

الفاعلية القانونية لمكافحة الفساد في مصر

محمود بسطامى*

يتمثل الفساد فى إساءة استعمال السلطة أو القوة أو المنصب العمومى فى سبيل تحقيق منفعة خاصة ، سواء عن طريق الرشوة ، والاختلاس ، واستغلال النفوذ ، وغيرها من الصور الإنحرافية . وبالرغم من أن الفساد كثيراً ما يعتبر جريمة يرتكبها الموظفون العامون ومن يقومون على الشأن العام ، فإنه يتفشى أيضاً فى القطاع الخاص . بل إن القطاع الخاص بتورط فى معظم حالات الفساد الحكومى . وانطلاقاً من هذا المفهوم تحاول الدراسة استكشاف وتحليل الأسباب التى تؤدى إلى عدم قيام القانون بدور فاعل فى مكافحة الفساد وخاصة فى مصر . وسيعتمد هذا التحليل على سياق اجتماعى ، وقانونى .

مقدمة

يعد الفساد من أخطر التحديات التى تواجه ما يمكن أن يقوم به القانون من دور فى ضبط وتنظيم المجتمع ووضع الأطر التى يسير عليها . فالقانون يتحول بفعل الفساد إلى مجموعة من النصوص الخالية من أى مضمون ، والتى تركز - أحياناً - لتحقيق أهداف تناقض الأهداف التى وضع التشريع ليحققها ، وفى أحيان أخرى يتم التلاعب على تلك النصوص لتبرير الخروج على ما تقضى من التزامات وواجبات ، وبالتالي يتحول القانون بفعل الفساد إلى أحد العوائق أمام تنمية المجتمع .

* خبير أول بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية .

ومما لا شك فيه أن الفساد ليس جديداً على المجتمع الإنسانى عامة وفى مصر خاصة ، ولكن الجديد هو ما يمكن أن يؤدي إليه فى ظل التغيرات التى يمر بها المجتمع المصرى فى الوقت الراهن ، إلى الحد الذى حدا بالبعض^(١) إلى اعتباره سبباً رئيسياً يحول دون مصر وتحقيق أهدافها الاستراتيجية ، بعد أن تضخمت أبعاده فى المجتمع المصرى عبر العصور ، حتى اكتسب كثيراً من صور الفساد مع الوقت قيماً اجتماعية إيجابية ، فالفرد الذى ينجح فى التهرب من الضرائب كثيراً ما يوصف بالمهارة التى تستحق التقدير والتقليد ، والموظف الكبير الذى يساعد أقرباءه فى الحصول على الوظائف (على حساب من هم أولى بها) يوصف بالشهامة ، ومسئول الضرائب أو الجمارك الذى يتغاضى عن التحصيل مقابل خدمات تقدم إليه من الممول يوصف بالعرفان بالجميل ، ورجل الأعمال الذى يفسد مناخ المنافسة برشوة المسئول يوصف بالفعالية ، ويعفى من العقوبة إذا أبلغ عما جنته يداه .

ويمكن أن نضيف إلى ذلك أنه فى معظم البلاد يدفع الراشون لكى يحصلوا على منافع غير مشروعة أو ليتهربوا من القواعد المعمول بها . أما فى مصر ، فقد أصبحت الرشوة جزءاً من سمات التعامل اليومى فى كثير من الأماكن ، وأصبحت أكثر الرشاوى الصغيرة تدفع لكى يقوم الموظف العام بعمله المكلف به أصلاً دون تباطؤ أو تعقيد .

ولعل تأكيد ذلك يتجلى فى ما كشفت عنه التقارير الدولية التى تناولت الفساد فى المنطقة العربية ، وكذا الدراسات التى أجرتها وزارة التنمية الإدارية وأشارت إليها الصحف المصرية فى الآونة الأخيرة^(٢) .

وفى هذا المناخ لم يعد الفساد والعلاقات الشخصية مجرد ظاهرة توجد فى المعاملات من حين لآخر ، وإنما أصبحت - فى كثير من الأحوال - أساساً للتعامل وبديلاً لحكم القانون ، بل ومعياراً للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية

الناجحة (ويلاحظ هنا أن كثيرا ممن أثيرت حولهم شبهات فساد يقدمون كنماذج ناجحة فى وسائل الإعلام) . بل إننا نجد من يضار من الفساد يتباكى على الأخلاق الضائعة ، ويقرر أن المشكلة هى مشكلة أخلاقية تتفشى فى المجتمع ، وهو الأمر الذى يبرر العجز عن مواجهتها ، وهو ما يعنى ضمناً استحالة معالجتها ما لم تنصلح أخلاق الناس بإحدى الأعاجيب .

ولا شك أن معالجة هذا الموضوع - لدراسة العلاقة بين الفاعلية القانونية ومكافحة الفساد للكشف عن الأسباب المختلفة وراء عدم فاعلية القانون فى درأ الفساد - تتطلب رصد وتحليل كافة الملابس المرتبطة بتلك العلاقة ، ووضع أطر عامة لتفعيل دور القانون فى مكافحة الفساد ، إلا أن الأمر يتطلب - فى البداية - التعرف على التجليات المختلفة لمفهوم الفساد ، والتي تعكس بعداً أساسياً فى تلك العلاقة محل الدراسة .

أولاً: مفهوم الفساد فى تجلياته المختلفة

إذا كانت الدراسة ترتبط ببحث فاعلية القانون - بصفة عامة - فى مكافحة الفساد ، ولا تنصب فقط على التشريعات المعنية بمكافحة الرشوة أو إساءة استغلال الوظيفة العامة ، وكانت تلك القوانين تتعدى من حيث الإطار الذى تحكمه مجرد الفساد الإدارى ، ومن هنا فإن أغراض الدراسة تتطلب التعرف على أبرز تجليات الفساد التى تبدو فى المجتمع بما يساهم فى تحديد الإطار التحليلى للدراسة .

١- الفساد من الوجهة الاجتماعية

يشكل الفساد - من الوجهة الاجتماعية - فى نظر البعض علاقة اجتماعية تتمثل فى الخروج على القواعد المستقرة فى المجتمع والمتعلقة بواجبات الفرد إزاء

الآخرين ، وبما يعتبره المجتمع سلوكاً سويماً بصفة عامة . ويتحدث البعض عن الفساد فى إطار العلاقة بين من يؤدى عملاً معيناً أو خدمة معينة ومن تضطرم الظروف إلى التعامل معه ، ويؤكدون أن احتمالات انتشار الفساد تزيد فى المجتمعات الصغيرة التى تتميز العلاقات بين الأفراد فيها بطابع شخصى واضح ، وتبرز فيها أهمية ما يسمى الرصيد الاجتماعى للفرد ، أى قدرته على التأثير على الآخرين . ويشير البعض إلى أن الفساد دليل على خلل اجتماعى ، ويعود عادة إلى عوامل تاريخية واجتماعية وثقافية تنتج عن التنازع بين جماعات مختلفة وقيم مختلفة فى المجتمع الواحد ، وتبعاً لذلك فإن الفساد ينمو ويتوسع كلما زاد الصراع بين القيم المتضاربة فى المجتمع .

ويؤكد بعض علماء الاجتماع أن هناك عوامل اجتماعية معينة تزيد من فرص الفساد بالقدر الذى تزيد فيه احتمالات الانتهازية والانتفاع من الفرص التى تتاح لمن يؤتمن على عمل معين ، وكذلك تزيد فرص الفساد فى المجتمعات التى تتعدد فيها المجموعات العنصرية المختلفة أو الجنسيات أو المذاهب الدينية المختلفة ، حيث يتخذ الفساد فى هذه المجتمعات شكل المحسوبية الظاهرة لصالح المنتمى إلى العنصر أو الجنسية أو المذهب الذى ينتمى إليه المسئول . وأشار البعض إلى أنه تزيد احتمالات الفساد فى المجتمعات التى تتصف بالترابط العائلى القوى ، حيث يعيل الموظفون فى أداء أعمالهم إلى معاملة أقربائهم معاملة أفضل من غيرهم . ومن جانب آخر ، يشير البعض إلى أن النمو السريع الذى يأتى مع التحول للاقتصاد الحر كثيراً ما يؤدى إلى تفكيك الروابط الأسرية والاجتماعية ، ويزيد من الانفرادية التى قد تؤدى بدورها إلى الفساد وتشجع عليه^(٣) .

٢- الفساد من الوجهة الاقتصادية

اهتم الاقتصاد بالنظر إلى التكلفة الاقتصادية للفساد ، وأوضح البعض أن الأثر الاقتصادي السلبي للفساد لا يكمن فقط فى حجم الخسائر الأولية التى يسببها الدخل الفسادى المبتز خارج الدورة الإنتاجية للدخل القومى ، بل إن الفساد يرتب آثاراً اقتصادية عديدة تضاعف من حجم هذه الخسائر الأولية ، وتتحقق هذه الآثار فى ثلاثة اتجاهات رئيسية ، وهى (٤) .

أ - إغراق أموال عامة فى الأنشطة السياسية

وهنا يرتبط الفساد بوجود مجموعات معينة فى الحكم يكون هدفها الحفاظ على بقائها لأطول زمن ممكن ، وما ينطوى عليه من تقليل احتمال وصول المنافسين إلى أقل حد ممكن ، يستدعى ذلك إغراق الكثير من الأموال فى الأنشطة السياسية ، سواء فى شراء الأصوات ، أو شراء موافقة ، أو صمت ممثلى الشعب ، أو الصرف على أجهزة المعلومات الرسمية وغير الرسمية إلخ .

ويترتب على ذلك عدد من الخسائر المؤكدة ، وإحداث خلل عام فى نظام الأسعار الناشئ عن تدفق مفرط للموارد فى المجالات السياسية .

ب - اشتراك القطاع الخاص فى النشاط الفسادى

ويلاحظ هنا أن هناك علاقة كثيفة وطبيعية بين الدولة والقطاع الخاص ، فالدولة هى التى تمنح التراخيص والامتيازات ، كما تباع للقطاع الخاص وتشتري منه السلع والخدمات ، كما تنظم الضرائب وتفرض الرسوم ، ويمكنها تقديم الاستثناءات أو السماح بالتأخير فى الدفع ... إلخ ، ويترتب على ذلك أن التراخيص والامتيازات قد لا تمنح إلى أعلى المشروعات الخاصة إنتاجية ، وينتج عن ذلك ضالة ميل القطاع الخاص للاستثمار فى الأنشطة الإنتاجية ، وزيادة

ميله للاستثمار فى الأنشطة الطفيلية ذات الكسب السريع، وبالتالي تضعف كفاءة القطاع الخاص فى المساهمة فى عملية التنمية .

ج - تعاون البيروقراطية فى أنشطة الفساد

ويتعلق هذا الجانب بموظفى الدولة فى المستويين الأوسط والأدنى ، فلهم تأثير مباشر على حجم تولد الدخل الفسادى من جهة ، وتكلفته القانونية والتنافسية من جهة أخرى ؛ حيث يوجد لدى الجماعات الفاسدة العليا حافز للتعاون مع هذه الفئات ، مثل أن تزيد الأولى من سلطة الثانية فى الأنشطة المولدة لدخول فسادية ، فى مقابل إخفاء الثانية لحجم الدخل الناتجة عن الفساد للأولى وثروتها وطريقة الحصول عليها . ومن هنا نستنتج أن وجود عناصر فاسدة فى قمة الدولة يشجع على استئثار الفساد على مستويات الهرم الإدارى ، وفى مثل هذا المناخ تصبح الكفاءة السابقة أو المتوقعة فى المساعدة فى تكوين الدخل الفسادى معياراً هاماً فى تقرير توظيف وترقية موظفى الدولة ، وبالتالي سوء توزيع وسوء استخدام القوى العاملة من قبل الدولة .

٣- الفساد من الوجهة السياسية

ينظر منتجتون إلى الفساد على أنه أحد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التى يشهدها عصرنا الحالى ، وبالتالي لا يمكن اعتبار الفساد انحرافاً عن الأنماط السلوكية المقبولة فحسب ، بل إنه نتيجة لانحراف القيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة والمعهودة^(٥) .

ويشير البعض من علماء السياسة إلى الفساد كظاهرة تعبر عن أوضاع المجتمع ، سواء فيما يتعلق بطريقة الوصول إلى الحكم أو ممارسته ، أو مدى توفر الضوابط التى تحول دون إساءة استخدام السلطة ، مثل المجالس النيابية

والصحافة الحرة ومنظمات المجتمع المدني . وترجع أسباب الفساد عند البعض منهم إلى الهيكل السياسى السائد ، أى تركيبة القوى السياسية فى المجتمع ، حيث تزيد فرص الفساد كلما تركزت هذه القوى فى يد فرد واحد أو ثثة واحدة من الأفراد ، وتنخفض كلما اتسعت الممارسات الديمقراطية ، ويقرون أن الفساد يوجد أيضا فى المجتمعات الديمقراطية ، ولكن النظام الديمقراطى - بما يحتوى عليه من ضوابط ومن فصل بين السلطات ورقابة متبادلة بينها - من شأنه أن يقلل من فرص الفساد ، ويزيد من فرص الكشف عن مرتكبيه ومحاسبتهم .

ويتناول البعض من علماء السياسة الحديث عن الفساد المستتب أو المستحكم الذى يتسم إلى جانب انتظامه بالشيوع فى المجتمع والاحتكار من جانب قلة ذات تأثير ، سواء فى الحكم أو خارجه ، والذى قد يشمل بجوار الأجهزة الرسمية الأجهزة البيروقراطية أيضا ، ويصل إلى حالة التوازن والاستقرار بمساعدة عدة عوامل ، يأتى على رأسها ضعف المنافسة السياسية (لضعف أحزاب المعارضة أو انتفائها) ، وبطء النمو الاقتصادى ، وعدم قيام منظمات المجتمع المدنى بدور فاعل فى المجتمع ، بالإضافة إلى تقبل الرأى العام للفساد إلى حد التعاطف مع رموزه ، وصفوة المثقفين والأثرياء الذين يستمرئون الانخراط فيه^(١) .

ويشير البعض إلى وجود ارتباط بين الفساد وعدم المساواة ، وإن كان ذلك لا يعنى وجود تطابق بين ظاهرتى الفساد واللامساواة ، وهذا الارتباط يأتى من زاويتين : الأولى تتمثل فى تأثير الفساد على اللامساواة الموضوعية ، ويقصد بها توسيع فجوة عدم المساواة بين القطاعات المختلفة ، والثانية تتمثل فى تأثير الفساد على اللامساواة الذاتية ، ويقصد بها كيفية إدراك الفساد والتصرف حياله من قبل أفراد المجتمع . وفيما يتعلق بالزاوية الأولى ، يدفع تزايد فجوة

اللامساواة - بسبب الرشوة والاختلاسات والسرقات من الأجهزة الرسمية - إلى تغيير وإسقاط الحكومات ؛ لأن هناك أفرادا يحصلون على مزايا قد لا يحصلون عليها بدون ممارسة الفساد . وترتبط هذه الزاوية بالزاوية الأخرى التى تشير إلى أن ممارسى هذا السلوك يحاولون الحفاظ والإبقاء على مكاسبهم ، فمن مصلحتهم منع أى تغيير يهدد مزاياهم القائمة وتوسيع شبكة العلاقات الفاسدة ، أو تبادل الفساد ، وزيادة عمليات اللامساواة فى الثروة والمزايا^(٧) .

٤- الفساد من الوجهة القانونية

يعمد تناول القانونى للفساد إلى الحديث بصورة أكثر تحديداً ، فالفساد فى الدراسات القانونية يقع فى كل حالة يحاول فيها موظف عام أو قائم على أمر عام الخروج على القواعد الملزمة ابتغاء لنفع خاص ، ولا يقتصر الأمر هنا على الرشوة فقط ، وإنما يشمل أيضاً أعمالاً أخرى يعاقب عليها القانون الجنائى (مثل الاختلاس وتهريب البضائع والأموال والغش والتدليس فى أداء الوظائف العامة ، أو فى دفع الضرائب) ، أو يعاقب عليها القانون الإدارى (مثل إعطاء أفضليات لمن لا يستحقها بناء على اعتبارات الوساطة أو المحسوبية وغير ذلك من مخالفات تقع على الواجبات التى تفرضها الوظيفة أو الخدمة العامة) أو كلاهما . وفيما يتعلق بالفساد الذى يمثل خروجاً على الأخلاق المتعارف عليها أو الآداب العامة دون أن يرقى إلى حد الجريمة الجنائية أو المخالفة التأديبية ، فلا يحظى باهتمام الدراسات القانونية إلا من حيث البحث عن إمكانية تجريمه^(٨) .

٥- المفهوم الإجرائى للفساد فى هذه الدراسة

إذا كانت التجليات السابقة للفساد تكشف عن عدة اهتمامات عملية لدراسة الفساد بحسب الزاوية التى ينظر إليها الباحث بحسب تخصصه ، فإنها لا تخرج

عن عدة اتجاهات رئيسية فى تعريف وتفسير الفساد ، وهى :

- الاتجاه الإخلاقى .
- الاتجاه الوظيفى .
- اتجاه التنمية والتحديث .
- اتجاه مدرسة التبعية .
- الاتجاه القانونى .

وبالرغم من أن دراستنا الراهنة تنطلق من الاتجاه القانونى بصفة أساسية ، فإنها تستوعب التجليات والمفاهيم السالف الإشارة إليها ، وتحاول أن تصل بين كافة هذه الاتجاهات عن إطار متكامل لتفسير العلاقة العكسية بين نمو الفساد فى الدولة وانخفاض فاعلية القانون ، وبالتالي فالمفهوم الذى تنطلق منه الدراسة يتسع ليشمل أبعاداً تاريخية وسياسية واقتصادية واجتماعية ونفسية للوصول إلى معالجة مستفيضة للموضوع ، تصل فى النهاية إلى اقتراحات ممكنة التنفيذ لزيادة فاعلية القانون بصفة عامة ، وبالتالي القضاء على الفساد .

فالفساد كظاهرة تستخدم إذن للإشارة إلى عدة أشياء فى سياقات مختلفة ، ويشير مفهومنا إلى أنه يمثل كل استخدام للمنصب العام ، وكل خروج على القواعد القانونية لغرض تحقيق مكاسب خاصة (إذا وقع ذلك من موظف عام أو قائم على أمر عام) ، أيا كانت التجلى الذى تبدو فيه الظاهرة سياسياً أو اجتماعياً أو اقتصادياً ، وبالتالي توجد صعوبة فى تحديد الخط الفاصل بين الفساد السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو الإدارى فى هذه المعالجة .

ثانياً: الفساد والفاعلية القانونية في مصر

انطلاقاً من المفهوم الذى تعنتقه الدراسة للفساد ، تناقش الدراسة - هنا - العلاقة بين الفساد والفاعلية القانونية فى مصر ، وما العوامل التى تؤثر فى هذه العلاقة ، وذلك على النحو التالى :

١- مفهوم الفاعلية القانونية

يميز علماء فلسفة القانون بين وجود القانون وفاعليته ، فأن يكون القانون موجوداً وشرعياً يعنى أن يكون صادراً من الناحية الشكلية ممن يملك سلطة إصداره ، وأن يصدر وفقاً للقواعد والإجراءات التى ارتضاها المجتمع لسن القاعدة القانونية .

أما فاعلية القانون فأمر آخر ، إذ إنها تفترض اقتناع أعضاء الجماعة بأن تطبيق القاعدة القانونية شرط لازم لحسن سير حياتهم الاجتماعية وضبط علاقاتهم . أما إذا استقر فى وجدان أعضاء المجتمع أن قانوناً ما يجلب مضرة أكثر مما يجلب منفعة ، ويحدث به الظلم أكثر مما يشيع به العدل ، فمصير هذا القانون التجاهل والنكران مهما تسلحت قواعد هذا القانون بجزاءات رادعة . ولهذا يقال إن القاعدة العرفية دائماً ما تكون فعالة ، أى مطبقة فى الواقع ؛ لأنها صيغت ونمت تدريجياً فى ضمير الجماعة ، ولم تنل عليها من أعلى كما هو الحال بالنسبة للقاعدة التشريعية^(٩) .

وفى توضيح ذلك يميز فلاسفة القانون بين جانبيين من جوانب النظام القانونى : الجانب الخارجى ، والجانب الداخلى له . فالجانب الخارجى هو ذلك الذى يلاحظه المراقب الخارجى لقواعد هذا النظام ، ويتمثل فى وجود مجموعة من القواعد القانونية المصحوبة بجزاء ، سواء أكانت هذه القواعد تتمتع بقدر من

الفاعلية والكفاءة لحكم العلاقات الاجتماعية أم لا ، وسواء حظيت هذه القواعد برضاء أعضاء الجماعة أم أنها تعتمد فى تطبيقها على عنصر القهر والإجبار .
أما الجانب الداخلى للقاعدة القانونية ، فهو الجانب الذى لا يدركه إلا المخاطبون بأحكام القاعدة القانونية عندما يستشعرون أن أحكام هذه القاعدة أصبحت جزءاً لا يتجزأ من إدراكهم لنموذج علاقاتهم بالآخرين ، وعندما يوقنون أن امتثالهم لها شرط ضرورى ولازم لاستقامة حياتهم الاجتماعية ، عندئذ فقط عندما يتوافر الجانب الداخلى للقاعدة القانونية والتشريعية يمكن أن نقول إن القانون ليس مجرد أداة من أدوات القهر بل وسيلة لتحقيق المصلحة^(١٠) . وبالتالي يكون للقانون دور كبير فى الوقاية من الفساد وقمع القائمين به ، إذ يتحول إلى نموذج للعدل الذى يشكل معياراً للسلوك داخل الدولة .

٢- هل ثمة ثقافة للفساد تهدد فاعلية القانون فى مصر؟

تتكون الثقافة من حصيلة المهارات والمعتقدات والمنتجات التى يشارك فيها عدد من الناس ، وتنتقل إلى أطفالهم وإلى الآخرين فى المجتمع ، ومن خلال الثقافة يتعلم الناس كيف يتواصلون وكيف يفكرون ويسلكون بطريقة معينة . والثقافة إرث اجتماعى ينتقل من جيل لآخر ، ويتلقاها الفرد ويشارك فيها كعضو فى جماعة . والثقافة تعنى أيضاً حصيلة الجهد الإنسانى الفكرى والأخلاقى ، ويصبح مدلول كلمة الثقافة إذن العمليات وأشكال الحياة الاجتماعية وما ينتج عنها روحياً ومادياً ، وقد تعنى العادات والتقاليد والفنون والمهارات وأساليب الحياة الاجتماعية بشكل مميز^(١١) .

وعلى ذلك ، يشير البعض إلى أن المقصود بثقافة الفساد قبول أفراد المجتمع - بصفة عامة - لكل حالات الفساد ، سواء كانت كبيرة أو صغيرة ،

واقتناعهم بوجود الفساد والتعايش مع صورته وأنماطه وإفساح المجال لها . وأن النظام الاجتماعى بأكمله هو المسئول عن ثقافة الفساد وجعلها ثقافة مقبولة ، كما أنه يتساهل ويتهاون مع حالات الفساد ، وخاصة الفساد الكبير ، وهو الأمر الذى تتراجع أمامه القيم الإيجابية ، كقيم العمل والشرف والأمانة ، لتحل محلها - على سبيل المثال - قيم نواب القروض ، وقيم المتهمين فى قضايا تقسيم أراضى الدولة على المعارف والمحاسيب . كما أن ثقافة الفساد هى التى جعلنا لا نسمع عن محاسبة مسئول أثناء توليه منصبه ، حيث لا توجد رقابة ، وإذا ما وجدت لا توجد المسائلة ، وإذا ما توافرت لا يوجد العقاب (١٢) .

وفى اتجاه مخالف يشير الكتاب المرجعى لمنظمة الشفافية العالمية إلى أن إحدى الطرق لتبرير الرشوة تتمشى مع منطق النسبية الثقافية ، حيث يقال - غالبا - فى الأقطار المتطورة إن الفساد جزء من ثقافة كثير من الأقطار النامية ، ولكن الحقيقة الماثلة فى أن الناس فى بلد معين يتساهلون إزاء طلب دفعات صغيرة مقابل خدمات رسمية (مثل إصدار التصاريح والرخص ... إلخ) ، لا توحى بالضرورة أن الناس يوافقون عليها . فقد يجد الأمر تفسيراً بسيطاً يتمثل فى أن الجمهور يعتبرها أنجح طريقة للحصول على ما يريدون أو يحتاجون ، وهو تصور قد يتلاشى تدريجيا نتيجة ارتفاع الأسعار ، أو يتلاشى تماما إذا أخذ المستهلكون يعتقدون أن التضحيات الأساسية يتم ابتداعها بالتحايل ، أو أن بالإمكان وجود عمليات بديلة أكثر قبولا (١٣) .

ويذهب مايكل جونسون إلى أن أى نقاش كامل لدلالات الفساد فى أى نظام معين ينبغى أن يجرى فى سياق عوامل تخص النظام ، فوجود فئات عرقية بين النخب ، والمدى الذى تعنى معه معايير القرابة والنسب أن المواطنين والمسئولين يحملون نظرة مختلفة لممارسات الرعاية أكثر مما يفعل القانون ، أو

استبعاد مصالح اقتصادية معينة من عمليات اتخاذ القرارات ، يمكن أن يكون جميعها أجزاء حاسمة من قصة الفساد فى أوضاع معينة (١٤) .

ويذهب جون أس . تى . كواه إلى أن الفساد - فى بعض الحالات - قد يعكس ممارسات تم إدخالها فى ثقافة بلد ما عن طريق قوة أجنبية ، ولكن سواء ساهم الاستعمار فى الماضى فى نمو الفساد أم لا ، فإن هناك تصورا بوجود رابطة قوية جدا من بين ثقافة الفساد والاستعمار . ومن وجهة أخرى ، يرد على المدافعين عن الاعتقاد بأن الفساد تصرف ثقافى بأن المسئولين العموميين الذين هبطت عليهم الثروة بتدفق مفاجئ لا يمكن تصوره ليسوا ورثة لتقاليد تؤدى إلى ذلك ، فهم أباطرة النعمة المحدثه من الإدارة والسياسة .. فهم وجدوا فى مكان مناسب فى الوقت المناسب للفساد (١٥) .

وأيا كان الأمر ، فالملاحظ أن هناك نوعا من الانخراط فى نشاطات فاسدة تسود دول العالم الثالث ، ومن بينها مصر . وقد لا يعنى الأمر أن هناك نوعا من ثقافة الفساد التى تسود ، فقد يحمل الأمر نوعا من التساهل الاجتماعى إزاء الفساد ، وربما يأتى هذا التساهل نتيجة عدم القدرة على اقتضاء الفرد لحقه أو استيفاء الخدمة من أجهزة الدولة إلا عن طريق دفع بعض المال ؛ وذلك لعدم توافر الشروط القانونية الواجبة لاستيفاء هذا الحق أو الخدمة ، وبالتالي يصبح الفرد فى موقف الضعف إزاء الموظف الفاسد ؛ أو لعدم قدرة المواطن أو عدم ثقته فى إمكانية إقتضاء حقه أو الحصول على الخدمات إلا عن هذا الطريق لتساهل الجهات الرئاسية إزاء ذلك الأمر . وإذا كان هذا التحليل يفسر صور الفساد الصغير الذى يحدث من صغار الموظفين فى الأجهزة الإدارية فى الدولة ، فالسؤال المطروح حول قضايا الفساد الكبير (الذى يختلط فيه الفساد الإدارى بالفساد السياسى والاجتماعى) والتي يلاحظ أن هناك نوعا من التساهل العام

من السلطات العامة معها . ويتضح ذلك من خلال تحليل قضايا الفساد الكبرى التى تناولتها المحاكم المصرية فى الآونة الأخيرة ، حيث يشير البعض إلى أننا لم نسمع فى قضايا الفساد الكبرى التى أضرت بالاقتصاد الوطنى المصرى نتيجة إهدار المال العام عن اتهام أشخاص عاديين ، بل نسمع عن كبار المسئولين من الوزراء ونوابهم والمحافظين والقيادات فى الجيش والشرطة ورؤساء مجالس إدارة الشركات والبنوك وأعضاء المجالس النيابية^(١٦) .

وإذا ما تناولنا هذه القضايا بالتحليل نجد الباحثين يشيرون إلى أن الفساد الذى يتضح من خلالها يتسم بعدة سمات ، وهى^(١٧) :

◁ إنها لم تكن ممارسات فردية ، وإنما تعكس التحرك من خلال أطر شبكية تتضح تماماً فى التحقيقات وملفات القضايا وحيثيات الأحكام الصادرة فيها ، كما أنها تتسم بالتعقيد ، من حيث إن هذه العناصر لا تملك تنظيماً محدداً ، وأغلب ارتباطاتها تحيط بها السرية .

◁ إنه إذا كان هناك نوعان من الفساد - نظرياً - أحدهما ينتهى تلقائياً بمجرد تحقيق أهدافه ، والثانى يكرس نفسه بمرور الوقت ، فإن الفساد الذى تعكسه هذه القضايا يعد من النوع الثانى ، فإلى جانب قيام تحالفات بين عناصر الفساد وبعض المواقع الهامة وأجهزة الدولة ، وفى ضوء هذه التحالفات ، يلاحظ أن هناك نوعاً من المؤسسية فى الإطار الشبكي ، يضاف إلى ذلك أن قبول المسئولين للإغراءات التى تقدمها لهم عناصر الفساد ، أو تورط البعض منهم لا بد أن يجرى المستويات الوسيطة والدنيا التنفيذية والرقابية بممارسة الفساد أيضاً .

◁ إن هذا النوع من الفساد يؤثر بالسلب على عملية التنمية بكافة جوانبها : الاجتماعية ، والاقتصادية ، والقانونية ، على عكس ما طرحته بعض الرؤى العالمية بأن بعض أنواع الفساد قد يدفع عجلة التنمية فى الدول النامية .

ومن أهم الدلالات فى هذه القضايا أنه يوجد فى مصر بيئة خاصة للفساد ، بمعنى أن أغلب عناصر هذه البيئة ومكوناتها أقرب ماتكون إلى الأزمة المركبة التى تعمل على الاتجاه لعدم تمتع القانون - بشكل عام - بالفاعلية فى مواجهة الفساد ، وذلك من خلال عدة أبعاد ، تناولها البعض فى الآتى^(١٨) :

﴿ البعد المؤسسى : والذى يتمثل فى أن كثيراً من التفاعلات تتم خارج الأطر الرسمية أو القنوات الشرعية لها ، وذلك أدعى إلى فتح الباب على مصراعيه لترويج المصالح الخاصة .

﴿ البعد القانونى : حيث تتوافر فى مصر ترسانة تشريعية يصعب حصرها ، وتتطوى على كثير من الثغرات ، كما أنها تناقص بعضها البعض أحيانا ، وتخضع للتغيير المستمر .

﴿ البعد الإدارى : والذى يتمثل فى عدم التوازن فى تحديد الاختصاصات والصلاحيات ، وفى عدم قناعة العاملين بالأجهزة الإدارية بحظوظهم من الحياة وبالمعايير التى يخضعون لها ، فضلا عن مساوئ البيروقراطية وما تنطوى عليه من إعطاء الفرصة أحيانا لممارسة السلوك المخالف للقانون دون أن يقابله إجراء حازم أو حاسم .

﴿ البعد الاجتماعى : حيث التفاوت فى توزيع عوائد التنمية ، والتغيير الحاد والسريع فى التركيبة الاجتماعية ، وتدهور منظومة القيم .

﴿ البعد السياسى : والذى يبدو واضحا فى التقارب أو الالتحام أو التحالف بين المال والسلطة ، أى بين النخبة التى تعتمد على المال أو تحوز الثروة من ناحية ، والتى تستند إلى السلطة من ناحية أخرى .

وعلى ذلك ، فإنه إذا كان المجتمع المصرى يسوده نوع من التساهل الاجتماعى إزاء الفساد ، وبخاصة صورة الفساد الكبير ، فالأمر يؤثر بالسلب

على فاعلية القانون فى مصر ، حيث يؤدى ذلك إلى ضعف تنفيذ القانون ، وكلما ضعف تنفيذ القانون وانخفضت احتمالات الكشف عن الجرائم والعقاب عليها بشكل رادع ، فإن ذلك يشكل خطراً كبيراً بالنسبة لدور القانون فى المجتمع ، حيث يؤدى انتشار الجو المساعد على الفساد إلى اختفاء حكم القانون ليحل محله حكم من له نفوذ أو قدرة على الدفع ، أو يؤدى إلى وجود قانون رسمى محفوظ فى الكتب ولا يطبقه أحد ، وقانون فعلى لم تصدره الدولة ولكنه يحكم فى الواقع .

٢- تحليل الأسباب الكامنة وراء عدم فاعلية القانون فى مواجهة الفساد فى مصر

يكن وراء سيادة المناخ المهيب للفساد وعدم الفاعلية القانونية فى مصر عدة أسباب : بعضها يرتبط ارتباطاً لزم بالمجتمع المصرى ، وبعضها وليد التغيرات الأخيرة على الصعيد العالمى والمحلى ، ومن ناحية أخرى يرتبط بعضها بتاريخ البيروقراطية المصرية وارتباطاتها السياسية ، أو بالمناخ القانونى فيما يتعلق بتكنيك صنع التشريعات أو الأطر التنفيذية المرتبطة بتنفيذ القانون ... إلخ ، وذلك على النحو التالى :

أ - أسباب ترتبط بالبيروقراطية المصرية

فى إطار محاولات الإصلاح الإدارى التى جرت فى الكثير من الدول النامية ، حاولت هذه الدول أيضاً تغيير القوانين التى صاغتتها فى الغالب الإدارات الاستعمارية لهذه الدول لسنوات طويلة ، وأصدرت العديد من التشريعات الجديدة فى نصوصها وليست الجديدة فى روحها ، حيث لم تستطع هذه الحكومات أن تبنى علاقات جديدة بين الأجهزة الإدارية والمجتمع ، حيث دأبت هذه الأجهزة فى العهود الاستعمارية على التعامل مع المواطنين من موقع التعالى والتسلط ، وقابل

ذلك المواطنين من منطلق أن هذه الأجهزة أجهزة إدارية استعمارية ينبغي مقاومتها . وكان من المفترض أن تتغير هذه النظرة السلبية بعد الاستقلال الوطنى لهذه الدول ، ولكن ذلك لم يحدث والذي يحدث الآن فى كثير من الدول النامية أن الموظفين يخدمون الفئات السياسية الحاكمة والطبقات الاجتماعية المتميزة ، سواء بإرادتهم أو رغما عنهم ، وكذلك يخدمون مصالحهم الخاصة ومصالح الأصدقاء والأقارب متأثرين بظروف البيئة بعاداتها وتقاليدها وثقافتها والظروف المعيشية السائدة فيها^(١٩).

وإذا كان التحليل السابق يصدق أيضاً على مصر ، فإن الوضع فى مصر يعود أيضاً إلى تاريخ ضارب فى القدم ، إذ يعود لموروث قديم للبيروقراطية المصرية ، يرجع إلى فترات الحكم المملوكى والعثمانى ، تميزت خلاله البيروقراطية المصرية بعدة سمات تمثلت فى الآتى^(٢٠) :

* شخصية الوظيفة العامة

وتعنى أن تولى الوظيفة العامة وممارستها لا يتمان لاعتبارات موضوعية بالنظر إلى كفاءة القائم بالوظيفة أو أحقية المستفيد فيها ، بل بالنظر إلى شخص القائم بها أو شخص المنتفع بها لاعتبارات أبعد ماتكون عن الصالح العام ، وتلك كانت إحدى القيم الجوهرية للنظام البيروقراطى فى مصر العثمانية ، فهو نظام يقوم على الثقة والولاء لا على الأحقية والكفاءة ، وعلى المجاملة والمؤامرة لا على الحق والموضوعية ؛ ولذا ترسخت خلال القرون أقدم نظم الإدارة العائلية فى مصر ، ويقارن ذلك بما نعلمه جميعاً عن سطوة اعتبارات القرابة فى التعيين فى الوظائف العامة فى زماننا .

ظاهرة الرشوة

أجمع الباحثون على أن الرشوة من الظواهر الراسخة فى البيروقراطية المصرية فى العصر العثمانى ، إذ الحديث عن الرشوة كفعل مجرم قانوناً ومؤثم خلقاً لا يكون إلا حيث ينطوى النظام القانونى والخلقى بالمجتمع على معايير سلوكية تجرم وتؤثم الاتجار بالوظيفة العامة ، ولم يكن لهذه المعايير وجود خلال تلك الفترات ، فحتى المناصب القضائية كانت تشتري بالمال .

* مبدأ الأمر والامتثال

من سمات البيروقراطية المصرية التزامها التزاماً مطلقاً بمبدأ الأمر والامتثال ، فالأمر يصدر من أعلى لا معقب عليه ، والامتثال يطلب من أسفل لا مناقشة فيه ، فالموظف أمر مطلق على أكثر ما يكون الأمر تعسفاً واستبداداً ، وهو فى جانب آخر ممتثل لرئيسه على أشد ما يكون الامتثال خضوعاً ودعة ، وهو لا يناقش رئيسه فيما يصدره من أوامر ، ولا يتصور غير الانصياع من مرعوسيه ومن طالبى الغوث من الرعية ، ويبدو ذلك مفهوماً فى ظل فكرة تملك الوظيفة العامة بالشراء .

ولاشك أن هذه السمات قد امتدت إلى العصر الحالى فى بعض صورها ، أو على الأقل الأبعاد الثقافية المرتبطة بها ، ولعل وجودها يبرر الفساد ، بل يساعد عليه ويعمل على ترسيخه .

ب - أسباب ترتبط بالمنظومة التشريعية المصرية

لاحظ الباحثون أن عدم الاستقرار السياسى فى العديد من الدول النامية يصاحبه إصدار كم هائل من التشريعات فى مختلف الأجهزة الحكومية من منطلق اعتبار كل حكومة قادمة ، كل حكومة سابقة فاسدة ، وأنها قد جاءت

لمحاربة هذا الفساد وإحداث التغيير ، وبالتالي تقوم بتغيير الكثير من القوانين السائدة بأخرى تخدم مصالحها وخططها وتنفيذ سياساتها وبقائها فى الحكم ، وتكون النتيجة أن القوانين تطوع لخدمة مصالح آنية لفئات معينة ، ويكون ذلك واضحاً فى قوانين الضرائب والجمارك التى تمنح الإعفاءات والامتيازات لجهات بعينها ، مما يعنى تأسيس القوانين والتطبيق المزدوج لها ، مما يفتح الباب أمام الفساد من داخل الأجهزة الحكومية وخارجها .

وبالرغم من محاولات التحديث ، تظل معظم التشريعات التى يتم تعديلها أو تغييرها ضعيفة ، وغير مواكبة للتغيرات التى تحدث فى العالم ، أو تبقى على حالها ، كقوانين إنشاء الشركات التجارية ، وقوانين الأراضى ، وغيرها^(٢١) .

وعلى ذلك ، فإن التعامل مع القوانين وتحديثها وتطويرها لا يتم عن دراسة أو مشاركة من المواطنين ، ولا تخلو من ثغرات ، كما أن بعضها يصعب تنفيذه بسبب التعقيدات فى نصوصها ، وبعض القوانين يتأخر صدور لوائحها التنفيذية - ربما عن قصد حتى يستفيد البعض من مزايا عدم التطبيق الآنى لها - مما يعطل مصالح المتعاملين مع الجهات الحكومية . وكذلك من المشكلات التى تواجه هذه التشريعات تعدد الجهات التى تطبقها وعدم التنسيق بينهما ، والصراعات الناتجة عن ذلك ، والتفسيرات المتعددة للقوانين بقدر تعدد الجهات المنفذة . وقد لجأت بعض الدول - ومن بينها مصر - إلى بعض أنظمة اللامركزية الرديئة بدون دراسات كافية للعلاقات بين الحكومة المركزية والإدارات الإقليمية ، مما يؤدى إلى الكثير من تضارب الاختصاصات والتفسيرات الخاطئة للقوانين ، وبالتالي تعطيل الأعمال ، وخلق بيئة مواتية تماماً للفساد^(٢٢) .

ج - أسباب ترتبط بعدم تطبيق مبدأ سيادة القانون

يذهب علماء فلسفة القانون إلى افتراض أن سيادة القانون لا تتم إلا في ظل حكومة تعرف كيف تجعل الشعب حريصاً على احترام القوانين واللوائح ، طوعية أو جبراً عند اللزوم (ويدخل في هذا الالتزام المسئولون أيضاً) ، وهم يفترضون أن مثل هذه الحكومة يجب أن تتوفر لها إمكانات مادية تمكنها من أداء وظائفها العامة ، ومؤسسات إشرافية قادرة تمكنها من رقابة العمل الإدارى ، ومتابعة المشروعات العامة والخاصة حتى تعمل جميعاً في ظل القوانين السائدة ، أى أنهم يفترضون وجود حكومة لديها جهاز إدارى يتمتع بالكفاءة والنزاهة ولا يسمح بالفساد ويعاقب عليه ، وجهاز قضائى يعمل على أسس رصينة ويعيد عن الفساد أيضاً . ويؤكد رجال القانون على قضية تنازع المصالح باعتبارها من الصور المهمة التى ينفذ من خلالها الفساد ، وتختلف تشريعات الدول فى مواجهتها ، وتتجاهلها العديد من تشريعات الدول النامية ، وتعتبر هذه الحالة عن حالة من يتولون مسئولية معينة تعارض مصالحهم الخاصة ، ويستدعى ذلك تنحى المسئول عن ممارسة مسئوليته بالنسبة لهذا الأمر ، فلا يتعامل الموظف مع نفسه فى شئ يدخل فى مجالات عمله ، كما يستخدم هذا المصطلح لمنع الموظف من استخدام المعلومات التى يحصل عليها بحكم عمله لتحقيق نفع شخصى ، وفى كل الحالات التى يقع فيها تعارض حقيقى أو ظاهر بين مصلحة العمل والمصلحة الخاصة للمسئول^(٢٣) .

وإذا كنا قد أشرنا إلى السمات الأساسية لقضايا الفساد الأخيرة فى مصر ، والتى كشفت أبعاداً تؤكد عدم سيادة مفهوم تنازع المصالح ، كما تشير إلى اهتزاز مفهوم سيادة القانون بشكل كبير ، وذلك بالرغم - اتفاقاً مع مقاله البعض - من أننا نجد أنفسنا أمام مسئولين يتشدقون فى وسائل الإعلام

بعبارات حماسية ، مثل حماية الحقوق ، والمحافظة على القانون ، ومواجهة الخروج على أحكامه بوسائل الحسم والانضباط ؛ لأنه لا سيادة داخل المجتمع المصرى إلا للقانون ، ولا التزام إلا بمبادئ الحرية والديمقراطية والمساواة التى يجب دعمها والحفاظ عليها ، وأن هؤلاء المسئولين لن يتهاونوا مع الفيساب ، ولكن للأسف الشديد أصبحت هذه التصريحات بلا فائدة ، فالفساد لم يقض عليه ، وإنما هو فى زيادة مستمرة ، فغالباً مايساند أهل الفساد فريق مدرب من جميع التخصصات القانونية والمالية ويتمتعون بمهارات فائقة تمكن عملاءهم من المفسدين من تحقيق كافة العمليات غير المشروعة (من غش وتزوير واستغلال... إلخ) تحت ستار من الشرعية والقانون ، والقانون منهم براء^(٢٤).

د - الوعى بالانتماء والامتثال للقانون

يذهب البعض من أساتذة فلسفة القانون^(٢٥) إلى أننا لانستطيع إلا أن نطابق بين التعبير الذى شاع فى الأوساط السياسية والثقافية فى مصر عن الانتماء للوطن وبين تعبير آخر شائع فى فلسفة القانون عن الامتثال للقانون ، ويبدو ذلك مفهوماً فى ضوء النظر إلى القانون كمجموعة من القواعد العامة والمجردة ارتضاها أعضاء الجماعة لحكم العلاقات الاجتماعية داخل الجماعة . فالامتثال الطوعى لأعضاء الجماعة لحكم القانون إن كان غالباً فى نسق العلاقات الاجتماعية إنما يعبر عن انتماء الأفراد لجماعتهم السياسية وفق الأطر القانونية التى ارتضتها ، وتزايد حالات الانتهاك القانونى دون اكثرات بجزء القاعدة القانونية ، إنما يعبر عن حالة من عدم الفاعلية للقانون القائم شكلاً ، وهذه الحقيقة هى التى دعت فلاسفة القانون - حتى أكثرهم إغراقاً فى الشكلية مثل هانز كلسن - إلى التمييز بين الصحة الشكلية للقواعد القانونية والفاعلية الموضوعية لها ، وهى التى دعت الفقيه الفرنسى البارز دوجى إلى الحديث عن التضامن الاجتماعى ، أى

الانتماء إلى جماعة سياسية واجتماعية مترابطة ، كمصدر وحيد للقانون الموضوعى ، وهى التى دعت فيلسوف القانون هربرت هارت إلى التمييز بين الجانب الخارجى والداخلى لقواعد القانون (سبق تناول هذا التمييز عن الحديث عن مفهوم فاعلية القانون) ، وعلى ذلك فقضية الانتماء للوطن لدى رجال السياسة تعنى لدى رجال القانون قضية فاعلية قواعده .

وقضية الانتماء للوطن أو الاغتراب عنه هى قضية التوازن أو الاختلال فى العلاقة بين الأفراد والجماعة ، فعندما يشعر الأفراد بأنهم لاينعمون بالحرية فى أوطانهم ولا يحصلون على حقوقهم فإنهم لايعدون بلادهم وطنا . وكما قال الحكيم الرومانى "حيث إن الأشرف يريدون إمتلاك المدينة دون سواهم فلينعمو بها وفق هواهم ، ليست روما بالنسبة لنا شيئا ما ، ليس لنا هناك ديانة ولاقرايين ولاوطن ، إننا لانهجر غير بلدة أجنبية ، وكل أرض صالحة لنا ، وحيث نجد الحرية هناك يكون وطننا^(٢٦)" ، وقد جاء ذلك أثناء النزوح الكبير عن روما فى القرن الثالث قبل الميلاد .

وحيث إن مصر تتمتع بتاريخ طويل من القهر السياسى على يد العثمانيين، حيث كانت العلاقات السياسية طوال هذه القرون منحازة كلية إلى طرف واحد ، هم الحكام ، مغلبة سلطتهم وحقوقهم ومصالحهم المباشرة فى مواجهة أى قدر من حقوق الرعايا . ففى ظل مجتمع لايعرف المصرى السلطة فيه إلا ممثلة فى إقطاعى أو ملتزم ، لم يكن من المتاح بروز فكرة الانتماء للوطن كمفهوم مجرد عن شخص الحاكم ، وحلت محل هذا المفهوم فكرة الانتماء إلى جماعات فرعية قامت بدورها الغالب فى الحياة الاجتماعية والسياسية بمصر فى ذلك الوقت ، كالحارة والقرية والطائفة الحرفية والجماعة المليية لغير المسلمين ، والجماعة الصوفية للمسلمين^(٢٧) .

وهكذا يحدثنا الباحثون نقلا عن الوثائق العثمانية عن ظاهرة فرار الفلاحين جماعات من وطنهم الذي فقدوا كل انتماء إليه فى ظل الظلم والجور والعبودية، وكانت قضية مواجهة الحكم الإنجليزي باعثاً على الانتماء لطرده المستعمر، وهكذا ارتفع شعار مصر للمصريين، وحين استبدلت ثورة يوليو بالمشروع الحضارى الذى التفت حوله المصريون، وهو إخراج المستعمر (وتحقيق ذلك) بمشروع آخر وهو تحقيق العدل لم تفس قيمة الانتماء للوطن، من خلال إعلاء القيم الاشتراكية، بالرغم من الاختلاف حول مدى تحقيق العدل من عدمه. ويأتى الانفتاح الاقتصادى فتطل إلى السطح فرق المفايك والعثمانيين فى صورة كبار المقاولين وتجار الأغذية السامة وأصحاب التوكيلات التجارية المشبوهة والمضاربين ومزاوى الفن الرخيص، ورجال الأعمال الذين شيطروا على القطاع العام، وبيات المصرى غريباً فى وطنه لا يجد القوت ولا ينعم بالحرية. وكما كانت هذه الظاهرة ظاهرة تاريخية خيها المصريون طوال قرون عديدة، وتعايشوا معها مئات الأجيال، فسرعان ماعثر المصريون على الحل الذى خبروه، وهو الانسحاب من مفهوم الوطن إلى مفهوم تنظيم اجتماعى أقل سعة ورجابة، وفى بحثهم لم يجدوا التنظيمات البديلة التى كانت تقوم بدور فى العصر العثمانى، كالطائفة الحرفية أو الجماعة الدينية أو المنطقة السكنية، فقد انتهى الدور التاريخى لهذه التنظيمات، وهنا فإن فكرة الوطنية بالتعايش مع السلطة ستوقع الظلم لا محالة، والسلطة أيضاً باطشة؛ لذا فإن مقاومتها تسليحاً بالوطنية قد تهدد الوجود المادى للإنسان؛ ولهذا فلا مياص من الفرار التاريخى، فكانت الهجرات إلى العراق وليبيا، والخليج فى أواخر السبعينيات والثمانينيات (والهجرات لأوربا والموت غرقاً على شواطئها فى الوقت الراهن)، ولانذت مجموعات كبيزة من الشباب بدينها مستظلة برداء العدل فيه، ولكن

الفارق أن كثيراً منهم فى هذه المرة يتسلحون بما يتصورون أنه واجب دينى فى مواجهة الظلم ، وتعامل الباقون مع السلطة تعامل اللامبالي ؛ لأنها لاتحقق العدل ، ومع الوطن تعامل اللامتنى لأنه لا وسيلة للذود عنه ضد ظلم السلطة ، وبذلك نستطيع أن نفهم كثرة التنظيمات المتطرفة التى تخلق أجهزة الأمن اليوم ، وبهذا وحده يمكن أن نفهم عموم حالة التسبب وعدم الانضباط فى السلوك الاجتماعى^(٢٨) ، وبالتالي نفهم طبيعة العلاقة بين انتشار الفساد وعدم فاعلية القانون .

ثالثاً ، نحو تفعيل دور القانون فى مواجهة الفساد فى مصر

يشير الباحثون إلى أن مكافحة الفساد فى مصر قد غدت نموذجاً لقضية إجماع وطنى لا يختلف بشأن خطورتها أحد . وفى قضايا الإجماع الوطنى تتراجع المحاذير وتتوارى الحساسيات ليسطع ضوء الحقائق ، وهى حقائق مفيدة للمجتمع بأكمله (لصانع القرار ، السلطة التشريعية ، المواطن العادى)^(٢٩) . ولتحقيق فاعلية قانونية فى مواجهة الفساد والعمل على تأكيد حكم القانون ، نجد الأمر يتطلب إجراء عدد من الإصلاحات التى من شأنها إعلاء حكم القانون وتأكيد الانتماء لدى المصريين ، ومن ثم تقضى على الفساد بكافة أشكاله ، أو على الأقل تعمل على التقليل من مخاطره ، وترفع من تكلفة اللجوء إليه ، وتزيد من المخاطر المترتبة على ذلك .

١- الإصلاح السياسى لتفعيل القانون والقضاء على الفساد

بالرغم من وجود الفساد فى المجتمعات الديمقراطية وغير الديمقراطية ، فقد أثبتت التجربة - بغير شك - أن فرص ارتكاب الفساد والتستر عليه تزيد كثيراً فى المجتمعات التى لا تتوافر فيها حرية الصحافة والتعبير والنشر ، والتى تتسم

فيها أعمال الحكومة بسرية مبالغ فيها ، ولا تكون الحكومة فيها مسئولة أمام مجالس نيابية حقيقية . ويعود ذلك - بصورة خاصة - إلى أن الضوابط التي تمكن المجتمع من كشف محاولات الفساد قبل وقوعها ومن محاكمة المسؤولين عنها بعد وقوعها تكاد تختفي في المجتمعات غير الديمقراطية أكثر مما نسمعه عنها في المجتمعات المنغلقة ، فليس معنى هذا ندرة الفساد في المجتمعات الأخيرة ، بل معناه عدم القدرة على الكشف في هذه المجتمعات والتكتم عليه حيثما وجد^(٢٠) .

وعلى ذلك ، فإن الإصلاح السياسي المطلوب للقضاء على الفساد يتطلب الآتي :

أ - الإقرار بمبدأ التداول السلمي للسلطة

ويقوم هذا المبدأ على التسليم بإمكانية تبادل المواقع بين الحكومة والمعارضة ، وهذا ما تطبقه النظم السياسية المتقدمة في : الولايات المتحدة ، وأوروبا الغربية ، واليابان ، وبعض دول العالم الثالث كالهند . ففي هذه النظم لا توجد حكومة دائمة ولا معارضة دائمة ، وإنما يتم تبادل المواقع بين الحكومة والمعارضة من حين لآخر ، وذلك طبقاً لنتيجة انتخابات حقيقية ، ويؤدي ذلك إلى مكافحة الفساد من أكثر من زاوية ، حيث لا يجرؤ القائمون على الحكم في هذه النظم على ارتكاب جرائم فساد خوفاً من انكشاف أمرهم بعد انتهاء مدة حكمهم ، كما أن عدم ديمومة الحكومة لا تسمح بتكوين بطانات للفساد وشلل للمنتفعين ، وهم من يؤديون إلى انتشار الفساد . إضافة إلى أن تداول السلطة يؤدي إلى تجديد دماء النخب السياسية الحاكمة ، والمجىء بقيادة يحملون برامج جديدة تلبى مطالب غالبية الشعب . كما يؤدي المبدأ ذاته إلى تنافس النخب السياسية على إثبات طهارتها ونقاؤها وتقانيها لتكتسب قاعدة شعبية ، وبالطبع يؤدي هذا المبدأ إلى

اختفاء النخب السياسية الموصومة بالفساد ، وتوقيع الجزاء المناسب عليها (٣١) .

ب - مبدأ سيادة القانون (التزام السلطة بالقانون)

ما يفهم من مبدأ سيادة القانون هو أن يكون المجتمع محكوماً فى العلاقات بين أفرادہ بمجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة تحدد استثناءاتها فى داخلها ، ولا استثناء على تطبيقها لغير ذلك ، وأن يكون جزاؤها رادعا على مخالفتها . وغنى عن القول إن مبدأ سيادة القانون يفترض ألا يطبق على نفر من أعضاء الجماعة قواعد مخالفة لما يخضع له المجموع دون سند من نص القانون ذاته ، وألا تكف القواعد القانونية السائدة عن التطبيق ، حيث يكون هذا التطبيق واجبا ، فسيادة القانون هى سيادة على وجه العموم والحصر . وهذا الفهم تختلط فيه فكرة المساواة أمام القانون بمبدأ الشرعية ، أى امتثال السلطة العامة لقواعد القانون فى سلوكها ، ففكرة المساواة الشكلية أمام القانون هى التى تميز المجتمع المتحضر عن المجتمع البدائى ، وفكرة خضوع السلطة للقانون هى التى تميز الدولة القانونية لمواطنين أحرار عن الدولة البوليسية لمواطنين مقهورين . وغياب سيادة القانون تعنى تحلل المجتمع المدنى إلى مجموعة من المجتمعات الفرعية (بالمعنى السالف الإشارة إليه) ، وهذا هلاك للمجتمع الشامل ، وليس أبلغ فى تصوير تلك الحقيقة من قول النبى ﷺ "إنما أهلك الذين من قبلكم ، أنهم كانوا إذا سرق فىهم الشريف تركوه ، وإذا سرق فىهم الوضيع أقاموا عليه الحد" . والهلاك يعنى انهيار العمران البشرى لتداعى أسسه وتصدع دعائمه (٣٢) .

ج - الانتخابات الحرة والنزيهة

من أبرز عناصر النظام الديمقراطى حرية ونزاهة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية ، بحيث لا يفوز فى هذه الانتخابات إلا من تريده أغلبية الشعب وتثق فى نزاهته وصلاحه ، كما أن إقرار هذا المبدأ يضمن عدم استمرار المفسدين فى

الحكم لفترة أخرى بعد انكشاف أمرهم أمام الشعب ، وإذا كانت انتخابات رئيس الجمهورية حرة ونزيهة ، وتقوم على الاختيار الحر بين أكثر من مرشح ، فمن المؤكد أن الفوز بمنصب الرئيس لن يكون إلا للأصلح في أغلب الأحوال ، وإذا ثبت فساده فلن يتمكن من الفوز مرة أخرى في الانتخابات القادمة الحرة والنزيهة . وبالنسبة للانتخابات البرلمانية ، فإن حرمتها ونزاهتها ضمان لقوة البورد الرقابي الذي يمكن أن يمارسه البرلمان على السلطة التنفيذية . أما على المستوى المحلي ، فإن نزاهة الانتخابات المحلية ستفرز أيضاً مجالس محلية يتسم أعضاؤها بالنزاهة ومراعاة الصالح العام والجرأة في محاسبة ومراقبة موظفي الإدارة المحلية (٣٣)

د - احترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية

يشكل احترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية الواردة في الوثائق الدولية (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨ ، الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦ ، وغيرها من الوثائق التي أقرتها الأمم المتحدة) ضماناً أساسية لصلاح المجتمع ، وبالتالي تغطي للمواطنين حق التصدي لظواهر الفساد ، وتعمل على أن يكون المجتمع رقابياً على أداء الأجهزة السياسية والإدارية . ومن زاوية أخرى ، يشكل الفساد اعتداء على تلك الحقوق التي الحد الذي أدى بالبعض من الباحثين إلى القول بأن الفساد هو في نهاية الأمر إخلال بحقوق الإنسان ، بل وجريمة ضد الإنسانية ، وقد ورد هذا الوصف في تقرير عن الفساد الحكومي بندوة عقدتها الأمم المتحدة في عام ١٩٩٠ (٣٤) .

ه - حرية مؤسسات المجتمع المدني

وأهم مؤسسات المجتمع المدني هي الأحزاب السياسية ، وتعدد الأحزاب أمراً ضروريا لصيانة حرية الرأي والتعبير والاجتماع ، ومن ثم فهي تشكل مبدأً حيويًا في الحياة الديمقراطية ، خاصة في ظل وجود فاعلية لأحزاب المعارضة ، وتبدو أهمية ذلك في أهمية جعل المعارضة منظمة . فممارسة الحريات والحقوق السياسية لا يمكن تحقيقها دون تنظيم ، والأحزاب هي التي تتولى ذلك ، وتعدد الأحزاب أمر ضروري لتحقيق الرقابة الشعبية على السلطة ، وهذا هو السبيل للحيلولة دون طغيان الحكومة وتحكمها واستبدالها ، واستفحال الفساد وتضخمه ، إضافة إلى الدور الذي تلعبه جماعات المصالح (جماعات الضغط) في كشف الفساد ، حيث يكون لها القدرة والفعالية على رقابة المسؤولين في الحكومة أكثر من المواطنين بدون تنظيم^(٣٥) .

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه الجمعيات الأهلية وسائر مؤسسات المجتمع المدني - حال تمتعها بالحرية - في تأكيد مسئولية الحكومة وحماية الحريات العامة إذا مست من قبلها ، حيث يكون لتلك المؤسسات قدرات كبيرة على غرس قيم وسلوكيات متوائمة مع متطلبات التنمية الشاملة ، ويقدر ما تمثل تلك التنظيمات قياداً على تعسف الحكومة أو الدولة ، فإنها بذات القدر تضبط وتقن سلوك المواطنين^(٣٦) .

و - حرية وسائل الإعلام

مما لا شك فيه أهمية وخطورة الشفافية والحصول على المعلومات في كشف جرائم الفساد ، وبالتالي رشادة الحكم ، وعلى ذلك تلعب وسائل الإعلام - أيا كانت - دوراً كبيراً في هذا الصدد ، فمن خلالها يستطيع المواطن أن يمارس نقد الأخطاء والعيوب التي تطبع العمل الحكومي أو السياسى ، ويكشف عن

المعوقات ، ويحدد مصادر الخلل . بالإضافة إلى أهمية تلك الوسائل - ولاسيما الصحافة - فى تمكين الشعب من مراقبة عمل الأجهزة الحكومية من ناحيتين : الأولى دورها فى مراقبة الإدارة مراقبة حقيقية ، بانتقاد تصرفاتها إذا ما حادت عن أهدافها وارتكبت الأخطاء التى تضر بمصالح الشعب ، وثانيتهما دورها فى تكوين الرأى العام ورفع مستواه السياسى والثقافى والمعلوماتى (٣٧) .

وبالطبع يجب أن يتيح الإصلاح السياسى من داخل المجتمع نفسه ، ويساعد على هذا الإصلاح كثيرا محو الأمية ، وانتشارا التعليم ، واتباع نظام يعتمد على السوق أكثر من اعتماده على الأوامر الحكومية ، وتنتشر فيه الجمعيات الأهلية الفاعلة .

٢-الإصلاح القانونى والقضائى

يمثل الإصلاح القانونى أحد أوجه العلاج لمكافحة الفساد ، من خلال تخليص المنظومة التشريعية من كافة ما يؤدى بها إلى عدم التطبيق أو التطبيق المعيب ، أو أن يتناقض التشريع العدل . وهناك عدة أوجه للإصلاح القانونى لمكافحة الفساد وضمان فاعلية القانون تتمثل فى الآتى :

أ - التأكيد على تحلى التشريعات بالعمومية والتجريد من الناحية الموضوعية حيث إن افتقاد الكثير من التشريعات لصفة العمومية والتجريد من الناحية الموضوعية يؤكد أن المشرع عندما أصدرها لم يقصد أن تطبق كلما تحقق حكمها فى الواقع ، بل قصد أن تكون مجرد نصوص زاجرة أو قواعد تهديدية تطبق أحيانا ، وتغفل غالبا وفقا لمشيئة السلطة العامة (ويمثل لذلك بالنصوص القانونية التى تحكم حرية التعبير فى مصر) .

إذ إن أصل كثير من الداء التشريعي في المجتمع المصري أننا عندما نشرع لتنظيم ظاهرة اجتماعية ما ، لا ننتقل من تصور مسبق متفق عليه عن فلسفة التشريع ، وإنما نعالج كل حالة تفصيلية مستجدة بحكم تفصيلي مستجد دون نظر إلى ما إذا كانت هذه الحالة عامة أو خاصة ، ودون نظر إلى ما إذا كان هذا الحكم يصلح للتطبيق على المدى الطويل أم لا ، فأصبح تشريعنا ليس ثوبا مهنما يليق بمجتمعنا ، وإنما رداء مرقع تتراكم ثناياه وتتبعثر ، وتتكوم أطرافه وحواشيه . وقد بزغ في صناعة هذه الرقع القانونية فريق ممن اصطلاح على تسميتهم بترزية القوانين ، وهم في الحقيقة مرقعو القوانين لستر عورات يراد سترها . وفي ظل هذه الحالة نجد أن القانون موجود ويعلن عن نفسه لكل من يعيش على أرض مصر ، والواقع المخالف موجود ويعلن عن نفسه أيضا بقوة . ورغم أن هذا القانون وذاك الواقع نقيضان لا يجتمعان ، فلا القانون ضاق بالواقع وانزوى إلى حيز الإلغاء ، ولا الواقع اصطدم بالقانون بوصفه واقعا غير قانوني وغير مشروع ، وإنما تعايش القانون الصارم مع الواقع الذي لا يعبأ به ، وكان المجتمع يرى أن هذا القانون يخص أناسا آخرين^(٣٨) .

وعلى ذلك ، يجب لتحقيق الإصلاح القانوني إعادة النظر في كثير من التشريعات التي تتناقض مع الواقع ، ووضع تشريعات يمكن تطبيقها ، تضعها مؤسسات صناعة التشريع وفق القواعد العلمية في إطار تصور كلي لتوجهات النظام القانوني للدولة في مسارها التاريخي ، وليس تصورا لإرادة الذين لا يهتمون إلا بابتزاز أموال الشعب ، ووضع الأطر الهزيلة التي تسمح لهم بذلك .

ب - نبذ مبدأ الاستثناء من تطبيق القانون

تتناقض فكرة الشرعية مع مبدأ الإستثناء من تطبيق أحكام القانون ، فالأضرار الاجتماعية الناتجة عن شيوع الاستثناء من القانون أضرار متعددة ومهلكة

اجتماعيا ، وهذه الأضرار تتجاوز مجرد شيوع الإحساس بالظلم لدى من يصيبهم الاستثناء ، وتتعدى مجرد استئثار الأثنية الاجتماعية التي تعتمد التميز والتفرد منها للتعامل غير العادل مع القانون ، فهي تحدث أثارا مدمرة فى العلاقة النفسية التي تربط المواطن العادى البسيط الذى لا حول له ولا قوة بنظامه القانونى ، فيسعى هو الآخر إلى التهرب من حكم القانون معتمدا على الحيلة والكذب ، واستجداء الوساطة والشفاعة ، وهكذا يولد القانون الذى يفتقر إلى عمومية التطبيق مينا فى الواقع الفعلى ، ولا يطبق إلا لما على سبب الحظ ممن لا سلطان له من مال أو جاه . وإذا كانت الشكوى ترتفع لدينا من كثرة عدد التشريعات ، وتعدد صور انتهاكها ومخالفتها ، وإذا كان البعض منا يتندر بالقدرة الخارقة للمصريين على التهرب من حكم القانون والتحايل عليه ، فإن مرجع ذلك فى الأساس إلى ما يصرح به التشريع نفسه ، من إمكان تجاوزه والتقاضى عن تطبيق أحكامه فى حالات معينة ، وهذه ظاهرة ملحوظة فى كثير من القوانين النافذة فى مصر فى الوقت الراهن^(٣٩) .

ج - احترام الدولة للقانون

من أكثر الأمور التي تؤثر على فاعليه القانون أن تنظر أجهزة الدولة المنوط بها تطبيق القانون إلى هذا القانون باستهتار وازدراء : إما لتحقيق مصالح مباشرة لأجهزة الدولة ذاتها من مخالفة القانون ، وإما لتحقيق منافع غير مشروعة ، فالدولة التي تخالف أجهزتها القوانين التي تضعها بنفسها لن يكون لديها المبرر الأخلاقى فى المطالبة بالترزام المواطنين بهذه القوانين ، والدولة التي تمتنع مصالحها عن تنفيذ الآلاف من الأحكام القضائية الصادرة ضدها ، أو تقوم بتعطيل تنفيذها ، أو إطالة أمد المنازعة فيها إنما تقدم نموذجا للأفراد فى

الاستهانة بأحكام القضاء باعتبارها عنوان الحقيقة ، لا تتوقع من هؤلاء المواطنين إيماناً حقيقياً بمبدأ المساواة أمام القانون ، أو بجدوى الالتزام بالقانون فى تعاملهم اليومى .

د - وضع القواعد الكفيلة بمكافحة الفساد

وفى هذا الشأن يأتى الإصلاح القانونى للاهتمام بالقواعد القانونية حتى تضع الضوابط السليمة ، وتقتصر على الحد الأدنى من الموافقات والقيود التى تفرضها مصلحة عامة حقيقية ، وللاهتمام بالإجراءات المتبعة فى تنفيذ هذه القواعد بهدف تبسيطها وتخفيض الرسوم التى قد تصطبها ، وللاهتمام بالأجهزة المسئولة عن وضع القواعد وتنفيذها لضمان سلامة القواعد فى مضمونها ولضمان تنفيذها فى الواقع العملى . ومن المعروف أنه بدون هذا الإصلاح بجوانبه الثلاثة هذه تظهر فى الواقع قواعد غير رسمية سرعان ما تحل فى التعامل محل القانون المكتوب ، وإن بدا الأمر خلاف ذلك . وعلى العكس من ذلك ، فإن الإصلاح القانونى يودى إلى تحديد حقوق المتعاملين بوضوح (وخاصة حقوق الملكية) ، وتحسين العلاقات بين المتعاملين وبينهم وبين الأجهزة الإدارية ، مما يودى إلى الحد من المنازعات وتخفيض فرص الفساد^(٤١) .

ويكتمل الإصلاح القانونى بإصلاح قضائى يستهدف تحقيق الكفاءة والنزاهة فى هذا الجهاز المهم بأن يضمن للقضاء استقلاله ، ويتيح اللجوء إليه لوقف التعسف فى ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية ، ويضمن للعاملين فى هذا الجهاز - من قضاة ومحققين وكتبة ومحضرين .. إلخ - مستوى من المعيشة يكفيهم شر الفساد فى الوقت الذى يهتم فيه بتحسين إدارة المحاكم وإدارة القضايا وإجراءات التقاضى . ويقترح البعض إنشاء محاكم ذات إجراءات سريعة ومبسطة ولا تخضع للاستئناف لتتولى القضايا الصغيرة (التي لا تجاوز

عشرة آلاف جنيه مثلا) ، مع الاهتمام بظروف العمل (توفير الأبنية والمراجع والأدوات المكتبية وما إليها) ، وبتدريب العاملين بالجهاز القضائي تدريباً جيداً ومستمرًا ، ووضع قواعد للسلوك المنتظر منهم يتولى الجهاز القضائي نفسه وضعها والرقابة على تنفيذها ، والتأكد من تنفيذ الأحكام القضائية أيا كان الشخص أو الجهة الصادر ضده أو ضدها ذلك الحكم^(٤٢) .

٢- الإصلاح المالي والإداري لمكافحة الفساد وزيادة شمولية القانون في مواجهته

اقترحت لجنة نولان للمعايير في الحياة العامة (المملكة المتحدة ١٩٩٥) سبعة مبادئ تطبق على جميع أوجه الحياة العامة لمكافحة الفساد ، وهي^(٤٣) :

أ - الإيثار

يجب على الذين يتولون مناصب عامة أن يتخذوا قرارات للمصلحة العامة ، ولا يفعلون ذلك لتحقيق مكاسب مالية أو مادية أخرى لأنفسهم ، أو لعائلاتهم ، أو لأصدقائهم .

ب - النزاهة

يجب على الذين يتولون مناصب عامة ألا يضعوا أنفسهم تحت أى إلتزام مالى ، أو الإلتزام آخر لأفراد خارجيين ، أو منظمات قد تؤثر على أدائهم لواجباتهم الرسمية .

ج - الموضوعية

فى القيام بعمل عام بما فيه من إجراء التعيينات العامة ، وإحالة العقود ، أو التنسيب بإعطاء مكافآت ومنافع للأفراد ، يجب على المسؤولين أن يقدموا على الخيارات استنادا إلى الجدارة .

د - المحاسبة

إن الذين يتولون مناصب عامة مسئولون إزاء قراراتهم وأعمالهم أمام الجمهور ، ويجب أن يخضعوا أنفسهم لأى تدقيق يتناسب مع المنصب .

هـ - الانفتاح

يجب على المسئولين أن يكونوا منفتحين - قدر الإمكان - إزاء جميع القرارات والأعمال التى يتخذونها ، ويجب أن يعطوا أسبابا لقراراتهم ولا يقيدوا المعلومات إلا عندما تستدعى المصلحة العامة الأوسع ذلك .

و - الأمانة

يتحمل المسئولون واجب الإعلان عن أى مصالح خاصة تتعلق بواجباتهم العامة ، واتخاذ الخطوات لحل أى تضاربات تنجم ، بطريقة تحمى المصلحة العامة .

ز - القيادة

يجب على المسئولين أن يشجعوا ويدعموا هذه المبادئ بالقيادة والمثال .
ويعد الإصلاح المالى عنصرا مهما فى تخفيض الفساد كذلك ، فالنظام المالى الذى يضع قواعد صارمة ومعلومة للكافة للإنفاق الحكومى ، والذى يتجه إلى أوجه الإنفاق العام التى تقل فيها فرص الفساد ، ويتفادى أوجه الإنفاق وأساليبه التى تزيد فيها هذه الفرص ، يترتب عليه تخفيض نسبة الفساد .
وتتحدد سلامة النظام المالى على ثلاثة مستويات ينبغى الاهتمام بها جميعا : أولها تقوية القدرة على تحديد وتحقيق الأهداف الخاصة بالموارد المالية للدولة (وخاصة السياسة الضرائبية وأنظمة الجباية) ، وثانيها تقوية القدرة على تحديد الأولويات الاستراتيجية للإنفاق العام وتخصيص المواد العامة طبقا لذلك ، وثالثها تقوية القدرة على تنفيذ المشروعات ووضع وتنفيذ البرامج الحكومية التى تترجم الأولويات المذكورة إلى واقع عملى^(٤٤) .

وقد أشار وزير التنمية الإدارية فى مذكرة رفعت لمجلس الوزراء فى بداية العام إلى اتخاذ عدد من الإجراءات لمكافحة الفساد ، حيث اقترح الوزير سد ثغرات الفساد ومصادره ، مثل الفصل بين مقدم الخدمة وطالبها ، وإلغاء الخطوات غير اللازمة فى دورات العمل ، وتبسيط الإجراءات والربط بين الجهات الحكومية إلكترونيا لتبادل البيانات والاطلاع عليها بما يوفر الجهد لطالب الخدمة فى الحصول على الوثيقة وتقديمها إلى مكان آخر ، وكذلك ضمان عدم التقدم بأوراق مزورة ، وإيجاد نظام فعال لخدمة المواطنين لتلقى شكاوهم ، مع توفير آلية لمتابعة الجهات وعرض الإحصاءات على رئيس مجلس الوزراء . كما أوصت مذكرة الوزير باستحداث آلية جديدة لمكافحة الفساد تقوم على منح صفة الضبطية القضائية لعدد محدود من المراقبين الذين يعاونون المواطنين فى الحصول على الخدمات دون أن تكون شخصياتهم معروفة ، ويقومون بضبط الفاسدين الذين يحصلون على مدفوعات غير مبررة^(٤٥) .

ولاشك أن إجراء تلك الإصلاحات يؤدي لا محالة إلى تقليل حجم الفساد ، من خلال زيادة فاعلية القانون فى مصر .

الخلاصة

تلعب الفاعلية القانونية دوراً كبيراً فى كبح جماح الفساد كظاهرة تتمثل فى كل استخدام للمنصب العام ، وكل خروج على القواعد القانونية لأغراض تحقيق مكاسب خاصة (إذا وقع ذلك من موظف عام أو قائم بخدمة عامة) ، أياً كانت الصورة التى تبدو فيها الظاهرة ، سياسياً أو اجتماعياً أو اقتصادياً .

ويتطلب تحقيق تلك الفاعلية محاولة القضاء على كافة الأسباب الكامنة وراء عدم فاعلية القانون فى مواجهة الفساد فى مصر ، والتى يرتبط بعضها ارتباط

لزوم بالمجتمع المصرى ، وبعضها وليد التغيرات الأخيرة على الصعيد المحلى والعالمى ، سواء كانت هذه أو تلك تتعلق بالبيروقراطية المصرية وارتباطاتها السياسية ، أو بالمناخ القانونى المتعلق بوضع التشريع أو الأطر التنفيذية المتعلقة بتطبيق القانون .

ويتطلب الأمر العمل على تأكيد حكم القانون والقضاء على التدايعات الثقافية المبررة للفساد من خلال عدة إصلاحات تتعلق بالمناخ السياسى ، أو الاجتماعى ، أو الاقتصادى ، أو الإدارى ، أو المالى . ومن شأن ذلك القضاء على كافة أشكال الفساد ، أو على الأقل العمل على التقليل من أخطاره ، ورفع تكلفة اللجوء إليه وزيادة المخاطر المترتبة على ذلك .

المراجع

- ١ - شحاتة ، إبراهيم ، وصيتى لبلادى . القاهرة ، الهيئة العامة للكتاب ، ٢٠٠١ ، ص ص ٣٦٥ وما بعدها .
- ٢ - تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠ الصادر عن البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، تقرير الفساد فى العالم لعام ٢٠٠٣ الصادر عن منظمة الشفافية العالمية ، وتصريحات السيد وزير التنمية الإدارية لجريدة الأهرام فى أكثر من عدد حول ظاهرة الفساد فى مصر وذلك فى نهايات عام ٢٠٠٦ وخلال عام ٢٠٠٧ .
- ٣ - شحاتة ، إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ص ٣٤١ وما بعدها .
- Dofleur, M., Corruption, Law and Justice, *Journal of Justice*, Vol. 23, No. 243, 1995.
- ٤ - العدل ، محمد رضا ، الفساد الإدارى فى الدول النامية ، بعض انعكاساته الاقتصادية ، *المجلة الجنائية القومية* ، المجلد ٢٨ ، العدد ٢ ، يوليو ١٩٨٥ ، ص ص ١٥ - ٢٥ .
- ٥ - أفندى ، عطية حسين ، الممارسات غير الأخلاقية فى الإدارة العامة ، فى ، السيد ، مصطفى كامل وآخرين (محررون) ، *الفساد والتنمية* . القاهرة ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٩٩ ، ص ٥٢ .

Johnstom, M., The Political Consequences of Corruption, *Comparative Politics*, Vol. 18, pp. 459 - 464, 1986.

- شحاتة ، إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ٣٤٢ - ٣٤٤ .
- ٧ - موسى ، غادة ، الشفافية والمساءلة فى ألمانيا بعد الوحدة ، دراسة فى ، السيد ، مصطفى كامل وآخرين (محررون) ، مرجع سابق ، ص ٨٨ وما بعدها .
- ٨ - شحاتة ، إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ٣٤٤ .
- ٩ - فرحات ، محمد نور ، التشريع كأداة للضبط الاجتماعى ، *المجلة الجنائية القومية* ، المجلد السابع والثلاثون ، العددان الأول والثانى ، مارس / يوليو ١٩٩٤ ، ص ٤ وما بعدها .
- ١٠ - فرحات ، محمد نور ، *الفكر القانونى والواقع الاجتماعى* . القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١٥٦ وما بعدها .
- ١١ - عبد الحميد ، أحمد يحيى ، *الثقافة العامة ، الأبعاد النظرية وقضايا الثقافة والوعلة* . المنيا ، دار التيسير للطباعة والنشر ، ١٩٨٨ ، ص ١١ .
- ١٢ - سالم ، حنان ، *ثقافة الفساد فى مصر* . القاهرة ، دار المحروسة ، ٢٠٠٣ ، ص ١٤٧ وما بعدها .
- ١٣ - جريمى ، بوب ، *مواجهة الفساد : عناصر بناء نظام النزاهة الوطنى* . الكتاب المرجعى لمنظمة الشفافية العالمية ، ترجمة سكجها ، باسم ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٣ .
- ١٤ - بوب ، جريمى ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .
- ١٥ - بوب ، جريمى ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .
- ١٦ - سالم ، حنان ، مرجع سابق ، ص ١٤٨ .
- حجاجى ، أحمد ؛ وخميس ، إكرام ، *بعض قضايا الفساد فى المحاكم المصرية* ، دراسة فى ، السيد ، مصطفى كامل السيد وآخرين (محررون) ، مرجع سابق ، ص ٢٦٥ - ٢٩٢ .
- ١٧ - زرنوقة ، صلاح سالم ، *تحليل قضايا الفساد فى مصر* ، فى مصطفى كامل السيد ، وآخرين (محررون) ، مرجع سابق ، ص ٢٩٣ - ٣٠٠ .
- ١٨ - زرنوقة ، صلاح سالم ، المرجع السابق ، ص ٣٠١ وما بعدها .
- ١٩ - عبد الرحمن ، محمد بشارة ، *الفساد الإدارى* . مركز البحوث والدراسات ، شرطة الشارقة ، ١٩٩٩ ، ص ٣١ .
- ٢٠ - فرحات ، محمد نور ، بعض مشكلات الوعى القانونى المصرى ، تحليل للواقع المعاصر من وجهة نظر التاريخ الاجتماعى للقانون ، فى ، الألفى ، أحمد وآخرين ، *الإنسان فى مصر : الفكر والحق والمجتمع* . دار المعارف ، ١٩٨٥ ، ص ٢٤٧ - ٢٥٠ .
- ٢١ - عبد الرحمن ، محمد بشارة ، مرجع سابق ، ص ٣٢ .
- ٢٢ - رشيد ، أحمد ، *الفساد الإدارى ، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية* . القاهرة ، مؤسسة دار الشعب ، ١٩٧٦ ، ص ٢٧ .

- ٢٣- شحاتة ، إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ٢٤٤ .
- ٢٤- سالم ، حنان ، مرجع سابق ، ص ص ١٤٨ - ١٥١ .
- ٢٥- فرحات ، محمد نور ، بعض مشكلات الوعى القانونى المصرى . مرجع سابق ، ص ٢٥٤ .
- ٢٦- أبو طالب ، صوفى ، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية . القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ١٢٨ .
- ٢٧- جب ، هاملتون ، وهارولد بوين ، المجتمع الإسلامى والغرب . القاهرة ، الهيئة العامة للكتاب ، سلسلة تاريخ المصريين ، الجزء الأول ، ١٩٨٦ ، ص ٢١١ .
- فرحات ، محمد نور ، بعض مشكلات الوعى القانونى المصرى . مرجع سابق ، ص ٢٥٧ .
- ٢٨- فرحات ، محمد نور ، المرجع السابق ، ص ص ٢٥٤ - ٢٦٥ .
- ٢٩- عبد المنعم ، سليمان ، مكافحة الفساد ، نموذج بقضية إجماع وطنى ، جريدة الأهرام ، صفحة قضايا وآراء ، العدد ٤٣٨٤٨ ، السنة ١٣١ ، الإثنين ٢٥ ديسمبر ٢٠٠٦ .
- ٣٠- شحاتة ، إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ٢٧٥ .
- ٣١- عبد المنعم ، أحمد فارس ، الديمقراطية ومكافحة الفساد ، دراسة فى ، السيد ، مصطفى كامل وآخرين (محررون) ، مرجع سابق ، ص ص ٣٣٧ وما بعدها .
- ٣٢- فرحات ، محمد نور ، مرجع سابق ، ص ٢٣٤ وما بعدها .
- ٣٣- عبد المنعم ، أحمد فارس ، مرجع سابق ، ص ص ٣٤٠ - ٣٤٢ .
- ٣٤- Corruption in Government, un . TcD/sem. 90/2, INT- 89 -R 56, 1990, p. 24, .
- ٣٥- عبد المنعم ، أحمد فارس ، مرجع سابق ، ص ٢٤٦ .
- ٣٦- عبد المنعم ، أحمد فارس ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ وما بعدها .
- ٣٧- عبد المنعم ، أحمد فارس ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ وما بعدها .
- ٣٨- فرحات ، محمد نور ، التشريع كأداة للضبط الاجتماعى . مرجع سابق ، ص ص ١٧ - ٢٤ .
- ٣٩- فرحات ، محمد نور ، المرجع السابق ، ص ٢٥ وما بعدها .
- ٤٠- فرحات ، محمد نور ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .
- ٤١- شحاتة ، إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ٣٦٨ .
- ٤٢- شحاتة ، إبراهيم ، المرجع السابق .
- ٤٣- بوب ، جريمى ، مرجع سابق ، ص ٣٤ .
- ٤٤- شحاتة ، إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ٣٦٩ وما بعدها .
- ٤٥- جريدة الأهرام ، تحقیقات الأهرام ، العدد ٤٣٨٨٦ ، السنة ١٣١ ، الخميس ١ فبراير ٢٠٠٧ .

Abstract

**EFFECTIVNESS OF LEGAL CONTROL
OF CORRUPTION IN EGYPT**

Mahmoud Bastami

Corruption is the misuse of public authority, power and office to gain personal benefit; such as, bribery, extortion, sheating, embezzlement, etc. Although corruption is mostly a deviant behaviour of public servants, it prevails also in the private sector as it is involved in most of governmental corruption.

This study aims to explore and analyse the ineffective role of law in controlling corruption in Egypt. This analysis depends on social and legal context.