

## دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الرقابة على أجهزة مكافحة الفساد.

باحثة

أ.روعة سر الختم عبد الله عثمان

### المستخلص:

تناولت الورقة البحثية دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الرقابة على أجهزة مكافحة الفساد. تمثلت مشكلة الدراسة في تشخيص طبيعة العلاقة السائدة بين السلطة التشريعية والتنفيذية وفقاً لما ورد في قانون الشفافية ومكافحة الفساد 2016م ومراجعة الإطار القانوني المنظم للعلاقات بين هذه السلطات كان لا بد من مراجعة الأسس النظرية الرئيسية، التي يقوم عليها مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي وبيان موقع قانون مكافحة الفساد من السلطة التشريعية والتنفيذية لمكافحة الفساد. نبعت أهمية الدراسة من أن نطاق تأثير السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ممارسة نوع من أنواع الرقابة التي يقرها الدستور على السلطة التنفيذية. وتقوم السلطة التشريعية في رقابتها للسلطة التنفيذية باستخدام ادوات ووسائل متعددة. هدفت الدراسة إلى بيان وجود سلطات أساسية في النظام السياسي وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، وتوضيح تمتع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصيلة ومحددة في القانون الأساسي (الدستور) وبيان تمتع كل سلطة منها باستقلال نسبي عن الاخريات في عملها وفي آليات اتخاذ القرارات بما يسند لها من صلاحيات وضرورة وجود رقابة متبادلة وفعالة بين السلطات الثلاث حيث تمارس كل منها صلاحياتها تحت رقابة السطات الاخرى أو رقابة أي جهة دستورية مفوضة من الشعب لضمان التزام كل سلطة بحدودها. إتبعته الدراسة المنهج الإستقرائي والتحليلي. توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها إن توزيع السلطة يقضي على مبدأ المسؤولية وكيفية تحديدها الأمر الذي يؤدي بكل سلطة الى التهرب من المسؤولية وإلقاء اللوم وعبء المسؤولية على السلطة الأخرى.. أوصت الدراسة بعدد من التوصيات من أهمها تهيئة منظومة تشريعية متكاملة تشمل صياغة الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد وتفعيل قانون مكافحة الفساد وينبغي اعلاء قيمة ان الشفافية هي حجر الزاوية لأي ديمقراطية قوية.

### Abstract

The research paper dealt with the role of the legislative and executive authorities in kinship over anti-corruption agencies. The problem of the study was to diagnose the nature of the prevailing relationship between the legislative and executive authority in accordance with what was stated in the Transparency and Anti-Corruption Law 2016, and to review the legal framework regulating the relations between these authorities. It was necessary

to review the main theoretical foundations on which the principle of balanced separation of powers in the political system is based and to clarify Anti-corruption law website from the legislative and executive branch to combat corruption. The importance of the study stems from the extent of the influence of the legislative authority on the actions of the executive authority in exercising the type of control that the constitution establishes over the executive authority. The legislative authority carries out its oversight of the executive authority by using multiple tools and means. The study aimed to demonstrate the existence of basic powers in the political system, namely the executive authority, the legislative authority, and the judicial authority, and to clarify the enjoyment of each authority with original and specific powers and competencies defined in the Basic Law (the Constitution) and to demonstrate that each authority enjoys relative independence from the others in its work and in the decision-making mechanisms that are assigned. It has the powers and the necessity of effective mutual control between the three authorities, as each of them exercises its powers under the supervision of the other authorities or the supervision of any constitutional body delegated by the people to ensure that each authority adheres to its borders. The study followed the inductive and analytical approach. The study reached a number of results, the most important of which is that the distribution of power eliminates the principle of responsibility and how it is defined, which leads every authority to evade responsibility and place the blame and burden of responsibility on the other authority ..The study recommended a number of recommendations, the most important of which is the creation of an integrated legislative system that includes the formulation of the national strategy to protect Integrity, fighting corruption and activating the anti-corruption law. The value of transparency should be the cornerstone of any strong democracy.

**مقدمة:**

إن تحقيق الفصل المتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتفعيل الرقابة المتبادلة بينهما واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المرعية والمعتمدة يساعد على بناء تنفيذ الضمانات لمكافحة الفساد.

أحدث تعديل القانون الأساسي السوداني لمكافحة الفساد مشروع قانون المفوضية القومية للشفافية 2016 تحولات هامة في بنية النظام السياسي حديث النشأة وذلك باتجاه الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وبذلك تم تجاوز احد الإشكاليات الدستورية الناتجة عن تولي هذه السلطات من قبل رئيس السلطة المنتخب مباشرة من قبل الشعب وغير الخاضع لمساءلة أمام المجلس التشريعي، إلا أن النظام السياسي السوداني لم يستطع معالجة إشكاليات متعددة في موضوع العلاقة بين السلطات تمثلت في عدم وضوح صلاحية كل طرف في شأن من شؤون الحكم وعلاقة هذا الطرف مع الأطراف الأخرى بهذا الشأن وفي أحيان أخرى تتداخل الصلاحيات والاختصاصات فيما بينها.

أن السبب المباشر والظاهر للصراع بين السلطات في النظام السياسي السوداني يعود إلى عدم تحديد صلاحيات كل سلطة منها بشكل دقيق في القانون الأساسي والقوانين والأنظمة ذات العلاقة بعملها، إضافة إلى أسباب أخرى لهذا الصراع من قبيل التداخل في بعض الصلاحيات بين السلطات أو نتيجة لتجاوز احدها لصلاحيات السلطة الأخرى في الممارسة الواقعية.

**أحادية السلطة التنفيذية****وظائف السلطة التنفيذية:**

نصت المادة (49) من دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م على ان : (تتكون السلطة التنفيذية القومية من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء القومي) ورئاسة الجمهورية تتكون من رئيس الجمهورية ونائبين حسب نص المادة(51) ونص البند (2-3-5) من اتفاقية السلام الشامل لسنة 2005م، على ان يكون الرئيس الحالي للحركة الشعبية لتحرير السودان أو خلفه هو النائب الأول، وعليه فإن رئاسة الجمهورية تتكون من رئيس الجمهورية والنائب الاول والنائب. فإذا كانت السلطة التنفيذية مركبة بهذه الصورة المعقدة، فكيف تمارس وظائفها؟.

**كيفية ممارسة السلطة التنفيذية لوظائفها<sup>(1)</sup>:**

لقد نص الدستور على أن يمارس رئيس الجمهورية سلطات منفردة وأخرى يمارسها بعد مشاورة النائب الأول وأخرى أيضاً يمارسها بعد موافقة النائب الأول، كما أن له سلطات يمارسها من خلال مجلس رئاسة الجمهورية.

أما النائب الأول فهو كذلك يمارس سلطات منفرد وأخرى يمارسها مع رئيس الجمهورية سواء بالمشاورة أو الموافقة وأخرى يمارسها من خلال رئاسة الجمهورية.

في حين أن النائب الأول يمارس سلطات منفرداً وأخرى يمارسها من خلال رئاسة الجمهورية . وجميعهم يمارسون سلطات من خلال مجلس الوزراء القومي.

## (أ) اختصاصات رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> :-

نصت المادة (58) في بندها الأول على أن:

(1) رئيس الجمهورية هو رأس الدولة و الحكومة ويمثل إدارة الشعب وسلطات الدولة<sup>(3)</sup>، وله في ذلك ممارسة الاختصاصات التي يمنحها له هذا الدستور واتفاقية السلام الشامل، ومع عدم الإخلال بعموم ما تقدم يتولى المهام التالية:-

- (أ) يصون أمن البلاد ويحمي سلامتها .
- (ب) يشرف على المؤسسات الدستورية التنفيذية ويقدم نموذجاً للقيادة في الحياة العامة
- (ج) يعين شاغلي المناصب الدستورية و القضائية وفقاً لنصوص هذا الدستور والقانون
- (د) يرأس مجلس الوزراء القومي .
- (هـ) يدعو الهيئة التشريعية القومية للانعقاد أو يؤجل انعقادها أو ينهى دورتها .
- (و) يعلن الحرب وفقاً لنصوص هذا الدستور والقانون.
- (ز) يعلن وينهى حالة الطوارئ وفقاً لنصوص هذا الدستور والقانون .
- (ح) يبتدر التعديلات الدستورية والتشريعات ويصادق على القوانين .
- (ط) يصادق على أحكام الإعلام ويمنح العفو ويرفع الإدانة ويخفف العقوبة وفقاً لهذا الدستور والقانون القومي .
- (ي) يمثل الدولة في علاقاتها الخارجية ويعين سفراء الدولة ويعتمد السفراء الأجانب .
- (ك) يوجه السياسة الخارجية ويشرف عليها ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بموافقة الهيئة التشريعية القومية .
- (ل) (ل) ينشد رأى المحكمة الدستورية في أي مسألة تنشأ حول الدستور.
- (م) (م) أي مهام أخرى يحددها هذا الدستور و القانون.

ونصت المادة(58) في بندها الثاني على أنه:

(2) دون إخلال بما جاء في أحكام البند(1) يصدر رئيس الجمهورية قراراته بموافقة النائب الأول بشأن المسائل التالية :-

- أ. إعلان حالة الطوارئ وإنهائها<sup>(4)</sup>.
- ب. إعلان الحرب<sup>(5)</sup>.
- ج. التعينات التي يجريها رئيس الجمهورية حسبما وردت في الملحق(ب) (1) من اتفاقية السلام الشامل<sup>(6)</sup>.
- د. دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد أو تأجيل انعقادها أو إنهاء دورتها<sup>(7)</sup>.

## (ب) مهام النائب الأول لرئيس الجمهورية:

نصت المادة (63) في فقرتها الأولى على اختصاصات النائب الأول لرئيس الجمهورية بقولها:

- (1) يختص النائب الأول لرئيس الجمهورية بالآتي:
- (أ) القيام بمهام رئيس الجمهورية في حالة غيابه وفقاً لنصوص هذا الدستور.
- (ب) عضوية مجلس الوزراء القومي.

- (ج) عضوية مجلس الأمن القومي.  
(د) عضوية المجلس الرئاسي في فترة ما قبل الانتخابات.  
(هـ) رئاسة المجلس الرئاسي في فترة ما بعد الانتخابات وذلك في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية.  
(و) أي اختصاص أو تكليف آخر يوكله له رئيس الجمهورية.  
(ج) مهام نائب رئيس الجمهورية:  
نصت المادة (63) في فقرتها الثانية على اختصاصات نائب رئيس الجمهورية بقولها:

## (2) يختص نائب رئيس الجمهورية بالآتي:

- (أ) القيام بمهام رئيس الجمهورية والنائب الأول في حالة غيابها وفقاً لنصوص هذا الدستور.  
(ب) عضوية مجلس الوزراء القومي.  
(ج) عضوية المجلس الرئاسي والقائد الأعلى للقوات المسلحة السودانية في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية وذلك وفقاً للمادتين (66) و(67) من هذا الدستور.  
(د) عضوية مجلس الأمن القومي.  
(هـ) أي اختصاص أو تكليف آخر يوكله له رئيس الجمهورية مع مراعاة التسلسل الهرمي لرئاسة الجمهورية.

## (د) مهام مجلس الوزراء القومي<sup>(8)</sup>:

- نصت المادة (72) على أن تكون لمجلس الوزراء القومي المهام التالية:  
(أ) تخطيط سياسات الدولة.  
(ب) إنفاذ اتفاقية السلام الشامل.  
(ج) ابتدار مشروعات القوانين القومية والموازنة العامة القومية والمعاهدات والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف.  
(د) تلقي التقارير حول الأداء الوزاري القومي للمراجعة و اتخاذ القرار .  
(هـ) تلقي التقارير حول الأداء التنفيذي للولايات للعلم أو بهدف التنسيق، على أن يتم تلقي التقارير في حالة ولاية من جنوب السودان عبر حكومة جنوب السودان .  
(و) تلقي التقارير بشأن المسائل المشتركة أو المتبقية و التقرير، وفقاً للجدولين (هـ) و(و) من هذا الدستور، فيما إذا كانت له صلاحية ممارسة هذه الاختصاصات. فإذا ما قرر لاختصاصه بها، يقوم بإخطار مستويات الحكم الأخرى برغبته في ممارسة ذلك الاختصاص، وفي حالة الاعتراض على ذلك من قبل أي مستوى حكم، تشكل لجنة بواسطة المستويات المعنية لتسوية المسألة ودياً قبل اللجوء للمحكمة الدستورية.  
(ز) أي مهام أخرى يسندها له رئيس الجمهورية والقانون .  
بالإضافة إلى هذه الأجهزة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية والنائب الأول والنائب ثم المجلس الوزراء القومي، هنالك الرئاسة الذي يتولى مهام في حالتين<sup>(9)</sup>

إذا شغل منصب رئيس الجمهورية قبل الانتخابات، ينشأ مجلس رئاسي برئاسة رئيس المجلس الوطني وعضوية النائب الأول والنائب ويمارس وظيفة بتوافق الآراء أي بإجماع الآراء، وهذا لا يكون إلا في النظام (الكونفدرالي)، وتثور المشكلة إذا ما وقع اختلاف بين آراء أعضاء المجلس، هل يصدر قراره بالأغلبية أم يلجأ إلى جهة أخرى.

- هذا ما لم يجب عليه الدستور (المادة 66).

**الحالة الثانية:** إذا شغل منصب رئيس الجمهورية بعد الانتخابات، فيشكل المجلس الرئاسي برئاسة النائب الأول وعضوية النائب وريس المجلس الوطني، ويتخذ قراره أيضاً بتوافق الآراء حسب نص المادة (67) من هذا الدستور .

حيث إن رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة ينتخبه الشعب بواسطة الاقتراع المباشر وهو ما يجعل كلا من البرلمان والسلطة التنفيذية في كفة واحدة ، لأن كليهما منتخبتين بمعرفة الشعب وهو صاحب السيادة الحقيقية ، ورئيس الدولة في هذا النظام هو الذي يقوم باختيار الوزراء الذين يساعده كما له حق عزلهم ، كما أن الوزراء يخضعون لرئيس الجمهورية خضوعاً تاماً ويتبعون السياسة العامة التي يضعها الرئيس ، لهذا فهم ليسوا مسؤولين أمام البرلمان بل أمامه فقط ، الشيء الذي يجعل الوزراء مجرد كتاب للدولة فهم يطبقون توصيات وبرنامج الرئيس<sup>(10)</sup>

الفصل التام بين السلطات: وهنا أيضاً نلاحظ التقابل والاختلاف الجوهرية بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي ، ففي النظام البرلماني يوجد تعاون ورقابة متبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فالفصل بين السلطتين هو إذن فصل نسبي أو مرن ، ولكن في النظام الرئاسي تسود فكرة الفصل التام بين السلطات ، فلقد تأثر واضعوا الدستور الأمريكي في عام 1787م بأفكار مونتسكو عن مبدأ الفصل بين السلطات ، ولكنهم لم يأخذوا بالفصل المرن بل أرادوا تحقيق الفصل التام بين السلطة التشريعية والتنفيذية دون أي تداخل بين السلطتين، وذلك بهدف تحقيق التوازن والمساواة بينهما<sup>(11)</sup>

**السلطة التنفيذية:** الرئيس هو الذي يتولى تحديد سياسة الدولة داخلياً وخارجياً، ويشرف علي تنفيذها عن طريق الأعوان الذين يختارهم، وهو يتصرف في كافة هيكل وأجهزة الدولة ومرافقها وتمتع بالسلطة التنظيمية، وليس له الحق في المبادرة بالتشريع بطرق مباشرة رسمية، حتى وإن كان يمارس ذلك بطرق غير مباشرة.

يتكون البرلمان من نواب منتخبين من طرف الشعب ، وقد يتشكل من مجلس واحد أو مجلسين والبرلمان مستقل تماماً عن الرئيس .

**السلطة القضائية:** تتمثل في الأجهزة القضائية والتي يأتي علي قمتها المحكمة العليا الدستورية وهي مستقلة في ممارسة وظيفتها ، لأن القضاة بالرغم من تعيينهم من طرف الرئيس، ويبقون أحياناً مدي الحياة مما يؤدي بشعورهم بالاستقلالية والحرية وكذلك تمتعهم بالحصانة<sup>(12)</sup>

لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان.

لا يجوز للوزراء دخول البرلمان لشرح سياسة الرئيس أو الدفاع عنها أو حتى لمناقشتهم من جانب البرلمان.

ليس من حق رئيس الجمهورية اقتراح القوانين علي البرلمان .

## ثنائية السلطة التنفيذية:

تتميز السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني وشبه الرئاسي، بثنائيتها حيث تتوزع على جهتين، الأولى هي رئيس الدولة أو الملك والجهة الثانية هي الحكومة، وإذا كان الملك في الأنظمة البرلمانية يصل إلى السلطة عن طريق الوراثة كما في إنجلترا وبلجيكا والعديد من الدول الأوروبية الأخرى، فإن الرئيس في الأنظمة البرلمانية ينتخب من طرف البرلمان كما هو الشأن في النظام التركي، أما في النظام شبه الرئاسي، والذي يعتمد في فرنسا، فإن رئيس الدولة ينتخب من طرف الشعب بالاقتراع العام المباشر بالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، والأغلبية النسبية في الدورة الثانية بالنسبة للمرشحين الاثنييّن الحاصلين على أكبر نسبة من الأصوات في الدورة الأولى

إلى جانب رئيس الدولة في النظامين البرلماني وشبه الرئاسي، نجد الحكومة المنبثقة عن البرلمان برئاسة وزير أول، وتضم وزراء وكتاب دولة، ويعين رئيس الدولة الوزير الأول من الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في الانتخابات التشريعية، ويتم تعيين باقي الوزراء عبر تسميتهم من طرف رئيس الدولة بعد اقتراحهم من قبل الوزير الأول، والملاحظ أنه ليس هناك اختلاف كبير بين النظامين البرلماني وشبه الرئاسي من حيث تشكيل الحكومة، لكنهما يختلفان في منصب رئيس الدولة، حيث يحافظ النظام البرلماني على الوراثة أو الانتخاب الغير المباشر للرئيس من طرف البرلمان، عكس النظام شبه الرئاسي الذي يلتقي مع النظام الرئاسي في الانتخاب المباشر لرئيس الدولة من طرف الشعب، وهذا التشابه أو الاختلاف في تشكيل السلطة التنفيذية ينعكس على اختصاصاتها في هذه الأنظمة السياسية<sup>(13)</sup>.

حيث ظهر مفهوم نظام الثنائية إنعكاساً لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض، إلى أفراد وهيئات مختلفة ومستقل بعضها عن بعض، ولئن كانت الأمة هي مصدر السيادة فهي التي تسند هذه الخصائص المستقلة والمختلفة إلى الهيئات المستقلة والمختلفة<sup>(14)</sup>.

## وسائل الرقابة التي تترتب عنها المسؤولية مفهوم الرقابة:

تعريف الرقابة: الرقيب: الحافظ والمنتظر، وبابه دخل و (رقبه) و (رقبانا) أيضا يكسر الراء فيهما، و (راقب) الله تعالى أي خافه و (الترقب)، و(الارتقاب) بمعنى الانتظار<sup>(15)</sup>

وقال ابن فارس: الراء والقاف والباء اصل واحد يدل على انتصاب لمراعاة شيء واستعمل لفظ (رقيب) في اللغة العربية للدلالة على أكثر من معنى ومن ابرز هذه المعاني: الانتظار لترقية وارتقبه أي انتظره، والترقب هو الانتظام وتوقع الشيء والرقيب هو المنتظر.

بمعنى الحفظ والحراسة: من رقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبة وراقبا أي حرسه. والرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، وراقب القوم هو الحارس الذي يشرف على مراقبة لِحرسهم. فالرقيب إذا هو الحارس الحافظ.

بمعنى الإشراف والعلو: من ارتقب المكان أي اشرف عليه وعلا، والمرقب والمرقبة الموضوع المشرف الذي يرتفع

عليه رقيب والجمع مراقب وهي ما ارتفع من الأرض<sup>(16)</sup>  
المطلب الثاني: السلطات المخولة للجهة القائمة بإعمال الرقابة:  
يمكن تقسيم الرقابة إلى عدة أقسام :

### النوع الأول - الرقابة الإدارية:

أولاً: وهي تلك التي تكون مهمتها جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج معينة للتأكد من تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات وتحقيق الأهداف الموضوعية بكفاءة تامة مع وجود سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة لتجنب أي انحراف أمر مخالفات، فدور هذا النوع من الرقابة ينتهي عند اكتشاف الأخطاء والمخالفات والتنبيه إليها أمر إحالتها للسلطات المختصة<sup>(17)</sup>

وعند البعض الآخر كان الرقابة الإدارية هي التي تباشرها الحكومة وهي اشمل من الرقابة السلطة التنفيذية لأنها اعم واشمل في المضمون الحقيقي المختلف حول الرقابة التي تباشرها الحكومة على المؤسسة العامة، ذلك أن الرقابة لا تمارس فقط على عمليات للتنفيذ بل تمتد أساسا على عمله التخطيطي ورسم أساسية العامة للمؤسسة وتشمل أيضاً الرقابة الفنية والرقابة المالية<sup>(18)</sup>  
تري الباحثة أن الإدارة تمارس على أعمالها ونشاطاتها رقابة داخلية للتحقيق من مدى مشروعية تصرفها ومدى مطابقة هذه التصرفات للقانون والصالح العام وتأخذ هذه الرقابة من الناحية العملية صورتين:

### الصورة الأولى: الرقابة بناء على تظلم:

يعد التظلم الإداري باعث ومحرك الرقابة الإدارية تقديم صاحب العلاقة أو الشأن وعليه فان طريقة وسيلة من الوسائل القانونية التي تسمح بإصدار قرار إداري متفق مع القانون.

### الصورة الثانية: الرقابة الذاتية:

تمارس الإدارة رقابة ذاتية من تلقاء نفسها وتقوم بسحب قراراتها غير المشروعة أو إلغائها أو تعديلها وفقا للقانون أو مقتضيات المصلحة العامة، فان رأت الإدارة أنها أصدرت قرار غير مشروع أو غير ملائم قامت بإلغائه أو تسميته أو تبديله وفقا لقواعد الإلغاء أو الشجب<sup>(19)</sup> <sup>(20)</sup>.

### ثانياً: الرقابة القضائية:

وهي تكون التي تتولاها هيئة قضائية تكون مسؤولة عن إجراء عمليات الرقابة واكتشاف المخالفات ويعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عنها وإصدار العقوبات اللازمة، فمن حق هذه الهيئات أو الأجهزة سلطة توقيع الجزاء عند وقوع المخالفة. ونجد أن الدول اللاتينية مثل فرنسا وإيطالي وبلجيكا تأخذ بنظام الرقابة القضائية<sup>(21)</sup> وفي فرنسا يباشرها جهاز قضائي محكمة المحاسبة<sup>(22)</sup>

تري الباحثة أن هذا النوع يتميز عن الرقابة الإدارية مما يتمتع به من سلطات قضائية التي قد تطول أمامها الإجراءات بما يؤخر توقيع العقاب. والاتجاه المطبق في جمهورية مصر العربية هو الأخذ بنظام الرقابة الإدارية وذلك لعدم تحويل أجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركز للمحاسبات ووزارة المالية إلى صفة قضائية.

### ثالثاً: الرقابة السياسية:

وسميت بالرقابة السياسية بالنظر إلى الجهة التي تمارس الرقابة وغالباً ما تمارس هنا بواسطة هيئة أو لجنة أو مجلس ذو طابع سياسي.

في العهود القديمة كثيراً ما كان يستأثر بالسلطة حاكم فرد في بلد من البلاد ولا يقبل التعقيب على تصرفاتها لمتصلة بسنوات الحكم وبالتالي كانت تعزز الرقابة على هذه التصرفات بأي صورة من الصورة كان يدعم انفرادها بالسلطة سيطرته على القوة في البلاد كالجيش والسلطة، وكان من الصعب أن يخضع مثل هذا الحاكم لسيادة القانون وبالتالي تسهل الرقابة على أعماله في حالة خضوعه<sup>(23)</sup>

والرقابة السياسية هي التي يمارسها المجتمع عن طريق الأجهزة الشعبية سواء كانت ممثلة على مستوى الأمة أو على مستوى الوحدات الإقليمية أو الإنتاجية كما نعني بها رقابة الفرد على النشأة العامة باعتباره يمارس احد حقوقه السياسية<sup>(24)</sup>

### السلطتين التشريعية والتنفيذية ودورهما في الرقابة علي مكافحة الفساد السلطة التنفيذية:

إن دور السلطات العامة في الدولة والمتمثلة بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في مجال مكافحة الفساد متكامل، فكل واحدة تكمل دور الأخرى ، فلا يمكن للسلطة التشريعية أن تكافح الفساد بمفردها من خلال التشريع ، لأن التشريع يتطلب تنفيذاً وهو ما تقوم به السلطة التنفيذية ، ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بدورها في هذا المجال بدون إطار تشريعي متكامل برقابة عليها من السلطة التشريعية ، كما أن القانون إذا لم ينفذ أو نفذ بطريقة خاطئة أو بتعسف أو ارتكبت أفعال مخالفة له عندئذ يأتي دور القضاء الذي يفضل في القضايا المعروضة عليه وفقاً للقانون<sup>(25)</sup>

وتزداد أهمية دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد إذا كانت بعض التشريعات سبباً من أسبابه مثل النصوص التي تمنح صلاحيات تمكن حاملها من التصرف بممتلكات وموارد مؤسساتهم وتوزيع المناصب فيها وفق الهوى والحصول علي كل ما يريدون ، وبهذا يصبح الفساد قانونياً وينتشر من مكانه الأولى في نفوس الفاسدين والمفسدين إلى التشريعات التي يصح في مقدور البعض العبث بها وتكييفها حسب أهوائهم . وكذلك إذا لم تؤد السلطة التشريعية دورها التشريعي والرقابي بالشكل المطلوب وتكون بحاجة إلى الإصلاح ، وفي هذه الحالة يجب دراسة الأسباب التي تعيق قيام السلطة التشريعية<sup>(26)</sup>

إن السلطة التشريعية هي إحدى أهم ركائز النظام السياسي ودورها حاسم وفعال في مكافحة الفساد والحفاظ على حقوق الإنسان حيث أنها تمسك بأهم الآليات اللازمة لذلك من خلال التشريع والرقابة على أداء مختلف القطاعات، وعلية يمكن القول أن دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد وحقوق الإنسان يتمثل في مسارين: الأول: تشريع القوانين اللازمة والناجعة لتجريم الفساد بصوره المختلفة وتجفيف منابعه ووضع القوانين لإنشاء الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد وإيجاد الغطاء التشريعي لهيئته شروط النزاهة للموظفين من خلال تحسين ظروف عملهم وتعديل رواتبهم، وكذلك منع ووقف الحصانات التشريعية من الملاحقة الجزائية ومنع تغول القطاع العام والعمل على تقليصه والحد من وظائفه وفرض القوانين المتعلقة في الشفافية والمساءلة وحقوق الإنسان وقوانين الوصول إلى المعلومات في مختلف القطاعات ولا سيما القطاع العام. الثاني: تفعيل الرقابة والمساءلة البرلمانية بصورها المختلفة للجهات التنفيذية، إن دور السلطة

التشريعية المغيّب في الحالة الفلسطينية ومنذ سنوات عديدة -عشر سنوات- له أثر سلبي على الدورين السابقين حيث ان مهمة التشريع كما نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني غير مفعلة و يقتصر الأمر على حالة الضرورة والتي تعرف بالقرارات بقانون التي يصدرها رئيس الدولة إلى حين انعقاد المجلس التشريعي للتصويت عليها إما سلباً أو إيجاباً وهذا أمر له ما له وعليه ما عليه، وليس هنا محل نقاشه<sup>(27)</sup>

### السلطة التنفيذية:

للسلطة التنفيذية دور مهم جداً في مكافحة الفساد، إذ أنه يبدأ من اعتماد مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب، وهذا المبدأ لو تم تطبيقه ولا سيما في تولي الوظائف الحساسة كان له أبلغ الأثر في التخفيف من أشكال الفساد المختلفة، فمناصب مثل منصب المراقب العام والمفتش العام ورؤساء الهيئات الرقابية العامة وهيئات انفاذ القانون حينما يتم اختيارها بشكل نزيه ومستقل وبعيدا عن التجاذبات والحسابات السياسية والحزبية والفتوية يسهم بشكل كبير في محاصرة مظاهر الفساد ويعزز قيم حقوق الإنسان والحريات العامة. كما أن السلطة التنفيذية هي صاحبة اليد الطولى في التصرف في المال العام وفي تنفيذ الاحكام القضائية وتطبيق التشريعات ذات العلاقة لذلك كله يمكن القول انها أي السلطة التنفيذية هي اللاعب الأساسي في محاربة الفساد والحد منه ومكافحته وانحساره<sup>(28)</sup>.

**السلطة القضائية:** أن دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد له مسارين: مسار عقابي علاجي، وآخر وقائي، فالمسار الأول يعمل من خلال المعاقبة على أعمال الفساد المجرمة حسب ما تنص عليه قوانين العقوبات أو القوانين الخاصة التي يطبقها القضاة في المحاكم، أما المسار الثاني فمآله إلى ما يحدثه المسار الأول من ردع للمجرم أو من يفكر بعمل ما فيه جرم أو فساد من أي نوع كان، ولتحقيق ذلك لابد من تكامل أجنحة العملية القضائية الثلاث من قضاة ونيابة ودوائر تنفيذ. بحيث تحقق الرغبة والقدرة لتطبيق القانون وبالتالي الحصول على الثمرة المرجوة.

ترى الباحثة ان هذه المعطيات وغيرها من نظم إدارية وقانونية حتى تؤتي أكلها لابد أن يكون لدينا قضاة مهنيون ذوي كفاءه وأمانه ونزاهة واستقلالية، فإن لم تتوفر هذه الصفات. مع ما سبق لا يمكن أن تلعب السلطة القضائية دورا فاعلا في مكافحة الفساد وصون حقوق الإنسان.

### واقع وطبيعة الاجراءات المتخذة لمكافحة الفساد:

**السلطة التشريعية:** تكوين وانتخاب السلطة التشريعية: تتكون السلطة التشريعية العراقية وفق لدستور عام 2005 النافذ من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد<sup>(29)</sup>، ويمثل اعضاء مجلس النواب الشعب العراقي بأكمله بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة، اما مجلس الاتحاد فإنه يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، وكان يفترض ان يصدر قانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب ينظم تكوين مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به<sup>(30)</sup>، الا ان هذا القانون لم يصدر لحد الان (ايار- مايو2016) فظل الجناح الثاني للسلطة التشريعية مغيبا. وينتخب اعضاء مجلس النواب بالاقتراع السري المباشر وفقا لقانون انتخاب مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013 الذي اعتبر بموجب المادة ( 11 ) منه عدد اعضاء مجلس النواب 328 نائب منهم 320 للمكونات الرئيسية و8 مقاعد للاقلييات.

## الوضع في السودان:

### النظام القانوني للمفوضية القومية لمكافحة الفساد في القانون السوداني

وقع السودان علي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 14 يناير 2005م وصادق عليها في 5 سبتمبر 2014م وقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة علي مصطلح مكافحة الفساد الي مرتبة الالتزام الدولي علي نحو فرض وجوده في معظم سياسات وتشريعات الدول وفي سنة 2005م بعد التوقيع علي اتفاقية السلام صدر دستور السودان الانتقالي والذي اقرت المادة 16 من الدستور في الفصل الثاني بعنوان المبادئ الهادية والموجهات نصت المادة(16)علي (تسن الدولة القوانين وتنشئ المؤسسات للحد من الفساد والحيلولة دون اساءة استخدام السلطة ولضمان الطهارة في الحياة العامة) وفي فبراير 2011م كشفت الحكومة عن قيام مفوضيه لمحاربة الفساد ثم شكلت لجنة لاحقاً لأعداد مشروع قانون مفوضيه مكافحة الفساد وفي يناير 2012م اصدر رئيس الجمهورية قرار بانشاء اليه لمكافحة الفساد بأجهزة الدولة وبعد مضي عام تم اعفاء رئيس الاليه من منصبه ولم يتم تعيين رئيس اخر للآلية

في يناير 1016م اقر البرلمان قانون المفوضية القومية القومية للشفافية والاستقامة ومكافحة الفساد لسنة 2016 في جلسته رقم 39 من دوره الانعقاد الثانيه بتاريخ 20 يناير 2016م كما قررت اللجنه الدائمها المشتركه للمجلسين في اجتماعها رقم 6 بتاريخ 28 يناير 1016م ان هذا القانون لا يؤثر علي مصالح الولايات كما اجازت الهيئة التشريعية القومية بناء علي ملاحظات رئيس الجمهورية تعديلات في المادة 25 المتعلقه بالحصانات من القانون وضمنتها بالقانون بجلستها رقم 5 بتاريخ 22 يونيو 2016م ووافق ووقع رئيس الجمهورية بتاريخ 30 يونيو 2016م ويعمل به من تاريخ التوقيع عليه .

## الخاتمة:

### النتائج:

1. ان مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي الى تحقيق شرعية الدولة، فهو يعد وسيلة فعالة لكفالة الاحترام القوانين وحتى تطبيقها، واذا اجتمعت السلطات الثلاث سوف تخلع عن القانون حدته وعموميته.
2. إن توزيع السلطة يقضي على مبدأ المسؤولية وكيفية تحديدها الأمر الذي يؤدي بكل سلطة من التهرب من المسؤولية وإلقاء اللوم وعبء المسؤولية على السلطة الأخرى.
3. إجماع الفقه السياسي المعاصر على أن نظرية الفصل بين السلطات في إطارها التقليدي لم تعد تستند بفعل الظروف السياسية المتغيرة و التي عمت المجتمعات الإنسانية كلها إلى أساس كاف من الواقعية وذلك في العديد من الأسباب التي يمكن إجمالها في الآتي:
4. أن نظرية مونتيسكيو ظهرت في فترة تاريخية كانت النظرة الغالبة فيها إلى الحكومة هي أن طبيعتها الكامنة استبدادية، وأنها ما لم تقيد بكل ما هو ممكن من الضوابط الرادعة.

## التوصيات:

1. ضرورة العمل على مبدأ فصل السلطات بما يحقق شرعية الدولة ويشجع على احترام القوانين وتطبيقها
2. تشديد الرقابة على توزيع السلطة حتى يقضي على مبدأ المسؤولية بكل سلطة من التهرب من المسؤولية وإلقاء اللوم وعبء المسؤولية على السلطة الأخرى.
3. لا بد أن يكون لدينا قضاة مهنيون ذوي كفاءه وأمانه ونزاهة واستقلالية، فإن لم تتوفر هذه الصفات. مع ما سبق لا يمكن أن تلعب السلطة القضائية دورا فاعلا في مكافحة الفساد وصون حقوق الإنسان.
4. ينبغي إعلاء قيمة أن الشفافية هي حجر الزاوية لأي ديمقراطية قوية.

## المصادر والمراجع:

- (1) راجع، أ. د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 228 وما بعدها.
- (2) د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 292
- (3) في شأن مبدأ الرياسة الجماعية ومبدأ الرئاسة الفردية للدولة، راجع أ. د. سليمان محمد الطماوى: السلطات الثلاث .. المرجع السابق، ص 230
- (4) ميرغنى النصرى : مبادئ القانون الدستوري ...، ص 606.
- (5) أنظر المادة : (210) ، (211) ، (212) من هذا الدستور ..
- (6) أنظر المادة (213) من هذا الدستور ..
- (7) أنظر المواد: (62)، (120)، (121)، (130) من هذا الدستور.
- (8) أنظر المادة (58) (2) (د) من هذا الدستور ..
- (9) أن مجلس الوزراء هو نظام برلماني لا يعرف النظام الرئاسي. ومن ثم فإن الاصطلاح الأدق في النظام الرئاسي هو الحكومة، الذى يشمل رئيس الدولة ومعاونيه من الوزراء .. راجع في تفصل ذلك أ.د سليمان الطماوى: السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 278 وما بعدها .
- (10) أنظر المادتين (66، 67) من الدستور الانتقالي لسنة 2005م ، راجع، د. يس عمر يوسف : النظم السياسية، المرجع السابق، ص 285.
- (11) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971م، ص 570.
- (12) د. عبد الفتاح ساير داير ، القانون الدستوري ، طبعة 1959م ، ص 347 وما بعدها.
- (13) د. محمد كامل ليلة ، مرجع سابق، ص 660.
- (14) رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1986، ص: 153
- (15) علي حسني، القانون الدستوري وعلم السياسة، ، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 1999 ، ص 177
- (16) د. السيد صبري، حكومة الوزارة (مجموعة محاضرات) مكتبة عبد الله وهبه، 1945م، ص 7.
- (17) الشيخ الإمام محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي معجم مختار الصحاح ، اخراج دائرة المعاجم في مكتبة لبنان، مكتبة لبنان 1988م.
- (18) حمزه جمال. محرك البحث [www.google.com](http://www.google.com) - بحث بعنوان مفهوم الرقابة الشرعية،
- (19) المرجع السابق، ص 26.
- (20) د. فريد علواش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستوري في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الازاريطة، الجزائر، 2010م، ص 134.
- (21) د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة بالإنتاجية والاستهلاكية، الناشر المعارف، الاسكندرية جلال حربي وشركاه، 1971م، ص 155.

- (22) د. فريد علواش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستوري في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الازاريطة، الجزائر، 2010م، ص134.
- (23) نجيب بطرس، الرقابة على الأموال في بلجيكا، المطبعة التجارية، 1960م.
- (24) د. احمد ابراهيم- محكمة المحاسبة الفرنسية واساليبها في الرقابة المالية، دار الفصول للنشر، ص 42.
- (25) آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 126.
- (26) لرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، مرجع سابق، ص 157.
- (27) د. عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الإداري ، ماهيته أسبابه ، مظاهره ، الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2011م، ص 421.
- (28) د. هاشم الشمري ، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية ، مطبعة البازروي ، عمان ، 2011م، ص 175.
- (29) القاضي الرحيم حسن العكيلي، الفساد تعريفه واسبابه واثاره ووسائل مكافحته». [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq)
- (30) د. هاشم الشمري ، مرجع سابق، ص 175.
- (31) رحيم حسن العكيلي الفساد تعريفه واثاره مرجع سابق صفحة 29 - 30
- (32) نصت المادة (48) من الدستور العراقي لعام 2005: (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)
- (33) نصت المادة (65): (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)
- (34) مقال منشور على الانترنت بتاريخ 2018/6/2م [www.sudan.akhbar.com](http://www.sudan.akhbar.com)
- (35) المجلس الوطني - تشريع - دور الانعقاد الثالثة