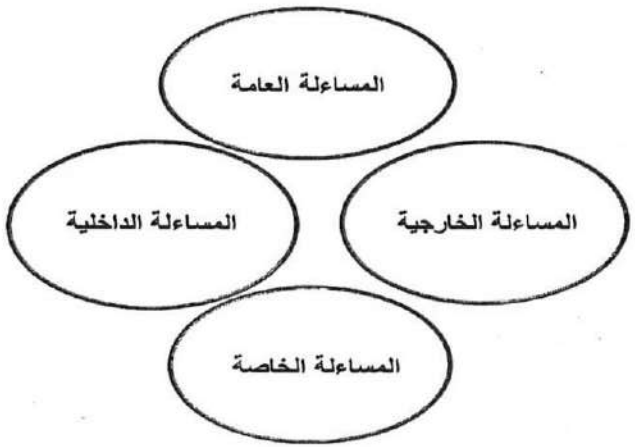
التطبيق: أي قدرة هيئات المساءلة على فرض العقوبات، ولاسيما على أصحاب النفوذ في السلطة، الذين خرقوا القانون، واخلوا بواجباتهم العامة.[16] وهذا يتطلب أن توجد مؤسسات قوية، قادرة على النهوض بهذا العبء الثقيل، سواء على حد مستوى فرض الرقابة، أو على مستوى فرض العقوبات عل حد السواء.

ولعله من المفيد أن نتناول أشكال المساءلة وصورها حتى يمكننا أن نعي أهمية كل شكل منها (أولا)، ثم نعطف على متطلبات تفعيل المساءلة (ثانيا) وذلك على النحو الآتي:

أولا: أشكال المساءلة: للمساءلة أشكال وصور لعل أهمها يتمثل في الآتي:

[15] – ينبغي التذكير في هذا المقام بأن الفساد يتجاوز الوظيفة العامة ويشمل القطاع الخاص أيضا، وذلك لأن الانحراف عن النزاهة والشفافية يتأتى من هذا وذاك..كما سبقت الإشارة آنفا.

[16] – فلا حصانة لأحد من الملاحقة القضائية وتطبيق القانون، فلا تفاضل بين المجرمين كما هو الحال بين الأبرياء.



1- المساءلة العامة: حيث يكون على كل فرد يعمل باسم سلطة الدولة " سواء كان منتخبا أم غير منتخب " أن يفصح عن أعماله، وأن يخضع للعقوبات القضائية أو الإدارية أو الانتخابية في حال تبين أن أعماله منافية للمصلحة العامة.

2- المساءلة الخاصة: أن يخضع كافة الأفراد لتحمل تبعات تصرفاتهم في حال تبين منافاتها لحكم القانون، ومخالفتها له.

3- المساءلة الخارجية: أن يساءل المواطنون المسئولين الرسميين من خلال التصويت أو حملات الدفاع عن حقوق الشعب، أو المراقبة المباشرة للمؤسسات العامة.

4- المساءلة الداخلية: أن تساءل مؤسسة عامة مؤسسة عامة أخرى، مثل نظر المحاكم (المحكمة العليا من خلال دائرتها الدستورية) في مدى مراعاة القوانين للدستور، أو أن يصوت البرلمان ضد

السلطة التنفيذية (الحكومة)، أو حين تحقق مؤسسات التدقيق المالي (ديوان المحاسبة...) في التوريدات المالية للحكومة.[17]

فالمساءلة تنبع من مفهوم التمثيل الشعبي، وهو مفهوم يمتد إلى زمن الخلفاء الراشدين، ويعني التمثيل أن من اختيروا للحكم باسم الشعب هم عرضة للمساءلة من قبل الشعب نفسه على فشلهم، وللثواب على نجاحهم.

وترتكز ممارسة تلك المساءلة على توفر المعرفة والمعلومات، وبالتالي على الشفافية في آليات الحكم، كما ترتكز على وجود حوافز لتشجيع من يقوم بأداء مهامه بإخلاص وفاعلية وأمانة. والمساءلة تعني أيضا المراجعة والمعالجة حين تخرق أفعال مؤسسات الدولة الحقوق الأساسية أو تخرق حكم القانون.[18]

إن المساءلة تتضمن آليات : مساءلة داخلية – كما سبق وبينا – موازية لمؤشر مستوى الإدارة في القطاع العام. كما تتضمن آليات مساءلة خارجية، موازية تقريبا لمؤشر المساءلة العامة. وتنفذ الدولة الآليات الداخلية، مع دعم وضغط شعبيين، في حين أن الشعب يبادر بالآليات الخارجية برضا وتيسير من الدولة. وعلى برنامج الإصلاح أن يستهدف إلغاء العوائق التي تحد من المساءلة، وكذلك ينبغي أن ترسى آليات أكثر فاعلية لتعزيز المساءلة، كإصدار تشريعات من شأنها تصميم نظام شفاف للرقابة والمراجعة، يهدف إلى تقييم الالتزام بالقوانين.[19]

محمد عدنان الراوي، مكافحة جرائم الفساد بين النظرية والتطبيق، دار النهضة، القاهرة – مصر، ط2009/1،

[17] –ص108 وما بعدها.

[18] –عيد عبد الستار عيد، مرجع سابق، ص 118. ياسين محمود الناجح، مرجع سابق، ص77.

وليد إبراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء الاتفاقيات الإقليمية والدولية، الشركة العربية للتسويق، القاهرة

[19] –– مصر، ط2012/1، ص119.

ثانيا:متطلبات تفعيل المساءلة. من أجل تفعيل دور المساءلة وتعزيزها لابد من إشراك جميع فئات المجتمع في المشاورة والنقاش، وأن تؤمن شفافية قصوى عبر جعل المشاورات علنية وتشجيع الإعلام على المشاركة في النقاش، وعليه أيضا أن يثير حسا مدنيا قويا يشجع على المشاركة.[20]

لتحقيق المساءلة ينبغي أن يجمع بين المساءلة الداخلية والخارجية معا، فليست المساءلة الداخلية والمساءلة الخارجية بديلتين، بل هما آليتان معززتان. وتكشف أنظمة المساءلة الخارجية القوية عن نقاط الضعف في آليات المساءلة الداخلية، ما يتطلب تحركا من قبل الحكومات لأجل التمكن من التجاوب بمزيد من الفعالية مع الطلبات الخارجية. والآليات الأقوى والقدرة على المساءلة الداخلية أمور ضرورية لتوليد المعلومات بشأن ما تفعله الحكومة، وهي معلومات تتكل عليها المساءلة الخارجية.[21]

وسوف يجعل، مثلا السماح بالمزيد من النقاش العام حول الموازنة العامة، الحكومات حتما أكثر اهتماما بمراقبة أداء الإنفاق وتقييمه، ومما يؤجج النقاش العام حول الفساد نشر تقارير عن طريق هيئات تدقيق فعالة.

كما أن الانتخابات للبرلمان يمثل وجه من أوجه المساءلة الخارجية، ومن شأنه أن يعزز قوة البرلمان في تقديم الرقابة على السلطة التنفيذية، أي تحقيق المساءلة الداخلية.[22] ومن تم ينبغي أن تركز أي خطة عمل على أن تشتمل على إجراءات مختصة بالجهتين.

ومن المفيد أن نتذكر لدى مناقشة آليات تعزيز المساءلة، المكونين الرئيسين للمساءلة وهما:

---

[20] –محمد سيد التكروني، مرجع سابق، ص193. محمد عدنان الراوي، مرجع سابق، ص116.

–سامي النبراوي، تعزيز دور المحاسبة لمكافحة الفساد، دار النهضة، القاهرة – مصر، ط2008/3، ص101.

[21]

بخلاف ما حصل في ليبيا من نتائج لفشل المؤتمر الوطني العام (البرلمان) في رقابة الحكومات المتعاقبة،

[22] –مما جر البلاد إلى ما لا يحمد عقباه!!

" الشفافية – التنافسية "، فالجميع يجب أن يعرف ما تفعله الحكومة، ومن المسئول في الحكومة، وكيف يفترض بالمواطنين أن يتفاعلوا مع الحكومة. يضاف إلى ذلك تنافسية أكبر في اختيار المسئولين العامين والسياسات العامة، ولذلك يحتاج إلى أساليب راسخة لاختيار المسئولين العامين، والتجديد لهم، أو استبدالهم. فلتحقيق مساءلة فعالة ينبغي مراعاة المزيد من الشفافية والتنافسية، والتركيز على خلق بيئة إجمالية مؤسساتية تدعم ذلك. كما ينبغي تكريس حق الشعب بمعرفة المعلومات في إطار القوانين، بالإضافة إلى وضع آليات تتيح للمواطنين ممارسة ذلك الحق بما فيها الإجراءات القانونية.[23]

ولتفعيل دور المساءلة مسارات يتمثل أهمها فيما يلي:

أولا. تحسين المسألة الخارجية عبر إجراءات على المستوى الوطني:

يؤدي تحسين المساءلة الخارجية دورا أساسيا في إعطاء الحكومات حوافز لتقوية بُنى المساءلة الداخلية فيها، وتتضمن قائمة بالإجراءات:

1- تحقيق مبدأ الشفافية و نشر المعلومات حول نشاطات الحكومة، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال قوانين تنص على المزيد من العلنية وحرية الحصول على المعلومات، وتشجيع النقاش الحر.[24]من خلال مبدأ المشاركة التي يجب أن تتاح للجميع، فالحوار أو التشاور عملية جد ضرورية في بلد يسعى لبناء دولة ديمقراطية، دولة الحق والقانون.[25]

عيد عبد الستار عيد، مرجع سابق، ص133 وما نيكولا أشرف شالي، مرجع سابق، ص66 وما بعدها.

[23]-بعدها.

[24] – سعيد ناصر محمود، مرجع سابق، ص140.

الكوني علي عبودة، الثوابت الوطنية ودستور ليبيا المرتقب، مجلة القانون، تصدر عن كلية القانون جامعة

[25] -طرابلس،العدد الثالث، ص280-281.

2- تعزيز التنافسية عبر الانتخابات الحرة والنزيهة المتاحة للجميع، بالإضافة للمشاورات العامة، والجلسات العلنية لتقييم الأداء الحكومي، وصولا إلى استطلاعات الرأي والتقييم الإلكتروني من قبل المواطنين.[26]

3- إتاحة المجال لمشاركة أكبر من جانب المجتمع المدني، وممارسة الأنشطة التي من شأنها أن تلعب دوراً أساسيا في كشف الفساد.[27]

4- تقييم متواصل لمستوى التزام مؤسسات الدولة بالقانون ومدى وجود الفساد في بعض إداراتها ، وإلى أي مدى هو منتشر.

[26]– سامي النبراوي، مرجع سابق، ص98. سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص31.

[27]– تقرير البنك الدولي، مرجع سابق، ص76 وما بعدها. وليد إبراهيم الدسوقي، مرجع سابق، ص165.

ثانيا. تحسين المساءلة الخارجية عبر إجراءات على المستوى المحلي:

يعتمد تحسين المساءلة الخارجية عادة على مشاركة أوسع من قبل المواطنين، وخاصة من خلال القنوات التي تربط بين المواطنين ومقدمي الخدمات العامة. والإجراءات المحلية التي يمكن أن تساعد الدولة على تقوية آليات المساءلة الداخلية منها:

1- تأمين معلومات موثوقة عن أداء الخدمات العامة.

2 - زيادة التنافس بين مقدمي الخدمات، عبر إعطاء الزبائن حرية خيار أكبر.

3- اعتماد سياسات تقوي وتمكن السلطات المحلية من المشاركة في القرارات العامة لاسيما منها ما يتعلق بالمساءلة.

4- تسهيل الاشتراك المتزايد للجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني.[28]

ثالثا. تحسين المساءلة الداخلية عبر التوازن والفصل بين السلطات:

يهدف تحسين المساءلة الداخلية أساسا "وليس حصرا" إلى تعزيز التنافسية في ممارسة السلطة. وعادة ما يتم ذلك عبر الفصل الدستوري بين مختلف فروع السلطة، وبخاصة لمنع السلطة التنفيذية القوية التفلت من واجب المساءلة، وتتضمن الإجراءات ما يلي:

[28] - عبد المقصود رفعت، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، دار المعرفة، القاهرة - مصر، ط2/ 2009-، ص93 وما بعدها.

1- تقوية السلطة البرلمانية وقدراتها، من خلال الاستفادة من التجارب العالمية الناجحة، وما أكثرها.

2- تأمين استقلالية القضاء (استقلال داخلي وخارجي)، وتأمين قدرته بشكل أكبر، حيث يفترض بالقضاء أن يؤدي دورا قويا في الحفاظ على التوازن المناسب للقوى. لكن يتعرض القضاء منهجيا لمضايقات ناتجة عن هيمنة السلطة التنفيذية.[29]

3 - تقوية أجهزة الرقابة المستقلة داخل الحكومة،(جهاز الرقابة، ديوان المحاسبة la cour des comptes...). وذلك من خلال حسن اختيار الكفاءات القادرة والمؤهلة، والمتسمة بالأمانة والدقة والإخلاص ومخافة الله، بالإضافة إلى توفير كل المتطلبات اللوجستية.

رابعا. تحسين المساءلة الداخلية عبر الإصلاحات الإدارية.

[29] - عكاش، قراءة في متطلبات العدالة، شعبان محمد مجلة القانون، تصدر عن كلية القانون جامعة طرابلس، العدد الثالث،2012 ص343 وما بعدها.

لا يمنع غياب الفصل الدستوري بين السلطات، وغياب الانتخابات ولامركزية السلطة السياسية، وحتى في ضل غياب الصحافة الحرة وعلنية المعلومات، من وجود عدد من الإجراءات الإدارية يمكنها أن تقوي المساءلة في الهيئات التي توفر الخدمات العامة، ومن أكثر الإجراءات المعتمدة فعالية إنشاء آليات لتحسين أداء القطاع العام ومن بينها:

1- التركيز على الأداء في إدارة النفقات العامة.

2- إصلاح الخدمة المدنية من خلال ضمانة التطبيق السليم للسياسات، وخدمة المواطنين بإنصاف وكفاءة، ومن فوائد ذلك السيطرة على الفساد في الإدارات الرسمية.

3- جعل وظائف الحكومة لامركزية وأقرب إلى المواطنين الذين يملكون المصلحة.

4 - تأمين استقلالية الهيئات التنظيمية.

5 - غرس أخلاقيات الخدمة العامة والحفاظ على الموارد العامة والممتلكات العامة.[30]

المحور الثالث

التحديات التي تواجه المساءلة

من أوجه الفساد واستغلال السلطة العامة أن الناس لا ينالون معاملة متساوية من قبل حكومتهم. ولكن الفساد ليس سوى عارض من أعراض الضعف في احترام المساءلة. وتعتبر الإدارة كما ينبغي حين تشمل العمليات الجميع، وحين يتمتع الشعب بالسلطة لمساءلة واضعي القوانين ومنفذيها. أي السلطات الثلاث: التنفيذية والقضائية والتشريعية في آن معا.

: سعيد ناصر محمود، مرجع سابق، ص122 وما بعدها. تقرير البنك الدولي، مرجع سابق، ص56 وما

[30] - ينظر في ذلك بعدها.

كما أن المساءلة تشمل أيضا المؤسسات الإدارية الخاضعة لسلطة الدولة على كافة المستويات، حتى يتسنى بأن يتساوى المواطنون بحقوقهم أمام القانون، وأن تتسنى فرص متساوية لممارسة هذه الحقوق، ومشاركة المواطنين في إدارة الحكم، وعدم التمييز بينهم من حيث الاستفادة من الخدمات التي فوضت الحكومة لتقديمها، كخدمات الصحة والتعليم وغيرها...، أي المساواة في المعاملة بكامل ما تعنيه الكلمة من معنى.

إن الحكومات والشعوب في معظمها تشترك في تطلعها إلى التنمية الوطنية على اختلاف تفسيراتها، وغالبا ما يتمحور تعريف التنمية على جوانبها الاقتصادية، أي ارتفاع مستوى الرفاه المادي عبر الدخل والتوظيف المضمونين لكل الراغبين. ولكن الأشخاص الذين يرتاد أولادهم مدارس متدنية المستوى، أو الذين لا تتوافر لهم مياه صالحة للشرب، أو المعرضين لخطر العنف، يعلمون جميعا أن التنمية تتمثل أيضا في توفير خدمات اجتماعية مناسبة.

والتنمية هي في المحصلة النهائية تنمية بشرية، ونوعية معيشة أفضل، مع خيارات وفرص أوسع ليتمكن الإنسان من تحقيق قدراته، بالإضافة إلى الضمانات غير المادية التي تميز المجتمعات المتقدمة، أي المساواة في المعاملة، وحرية الاختيار، والتعبير عن الرأي، وفرص المشاركة في عملية إدارة الحكم.

ومن أهم التحديات في ذلك تعزيز المعاملات السلسة والمنتجة وتقليص المعاملات المحبطة والمهدرة للطاقات والوقت، بشكل يخدم كرامة كافة المقيمين داخل إقليم الدولة ويحقق حقوقهم وحاجاتهم.[31]

ويعتبر الفساد من أكثر الظواهر السلبية خطورة على الفرد وعلى الجماعة،[32] ويتجلى في الرشوة والاختلاس سواء في القطاع العام أم الخاص، وغسل الأموال، والمحسوبية والمحاباة العائلية أو القبلية

[31] - يراجع تقرير البنك الدولي، مرجع سابق، ص61. فاروق الكيلاني، مرجع سابق، ص70.

أو الطائفية أو الحزبية[33].. الخ. أي هي العوامل التي تحدد من يحصل على الخدمات ومن يحرم منها، والفساد ينتهك مبدأ المساواة في المعاملة، ويعد الفساد نتيجة مباشرة لانعدام المساءلة.

إن الأبعاد الأساسية لماهية الحكم الجيد، تكمن في حكم القانون ومحاربة الفساد وفاعلية القطاع العام، وصولا إلى قدرة المواطنين على التعبير وثقافة " الديمقراطية " ووجود المؤسسات.[34]

وإن العوامل المتمثلة في (الثروات النفطية – عدم الاستقرار الذي تسببه النزاعات – والتدخل الخارجي الناجم عن المصالح الجيوستراتيجية – الأطماع الاستعمارية...) من شأنها إعاقة نشوء مؤسسات جيدة، بل إن هذه الظروف عززت سلوكيات وترتيبات للحكم تناقض مبدأ المساءلة وتضع المواطنين تحت رحمة الدولة من جديد، وللأسف هذا ما نعيشه أيامنا هذه.

من خلال ما سبق ذكره يتبين لنا أنه توجد العديد من المعوقات التي تحول دون المساءلة الفعالة، وهذه المعوقات لكي يمكننا اجتيازها ينبغي التركيز على التحديات المتمثلة فيما يأتي ذكره:

1- خلق مجتمع مدني نشط ومطلع، وهذا بالطبع يتطلب إمكانات بشرية مؤهلة، وكذلك إمكانات لوجستية متنوعة، وينبغي التنبه بألا يترك المجال أمام التمويل المشبوه لها، حتى تستطيع أن تلعب دورها المنوط بها بفعالية وحيدة وموضوعية، مما يعزز لها دورا فاعلا تجاه مكافحة الفساد.

محمد محمود الشركسي، جريمة الرشوة في التشريع الليبي، دار الفضيل، بنغازي – ط1/2011،ص6.

[32] –ليبيا،

نلمح مؤخرا في ليبيا أن المحاباة الحزبية ظاهرة ، وهي صورة من صور الفساد ولا تقل خطورة عن غيرها.

[33] –للعيان، ولا تخفى على أحد

يراجع في : عبد المقصود رفعت، مرجع سابق، ص127. سعيد ناصر محمود، مرجع سابق، ص193.

[34] –ذلك

2- توفر قاعدة بيانات دقيقة ووافية، وتكريس الشفافية، والتوصل الكامل إلى المعلومات، فليس تمت أسرار. فنشر المعلومات من شأنه أن يكشف عن الحقيقة التي بدورها تحدد مواقع الفساد، ومن تم تحدد المسئولين عن الفساد، سواء كانوا أشخاص طبيعيين أم معنويين..الخ.

3- توفر تشريعات كافية من شأنها تعزيز دور المساءلة لمكافحة الفساد، وتحديثها من حين إلى آخر، ورفع ما من شأنه أن يكون معوقا للمساءلة، بالإضافة إلى ضرورة المواءمة بين التشريع الليبي والاتفاقيات الدولية التي تعد ليبيا طرفا فيها، لاسيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك بتجريم ما نصت هذه الاتفاقية على تجريمه، وعدم إغفال أي صورة منها، فعلى سبيل المثال لا الحصر لم يجرم المشرع الليبي رشوة الموظف العمومي الأجنبي والموظف العمومي الدولي، وكذلك الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص...الخ.

4- مجابهة تحدي تحويل العراقيل الكامنة في الأطراف الكثيرة، سواء كانت من داخل أطراف السلطة أم من خارجها، وكذلك معالجة المعوقات التشريعية للمساءلة، واتخاذ التدابير والإجراءات التي تساعد في الحد من إفلات الجناة من المساءلة والعقاب، ولاسيما الحد من الحصانات، وتضييق نطاق القيود الواردة على الدعوى العمومية بشكل عام، وعدم ترك المجال أمامها إلا بالقدر الضروري وفي نطاق ضيق.

5- الوقت الكافي، لأن المساءلة قد تستلزم وقتا من حيث التحري والكشف عن الفساد هذا من جانب، ومن جانب آخر اتخاذ الإجراءات اللازمة للمساءلة، أيا كانت صورتها ولاسيما المساءلة القانونية، وهذا يتطلب قراءة جديدة للتقادم، حتى لا يفلت أحد من المساءلة والعقاب.

6- التعاطي مع التدخلات الخارجية بشكل واع، لاسيما تلك التي تتم عن طريق الدول الأجنبية، وكذلك المؤسسات الدولية أيا كانت مجالاتها، وذلك بالاستفادة منها على صعيد مكافحة الفساد، وعدم ترك المجال أمامها لتشارك في نشر الفساد بأي صورة كانت.

7- نشر الوعي والثقافة الديمقراطية، والحوار، والشفافية، بحيث يصبح كل مواطن قادر على المشاركة في مكافحة الفساد، وتفعيل المساءلة بفسح المجال أمام المشاركة من قبل كل المواطنين، ولاسيما عن طريق الانتخابات وغيرها من الأساليب، ذلك لأن المساءلة من أهم عوامل مكافحة الفساد، الذي بدوره يعد من أهم أولويات الإصلاح.

الخـــاتمة

لعله اتضح لنا من خلال هذه الورقة بأن المساءلة تعد أداة فعالة لمكافحة الفساد، لاسيما في بلد مثل ليبيا التي أخذت مركزا متقدما في الدول الأكثر فسادا، وهي بدورها تطمح في النهوض والإصلاح، وفي أن تكون دولة المؤسسات والقانون، وبذلك تزداد أهمية الشفافية حيث لا مساءلة بدون شفافية. ثم أنه مكافحة الفساد ستكون كلمة غير ذات معنى يذكر ما لم نفعل أساليب المساءلة.

إن انتشار الفساد بالشكل الموجود اليوم في بلدنا الحبيب ليبيا بحاجة ملحة وعاجلة للتصدي له ومجابهته، سواء على المستوى التشريعي أم التنفيذي، ولا يخفى أن الأسلوب الأمثل يكمن في المساءلة، حتى يرتدع ويحجم من حاد عن الصواب وكان من العابثين، ولكل ما تقدم ذكره نأمل من الجهات ذات الاختصاص أن تلتفت للمساءلة بكل عناية واهتمام، وتعنى بكل ما من شأنه أن يساعد على تفعيل المساءلة، حتى يتسنى لنا التخفيف من وطأة الفساد -الذي لا حدود له- على مجتمعنا، وتكريس الجهود في سبيل ذلك. فلا مجال للتنمية مع انتشار الفساد بالدرجة التي نراها اليوم.

أهم المراجع

1- ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة، دار الثقافة، الأردن – عمان، ط1/2012.

2- سامي النبراوي، تعزيز دور المحاسبة لمكافحة الفساد، دار النهضة، القاهرة – مصر، ط3/2008.

3- سعيد ناصر محمود، معوقات إنزال العقاب بمستحقيه، مجلة الباحث، العدد 56 لسنة 1998.

4- سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، منشورات برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

5- شعبان محمد عكاش، قراءة في متطلبات العدالة الواقع الليبي أنموذجا، مجلة القانون، تصدر عن كلية القانون جامعة طرابلس، العدد الثالث،2012.

6- عبد المقصود رفعت، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، دار المعرفة، القاهرة – مصر، ط2/ 2009.

7- عيد عبد الستار عيد، تقييم دور القانون في مكافحة جرائم الفساد على الصعيدين الوطني والدولي، دار الشروق، القاهرة – مصر، ط3 / 2001.

8- فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، دار الرسالة العالمية، د ن، ط1/ 2011.

9- الكوني علي عبودة، الثوابت الوطنية ودستور ليبيا المرتقب، مجلة القانون، تصدر عن كلية القانون جامعة طرابلس،العدد الثالث،2012.

10- محمد سيد التكروني، أرضية الفساد المالي والإداري، دار صابر، الدار البيضاء – المملكة المغربية، ط1 /2008.

11- محمد عدنان الراوي، مكافحة جرائم الفساد بين النظرية والتطبيق، دار النهضة، القاهرة – مصر، ط1/2009.

12- محمد محمود الشركسي، جريمة الرشوة في التشريع الليبي، دار الفضيل، بنغازي – ليبيا، ط1/ 2011.

13- نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته، دار ابتراك، القاهرة – مصر، دط، 2012.

14- وليد إبراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء الاتفاقيات الإقليمية والدولية، الشركة العربية للتسويق، القاهرة – مصر، ط1/2012.

15- ياسين محمود الناجح، النظام القانوني لمكافحة الفساد في التشريع الليبي والمغربي..، أطروحة دكتوراة، غير منشورة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، المغرب 2013.