



الجمعية اللبنانية
لتعزيز
الشفافية

دراسة حول مدى تطابق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القوانين اللبنانية المرتبطة بمكافحة الفساد

لبنان ٢٠١٠

أنتج هذا الكتاب من قبل منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.



هذه الدراسة أصبحت ممكنة بفضل الدعم السخي من الشعب الأميركي عبر وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية (USAID). هذا الكتاب هو يقع ضمن مسؤولية الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ومحتوياته لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة.

ان الآراء الواردة في الدراسة حول مدى تطابق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القوانين اللبنانية هي تعود للكتاب ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة مجتمع مدني عالمية تقود المعركة ضد الفساد. من خلال فروعها المحلية في جميع أنحاء العالم والأمانة الدولية في برلين - المانيا، تنشر منظمة الشفافية الدولية الوعي حول الآثار السلبية للفساد وتعمل مع شركاء حكوميين، و القطاع الخاص والمجتمع المدني لتطوير وتنفيذ آليات فعالة لمكافحة الفساد.

ان الشعب الأميركي، من خلال وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، قدم مساعدة مادية وإنسانية منذ خمسين سنة في جميع أنحاء العالم.

لقد تم بذل كافة الجهود للتأكد من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير، وكذلك الإدعاءات. جميع المعلومات الواردة هي صالحة حتى آب ٢٠١٠. وعلى الرغم من ذلك، ان الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية لا يمكن ان تتحمل المسؤولية عن العواقب المترتبة عن استخدام التقرير لأغراض أخرى أو ضمن سياق آخر.

© الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
حقوق النشر محفوظة

www.transparency-lebanon.org
ISBN 978-9953-0-1595-8

الطبعة الأولى

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية

دراسة حول مدى تطابق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القوانين اللبنانية

فهرس بأبرز المحتويات

5.....	كلمة شكر وتقدير.....
6.....	الملخص التنفيذي.....
10.....	المقدمة العامة.....
	مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.....
13.....	13.....
14.....	سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية: المادة 5.....
17.....	هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية: المادة 6 والمادة 13,2.....
	توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، واستبقائهم، وترقيتهم، وإحالتهم إلى التقاعد: المادة 7,1.....
20.....	20.....
27.....	الترشح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها: المادة 7,2.....
	تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وتمويل الأحزاب السياسية: مادة 7,3.....
31.....	31.....
34.....	تضارب المصالح: المواد 7,4 و8,5.....
37.....	مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين: المواد 8,1 – 8,3، 8,6.....
38.....	الإبلاغ عن حالات الفساد: المادة 8,4.....
40.....	المناقصات العامة: المادة 9.....
51.....	إدارة الأموال العمومية: المادة 9,2.....
56.....	الشفافية في الإدارة العمومية: المادة 10 والمادة 13,1.....
60.....	الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة: المادة 11.....
64.....	الوقاية من الفساد في القطاع الخاص: المادة 12.....
67.....	مشاركة المجتمع: المادة 13.....
69.....	مكافحة غسل الأموال: المادة 14.....
71.....	لائحة الملاحق.....
84.....	المراجع والملاحظات الختامية.....

تمهيد

تمهيد

المؤلفون من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية

داني حداد

عطالله السليم

يحيى الحكيم

مراجعة وتدقيق

يحيى الحكيم

بشارة زحلاوي

منسقو مشروع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية

ميّ نورالدين

رغدا علوش

الآراء المعبر عنها في الدراسة حول مدى تطابق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القوانين اللبنانية هي آراء المؤلفين ولا تعكس بالضرورة رأي الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.

كلمة شكر وتقدير

جيرار زوفيغيان

رئيس الجمعية اللبنانية
لتعزيز الشفافية – لا فساد

عضو مجلس إدارة
منظمة الشفافية الدولية

عضو اللجنة التوجيهية لمشروع قياس
جهود مكافحة الفساد
وبناء الطلب على أنظمة النزاهة
الوطنية في مصر والعالم العربي

في إطار مشروع "قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي" MABDA، الذي طورته منظمة الشفافية الدولية، قامت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية باعداد دراسة حول مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد تحت عنوان: "مدى تطابق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القوانين اللبنانية". تأتي هذه الدراسة بعد ان بات لبنان عضواً في الاتفاقية الدولية بتاريخ 22 نيسان عام 2009، وفي ظل تراجع مرتبة لبنان في مؤشر مدركات الفساد (CPI) Corruption Perception Index من 3 نقاط عام 2008 الى 2.5 نقطة عام 2009 من أصل عشر نقاط ممكنة.

يشكل تنفيذ بنود الاتفاقية مدخلاً أساسياً الى الاصلاح المؤسسي الشامل على صعيد القطاعين العام والخاص. تتضمن الدراسة تحديد مدى مطابقة التشريعات اللبنانية لمواد الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. من هذا المنطلق، المنهجية المستخدمة تتضمن تحديد الواقع القانوني لهذه المواد، من ثم تقييم هذا الواقع، وفيما بعد تحديد ما الذي يجب القيام به عبر سلسلة من التوصيات تشمل الجانب القانوني والتنفيذي معاً. ونحن اذ نضع الدراسة اليوم بين أيديكم، نأمل أن تشكل التوصيات الواردة فيها مادة محصنة يستخدمها أصحاب القرار في لبنان لما فيه مصلحته.

أولاً أودّ أن أعرب عن خالص تقديري للاسهامات القيمة التي قدمها فريق عمل منظمة الشفافية الدولية وهم: الدكتور فين هاينريخ Finn Heinrich، المنسق الاعلى لبرنامج دراسات النظام الوطني للنزاهة والأستاذ مانويل بيرينو Manuel Pirino مساعد منسق البرامج في منطقة الشرق الاوسط وأفريقيا بالإضافة الى كل من السيدات أنطونيا بوسكاني Antonia Bosanquet وغريتا فنر زينقرناغي Zinkernagel Gretta Fenner وكارين هوسمان Karen Hussmann واللواتي قمن بمراجعة الدراسة وابداء ملاحظات قيمة عليها.

ثانياً أودّ أن أشكر زملائي أعضاء مجلس ادارة الجمعية على الجهود التي بذلوها في مراجعة الدراسة والحرص على أن تنشر وفق أفضل المعايير.

وتبقى كلمة الشكر الأخيرة الى جميع أعضاء المكتب التنفيذي في الجمعية الذين قاموا بالإطلاع على مضمون هذا الكتاب والحرص على تطبيق مشروع MABDA بالشكل المناسب. وأودّ أن أتوجه بالشكر الى الباحث الرئيسي الأستاذ داني حداد الذي قام بصياغة هذه الدراسة لتصبح بالشكل الذي هو بين أيديكم الآن وقام بإجراء المقابلات والحصول على المعلومات بالتعاون مع الأستاذ عطا الله السليم الباحث هو الآخر في الجمعية الذي لم يوفر جهداً في جمع المعلومات وصياغة بعض فصول الدراسة. وكذلك أتوجه بالشكر الى الأنسة مي نور الدين منسقة المشروع في الجمعية التي تابعت تطور هذه الدراسة وقامت بمراجعة الملاحظات والتنسيق بين كافة الأطراف لضمان نجاحها.

٢

الملخص التنفيذي

يعاني لبنان حالياً من عدة معضلات رئيسية تشكل بيئة مؤاتية لانتشار وتفشي ظاهرة الفساد في المجتمع ولا تساعد على تحديد المشاكل والاحتياجات، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، ظهور ثقافة الفساد التي ترسخت في المجتمع اللبناني خلال الحرب الأهلية اللبنانية بين عامي 1975 و 1990. إضافة الى ذلك أدى عدم وضوح الصلاحيات وتضارب المصالح بين عمل مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والهيئات الرقابية وغياب الأرقام الإحصائية الواحدة الموحدة مما أدى الى صعوبة تحديد من هو المسبب الرئيسي للفساد في لبنان. هذا فضلاً عن كون هذه المؤسسات العامة والإدارات تعاني من عدم وضوح في أرقام موازنتها العامة، ومن عدم تحديد عدد الموظفين العاملين ضمن الملاك، ولا حتى الأجراء والمتعاقدين والمياومين، ولا لحجم الإنفاق العام المفصل المرتبط بهم، ولا تحديد للجهات المعنية بالرقابة سواء أكانت رقابة مالية أو دارية أو تقنية.

ضمن هذا السياق إنضم لبنان الى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد منذ العام 2008. غير أن تطبيق هذه الإتفاقية في لبنان ومراقبة كيفية تنفيذها من قبل المجتمع المدني سوف يصطدم بعدة عوائق على الرغم من ان جميع المسؤولين على كافة المستويات هم مقتنعون بأن الانضمام إلى الاتفاقية هو مدخل إلى الإصلاح الحقيقي في لبنان. إذا كيف يمكن لاتفاقية دولية شاملة وعامة إلى هذا الحد أن تشكل مدخلاً للإصلاح في بلد يعاني من الإختلافات ما يصعب حصره على جميع المستويات أكان ذلك على مستوى الرؤى المتوسطة أو الطويلة ومن الانقسامات في المواقف على نحويات فيه الخطاب السياسي لأي فريق يقابله خطاب سياسي مغاير تماماً للفريق الآخر، دون أن يتمتع الفريقين بالحجج الكافية والعلمية لتبرير موقفهما. هذا ما أكدته دراسة واقع قطاعات حيوية ثلاث في لبنان هي الكهرباء والضرائب والبناء¹. إضافة إلى ذلك، فقد تبنت الدول في المؤتمرات توصيات عدة من بينها اعتماد آلية متابعة لتطبيق الاتفاقية وآلية استرداد الموجودات وآلية للمساعدة التقنية للدول. وقد ورد في التوصيات أن الدول ستخضع لآلية مراقبة كل خمس سنوات لتقييم كيفية تطبيق الدولة للاتفاقية الدولية وتحديد التحديات التي تواجهها والتجارب الناجحة في هذا الإطار من خلال تقارير تعدها الدول في هذا الإطار، غير أنه تقرر فقط نشر موجز للتقرير المعد في ختام التقييم إذا الدولة ارتأت ذلك، بينما زيارات التقييم التي تقوم بها دول الأعضاء بين بعضها البعض تبقى بحاجة إلى موافقة الدولة المستعرضة².

ستتضمن الدراسة تحديد مدى مطابقة التشريعات اللبنانية لمواد الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. من هذا المنطلق، المنهجية المستخدمة ستتضمن تحديد الواقع القانوني لهذه المواد، من ثم تقييم هذا الواقع وفيما بعد تحديد ما الذي يجب القيام به عبر إصدار سلسلة من التوصيات توجه إلى أصحاب القرار في الدولة اللبنانية. وفيما يلي سنورد أبرز المواضيع التي يتضمنها الفصل الثاني من الاتفاقية مع ذكر ما تم استنتاجه عبر اعداد الدراسة.

- سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية: المادة 5 (ليس هناك من استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في لبنان، لذا لا بد من تعاون جميع الأطراف على تحضيرها وهذا ما تظهره الدراسة)
- هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية: المادة 6 والمادة 13,2 (ليس هناك من هيئة لمكافحة الفساد في لبنان. غير ان مسألة إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد هي بحاجة لتشاور على المستوى الوطني خاصة في ظل تجارب سابقة غير ناجحة في هذا الإطار وفي ظل وجود إقتراح قانون لمكافحة الفساد وهذا ما تظهره الدراسة)

- توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، واستبقائهم، وترقيتهم، وإحالتهم إلى التقاعد: المادة 7,1 (إن المعايير المطبقة في لبنان هي بحاجة لإعادة صياغة في ظل الفوضى التي تعاني منها الإدارات العامة في لبنان. غير أن مكافحة الفساد في الإدارات العامة هي بحاجة لإتخاذ مبادرات تتخطى الإتفاقية وهذا ما تظهره الدراسة)
- الترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها: المادة 7,2 (إن المعايير المطبقة في لبنان هي بحاجة لإعادة صياغة في ظل الفوضى التي تعاني منها الإدارات العامة في لبنان. غير أن مكافحة الفساد في الإدارات العامة هي بحاجة لإتخاذ مبادرات تتخطى الإتفاقية وهذا ما تظهره الدراسة)
- تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وتمويل الأحزاب السياسية: مادة 7,3 (إن تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية هي واردة في قانون الإنتخابات النيابية لعام 2008. غير أن فاعلية الإجراءات هي بحاجة لإعادة النظر فيها من خلال تعديل قانون الإنتخابات وفق ما تظهره الدراسة. بينما أوصت الدراسة بعدم اعتماد معايير لمراقبة تمويل الأحزاب السياسية في الوقت الراهن)
- تضارب المصالح: المواد 7,4 و 8,5 (إن منع تضارب المصالح يشمل فقط الموظفين التابعين للإدارات العامة ولا يشمل النواب والوزراء ورؤساء البلديات في لبنان. فقد أوصت الدراسة بإقرار مشروع القانون الذي قدمه مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية حول تضارب المصالح الذي سوف يعالج هذه المسألة)
- مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين: المواد 8,1 – 8,3، 8,6 (يوجد مدونات لقواعد سلوك الموظفين غير أن تطبيقها هو بحاجة الى تطبيق قانون العقوبات وهذا ما تظهره الدراسة)
- الإبلاغ عن حالات الفساد: المادة 8,4 (لا يوجد قانون لحماية المبلغين عن حالات الفساد. غير أن الدراسة أوصت بإقرار إقتراح قانون حماية كاشفي الفساد مع إدخال تعديلات طفيفة عليه ليتوافق مع متطلبات الإتفاقية الدولية وهذا ما تظهره الدراسة)
- المشتريات العمومية: المادة 9,1 (إن واقع المناقصات العامة لا يتوافق تماماً مع متطلبات الإتفاقية الدولية. وأظهرت الدراسة بوضوح ما هي الإجراءات التي يجب إتخاذها لتفعيل هذا القطاع بما يتوافق مع الإتفاقية من إقرار قانون للمناقصات جديد وإنشاء هيئة جديدة للمناقصات وإعتماد دفتر شروط نموذجي موحد وتدريب الموظفين)
- إدارة الأموال العمومية: المادة 9,2 (إن واقع إدارة الأموال العمومية هو بحاجة الى تطور كبير وإلى اعتماد معايير جديدة في إعداد الموازنة والتزام القوانين لا سيما موضوعاً سنوية وشمولية الموازنة اللتان لا يتم إحترامهما وهذا مرده الى الإنقسام السياسي والحاجة الى تطوير الإدارة العامة في أن معاً وقد أوصت الدراسة في اتخاذ العديد من التدابير في هذا الإطار)
- الشفافية في الإدارة العمومية: المادة 10 والمادة 13,1 (لا يوجد قانون للحق في الوصول الى المعلومات في لبنان. وقد أظهرت الدراسة العوائق القانونية والإدارية التي تمنع من تطبيق هذا الأمر وهي أوصت في إقرار إقتراح قانون حق الوصول الى المعلومات كونه يتوافق مع متطلبات الإتفاقية الدولية واعتماد إجراءات إدارية تماشياً مع الأمر)

- الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة: المادة 11 (إن واقع السلطة القضائية يتوافق مع متطلبات الإتفاقية الدولية. وقد أوصت الدراسة بدعم المبادرات الإصلاحية التي تتخذ في مجال تطوير السلطة القضائية لا سيما مكننة وتطوير الدوائر ودعم استقلالية القضاء في لبنان)
- الوقاية من الفساد في القطاع الخاص: المادة 12 (أظهرت الدراسة أن القطاع المصرفي هو القطاع الخاص الأكثر نشاطاً في تعزيز الوقاية من الفساد وذلك بسبب مستويات الرقابة الثلاثية التي يعتمدها والتعاميم الدورية التي تصدر عن مصرف لبنان. غير أن مكونات القطاع الخاص تشكو من عدم تطبيق الحكم الرشيد في الشركات وهو ما تؤكده النسبة المرتفعة للتهرب الضريبي. وقد أوصت الدراسة بتعديل قانون التجارة لإدخال الحكم الصالح في الشركات من ضمنه واعتماد العديد من الإجراءات للحد من التهرب الضريبي ونشر ثقافة الحكم الصالح في الشركات)
- مشاركة المجتمع: المادة 13 (أظهرت الدراسة انه على الرغم من الإطار القانوني الذي لا ينظم مشاركة المجتمع، ينشط المجتمع المدني في مكافحة الفساد والمطالبة بحقوقه والسعي الى المشاركة في عملية صنع القرار. وقد أوصت الدراسة بتطوير هذا الواقع وتشجيع الوزارات التي تدعم عمل هيئات المجتمع المدني)
- مكافحة غسل الأموال: المادة 14 (أظهرت الدراسة ان لبنان أتخذ ويتخذ العديد من المبادرات الإدارية والقانونية لمكافحة غسل الأموال من إقرار قانون مكافحة تبييض الأموال الى إنشاء لجنة التحقيق الخاصة. وقد أوصت الدراسة بالمحافظة على هذه الجهود وتطويرها مع تطور وسائل تبييض الأموال)

وقد اعتمدت المنهجية التي اتبعت لإعداد الدراسة على تطبيق الطرق التالية:

- مراجعة القوانين اللبنانية المرعية الإجراء وتحديد تلك المرتبطة بمواد الفصل الثاني من الاتفاقية الدولية.
- مراجعة مضمون دراسة نظام النزاهة الوطني الذي أصدرته الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية عام 2009، بالإضافة إلى الصحف اليومية والدراسات المتخصصة.
- مراجعة الدليلين التشريعي والتقني بالإضافة إلى منهجية التقييم الذاتي التي تم تطويرها من قبل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC).
- الوقوف عند آراء المسؤولين السياسيين الحاليين والسابقين والخبراء كلاً حسب اختصاصه.

لذا ستشكل هذه الدراسة الأداة الأساسية التي ستؤدي إلى³:

- دفع السلطات الدستورية الثلاث وخاصة التشريعية باتجاه ممارسة النواب صلاحياتهم التشريعية والرقابية عند مساهمتها في مراجعة مواد الاتفاقية وتحديد الفوارق بين موادها والقوانين المرعية الإجراء في لبنان.
- اعتبار الاتفاقية الدولية أداة للإصلاح والتطوير. فهي ستساعد صناع القرار في كل من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية إضافة الى المجتمع المدني على تحديد الأولويات التي يجب اتخاذها بهدف مكافحة الفساد في لبنان وتوعيتهم على أهمية دورهم في المجتمع وعلى كيفية مساهمتهم في مكافحة الفساد.

٣

المقدمة العامة

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تعد إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعاهدة الأحدث في سلسلة المعاهدات الدولية التي تهدف الى مكافحة الفساد، وهي تمثل نقطة تحول في مسار مكافحة الفساد وتعد الأكثر شمولية وعالمية حتى الآن. كما أنها الإتفاقية الوحيدة التي تطبق في بلدان الشرق الأوسط في ظل عدم إقرار الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد. وقد دخلت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز التنفيذ عام 2005، وتتناول القضايا الرئيسية والتدابير اللازمة لمنع الفساد وتجريمه وتعزيز التعاون الدولي والمساعدة التقنية وتسهيل إسترداد الموجودات. هذه الإتفاقية تعد الأكثر شمولية وطموحاً بالمقارنة مع أي إتفاقية أخرى لمكافحة الفساد، كما أن عدد الدول الموقعة عليها والملتزمة بها هو الأكبر والأكثر تنوعاً. هذا الأمر يجعل من هذه الإتفاقية الملزمة، معياراً عالمياً يساعد على تحليل ومن ثم مقارنة خطط الدول الأعضاء لمكافحة الفساد مع بعضها البعض.

صادق المجلس النيابي اللبناني على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 33 تاريخ 16/10/2008 الذي أجاز للحكومة اللبنانية إبرام وإقرار الإتفاقية. وقد انضم لبنان رسمياً إلى الإتفاقية الدولية في تاريخ 22 نيسان عام 2009، بعد أن تقدم بطلب الإقرار الى الأمين العام للأمم المتحدة وفق ما تقتضيه المادة 67 من الإتفاقية الدولية. وتكمن أهمية الاتفاقيات الدولية في لبنان في كونها تسمو على باقي القوانين الداخلية. لذلك بعد اقرار الإتفاقية لا بد من العمل على تعديل القوانين المرعية الإجراء أو إصدار قوانين جديدة تتوافق مع مواد الإتفاقية تحت ما يعرف بدراسة حول مدى تطابق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القوانين اللبنانية (UNCAC GAP ANALYSIS STUDY)⁴.

مدى التطابق مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نتيجة التصديق على هذه الإتفاقية والالتزام بها، أصبحت الحكومات مجبرة على تعديل قوانينها المرعية الإجراء بما يتوافق مع مواد الإتفاقية الدولية واجراءاتها. ويمثل الإلتزام مع بنود الإتفاقية للعديد من الدول عبء ثقيل عليها.

وتعد دراسات التطابق المستقلة التي اعدتها منظمات المجتمع المدني المتعلقة بقضايا الفساد، أداة مهمة لتحديد نطاق العمل المطلوب ومداه. تساهم هذه الدراسات في تحليل إطار مكافحة الفساد في دولة معينة ومطابقتها مع أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. توفر هذه التقارير رؤية مستقلة ومهمة وتأخذ بالإعتبار خصوصيات كل دولة حول تقدم حكوماتها في تطبيق الإتفاقية.

تركز دراسة التطابق الحالية التي أعدتها الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد على مواد الفصل الثاني من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المواد من 5 الى 14 ضمناً)، حول التدابير الوقائية التي يجب إعتماها بهدف مكافحة الفساد. وتمثل دراسة التطابق مع الفصل الثاني الخطوة الأولى نحو تحليل شامل لتطبيق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في لبنان.

منهجية دراسة التطابق

تعتمد المنهجية على مراجعة وتقييم مدى تطبيق كل مادة من مواد الفصل الثاني من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على مدى على المستويين القانوني والتطبيقي حتى تاريخ اعداد هذه الدراسة. وهي ركزت أيضاً على تقسيم المواد على نحو غير تسلسلي فقط بل أيضاً وفق المواضيع المطروحة في الإتفاقية. إن تحليل

الواقع القانوني اعتمد على مراجعة سلسلة من القوانين وأحكام قانونية أخرى، ثم تحديد مدى تطابقها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأخيراً تحديد مكامن الضعف في الموضوعات التي تناولتها الدراسة. أما بالنسبة إلى تحليل مدى تنفيذ بنود الاتفاقية، فارتكز العمل على العديد من الوسائل التي تضمنت إجراء مقابلات مع ذوي الخبرة والاختصاص ومراجعة دراسة نظام النزاهة الوطني وتقارير استمارة التقييم الذاتي الخاصة بالحكومات بالإضافة إلى مؤشر الديمقراطية العربي. تمت مراجعة هذه التقارير بهدف تحديد ما إذا كانت الأحكام القانونية تنفذ وما هي العوامل التي قد تعيق تطبيقها.

دارت كزت الخلاصات التي توصلت إليها الدراسة حول مدى التطابق بين الاتفاقية والمواد اللبنانية على تحليل المعطيات التي تم جمعها باستخدام الوسائل المذكورة أعلاه وبعد إجراء الأبحاث المطلوبة. إن تحليل الهوية ما بين الواقع الفعلي والواقع المنشود في لبنان شكل الأساس الذي عليه تم إعداد التوصيات الهادفة إلى معالجة الخلل. في هذا الإطار لا بد من التذكير بأن التوصيات ساهم بإعدادها أيضاً العديد من الخبراء وأصحاب القرار في مجال مكافحة الفساد.

مشروع قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي MABDA:

تمثل مراجعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المرحلة الأخيرة من مشروع "قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي" (MABDA) الذي دام ثلاثة أعوام، حيث كان لبنان من الدول المؤسسة للمشروع في تشرين الأول/أكتوبر 2007. هذا ويقوم مشروع MABDA بالترويج للمساءلة والمحاسبة والشفافية عبر مقاربة مزدوجة تعتمد البحث والمدافعة.

في المرحلة الأولى من المشروع، تم إجراء بحث معمق لدراسة نظام النزاهة الوطني، حيث شملت هذه الدراسة بوجه عام تقييم المؤسسات عامة وخاصة وقطاعات حيوية في المجتمع وبوجه خاص أنشطة هذه المؤسسات وإلى أي مدى تتوافر فيها النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة. إن من شأن نظام نزاهة وطني فاعل أن يساهم في مكافحة الفساد بطريقة فاعلة، لذا فإن تفعيل نظام النزاهة في أي بلد معين يمثل الخطوة الأولى في سياق ترويج الحكم الصالح في المجتمع. وفيما خصّ دراسة التطابق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن مراجعة دراسة نظام النزاهة الوطني قد ارتكز على الجانب القانوني والجوانب العملية المتممة له. خلصت هذه الدراسة إلى نتائج أساسية جرى بلورتها لاحقاً على شكل توصيات مؤسسية - قطاعية وهذه التوصيات شكلت فيما بعد مادة مدافعة لتحقيق الإصلاح على المستويين المحلي والإقليمي.

تضمنت الدراسة حول مدى تطابق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع القوانين اللبنانية: لبنان 2010" أبرز النتائج التي تم التوصل إليها ضمن دراسة نظام النزاهة الوطني الخاصة بالدولة المعنية، غير أنها ركزت أيضاً بشكل أساسي على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بوصفها إحدى الأدوات الدولية لمكافحة الفساد. لذا، تساهم هذه الدراسة في نقل مكافحة الفساد من الحيز المحلي الذي بنيت عليه دراسة نظام النزاهة الوطني إلى أطار عالمي أوسع بهدف تحديد وتفادي الوقوع ومعاينة المفسدين على أعمالهم عند حدوث الفساد.

مدى تطابق التشريعات
الليبنانية لما هو وارد
في الفصل الثاني من
اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد

تتضمن هذه الفقرة، تقييماً لمواد الفصل الثاني من الاتفاقية الدولية من حيث مدى تطابقها مع القوانين اللبنانية وتحديد التوصيات التي يجب اتخاذها لكي تتوافق القوانين اللبنانية مع مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية: المادة 5

أولاً: الواقع الحالي

ليس هناك من استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. غير ان موضوع مكافحة الفساد ومخاطره على المجتمع يشكل دائماً جزءاً لا يتجزأ من البيان الوزاري لاية حكومة جديدة، ويكون من أسس البرامج الانتخابية للنواب ولأي عهد وزاري جديد، لكن دون تطبيق فعلي على الأرض. إذ ليس هناك من تعاون بين الأفرقاء ضمن استراتيجية واضحة تستهدف هدف مكافحة الفساد.

اما المبادرة الوحيدة التي تضمنت وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد هي تلك التي قام بها كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بيروت والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لافساد. إذ أصدر الفريقان كتيب تحت عنوان: "نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد" في آذار من العام 2009، يشكل مدخل أساسي نحو بناء استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.⁶ وقد تضمن هذا الكتيب تقييماً لمدى تأثير مبادرات مكافحة الفساد المطروحة سابقاً، وعرضاً لأسباب الفساد الممكنة في لبنان، إضافة إلى خطط العمل التي يجب اتخاذها من اجل مكافحة الفساد. وقد تطرق الكتيب الى العديد من المواضيع التي أضفنا عليها بعض الأفكار التي لم يتناولها الكتيب من أجل أن نضفي عليها طابعاً تطبيقياً وعملياً:

- تفعيل الإدارة العامة،
- تعزيز شفافية الموازنة،
- إعادة النظر بموضوع اللامركزية في لبنان وخاصة ما يتعلق بتفعيل دور اللاحصرية بعد اعادة النظر بدوره وتطوير عمل البلديات بحيث يصبح اكثر واقعية من خلال إيجاد اجهزة إدارية ومالية وفنية لتطبيق اللامركزية فعلياً،
- تعزيز دور الهيئات الرقابية،
- تعزيز استقلالية القضاء،
- اعتماد آلية واضحة لمكافحة الفساد من خلال توصيف واضح لعمليات الإدارات والمؤسسات العامة،
- الإصلاح السياسي، وخاصة إقرار قوانين واضحة ومبسطة تساهم في مكافحة الفساد، الذي يستشري عادة في الأروقة المظلمة للتشريعات وانعدام تطبيق العقوبات على المخالفين والفاستدين اكانوا موظفين أو مواطنين،
- الإصلاح الإعلامي وخاصة مصادر التمويل،
- تطوير دور المجتمع المدني وتوعيته للتعرف على واجباته وحقوقه والإلمام بالقوانين المرعية الإجراء،
- تقوية المشاركة والديمقراطية من خلال الإصرار على تطبيق معايير الشفافية وحق الوصول الى المعلومات،
- تسويق الحكم الصالح في الشركات وملاحقة من لا يلتزم بالتشريعات والأصول الخاصة بالجودة والمساءلة التجارية واحترام حقوق المستهلك،

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- تفعيل المساءلة السياسية من خلال توعية المواطنين الى أهمية التزام الطبقة السياسية بالبرامج والوعود التي يطلقونها خلال الحملات الانتخابية،
- تنسيق العمل ما بين المؤسسات المحلية وبينها وبين المؤسسات المانحة وتوضيح أهداف المساعدات والهيئات التي يقدمونها،
- خلق ثقافة عامة لمكافحة الفساد واحترام القيم الأخلاقية للمجتمع والحرية الفردية للمواطن وحقوقه وواجباته في مكافحة هذه الآفة.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، وفي ظل مقتضيات المادة الخامسة من الإتفاقية التي تنص على أن تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة الخ... لا بد من إتخاذ عدة خطوات مترابطة هي:

الخطوة رقم 1: تحديد اولويات مكافحة الفساد على المستوى الوطني من قبل لجنة وطنية تضم ممثلين عن جميع الأطراف الواردة في الجدول التالي. إن السبب الكامن وراء إنشاء هذه اللجنة يتمحور حول مفهوم شمولية هذه اللجنة التي عليها تحديد مكامن القوة والضعف على المستويات التشريعية والإدارية والمالية والإقتصادية والتي على أساسها يتم بناء الإستراتيجية. إذ أن نقطة البداية تكون مع وضع اسس التعاون بين جميع الأفرقاء السياسيين وأن يتخطوا مبدأ المنافسة فيما بينهم أو حصر موضوع مكافحة الفساد بيد فئة معينة وذلك عبر توسيع مروحة المشاركين لعدم تهميش الآخر مما قد يوحى بأن المبادرات لا تشكل إجماعاً وطنياً بل هي موجهة من فريقيّ ضد. إذ تعتبر الإنقسامات السياسية المعطل الأساسي لعملية الإصلاح ومكافحة الفساد في لبنان. هذه اللجنة تبدأ عملها حتى قبل إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي لم تنص إقتراحات القوانين المقدمة لأجل إنشائها على دورها في وضع الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. تحدد لهذه اللجنة المدة الزمنية لعملها دون تحديد المواضيع منذ البداية تاركين المجال لأعضائها من أجل التشاور وتحديد هذه المواضيع.

الخطوة رقم 2: تقديم الإستراتيجية التي وضعتها اللجنة بعد إجراء تقييم الواقع التشريعي والإداري والمالي والإقتصادي وتحديد مضمون الخطة والمدة الزمنية لتنفيذها الى مجلس الوزراء من أجل مناقشتها والتصويت عليها واعتمادها. هذه الإستراتيجية تتضمن برامج إصلاحية تأخذ في عين الاعتبار الترابط بين الشقين المالي والإداري للإصلاح، إذ لا يجوز فصل الإصلاح المالي عن الإداري وهذا الذي يحصل حالياً.

الخطوة رقم 3: مراقبة تنفيذ هذه الاستراتيجية من قبل المجلس النيابي اللبناني والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في حال تقرر انشاؤها التي تنص الإتفاقية الدولية على دورها في تنفيذ الإستراتيجية التي تضعها الدولة والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها عند الإقتضاء أو الهيئات الرقابية في حال تقرر توسيع صلاحياتها.

ويتضمن النموذج التالي إقتراحاً لكيفية بناء استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في لبنان، وتحديد اللاعبين المحتملين في الإستراتيجية، وأيضاً الجهة أو الجهات المسؤولة عن الإشراف عن تطبيق الإستراتيجية.

هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية: المادة 6 والمادة 2, 13

أولاً: الواقع الحالي

ليس هناك من هيئة وطنية لمكافحة الفساد في لبنان. إذ إن الخطوات التي تتخذ من أجل إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وفق المادة السادسة من الاتفاقية الدولية لم تدخل بعد حيز التنفيذ. فقد تقدم أحد النواب في تشرين الثاني من العام 2007، باقتراح قانون تحت عنوان "مكافحة الفساد في القطاع العام"، تضمن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وقد تمت مناقشة اقتراح القانون في لجنة الإدارة والعدل وتم تعديله والتصويت عليه وأحيل إلى لجنة المال والموازنة النيابية لمزيد من المناقشة وللمصادقة عليه.

في مقابل هذا الاقتراح، قامت لجنة العمل القانونية التابعة للشبكة الوطنية لتعزيز حق الوصول إلى المعلومات بتقديم مقترحاتها بقصد تعديل اقتراح القانون المقدم. وتضم لجنة العمل القانونية بالإضافة إلى العديد من الخبراء القانونيين نواب منظمة برلمانيون لبنانيون ضد الفساد.

وعلى الرغم من الاختلاف بين اقتراح القانون المقدم ومقترحات لجنة العمل القانونية التابعة للشبكة الوطنية لتعزيز حق الوصول إلى المعلومات، إلا أن القاسم المشترك هو التشديد على أن تتمتع الهيئة بالاستقلال المالي والإداري وأن تعمل على تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العامة وخصوصاً المالية منها. غير أن اللجنة القانونية منحت الهيئة صلاحيات أوسع في مكافحة الفساد على مستوى القطاع الخاص أيضاً وليس القطاع العام فقط. ويتضمن اقتراح القانون والمقترحات الواردة أيضاً، التطرق إلى تعريف الفساد، أعمال الفساد، صلاحية الهيئة، مهامها، تشكيلها، اجتماعاتها، الجهات التي تتعاون معها الخ...

وعلى الرغم من اختصار الدراسة على الفصل الثاني من الاتفاقية الدولية، فإنه لا بد من القول أن المادة 6 من الاتفاقية والمادة 13,2، ترتبطان أيضاً بالمادة 36 الواردة ضمن الفصل الثالث تحت عنوان "السلطات المتخصصة"⁸.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، وفي ظل ما نصت عليه المادة السادسة من الاتفاقية الدولية من إنشاء هيئة أو هيئات دولية لمكافحة الفساد تسعى الى تنفيذ السياسات المشار اليها في المادة الخامسة والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها إضافة الى زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمه، على الدولة ان تقوم بمنح الهيئة ما يلزم من الإستقلالية وتوفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين لا بد من إتخاذ عدة خطوات مترابطة هي:

الخطوة رقم 1: مراجعة ما تضمنه الدليل التقني حول إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي أوضح ان المادة السادسة لا تفرض إنشاء هيئة أو هيئات مستقلة لمكافحة الفساد جديدة على عكس اعتقاد العديد من الخبراء، بل هي تترك المجال في، أما إنشاء هيئة أو هيئات جديدة وإما توسيع صلاحيات الهيئة أو الهيئات الموجودة⁹. من هنا ودائماً وفق الدليل التقني على الدولة أن تقيم الأوضاع لتحديد إيجابيات إنشاء هيئة أو هيئات جديدة أو حسنات الإبقاء على الهيئة أو الهيئات القديمة.

إيجابيات إنشاء هيئة أو هيئات جديدة	إيجابيات الإبقاء على الهيئة أو الهيئات القديمة
<ul style="list-style-type: none"> • التأسيس لمرحلة جديدة ومفهوم حديث لمكافحة الفساد. • خسارة الهيئة أو الهيئات القديمة لمصداقيتها وصعوبة تغيير أسلوب عملها. • عدم تمتع الموظفين التابعين للهيئة أو الهيئات القديمة بالكفاءات التي تسمح لهم تطبيق المسؤوليات الجديدة. 	<ul style="list-style-type: none"> • إن الهيئات القديمة تملك موظفين مخضرمين، وتملك السلطة القانونية التي تمنحها حق تطبيق الإجراءات الإدارية والمالية الداخلية على عكس الهيئة أو الهيئات الجديدة التي لم تتمتع في الكثير من الأحيان بالصلاحيات التي تسمح لها بمقارعة الإدارات الجديدة. • الاستفادة من المصداقية التي تتمتع بها، وحاجتها فقط لصلاحيات جديدة كي تتمكن من تحديث طريقة عملها. • إمكانية نشوب صراع وخلافات بين المستفيدين من الوضع الحالي والرافضين لإنشاء هيئات جديدة.

الخطوة رقم 2: الإنتهاء من مراجعة إقتراح قانون مكافحة الفساد في القطاع العام المقدم عام 2007 الذي يتضمن إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد، إضافة الى المقترحات المقدمة من قبل لجنة العمل القانونية التابعة للشبكة الوطنية لتعزيز حق الوصول إلى المعلومات في اللجان النيابية المشتركة، وتحديد ما إذا كان من المفضل إنشاء هيئة جديدة أو تعزيز صلاحيات الهيئات الرقابية الحالية وفق ما يطرحه الدليل التقني.

الخطوة رقم 3: في حال تقرر إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد، إقرار قانون مكافحة الفساد في القطاع العام المقدم عام 2007، مع أخذ بعين الإعتبار التعديلات الواردة. ذلك كون إنشاء هيئة لمكافحة الفساد يتطلب سن تشريع في هذا الخصوص. ويمكن أن تكون الهيئة المشار إليها في المادة 6 من الاتفاقية هي نفسها المشار إليها في المادة 36 من الاتفاقية. ويعني ذلك أنه يمكن أن تكون لتلك الهيئة سلطة تلقي شكاوى تتعلق بالفساد وقد تكون لها في بعض الحالات سلطة التحقيق في جرائم ذات صلة بالفساد مثل ديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب.

وجهة نظر خاصة بالكتاب

بعض عرض إيجابيات وسلبيات إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد، يمكن القول أن الحل يكمن في عدم إنشاء هذه الهيئة وبالمقابل توسيع صلاحيات المؤسسات الرقابية الموجودة حالياً، في ظل تجارب سابقة جرت في لبنان في إنشاء "اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد"، إنفاذاً لقرار صادر عن مجلس الوزراء في 2000/10/4، والتي لم تنجح في تحقيق أهدافها، وفي ظل وجود الهيئة العليا للإصلاح والتطوير الإداري التي أنشأت في 2005/10/18 التي يترأسها وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية وتضم عضوية رئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس التفيتش المركزي ورئيس إدارة الأبحاث والتوجيه.

- أما التساؤلات الإضافية التي نطرحها والتي تؤدي إلى التشكيك في نجاح إنشاء الهيئة هي التالية:
- كيف يمكن ضمان استقلالية هذه الهيئة المادية والإدارية في لبنان، في ظل التجارب التي تمر بها المؤسسات الرقابية الحالية من ديوان محاسبة ومجلس خدمة مدنية وتفتيش مركزي والهيئة العليا للتأديب وخاصة في موضوع تعيين رؤوسائها وموضوع الشغور الحاد الذي تعانيه.
 - إذ أدت الخلافات على سبيل المثال، والمحاصمة الطائفية إلى التأخر في تعيين رئيس لديوان المحاسبة لسنتين عديدة.
 - كيف سيتم احترام التوزيع الطائفي عند اختيار رئيس وأعضاء الهيئة ومن هي الطائفة التي ستترأس هذه الهيئة؟
 - من أين ستؤمن الهيئة الجديدة التمويل الكافي لأداء واجباتها، وما هي المواضيع التي ستعالجها في ظل الخلافات في وجهات النظر في لبنان حول أسباب الفساد ومن الجهة التي كانت ورائه والمسببة المباشرة له، وفي ظل الإختلاف أيضاً على تحديد موحد لأنواع الفساد؟
 - كيف وممن سيتكون الجهاز البشري المساعد لها؟
 - كيف يمكن الفصل بين مهماتها ومهمة المؤسسات الرقابية المذكورة اعلاه علماً أن الهيئة الجديدة لا تلغ المؤسسات الرقابية ولا يمكنها أن تتعدى على صلاحيات هذه الهيئات. وأفضل مثال على صراع الصلاحيات هو واقع أمر مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية وتضارب صلاحياتها مع مجلس الخدمة المدنية بصورة خاصة ان حتى يومنا هذا من غير الواضح من هي الجهة التي تضع الخطط للإصلاح الإداري ومن هي الجهة التي تنفذ هذه الخطط.

توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، واستبقائهم، وترقيتهم، وإحالتهم إلى التقاعد: المادة 7,1

أولاً: الواقع الحالي

تعتبر مسألة فهم وتحديد واقع توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم، واستبقائهم، وترقيتهم، وإحالتهم إلى التقاعد معقدة جداً في لبنان. يعود سبب ذلك الى طبيعة الوظيفة العامة غير الواضحة وتعدد صفاتها القانونية من جهة والى التدخلات السياسية والمحاصصة الطائفية. فيما يلي سنستعرض الواقع القانوني للإدارة العامة والواقع الوظيفي إضافة الى واقع الهيئات الرقابية مع تحديد المشاكل على المستويات الثلاث.

تحديد الواقع القانوني للإدارة العامة

- المرسوم الإشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 (تنظيم الإدارات العامة)
- المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 12/6/1959 (نظام الموظفين)
- المرسوم الإشتراعي رقم 114 تاريخ 12/6/1959 (إنشاء مجلس الخدمة المدنية)
- المرسوم الإشتراعي رقم 116 تاريخ 12/6/1959 (التنظيم الإداري)
- المرسوم رقم 2894 تاريخ 16/12/1959 (تحديد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الإشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 المتعلق بتنظيم الإدارات العامة وشروط الارتباط بين مختلف أجهزتها)
- المرسوم رقم 3950 تاريخ 27/4/1960 (نظام التعويضات والمساعدات)
- المرسوم رقم 8337 تاريخ 30/12/1961 (تنظيم مجلس الخدمة المدنية)
- المرسوم رقم 11404 تاريخ 11/12/1962 (ضبط دوام الموظفين بواسطة الساعات)
- النظام العام للمؤسسات الصادر وفق المرسوم رقم 4517 تاريخ 13/12/1972
- المرسوم رقم 5883 تاريخ 3/11/1994 (النظام العام للأجراء)
- المرسوم رقم 10183 حول أصول التعاقد الصادر في تاريخ 2/5/1997
- اعتماد نظام تقييم أداء الموظفين الدائمين في الإدارات العامة المصادق عليه بموجب قرار هيئة مجلس الخدمة المدنية رقم 1143 تاريخ 17/9/1999، المعدل بموجب قرارها رقم 230 تاريخ 17/2/2000 وموافقة مجلس الوزراء بقراره رقم 32 تاريخ 23/12/1999.
- القانون رقم 154 تاريخ 27/12/1999 (الإثراء غير المشروع)
- القانون رقم 222 تاريخ 29/5/2000 (يرمي إلى إنشاء مؤسسة عامة باسم "معهد الإدارة العامة" وتعديل بعض الأحكام الواردة في المراسيم الإشتراعية الرقم 112 و 114 و 115 تاريخ 12/6/1959 وتعديلاتها)
- المرسوم رقم 3379 تاريخ 11/7/2000 (نظام العمل الإضافي والمكافآت النقدية في الإدارات العامة)
- المرسوم رقم 5240 تاريخ 5/4/2001 (إلغاء المرسوم 11921 وتحديد الفائضين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات وتسوية أوضاعهم)
- المرسوم رقم 8755 تاريخ 25/9/2002 (تعديل بعض أحكام المرسوم رقم 3379 تاريخ 11/7/2000 المتعلق بنظام العمل الإضافي والمكافآت النقدية في الإدارات العامة)
- المرسوم رقم 15712 تاريخ 14/11/2005 (تعديل بعض أحكام المرسوم رقم 2894 تاريخ 16/12/1959 المتضمن تحديد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الإشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959)
- حصر مباريات التعيين والتعاقد في الإدارات والمؤسسات العامة بمجلس الخدمة المدنية وفق القانون رقم 583 تاريخ 23/4/2004 في المادة 54 منه وكذلك القانون رقم 23 تاريخ 5/9/2008

حال الواقع القانوني

- العديد من القوانين والمراسيم والقرارات التي ترعى وتنظم عمل الإدارات العامة يعود معظمها الى الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي مع تعديلات طفيفة طرأت عليها.
- ان تطور علم الإدارة لا يرافقه في لبنان تطور مقابل على المستوى التشريعي، ولا حتى على المستوى التنظيمي للحد من الفوضى التي تعيشها الإدارات العامة، اكان من جهة تطوير آليات التعيينات الإدارية وآليات العمل ومواصفات الوظائف واعداد برامج تدريبية دائمة للموظفين.

تحديد واقع الوظيفة العامة

أولاً: على مستوى طبيعة الوظيفة:

- تعرف الإدارة العامة في لبنان بتعدد طبيعة الوظيفة. فهناك من يعمل ضمن الإدارات العامة ومن يعمل ضمن المؤسسات العامة ومنهم من يعمل في البلديات.

على مستوى الإدارة العامة:

- موظف عام: هو تابع للجهاز الإداري الرسمي الذي يسمى الملاك والذي تشرف على تنظيم أموره هيئات الرقابة مثل الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب وهم يتقاضون رواتب شهرية. ويخضع الموظفون في الإدارات العامة الى أحكام المرسوم الإشتراعي رقم 112 الصادر في تاريخ 12/6/1959.
- متعاقد: يتقاضى اجراً شهرياً وهو يخضع لأحكام المرسوم رقم 10183 حول أصول التعاقد الصادر في تاريخ تاريخ 2/5/1997.
- الأجير: الذي يتقاضى اجراً شهرياً، وهو كل شخص يعمل في خدمة الإدارات العامة ولا ينتسب إلى أحد ملاكاتها الدائمة أو المؤقتة ولا يخضع للأحكام الخاصة بالمتعاقدين وهو يخضع لأحكام نظام العام للأجراء وفق المرسوم رقم 5883 الصادر في تاريخ 3/11/1994.
- المياومين: الذين يتقاضون أجوراً يومية.

على مستوى المؤسسة العامة:

- هناك أيضاً من يعمل ضمن المؤسسات العامة التي يرعى العمل فيها النظام العام للمؤسسات الصادر وفق المرسوم رقم 4517 تاريخ 13/12/1972. غير ان التابعين للجهاز الرسمي للمؤسسة فيطلق عليهم تسمية مستخدمين. تجدر الملاحظة الى أن كل مؤسسة عامة تتمتع بنظام خاص وفق ما ورد في النظام العام للمؤسسات تحدد خلاله نظام المستخدمين والنظام الخاص بالأجراء العاملين فيه بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية عليه ووزير الوصاية.

ثانياً: على مستوى التعيين:

- تتألف كل وزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر والمديرية العامة تقسم الى مديريات ومصالح والمديريات والمصالح الى دوائر واقسام حسبما ورد في المادة الثانية من المرسوم الإشتراعي رقم 111 الصادر في 12/6/1959 حول تنظيم الادارات العامة. ويقسم العاملون لدى الإدارات العامة الى خمسة فئات، الفئة الأولى هي الأعلى بما يتناسب مع تقسيم الوزارات. يتم توظيف العاملون لدى الإدارة العامة سواء ضمن الملاك أو بواسطة التعاقد أو الأجير من خلال مباريات تجريها مصلحة المباريات والملفات الشخصية التابعة لإدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، مع اعتماد مبدأ الجدارة والاستحقاق ومبدأ مساواة الجميع امام القانون وايضا مبدأ تكافؤ الفرص، إذا كانت الوظائف المقدم عليها هي من الفئات الخامسة والرابعة والثالثة. بينما تملأ المراكز الشاغرة في الفئة الثانية بالاختيار بين موظفي الدرجتين الأولى والثانية من الفئة الثالثة الذين انهوا بنجاح دورة تدريبية في معهد الادارة العامة ودرجت اسماؤهم في جدول الترفيع . ويصنفون في الدرجة الاخيرة من الفئة وهم يعينون بمرسوم. وتملاً المراكز الشاغرة في الفئة الأولى بالاختيار من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا من الفئة الثانية المدرجة اسماؤهم في جدول الترفيع، ويحتفظون في الدرجة الاخيرة من الفئة الأولى. ويحتفظون بحقهم في الأقدمية التي تؤهلهم للترقية اذا تم تصنيفهم براتب يوازي راتبهم في المرتبة المصنفين فيها قبل ترقيتهم وفق نظام الموظفين.

حال واقع الوظيفة العامة¹⁰

- تعدد طبيعة الوظيفة العامة من ملاك دائم، وأجراء ومتعاقدين ومياومين.
- عدم وجود جهاز واحد وإنما جهازين كبيرين للوظيفة العامة هما الإدارة العامة بأجهزتها المختلفة (78 مديرية عامة تابعة للوزارات ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والمؤسسات العامة المختلفة (ما يفوق الـ 81 مؤسسة و مصلحة عامة بين عامل منها حوالي الـ 20 مؤسسة إدارية واستثمارية فقط تخضع لرقابة وزارة المالية المؤخرة ومتوقف عن العمل أو لم يباشره حتى اليوم، وإنما ما زال موجوداً نظرياً في النصوص.
- سوء توزيع الموظفين على الإدارات العامة إضافة إلى عدم اعتماد الكفاءة والأهلية كمعيار واحد للتعيين خاصة تعيين موظفي الفئة الأولى الذي يخضعون للمحاصصة الطائفية.
- عدم وجود توصيف للوظائف والمهام المطلوبة أكان ذلك على صعيد الإدارات والوحدات في الوزارات بسبب عدم وجود أدلة إجرائية (Procedures Manuals) إدارية ومالية ومحاسبية.
- عدم تطبيق معايير مراقبة الأداء للموظفين.
- عدم خضوع الموظفين لدورات إعدادية وتدريبية متواصلة. إذ أن هناك إدارات متخمة بالموظفين الذين لم يعد بوسعهم القيام بما تتطلبه وظائفهم من جهد وإمام بالوسائل الإدارية الحديثة وأخرى تشكو من نقص كبير من الكفاءات حتى البسيطة منها مثل مدخلي المعلومات في مجال المعلوماتية والمهنيين الخبراء في أعمال الصيانة التقنية على أنواعها.

- اختلال التوازن بين الحقوق والواجبات، لجهة الرواتب والتدرج السنوي وعدم كفاية الرواتب والتعويضات والضمانات المالية والخدماتية مثل الضمان الصحي والاجتماعي وتعويض نهاية الخدمة ونظام التعاقد. إذ أن موظف الفئة الرابعة الذي قضى نظرياً نحو 44 عاماً في الخدمة العامة عند وصوله الى سن التقاعد في الخدمة المدنية لا يتقاضى أكثر من مليون ليرة لبنانية. هذا الأمر أدى الى بروز إشكاليات على مستوى نوعية الجهاز البشري والكفاءات اللازمة في كل القطاعات كون الرواتب لا تجتذب العناصر الشابّة الكفؤة والقادرة على تطوير القطاع العام وتفعيل أدائه نظراً لما تجده من إمكانيات وفرص عمل متاحة لها في القطاع الخاص وفي الخارج برواتب وتعويضات لا يمكن للقطاع العام في الظروف الراهنة من تأمينها ولا دفعها.
- مشكلة الشواغر العديدة في الملاكات الدائمة إذ يقدر عدد الوظائف شاغرة بأكثر من 10 آلاف وظيفة من اصل حوالي 26 ألف وظيفة. (وضعت ملاكات الإدارة العامة بين العامين 1959 و1962 وكان حجم الوظائف يومها حوالي 23500 وظيفة من جميع الفئات. هذا العدد كان لبلد لا يتجاوز عدد سكانه المليون ونصف المليون نسمة، والعدد الذي أقترح يومها كان كافياً لإدارة القطاع العام. هذا العدد والوظائف ما زال هو نفسه لم يتغير في معظم القطاعات. الإضافات التي أدخلت عليه منذ ذلك التاريخ لم تتجاوز الـ 2600 وظيفة، فأصبح مجموع عدد الوظائف 26136 وظيفة)¹¹.
- مشكلة الشواغر في الوظائف الملحوظة بالملاك الإداري العام وخاصة وظيفة مدير عام التي بلغ عددها 58 من أصل 144 وظيفة شاغرة حتى اواخر العام 2009 وفق ما تناوله الصحف والجرائد.

تحديد واقع الهيئات الرقابية

يقع على عاتق السلطات الرقابية مراقبة اعمال الموظفين داخل الإدارات العامة. هذه الرقابة الإدارية تقوم بها الأجهزة المتخصصة التالية:

1. مجلس الخدمة المدنية،
2. هيئة التفتيش المركزي،
3. ديوان المحاسبة،

4. بالإضافة الى الهيئة العليا للتأديب ترتبط بتطور مهام الإدارة العامة.

يجب على السلطات الرقابية ان تلعب دورها كاملاً في الحياة العامة وان تكون قراراتها المرجع الوحيد في المواضيع المتعلقة بالأجهزة البشرية في القطاع العام مثل عدم تعيين أي موظف في الإدارات العامة الا بعد نجاحه في المباريات (التي يجب إعادة النظر فيها) والتي يجريها مجلس الخدمة المدنية، وأن يكون التفتيش المركزي المرجعية الوحيدة لإحالة الموظفين المخالفين الى الهيئة العليا للتأديب الذي يجب ان يكون المحكمة الوحيدة التي تفرض العقوبات بحق الموظفين المخالفين، وأخيراً أن لا تلزم عقود الصفقات العمومية الا بعد موافقة إدارة المناقصات في التفتيش المركزي بعد إعادة النظر بدورها الذي يجب أن يشمل تطويرها وتحديث جهازها البشري والقوانين التي تحكم الصفقات العمومية مما يعزز الشفافية في ادارة الأموال العمومية. ولكي تتمكن هذه السلطات من القيام بدورها كاملاً، لا بد لها بالمبدأ من أن تتمتع بالاستقلالية التي تمنع على السلطة التنفيذية ومن خلفها الوزراء والسياسيين من التدخل في اعمالها وفي التعيينات والتشكيلات والعقوبات وعقد الصفقات الخ...

وصف حال الهيئات الرقابية

إن الهيئات الرقابية لا تتمتع بالاستقلالية كما وارد اعلاه، كونها تابعة مباشرة لرئاسة مجلس الوزراء. هذا الأمر يعني ان هذه السلطات الرقابية لا تتمتع بالاستقلالية التامة عن السلطة السياسية خاصةً اذا علمنا أن الموظفين التابعين لهذه السلطات الرقابية يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مما يؤكد ارتباطهم بالسلطة التنفيذية.

إن الهيئات الرقابية لم تستطع الحد من الفساد المستشري في الإدارات العامة ذلك كون أنظمة الرقابة والمساءلة في المجال الإداري غير فعّالة وكون جهازها البشري ما زال مبنياً على الملاك الذي وضع بين عامي 1959 و1962 والأنظمة الإدارية والمالية لم تحدّث منذ ذلك الحين لذلك هي لم تتمكن حتى الآن من ضبط المخالفات وتدهور العمل الإداري الإدارة شجع الفاسدين على التمادي في غيهم الفساد ذلك بسبب التدخلات السياسية والحصانة الدينية والمذهبية التي يتحصن وراءها الموظفون. بالإضافة إلى الحصانة، يتمتع الموظفون العامون في لبنان بالحصانة القانونية التي تمنع انزال العقوبات اللازمة بالمخالفين منهم بفضل المادة 61 من نظام الموظفين التي ورد فيها: "إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف إلا بناء على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها" و"لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي المباشر وعلى النيابة أن تستحصل على موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة". بمعنى آخر لا يلاحق الموظف إلا بعد موافقة الرئيس المسؤول عنه ونزولاً عند رغبة النيابة العامة وليس نزولاً عند رغبة المدعي. وهذه المادة يجب إعادة النظر بها كي لا تكون حجرة عسرة أمام الإصلاحات التي يجب أن تطل عمل الجهاز البشري في الإدارة العامة والأعمال التي يقوم بها.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، لا بد من إتخاذ عدة خطوات تطبيقاً لما تتطلبه المادة 7,1، التي تحث الدول نحو اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد، تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية، الخ...

الخطوة رقم 1: على المستوى التشريعي

إعادة تجميع وتحديث جميع القوانين والمراسيم والقرارات العائدة للإدارات والمؤسسات العامة ضمن نظام محفوظات موحد يقوم بتنفيذه مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية عندما يصبح المكتب وزارة قائمة بحد ذاتها المؤلف من جهاز بشرية ذات كفاءة عالية وموازنة تلبية حاجاته ولا تعتمد على الهبات والقروض من المنظمات الدولية والدول المانحة.. هذه الخطوة هي الأساس كونها هي التي ستساعد على تحديد النواقص القانونية ومدى ترابط القوانين والمراسيم والقرارات المعطوفة على بعضها البعض حالياً بشكل عشوائي مما يساعد على طرح تصنيفات جديدة للوظائف وتوصيفات واضحة وتقييم للأداء وتحديد صحيح لحاجات الإدارة العامة.

- مراجعة اللجان النيابية لمشروعي القوانين حول إصلاح الوظيفة العامة لتحديد جدواهما. ان هذه المشاريع بحاجة لإعادة نظر ضمن إطار فلسفة موحدة لإعادة تنظيم القطاع العام برمته وليس فقط تعيين موظفي الفئة الأولى. هاذان المشروعان هما:

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- مشروع قانون يرمي إلى تعديل أصول تعيين موظفي الفئة الأولى الذي أحيل الى المجلس النيابي وفق المرسوم رقم 15118 تاريخ 9 أيلول عام 2005.
- مشروع قانون يرمي إلى إحداث مديريات للموارد البشرية في الإدارات العامة الخاضعة لصلاحيات مجلس الخدمة المدنية الذي أحيل الى مجلس النواب وفق المرسوم رقم 17240 تاريخ 22 حزيران عام 2006.
- إعادة النظر بالمرسوم الإشتراعي رقم 111 الصادر في 12/6/1959 حول تنظيم الادارات العامة، والنظام العام للمؤسسات الصادر وفق المرسوم رقم 4517 تاريخ 13/12/1972، من خلال اعتماد خطة إصلاحية للقطاع تبدأ في إعادة نظر شاملة لحجم القطاع العام وضرورة تحديث بنيته والى الرتب الحالية المعتمدة آخذة بعين الإعتبار خفض عدد الإدارات والمؤسسات العامة عبر دمجها و/أو إلغاء البعض منها وخفض عدد العاملين فيها خاصة في ظل الشواغر التي تعاني منها الإدارات العامة¹².
- ايجاد حل نهائي للأجراء المتعاقدين والمياومين بغية توحيد العمل في الإدارات والمؤسسات العامة وتنظيم حجمه والإختصاصات المفترض توفرها في كل الإدارات المركزية واللاحصرية واللامركزية.
- إعادة النظر بسلسلة الرتب والرواتب من خلال مراجعة القانون رقم 63 تاريخ 31 كانون الأول 2008 الذي تضمن رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وإعطاء زيادة غلاء معيشة. هذه الرواتب لا بد من تنظيمها بشكل يتناسب نوعاً ما مع الرواتب المدفوعة في القطاع الخاص على مختلف المستويات كي تسمح باستقطاب عناصر كفوءة ومتخصصة في المجالات التي تحتاج إليها الإدارة العامة. إلا أن هذه السلسلة لا يمكن تطبيقها سوى تدريجاً وبعد خفض عدد الموظفين والغاء العديد من المؤسسات العامة التي تخلق ازدواجية في الصلاحيات والمسؤوليات وتحدث لغطاً كبيراً ينجم عنه فساد كبير من جراء تضارب الصلاحيات وعدم وضوح من يقوم بماذا.
- إعادة النظر بالمادة 61 من نظام الموظفين التي تمنح الموظفين العموميين الحصانات بما يتوافق أيضاً مع متطلبات المادة 30 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت على " اتخاذ كل دولة طرف... ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفق الاتفاقية."
- تحديد مدى تطبيق المرسوم رقم 5240 تاريخ 5/4/2001 الذي نص على إلغاء المرسوم 11921 وتحديد الفئات في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات وتسوية أوضاعهم. وهذا الأمر بني على اشكالية يجب التنبه اليها الا وهي بقدر ما يكون هناك فائض في بعض الإدارات والمؤسسات العامة بقدر ما تشكو إدارة اخرى من نقص حاد في أجهزتها البشرية ولا سيما التخصصية منها.

الخطوة رقم 2: على مستوى التنظيم الإداري

- وضع أدلة إجرائية (Procedures Manuals) مفصلة تفسر مسؤولية كل إدارة على جميع مستويات الهرمية الإدارية وضمن هذا الإطار توصيف عمل كل موظف وحدود هذه المسؤولية كي لا يترك أي التباس أو غموض داخل الإدارة أو مع المواطنين بشأن مضمونها ولكي يأتي توصيف الوظائف وتوزيع المهام واضحاً على جميع المستويات.
- اعتماد نظام تقييم أداء ليس فقط للموظفين الدائمين في الإدارات العامة الذي تمت المصادقة عليه بموجب قرار هيئة مجلس الخدمة المدنية رقم 1143 تاريخ 17/9/1999، بل شاملاً لجميع العاملين

في الإدارات العامة من اجراء ومتعاقدين ومياومين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة الى حين توحيد جميع الوظائف والغاء العمل بنظام الجراء والمياومين بصورة خاصة وتنظيم موضوع التعاقد لبعض الوظائف والمهام.

- تطبيق مشروع نظام مؤشرات قياس الأداء المؤسسي الذي أشرف على تنفيذه مكتب وزير الدولة للشؤون التنموية الإدارية بالتعاون مع التفتيش المركزي والذي يستند إلى المعلوماتية ليخزن ملاحظات المفتشين وتوصياتهم، وعلامات قياس الأداء الناتجة من تفتيش الأداء المؤسسي، مما يخوله أن يحتسب تلقائياً مستوى الأداء الإجمالي وهو بذلك يستطيع أن يحلل اتجاهات أداء الإدارات العامة على مدى سنوات عدة، مع تضمينه آلية لتخطيط تفتيش الأداء ومتابعته مما يساعد على تحديد نقاط القوة والضعف في كل إدارة وعرض فرص التطوير والعمل على تطبيقها عبر متابعة التقدم أو التراجع في عدد مختار من المجالات¹³.
- اعتماد المكننة الشاملة للمعاملات من خلال عدم الإكتفاء بإمكانية الحصول على الوثائق الإدارية عبر الإنترنت بل الانتقال الى المرحلة الثانية التي يتمكن خلالها المواطنون من إرسال جميع معاملاتهم التي تحتاج الى مصادقات وموافقة من قبل الإدارات العامة بواسطة الإنترنت.
- إجراء دورات تدريبية للموظفين حول مخاطر الفساد وأسبابه وكيفية الوقاية منه بهدف توعيتهم على مخاطره في المعهد الوطني للإدارة. وان يخضع الموظفون بصورة مستدامة للتدريب على التطورات الإدارية والمالية والمحاسبية والتدقيقية الحاصلة وعلى التعديلات التشريعية التي تحصل والتعرف على حقوقهم وواجباتهم.

الخطوة رقم 3: على مستوى الهيئات الرقابية:

إن أولوية إعادة التنظيم والإصلاح تبدأ من إعادة تنظيم هيئات الرقابة بحيث تصبح اجهزتها البشرية من الكفاءة والخبرة التي تسمح لهم بالقيام بالأعباء الملقاة على عاتقها بأفضل شكل ومضمون. ولا يدخل هذه الهيئات الا من حصل على دبلوم من معهد الإدارة العامة بعد إعادة النظر في برامج الدراسة وبالتشريعات الناظمة للوظيفة العامة والاعمال المنوطة بها.

الترشح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها: المادة 2, 7

أولاً الواقع الحالي:

يتضمن قانون الانتخابات النيابية رقم 25 لعام 2008 المواد الأساسية حول الترشيح للمناصب العامة وانتخاب شاغليها وشروط وأهلية الترشح. هذا الأمر يشمل أعضاء المجلس النيابي وأعضاء المجالس البلدية والمختارين.

عند مراجعة الدليل التقني للاتفاقية الدولية يتبين لنا أن المقصود من هذه الفقرة أن تكفل الدولة وجود المعايير التي تضمن نزاهة الانتخابات. ومن بين هذه المعايير التي تتوافق والواقع اللبناني والتي ترتبط بالترشيح نجد المسائل التالية:

- ان يتمتع المرشحون بالخلق الرفيع (High Ethical Standard).
- عدم إمكانية الترشح لمناصب معينة في حال كانوا يشغلون مناصب رسمية.
- أن لا يكون مدان في قضايا فساد.
- ضمان كشف المرشح عن ذمته المالية.

وعند مراجعة نص قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم 25 عام 2008، الذي يشمل أعضاء المجلس النيابي والبلدي والمختارين وتحديداً الفصل الثاني تحت عنوان "من يجوز له أن يكون ناخباً ومرشحاً" من المواد 3 إلى 10، يتبين لنا ان مضمون هذه المواد يتوافق مع ما ورد في الاتفاقية الدولية والدليل التقني، ما عدى موضوع ضمان ان يكشف المرشح عن ذمته المالية⁴. ولمزيدٍ من التوضيح أوردنا في ما يلي أحكام الفصل الثاني من قانون الانتخابات النيابية في لبنان.

الفصل الثاني : في من يجوز له أن يكون ناخباً أو مرشحاً

المادة 3:

لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحددة في الدستور سواءً أكان مقيماً أم غير مقيم على الأراضي اللبنانية، أن يمارس حق الاقتراع

المادة 4:

- يُحرم من ممارسة حق الاقتراع:
- الأشخاص الذين حكم بحرمانهم من الحقوق المدنية.
- الأشخاص الذين حكم بحرمانهم مؤبداً من الرتب والوظائف العمومية.
- الأشخاص الذين حرّموا من رتبهم ووظائفهم إلى أجل، وذلك لحين إنقضاء هذا الأجل.
- الأشخاص الذين حكم عليهم بجناية.
- الأشخاص الذين حكم عليهم بإحدى الجنح الشائنة الآتية: السرقة، الاحتيال، إصدار شك دون مؤونة، سوء الإئتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال المزور، شهادة الزور، الجرائم المخلة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة وصناعتها والاتجار بها.
- الأشخاص المحجور عليهم قضائياً طيلة مدة هذا الحجر
- الأشخاص الذين أعلن إفلاسهم إحتيالياً، أو الذين حكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من 689 الى 698 من قانون العقوبات.
- الأشخاص الذين حكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من 329 الى 334 من قانون العقوبات.
- لا يستعيد الاشخاص المبينون أعلاه حق الاقتراع إلا بعد إعادة اعتبارهم.

المادة 5:

لا يجوز للمجنس أن يقترح إلا بعد انقضاء عشر سنوات على صدور مرسوم تجنيسه. ولا يطبق هذا النص على المرأة الاجنبية التي تصبح لبنانية باقترانها من لبناني. (إضافة بموجب قانون التعديل رقم 59 الصادر بتاريخ 27 كانون الاول 2008 – الجريدة الرسمية عدد 59 تاريخ 30/12/2008

المادة 6:

لا يشترك في الاقتراع العسكريون غير المتقاعدين من مختلف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الامن الداخلي والامن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم.

المادة 7:

لكل لبناني أو لبنانية أتم الخامسة والعشرين من العمر الحق بأن يترشح للانتخابات النيابية.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، وفي ظل ما نصت عليه المادة السابعة الفقرة 2 من الإتفاقية الدولية من وضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها، وبعد مراجعة الدليل التقني لا بد من إتخاذ عدة خطوات أساسية تتعلق بموضوع الكشف عن الذمة المالية هي التالية:

- الخطوة رقم 1: تعديل الفصل الثاني من قانون الإنتخابات النيابية رقم 25 عام 2008، بإضافة مادة اليها تكفل الرجوع الى احكام قانون الإثراء غير المشروع رقم 154 الصادر في تاريخ 1999/11/27 عند الطلب من المرشحين الكشف عن الذمة المالية.
- الخطوة رقم 2: إلغاء المادتين 10 و 15 من قانون الإثراء غير المشروع رقم 154 الصادر في تاريخ 1999/11/27. اذ تفرض المادة 10 على كل متضرر من عملية إثراء قام بها أحد الأشخاص المذكورين في المادة الرابعة أدناه أن يقدم شكوى خطية موقعة منه للنيابة العامة أو مباشرة لقاضي التحقيق الأول في بيروت، وتبلغ قيمة الكفالة المصرفية خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية. بينما المادة 15 تنص على أنه "في حال تقرر منع المحاكمة عن المشكو منه أو إبطال التعقبات بحقه، فللمرجع المختص أن يقرر تغريم الشاكي السيئ النية بمبلغ لا يقل عن مايتي مليون ليرة وبالسجن مدة ثلاثة أشهر..." هذا الأمر مما لا شك فيه يشكل رادعاً أمام المواطنين في حال رغبوا في تقديم الشكاوى¹⁵.

والغريب في امر هذا القانون أن المغلف الذي يقدمه المسؤول الى المجلس الدستوري عند تعيينه وبعد خروجه من منصبه لا يفتح الا في حال حصول جرم بحق المسؤول لذلك فإن واقع المسؤول المالي لا يظهر بأي شكل من الأشكال. وهذا بحد ذاته تحايل مشرعن على القانون ولا يفي بالغاية التي وضع لاجلها ونعني بها الشفافية والنزاهة والحق بالوصول الى المعلومات.

أحكام المادة الرابعة من قانون الإثراء غير المشروع

- على كل قاضي وكل موظف من الفئة الثالثة أو ما يعادلها فما فوق وكل ضابط أن يقدم عند مباشرته العمل، وكأحد شروط هذه المباشرة، تصريحاً موقعاً منه يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجه وأولاده القاصرون.
- كما يخضع لأحكام التصريح المراقبون والمدققون في وزارة المالية وموظفو الجمارك.
- كما أن على كل قائم بخدمة عامة أن يقدم مثل هذا التصريح في مهلة شهر من تاريخ مباشرته العمل.
- لا تشمل أحكام هذه المادة أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية والمدارس الرسمية.

- الخطوة رقم 3: مراجعة اللجان النيابية لمضمون المرسوم رقم 2490 الصادر بتاريخ 3 تموز عام 2009، والذي أحيل بموجبه مشروع قانون الإثراء غير المشروع في صيغته الجديدة على مجلس النواب الذي يتضمن تحديد الجرائم الجزائية والمدنية وعقوبتها وتشكيل هيئة للتحقيق والإحالة، من أجل البت في هذا المشروع.¹⁶ أما ابرز ما ورد في مشروع القانون الجديد هو التالي:
 - اعتبار موجب تقديم التصريح المطلوب من القائم بخدمة عامة في مهلة شهر من تاريخ مباشرته العمل شرطاً من شروط ممارسة الخدمة الفعلية.
 - إلغاء الكفالة المالية بقيمة / 25 / مليون ليرة لبنانية المطلوبة ابتداء من الشاكي.

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- استثناء افراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية والمدارس الرسمية، والرتباء والافراد في المؤسسات العسكرية الذين لا يتولون مهمات ومسؤوليات مالية او لا يمارسون وظائف ومهام لها علاقة بالمشتريات او المناقصات او استلام وحفظ المواد والتجهيزات على انواعها من موجب تقديم التصريح المطلوب.
- تحديد الجرائم الجزائية والمدنية التي بنتيجتها يكتسب الموظف والقائم بخدمة عامة الاموال بطريقة الاثراء غير المشروع.
- تجريم فعل الاثراء غير المشروع وتحديد عناصره وعقوبته.
- يبقى لكل متضرر شخصيا ان يقدم الى الهيئة بواسطة مفوض الحكومة شكوى خطية عن اثراء غير مشروع.
- تشكيل هيئة خاصة للتحقيق والاحالة من ثلاثة قضاة اصيلين، عدلين او اداريين، وثلاثة قضاة رديفين، ورئيس هيئة مجلس الخدمة المدنية ورئيس التفتيش المركزي.
- انشاء مفوضية للحكومة في دعاوى الاثراء غير المشروع لها صلاحية تحريك الملاحقة مباشرة ودونما حاجة الى شكوى او اخبار من متضرر.

تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وتمويل الأحزاب السياسية: مادة 7, 3

ورد في المادة 7,3 من الإتفاقية الدولية الى انه تنظر كل دولة طرف أيضا في اتخاذ التدابير التشريعية والادارية المناسبة، بما يتفق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.

وعند مراجعة الدليل التقني للاتفاقية الدولية يتبين لنا أن المقصود من هذه الفقرة أن تكفل الدولة وجود المعايير التالية:

- تحديد السقف المتحرك للإنفاق والغاية منه ومدة الإنفاق على الحملة.
- تحديد سقف التبرعات.
- تحديد هوية المانحين.
- تحديد المنافع العينية المسموح بها.
- عدم استخدام موارد الدولة لأهداف انتخابية.
- تحديد الإطار والزمان لتقديم وطباعة الحسابات والنفقات من قبل الأحزاب السياسية.

أولاً: الواقع الحالي:

يتضمن قانون الانتخابات النيابية رقم 25 لعام 2008 المواد الأساسية حول التمويل والإنفاق الانتخابي.

لا يفرض قانون الجمعيات العثماني الصادر بتاريخ 3 أيلول عام 1909 على الأحزاب السياسية المحلية وهيئات المجتمع المدني الخضوع لأي رقابة تتعلق بمواردها المالية. إذ لا يوجد قاعدة رسمية تنظم عملية تمويل الأحزاب كما أنه ليس هناك من حدود للهبات التي يمكن أن تتلقاها. ولم ينص قانون الجمعيات على إمكانية قيام وزارة الداخلية بأي نوع من أنواع الرقابة المسبقة والاكتفاء بالرقابة اللاحقة.

لقد نص الفصل الثالث من قانون الانتخابات رقم 25 لعام 2008 على موضوع إنشاء هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية التابعة لوزارة الداخلية والتي لا تتمتع بالاستقلالية وهي تتولى المهام والصلاحيات الآتية:

- تلقي طلبات وسائل الاعلام الخاص، والمقروء والمرئي والمسموع، الراغبة في المشاركة في الاعلان الانتخابي المدفوع الاجر وفقاً لأحكام هذا القانون.
- مراقبة تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الاعلام على اختلافها بالقوانين والأنظمة التي ترعى المنافسة الانتخابية وفقاً لأحكام هذا القانون.
- ممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي وفقاً لأحكام هذا القانون.
- تسلم الكشوفات المالية العائدة لحمات اللوائح والمرشحين خلال مهلة شهر من تاريخ إتمام العملية الانتخابية والتدقيق فيها.
- إعداد تقرير بأعمال الهيئة وإيداعه الوزير الذي يرفعه الى كل من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقد حدّدت المادة 57 من الفصل الخامس من قانون الانتخابات رقم 25 لعام 2008 سقف المبلغ الأقصى الذي يجوز لكل مرشح إنفاقه وهو يتكون من جمع القسامين الأذنين أثناء فترة الحملة الانتخابية وفقاً لما يأتي:

- قسم ثابت مقطوع قدره مئة وخمسون مليون ليرة لبنانية.
- قسم متحرك مرتبط بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية التي ينتخب فيها يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الداخلية والبلديات.

كما أنّ المادة 61 من القانون نفسه نصّت على وجوب تقديم المرشح الى هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية بيان حسابي شامل يتضمن بالتفصيل مجموع المساهمات المقبوضة بحسب مصادرها وتواريخها ومجموع النفقات. من هنا لا بد من التذكير أنّ هذه العملية هي شفافة كون الأموال التي يحصل عليها المرشح من الممول تدخل ضمن حساب الانتخابات. إن شمول القانون ضبط الإنفاق في مرحلة ما قبل الانتخابات وإثناؤها وبعدها، يعتبر من أبرز مكامن القوة في تعزيز شفافية العملية الانتخابية.

أما فيما يتعلق بمسألة العقوبات، فإنّ الفقرة 62 من قانون الانتخابات نصت على أن: "يعاقب كل من يقدم عن قصد على مخالفة أي من أحكام هذا الفصل بالحبس لمدة أقصاها ستة أشهر ويغرامة تتراوح بين خمسين ومئة مليون ليرة لبنانية أو بإحدى هاتين العقوبتين وذلك دون المساس بالعقوبات التي تتناول جرائم جزائية منصوص عليها في القانون."

أنّ قانون الانتخابات النيابية لعام 2008، يتضمن عدة مبادئ تتوافق مع ما نصت عليه المادة 7,3 في الإتفاقية الدولية. غير أنّ تطبيق هذه المبادئ على أرض الواقع، بعد مراقبة الإنفاق الانتخابي لجميع المرشحين ومراقبة ورصد الإعلام الانتخابي وعملية شراء الأصوات واستغلال الموارد العامة على مدى ما يقارب السنة من قبل الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية خلال العام 2009، ساهم في تحديد مكامن الضعف فيما يتعلق بموضوع الإنفاق الانتخابي وأظهر أنّ قانون الانتخابات النيابية لعام 2008 لا يتوافق كلياً مع مبادئ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. حتى أنّ موضوع العقوبات التي تفرض وفق المادة 62 من قانون الانتخابات بقيت حبراً على ورق كونه لم يحاكم احد لمخالفته أحكام هذا القانون. هذا الأمر يفرض إدخال تعديلات على قانون الانتخابات النيابية الحالي بما يتوافق والإتفاقية كما تظهره الفقرة أدناه.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، وفي ظل ما نصت عليه المادة السابعة الفقرة 3 من الإتفاقية الدولية وبعد مراجعة الدليل التقني لا بد من تطبيق المسائل التالية على مستوى قانون الانتخابات النيابية وقانون الجمعيات:

أولاً: على مستوى قانون الانتخابات النيابية رقم 25 لعام 2008:

- إبراز هذا الأمر أهمية إعادة النظر بمواد قانون الانتخابات وتعديلها بشكل يقيّد محاولات المرشحين تخطي السقف الانتخابي المحدد، وكذلك الحد من الفساد الحاصل والمترافق مع ظاهرة المال السياسي الانتخابي. من هنا لا بد من اعتماد الخطوات التالية:
- الخطوة رقم 1: مراجعة التوصيات التي قدمتها الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – خلال إطلاق نتائج

ع مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مراقبتها للانتخابات النيابية حول قواعد تنظيم الإنفاق من قبل وزير الداخلية ومجلس النواب وهيئات المجتمع المدني للبت بالنقاط التالية التي تدخل ضمن الإطار التشريعي¹⁷:

1. تعديل المادة 13 لكي يصبح تعيين أعضاء الهيئة المشرفة أو المستقلة قبل 6 أشهر من موعد الانتخابات النيابية.

2. تعديل المادة 19 من خلال اعتماد هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية أسعار موحدة في عملية احتساب النفقات المخصصة للإعلانات وعدم التقييد بالأسعار المقدمة من الشركات التي يتعامل معها المرشحون.

3. تعديل المادة 54 عبر حصر المدة الزمنية الخاصة بالإعداد للحملات الانتخابية وتنظيم الأنشطة والمهرجانات بالفترة الممتدة من تاريخ إقفال باب الترشح، إلى ما قبل يوم الانتخابات بأسبوع والتشدد في مراقبة نشاطات المرشحين المحتملين خلال الفترة التي تسبق.

4. تعديل المادة 55 من خلال:

- إلزام المرشحين بتقديم بياناتهم الحسابية خلال الفترة المحددة من قبل الجهة المنظمة، ومعاقبة المخلين.

- إلزام المرشحين بتعيين محاسبين إلى جانب مدقق الحسابات لتوخي الدقة والمهنية في عملية احتساب النفقات خلال الإعداد للتقارير المالية المتعلقة بالإنفاق.

5. تعديل المادة 57 عبر تحديد قيمة السقف المتحرك تبعاً لحجم الدوائر وعدد المقاعد، وعدم اعتماد قيمة واحدة ثابتة لكل الدوائر.

6. تعديل المادة 58 من خلال الأخذ بعين الاعتبار عند احتساب إنفاق المرشحين والأحزاب المبالغ المخصصة للمعاملات المتعلقة بإصدار بطاقات الهوية وجوازات السفر للناخبين، وكذلك رسوم نقل الناخبين أكان في الداخل أم من خارج لبنان.

7. تعديل المادة 59 من خلال عدم حصر المدة المتعلقة بالتقديمات الاجتماعية الدورية وعلى اختلافها، بثلاث سنوات بل زيادتها إلى أقله خمس سنوات، للحد من ظاهرة تأسيس الجمعيات الخدمائية في الفترة الفاصلة بين الانتخابات النيابية المتتالية.

8. تعديل المادة 71 من خلال فرض غرامات مالية على البلديات والمرشحين في حال عدم التزامهم بالبند المتعلق بتخصيص أماكن للصق الإعلانات مع مراعاة مبدأ "المساحة المتساوية".

9. تعديل المادة 73 من خلال إضافة ما يضمن التشدد في مراقبة مقدمات نشرات الأخبار والبرامج الكوميدية التي تتضمن ترويحاً أو دعاية انتخابية، واحتسابها ضمن النفقات المخصصة للدعاية، ومعاقبة وسائل الإعلام المخالفة.

10. إضافة مادة إلى قانون الانتخابات تضمن نشر التقارير المالية لتكون في متناول يد المواطنين اللبنانيين، عملاً بمبدأ الحق في الإطلاع على المعلومات.

• الخطوة رقم 2: إصدار مراسيم تطبيقية تلي تعديل قانون الانتخابات لكي تدخل حيز التنفيذ.

ثانياً: على مستوى قانون الجمعيات العثمانية الصادر بتاريخ 3 أيلول عام 1909:

• عدم إتخاذ أي خطوة من الخطوات: عدم إدخال اية تعديلات على قانون الجمعيات في الوضع السياسي الراهن. كونه إذا اردنا الامتثال إلى مضمون هذه المادة من الاتفاقية لا بد من إعادة النظر في موضوع وضع ضوابط وحدود لتمويل الأحزاب السياسية في لبنان ومراقبة كيفية تمويلها وإنفاقها وموازنتها السنوية. مما قد يندرز بنشوب أزمات داخلية في حال العمل على تطبيقها.

تضارب المصالح: المواد 4, 7 و 8, 5

ورد في المادة 7,4 من الإتفاقية الدولية إلى أنه تسعى كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح. وفي المادة 8,5 إلى أنه تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها لداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.

أولاً: الواقع الحالي:

يتضمن نظام الموظفين العمامين الصادر وفق المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 12/6/1959 وتحديد المادة 100 منه ما يكفل عدم نشوء تضارب في المصالح بين القطاع العام والقطاع الخاص فيما خص الموظفين الدائمين التابعين للملاك دون أن يشمل الأجراء والمتعاقدين والمياومين والعاملين بالفاتورة والعملاء أثناء توليهم الوظيفة العامة وبعد تركهم الوظيفة العامة. وقد نصت المادة 100 على ما يلي: "يحظر على الموظف، خلال خمس سنوات بعد تركه العمل، أن يعمل في مؤسسة كانت خاضعة لمراقبته في الإدارة التي كان ينتمي إليها، أو كانت تقدم بصورة معتادة مواد لهذه الإدارة، أو تقوم بأشغال لصالحها أثناء انتماء الموظف إليها، ويحظر عليه خلال المدة نفسها أن يكون له مصلحة في هذه المؤسسة، أو أن يمثلها، أو يتولى الدفاع عنها أمام القضاء في المنازعات المقدمة منها ضد الإدارات والمؤسسات العامة. يعاقب الموظف المخالف لهذه الاحكام باسقاطه من حق الاستفادة من معاش التقاعد. وإذا كان لا يستفيد من معاش تقاعدي عوقب بغرامة لا تجاوز الف ليرة تضاعف لحالة التكرار"

وقد حددت شرعة سلوكية الموظف في القطاع العام لعام 2001 التي طورها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية أسس ومعايير من شأنها أن تحد من تضارب المصالح أيضاً في جزئها الخامس التي ورد فيها أنه على الموظف أن:

- يمتنع عن القيام بأي نشاط يؤدي إلى تضارب، أو ما قد يبدو كذلك، بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسؤولياته ومهامه الرسمية من جهة ثانية، باستثناء النشاطات التي لا تتعارض مع القوانين النافذة وأحكام هذه الشرعة، كما يمتنع عن القيام بأي نشاط لا يتناسب مع أدائه الموضوعي والمتجرد لمهامه أو يمكن أن يسيء لسمعة إدارته أو يعرض علاقتها مع الجمهور للخطر. وعليه أن لا يخدم في مجلس إدارة مؤسسة خاصة خاضعة لإشرافه أو إشراف إدارته، بما في ذلك التعاطي معها بشكل مباشر أو غير مباشر
- لا يستخدم، أو يحاول أن يستخدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وظيفته للحصول على مكاسب مالية أو أي شيء ذي قيمة لمصلحة خاصة به أو بعائلته، أو لمصلحة مؤسسة، له أو لعائلته علاقة بها.
- يصرّح عن الموجودات والأصول العائدة له والتزاماته المالية، كما وتلك العائدة لعائلته المباشرة، وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.
- لا يبيع أو يحوّل موجودات له أو لأفراد عائلته، إلى شخص آخر بغرض التحايل على القوانين والأنظمة النافذة، كما عليه أن يتنازل عن أي أسهم أو حصص له في أية مؤسسة لها علاقة مع الإدارة التي يعمل فيها.

- يتفادى إقامة علاقات وثيقة مع أفراد أو مؤسسات تعتمد مصالحها بشكل أساسي على قراراته أو قرارات إدارته.
- لا يقبل وظيفة، خلال سنتين من تركه العمل مع أية مؤسسة كان لها تعامل هام مع الإدارة التي خدم فيها.

أما فيما يتعلق بالقائمين بالخدمة العامة ونعني بهم الوزراء والنواب ورؤساء المجالس البلدية فلا مانع قانوني يمنعهم من إنشاء مصالح خاصة سواء اكانت مؤسسات أو شركات خاصة في شتى المجالات. من جهة أخرى يسمح النظام اللبناني وخاصة المادة 28 من الدستور اللبناني الجمع بين الوزارة والنيابة. مما يشكل أيضاً تضارباً للمصالح مما يشكل تعارضاً مع مبادئ الإتفاقية الدولية الواردة في هاتين المادتين.

ومن أجل منع تضارب المصالح، اعد مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية مشروع قانون لمنع تضارب المصالح بين القطاعين العام والخاص، وقدمه إلى مجلس الوزراء للمناقشة عام 2010. مشروع القانون يشمل جميع الموظفين في القطاع العام والقائمين بالخدمة العامة والقضاة ويتضمن أيضاً تعريفاً واضحاً لتضارب المصالح ولا لعقوبات التي تفرض في حال مخالفة أحكام هذا القانون وتحديد الجهة التي تحقق في نشوء حالات تضارب مصالح، مما يشكل أداة أساسية وهامة لمنع تضارب المصالح ينهي الحالة الخاصة التي يتمتع بها القائمين بالخدمة العامة حالياً.

من ناحية أخرى وضمن إطار السعي إلى منع التضارب بين المصالح، قدم 10 نواب اقتراح قانون دستوري يرمي إلى فصل النيابة عن الوزارة في عام 2008، من خلال تعديل المادة 28 من الدستور. وتنطلق روحية الاقتراح من ايجابيات عديدة على صعيد تعزيز المساءلة والمحاسبة إنطلاقاً من انه من شأن فصل النيابة عن الوزارة أن يساهم في تعزيز مبدأ فصل السلطات المعمول به في الأنظمة الديمقراطية حيث أن مهمة المراقبة البرلمانية تتعارض كلياً مع وظيفة السلطة الإجرائية. من هذا المنطلق، فإن الاقتراح هذا يصون النظام الديمقراطي بتكليفه مع الضرورات التقنية للنظم السياسية الحديثة.

أن التناقض بين فترة العاميين (شرعة سلوكية الموظف) والخمسة أعوام (نظام الموظفين) الذي ذكرناه اعلاه مرده إلى أنه من الناحية التطبيقية هذه المواد لا تطبق. فليس هناك من جهة تراقب مدى تطبيق المادة 100 من نظام الموظفين العاميين ولا حتى شرعة سلوك الموظف، ولا حتى إذا ما كان الموظف العام يقوم بتنفيذ اعمال خاصة به وذلك تحت حجة أن المعاشات التي يتقاضاها الموظف العام هي متدنية وليس هناك من عقوبات تفرض على الموظفين في هذا الإطار. هذا من ناحية أما من ناحية أخرى إن السماح للقائمين بالخدمة العامة بانشاء مصالح خاصة والجمع بين النيابة والوزارة يشكل تعارضاً مع مبادئ الإتفاقية الدولية الواردة في هاتين المادتين ويمنع من تطبيق المبدأ الذي يمنع من تضارب المصالح.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، وفي ظل ما نصت عليه المادة السابعة الفقرة 4 من الإتفاقية من أنه على كل دولة طرف أن تسعى إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح. وأيضاً في ظل ما نصت عليه الفقرة 5 من المادة 8 من الإتفاقية بأن كل دولة طرف يجب أن تسعى إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين. وبعد مراجعة الدليل التقني لا بد من اعتماد الخطوات التالية:
- **الخطوة رقم 1:** مراجعة وإقرار مشروع القانون حول تضارب المصالح من قبل مجلس الوزراء بعد دراسة مدى مطابقته لما هو وارد في الإتفاقية الدولية الذي قام بتحضيره مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ذلك كون ان أحكام مشروع القانون تتوافق مع متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع الأخذ بعين الإعتبار:
 - أهمية تحديد مدة زمنية واحدة ونهائية للفترة التي يستطيع من بعدها من كان يعمل في وظيفة عامة أن ينتقل الى العمل في القطاع الخاص.
 - ان يكون تعريف تضارب المصالح شاملاً وموسعاً وواضحاً لعدم السماح في التحايل على القانون.
 - **الخطوة رقم 2:** مراجعة اللجان النيابية لمشروع القانون المذكور أعلاه وإقراره في الهيئة العامة في اسرع وقت ممكن من اجل تطبيقه على أرض الواقع بعد أن يرفعه اليه مجلس الوزراء.
 - **الخطوة رقم 3:** مراجعة اللجان النيابية لإقتراح القانون الدستوري المقدم حول فصل النيابة عن الوزارة وإقراره في الهيئة العامة في أسرع وقت ممكن من أجل تطبيقه على أرض الواقع.

مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين: المواد 8, 1 – 8, 3، 8, 6

أولاً: الواقع الحالي:

عام 2001، أعد مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية شرعة سلوكية الموظف في القطاع العام التي وافقت عليها هيئة مجلس الخدمة المدنية وعممتها على جميع الموظفين¹⁸. هذه الشرعة هي بغالبيتها مستوحاة من المادتين 14 و15 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 – صادر في 12/6/1959 حول نظام الموظفين.

وعلى الرغم من أن شرعة سلوكية الموظف هي مستوحاة من نظام الموظفين غير أن تطبيقها هو غير ملزم، وهي لم تطبق في أية إدارة، خاصةً عندما يتعلق الأمر بمكافحة الرشوة ومحاسبة ومساءلة الموظفين المرتشين أو حتى المواطنين الذين يدفعون الرشوى. وما يؤكد على ما نذكره هو ما ورد في الشرعة أصلاً حول "إن نجاح هذه الشرعة في تحقيق الأهداف المرجوة منها يتوقف إلى حد كبير على التزام المواطنين والعاملين في القطاع العام، لا سيما القيايين منهم بهذه الشرعة، إضافةً إلى الدعم الجدي من قبل السلطات السياسية والذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاحها".

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، ولضمان تطبيق هذه الشرعة لا بد من اعتماد الخطوة التالية:

- العمل على تطبيق قانون العقوبات اللبناني الصادر وفق المرسوم الإشتراعي رقم 340 تاريخ 1-3-1943. وهو يتضمن في كتابه الثاني الباب الثالث الجرائم الواقعة على الإدارة العامة من المادة 350 حتى المادة 378 مقسمة ضمن فصول وتشمل الجرائم التالية: الرشوة، صرف النفوذ، الاختلاس واستثمار الوظيفة، التعدي على الحرية، إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة.

الإبلاغ عن حالات الفساد: المادة 4, 8

ورد في المادة 4, 8 من الإتفاقية الدولية الى أنه تنظر كل دولة طرف أيضاً، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم

أولاً: الواقع الحالي:

ليس هناك من قانون حول الإبلاغ عن حالات الفساد في لبنان. غير ان لجنة العمل القانونية التابعة للشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات قامت باعداد اقتراح قانون حول حماية كاشفي الفساد، قام بتقديمه عدد من النواب الى المجلس النيابي في حزيران من العام 2010 كي تناقشه اللجان النيابية. وبالعودة الى مضمون المادة 4, 8 ومضمون الدليل التقني، يتبين لنا أن إقتراح القانون المقدم يتوافق مع متطلبات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث تضمن المسائل التالية:

- تحديد الكاشف عن اعمال الفساد.
- أحكاماً تفصيلية تشمل آلية الكشف والمعلومات التي يجب أن يتضمنها.
- إنشاء "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" وهي الهيئة التي ستنظر في المعلومات السرية التي بحوزة كاشفي الفساد والتأكد من صوابيتها، وذلك في إطار صلاحيات أخرى منحت للهيئة بموجب قانون إنشاؤها. للهيئة المذكورة مسؤولية إحالة القضية إلى القضاء المختص أو التوسع في التحقيق متى دعت الحاجة وهي تتمتع بصلاحيات الاستقصاء.
- إعطاء الضمانات الوظيفية لكاشف الفساد في إدارات ومؤسسات القطاعين العام والخاص على حد سواء. إذ أنه استناداً إلى التجارب الدولية الناجحة في إطار الإبلاغ عن حالات الفساد، كاشفي الفساد هم الأكثر عرضة للضرر الشخصي والوظيفي الذي قد يشمل الصرف من الخدمة أو تخفيض الراتب أو رفض الترقية.
- تحديد إطار إجراءات الحماية الشخصية إذا كان الضرر الشخصي العائد على كاشف الفساد ضرراً كبيراً يطرأ على سلامته الجسدية.
- إنشاء لجنة التعويضات والمكافآت التي تكمن مهمتها الأساسية في دراسة طلبات التعويض واتخاذ القرار بشأن المكافآت المالية التي قد تمنحها.
- شروط استحقاق هذه المكافآت التي ويمكن تلخيصها بمدى ايجابيتها في تجنب خسارة أو ضرر مادي للإدارة العامة.
- فرض اربعة مستويات من العقوبات هي:
 - المستوى الأول: عقوبة تسريب معلومات مصنفة سرية،
 - المستوى الثاني: عقوبة تسريب معلومات ذات طابع خاص عن الكاشف،
 - المستوى الثالث: عقوبة إلحاق الضرر بالكاشف،
 - المستوى الرابع: عقوبة مخالفة طلبات الهيئة الوطنية.

غير أن النقطة الأبرز التي لا يتضمنها إقتراح القانون وفي المقابل هي واردة في الدليل التقني هي:

- موضوع الدورات التدريبية التي يجب أن يخضع لها الموظفين العاميين بشكل عام لكي يصبحوا على دراية ومعرفة بواجباتهم ومبادئ وطبيعة عملهم وبالتالي واجبههم في التبليغ عن أي خرق أو تجاهل لهذه المبادئ من قبل زملاء لهم أدت الى وقوع حالات فساد.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، لا بد من إتخاذ عدة خطوات استكمالاً للجهود المبذولة في هذا الإطار.

- الخطوة رقم 1: مراجعة اللجان النيابية لإقتراح القانون المقدم من قبل النواب وإقراره بعض إضافة مادة جديدة تضمن إقامة دورات تدريبية للموظفين العموميين لتحديد واجباتهم ومبادئ وطبيعة عملهم وبالتالي واجبههم في التبليغ عن أي خرق أو تجاهل لهذه المبادئ من قبل زملاء لهم أدت إلى وقوع حالات فساد.
- الخطوة رقم 2: إعداد دورات تدريبية بصورة دورية للموظفين العموميين حتى قبل إقرار إقتراح قانون حماية كاشفي الفساد من قبل معهد الوطني للإدارة لكي يصبحوا على دراية وإطلاع حول أبرز المسائل المطروحة والتي تساعد على مكافحة الفساد والوقاية منه.
- الخطوة رقم 3: إعداد دورات تدريبية من قبل جمعيات المجتمع المدني التي تعنى في مواضيع التوعية وتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد للمواطنين في كافة المناطق اللبنانية حول أهمية الإبلاغ عن حالات الفساد في حال كانوا شهود لها خاصة الجمعيات التي تملك مراكز لحماية ضحايا الفساد كالجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد مما يتماشى مع أهدافها ورسالتها في المجتمع.

المناقصات العامة: المادة 9, 1¹⁹

نصت المادة 9, 1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم شراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم، ضمن جملة أمور، بفاعليتها في منع الفساد.

أولاً: الواقع الحالي

يعتبر كل من نظام المناقصات وقانون المحاسبة العمومية القانونين الأساسيين حول المناقصات العامة في لبنان.

• نظام المناقصات

- صدر نظام المناقصات بناء على المرسوم رقم 2866 تاريخ 16-12-1959 ويتضمن 46 مادة²⁰. يُحدد هذا المرسوم نظام المناقصات في الدولة اللبنانية وهو يتضمن التالي:
 - برنامج الإدارات العامة السنوي حول المناقصات الذي تعلنه إدارة المناقصات والتي تقوم بنشره وإعلانه في خمس صحف يومية.
 - معلومات مفصلة حول هيكلية لجان المناقصات في المحافظات والتي لم تنشأ منذ العام 1959.
 - كيفية التدقيق في ملفات المناقصات.
 - الأسلوب الذي تقدم فيه العروض وجلسات المناقشات.
 - أحكام خاصة بالمناقصات المحصورة واستدراج العروض.

• قانون المحاسبة العمومية:

صدر قانون المحاسبة العمومية وفق المرسوم رقم 14969 تاريخ 30/12/1963، وهو يتضمن فصلاً كاملاً عن المناقصات من المادة 120 حتى المادة 157. هذا الفصل يشرح الشروط المادية والزمنية لتطبيق الأنواع الستة المختلفة من المناقصات المطبقة حالياً في لبنان. هذه الأنواع المختلفة هي التالية:

- المناقصة العمومية،
- المناقصة المحصورة،
- استدراج العروض،
- الإتفاق بالتراضي، صفقات الخدمات التقنية،
- الأشغال بالأمانة.

إضافة إلى القانونين المذكورين سابقاً هناك حالياً 17 قانوناً ومرسوماً يرتبطون بطريقة مباشرة وغير مباشرة في المناقصات العامة على النحو التالي²¹:

1. كيفية تقديم الضمان النقدي الذي يجب ان يقدمه لمصالح الدولة متعهدو الأشغال والملتزمين الصادر وفق المرسوم رقم 1245 تاريخ 17/12/1932
2. دفتر الشروط والأحكام العامة المفروضة على متعهدي الأشغال العامة الصادر في 20/5/1942
3. قانون العقوبات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 340 تاريخ 1/3/1943

4. تنظيم التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم رقم 2460 تاريخ 9/11/1959
5. توحيد المفروشات في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وتحديد المواصفات الفنية لهذه المفروشات الصادر وفق المرسوم رقم 16648 تاريخ 13/6/1964
6. تحديد شروط الاشتراك في تنفيذ بعض الصفقات العمومية الصادر بالمرسوم رقم 3688 تاريخ 25/1/1966
7. رسم الطابع المالي الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 67 تاريخ 5/8/1967
8. تنظيم الإقصاء عن الإشتراك في تنفيذ الصفقات العمومية الصادر بالمرسوم رقم 8117 تاريخ 29/8/1967
9. استثناء صفقات اشغال وتجهيز وتركيب الخطوط الكهربائية والعائدة لمصلحة كهرباء لبنان من أحكام المرسوم رقم 3688 تاريخ 25/1/1966 الصادر وفق المرسوم رقم 13380 تاريخ 21/10/1969
10. تحديد شروط استلام الصفقات مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة الصادر بالمرسوم رقم 14601 تاريخ 30/5/1970
11. المرسوم رقم 947 تاريخ 14/4/1971 (استثناء صفقات اللوازم من موجب وضع السعر التقديري الأدنى).
12. نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسم رقم 10434 تاريخ 14/6/1975
13. تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983
14. أحكام تتعلق باللوزام المشتركة الصادر وفق المرسوم الإشتراعي رقم 14 تاريخ 23/3/1985
15. المادة 73 من الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2001 الصادر بالقانون رقم 326 تاريخ 28/6/2001
16. تصنيف المتعهدين ومكاتب الدروس الصادر بالمرسوم رقم 9333 تاريخ 26/12/2002
17. تحديد السلع الوطنية المستفيدة من الأفضلية في المناقصات العامة الصادر بالمرسوم رقم 10515 تاريخ 23/7/2003

كما هو الحال بالنسبة للتشريعات، يوجد العديد من الأطراف مسؤولة عن المناقصات في لبنان من اللوازم والأشغال والخدمات وهي التالية:

• إدارة المناقصات العامة²²

تعتبر إدارة المناقصات إدارة مركزية تابعة للتفتيش المركزي اللبناني وهي تعنى بالمناقصات العائدة للإدارات العامة فقط²³. في لبنان من المهم جداً التفريق ما بين الإدارات العامة من جهة وبين المؤسسات العامة والمجالس المستقلة من جهة أخرى فيما يتعلق بالمناقصات. والجدير ذكره أنه على الرغم من أن إدارة المناقصات العامة تعنى بالمناقصات العائدة إلى الإدارات العامة، فإن صلاحياتها هي محددة فقط بإعداد دفاتر الشروط، دراسة الملفات التي تقدم من قبل المقاولين، وتلزم المشاريع التي تزيد كلفتها عن 100 مليون ليرة لبنانية.

بمعنى آخر إن الإدارات العامة التي تريد تنفيذ مشاريع تزيد قيمتها عن 100 مليون ليرة لبنانية، يجب عليها اللجوء إلى إدارة المناقصات. بالمقابل إن المشاريع التي لا تزيد قيمتها عن 100 مليون ليرة لبنانية يمكن للإدارات العامة أن تنفذها دون اللجوء إلى إدارة المناقصات وفق ما ورد في قانون المحاسبة العمومية المادة 145 من خلال تطبيق وسيلة إستدراج العروض.

وتعاني إدارة المناقصات حالياً من نقص في الموارد البشرية للقيام بالمهام التي تتطلبها إدارة المناقصات، وفق ما ورد في تقرير التفتيش المركزي لعام 2008 بأنه "سنداً لملاك إدارة المناقصات، فإن العدد الإجمالي لموظفيها هو 18، فيما أصبح عدد العاملين في الإدارة حالياً 6 فقط، أي ثلث الملاك الملحوظ قانوناً"²⁴

• لجان المناقصات المستقلة عن إدارة المناقصات

إن وزارة الدفاع الوطني، الأمن الداخلي، الأمن العام، المؤسسات العامة، البلديات واتحاد البلديات تعتمد جميعها على لجان مناقصات خاصة بها مستقلة عن إدارة المناقصات. هذه اللجان هي مسؤولة عن إعداد دفاتر الشروط، دراسة الملفات التي تقدم من قبل المقاولين، وتلزييم المشاريع.

• مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

يعنى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بجميع أنواع المناقصات كاللوازم والأشغال والخدمات المتعلقة بمشاريع الحكومة الإلكترونية العائدة الى الإدارات العامة والمؤسسات العامة، البلديات واتحاد البلديات منذ العام 1994. ويقوم مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية أيضاً بإعداد دورات تدريبية للموظفين العاملين في المناقصات العامة (هي بحاجة لتطوير ودعم أكبر) من أجل تطوير قدراتهم. وهو أيضاً يقوم بتقديم منح صغيرة لمنظمات المجتمع المدني والبلديات من أجل تنفيذ مشاريع صغيرة. إضافة الى موضوع المناقصات العامة يعنى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية أصلاً بالإصلاح الإداري وتطوير عمل الإدارات العامة والمؤسسات العامة في لبنان في جميع المجالات.

• مجلس الإنماء والإعمار²⁵

تم إنشاء مجلس الإنماء والإعمار بموجب المرسوم الإشرافي رقم 5 تاريخ 31 كانون الثاني 1977. إن مجلس الإنماء والإعمار هو مؤسسة مستقلة لديه صلاحيات موسعة ويخضع مباشرة لمجلس الوزراء بواسطة رئيس مجلس الوزراء. وقد كان الهدف من إنشاء مجلس الإنماء والإعمار هو إعادة إعمار لبنان. ويُطبق مجلس الإنماء والإعمار معايير مختلفة عن تلك التي تعتمد إدارة المناقصات خاصة نظام الفيديك (FIDIC) للعقود. يطبق نظام الفيديك عندما يتم التمويل عبر المانحين الدوليين أي اعتماد معايير المناقصة الدولية. من جهة أخرى فإن مجلس الإنماء والإعمار يقوم بتطبيق نظام تعاقد خاص مع المقاولين إذا كان التمويل محلي دون العودة الى الفيديك. إضافة الى ذلك، يطبق مجلس الإنماء والإعمار وسيلة المناقصة المحصورة التي تنص على إختيار حوالي 5 أو 6 مقاولين للمنافسة فيما بينهم من أجل تنفيذ المشاريع الكبيرة. يتم إختيار المقاولين من خلال تمتعهم بمواصفات عالية لا يتمتع بها بقية المقاولين على الساحة اللبنانية. إحد هؤلاء الخمسة أو ستة مقاولين سيكون مسؤولاً عن تنفيذ المشروع الكبير.

حالياً، بات مجلس الإنماء والإعمار المجلس المسؤول عن معظم المشاريع الكبرى حول الإعمار والتنمية التي تنفذ في لبنان. لتوضيح هذه المسألة يمكن العودة الى المثال التالي: مع نهاية العام 2008، بلغ مجموع الأموال الخارجية التي تم تنفيذها 938 مليون دولار أميركي من ضمنها الهبات والقروض،

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مقابل 25 مليون دولار لإدارة المناقصات العامة في العام نفسه وفق التقرير السنوي للتفتيش المركزي²⁶. ويتمتع مجلس الإنماء والإعمار أيضاً بالموارد البشرية المؤهلة التي تساعد على القيام بمهامه تحت إشراف مجلس الوزراء بواسطة رئيس مجلس الوزراء. وغالباً ما يطلب المانحون الكبار من مجلس الإنماء والإعمار تنفيذ مشاريعهم الإعمارية والصيانة والبنى التحتية كونه حالياً يتمتع بمواصفات تقنية وبشرية متطورة أكثر من تلك التي تملكها إدارة المناقصات.

ويحدد الجدول التالي الذي تم تحضيره بعد الرجوع الى الدليل التقني الذي طوره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والى مضمون المادة 9,1 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (التي نصت على أن تقوم كل دولة وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظام مناقصات مناسب تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات) ما إذا كانت مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يتم احترامها.

التفاصيل	مطبقة	مطبقة نسبياً	غير مطبقة	متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
<p>تتطرق القوانين التي ترفع المناقصات في لبنان الى هذا الموضوع وخاصة:</p> <ul style="list-style-type: none"> • دفتر الشروط والأحكام العامة المفروضة على متعهدي الأشغال العامة الصادر في 1942/5/20 • نظام المناقصات بناء على المرسوم رقم 2866 تاريخ 16-12-1959 • قانون المحاسبية العمومية وفق المرسوم رقم 14969 تاريخ 30/12/1963 • توحيد المفروشات في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وتحديد المواصفات الفنية لهذه المفروشات الصادر وفق المرسوم رقم 16648/6/13 تاريخ 1964/6/13 • تحديد شروط الاشتراك في تنفيذ بعض الصفقات العمومية الصادر بالمرسوم رقم 3688 تاريخ 1966/1/25 • تنظيم الإقصاء عن الاشتراك في تنفيذ الصفقات العمومية الصادر بالمرسوم رقم 8117 تاريخ 1967/8/29 • استثناء صفقات اشغال وتجهيز وتركيب الخطوط الكهربائية والعائدة لمصلحة كهرباء لبنان من أحكام المرسوم رقم 3688 تاريخ 1969/10/21 الصادر وفق المرسوم رقم 13380 تاريخ 1969/10/21 • تحديد شروط استلام الصفقات مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة الصادر بالمرسوم رقم 14601 تاريخ 1970/5/30 • المرسوم رقم 947 تاريخ 1971/4/14 (استثناء صفقات اللوازم من موجب وضع السعر التقديري الأدنى). • أحكام تتعلق باللوائح المشتركة الصادر وفق المرسوم رقم 14 تاريخ 1985/3/23 • تصنيف المتعهدين ومكاتب الدروس الصادر بالمرسوم رقم 9333 تاريخ 2002/12/26 • تحديد السلع الوطنية المستفيدة من الأفضلية في المناقصات العامة الصادر بالمرسوم رقم 10515 تاريخ 2003/7/23 	X			<p>1. وضع معايير موضوعية ومحددة سلفاً حول شروط المشاكلة، واتخاذ القرارات الخاصة بالمناقصات</p>
<ul style="list-style-type: none"> • يخضع الموظفون العاملون في مجال المناقصات الى أنظمة المساءلة والمراقبة على أعمالهم التي تعتمدها الجهة التي يعملون لديها سواء أكانت إدارة المناقصات، مجلس الإنشاء والإعمار، مكتب وزير السولة الشؤون التنموية الإدارية، الإدارات العامة، المؤسسات العامة والبلديات أو اتحاد البلديات 	X			<p>2. تسديد سير لتنظيم المسائل المتعلقة بمسؤولية العاملين في المناقصات</p>

<ul style="list-style-type: none"> • إن أنظمة مراجعة المقاولون للقرارات الإدارية التي تتخذها لجان المناقصات في عدم تنزيههم للمناقصة هي موجودة ويمكن اللجوء إليها من دون مقابل مادي وبسهولة تامة. بمعنى انه يحق للمقاول أن يقدم مراجعة أو طعن بقرار لجنة المناقصات دون ان تكون المراجعات جديدة في كثير من الأحيان، إذ يشجع نظام المراجعة المتداولون على مراجعة أي قرار تصدره الأطراف المعنية بالمناقصات في لبنان سواء أكانت المراجعة جديدة أو غير جديدة. أتت هذه الممارسات الى عدم فاعلية نظام المراجعة. والجدير ذكره أن العديد من الدول الأوروبية تفرض على المقاولين دفع مبلغ معين من الأموال مقابل المراجعة. 	X		<p>3. وضع نظام فعال لعمليات المراجعة الداخلية يتضمن نظاماً فعالاً للظلمات</p>
<ul style="list-style-type: none"> • إن توزيع المعلومات المتعلقة بالمناقصات في الوقت المناسب هو فقط يطبق على وسيلة المناقصات العمومية. إذ تقوم جميع الأطراف بنشر المعلومات المتعلقة بالمناقصات العمومية على مواقعها الإلكترونية والجريدة الرسمية إضافة الى ثلاثة جرائد محلية. أما فيما يتعلق بالأنواع الخمسة الخرى من المناقصات إن المعلومات تبقى غير منشورة سواء على المواقع الإلكترونية، الجريدة الرسمية والجرائد المحلية. 	X		<p>4. توزيع المعلومات ذات الصلة بالعقود والمناقصات على الجمهور في الوقت المناسب</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ليس هناك في لبنان حالياً هيئة مستقلة وحيدة لتنظيم وتنفيذ الإجراءات الخاصة بالمناقصات، بل ان كل من إدارة المناقصات العامة ومجلس الإنشاء والإعمار واللجان المستقلة ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، هو مسؤول عن وضع الإجراءات حول المناقصات الخاصة به وتنفيذها دون ان يكون هناك مرجعية واحدة لهذا الأمر. من هذا المنطلق إن الدليل التقني يطلب من الدول مراجعة مدى إمكانية إنشاء هيئة واحدة مستقلة لوضع إجراءات واحدة في حال كان الوضع شبيه بالوضع اللبناني. 	X		<p>5. إنشاء هيئة لتنظيم وتنفيذ الإجراءات الخاصة بالمناقصات</p>
	X		<p>6. وضع نظام لممارسة المناقصات وتنفيذه تنفيذاً فعالاً</p>

2, 1 تقييم مدى تطبيق القوانين على أرض الواقع

إن تطبيق القوانين لا سيما نظام المناقصات وقانون المحاسبة العمومية يعتره العديد من الشوائب. عدد من هذه الشوائب هو مرتبط مباشرة بإدارة المناقصات أما العدد الأخر هو مرتبط بنظام المناقصات بشكل عام.

• على مستوى إدارة المناقصات²⁷

- عدم إنشاء فروع إدارة المناقصات: إن إدارة المناقصات لم تشهد منذ تأسيسها أي فرع في المحافظات بل بقيت مركزية في مبنى التفتيش المركزي، على عكس ما ورد في المادة 7 من نظام المناقصات.

- شغور مركز المدير العام منذ العام 2005.

- الشغور الحاد في ملاك إدارة المناقصات.

- إن إدارة المناقصات تفتقد للموارد البشرية لإدارة المناقصات.

- عدم دفع تعويضات للجان المناقصات، وهذا ما أكدته تقرير التفتيش المركزي لعام 2008، بعدما ورد فيه "أن العديد من الموظفين المنتمين إلى مختلف الإدارات العامة يحاولون التهرب من رئاسة أو عضوية لجان المناقصات، لأنهم لا يرون فيها سوى مسؤولية إضافية تضاف إلى مهامهم الأساسية، ودون أي مقابل مادي - بل بالعكس عليهم دفع بدل ركن سياراتهم في المواقع القريبة من الإدارة - فضلاً عن أن تغيبهم عن إداراتهم للمشاركة في هذه اللجان يتسبب لهم بتراكم العمل على كاهلهم، وفضلاً عن تعرضهم للمساءلة أو للاستفسار من قبل ديوان المحاسبة أحياناً كثيرة.

- إفصاح بعض الموظفين عن الرقم السري. إن الرقم السري الذي تضعه إدارة المناقصات للمشروع المراد تنفيذه أو لشراء اللوازم أو الخدمات ويكون هذا الرقم السري هو الذي تسعى إدارة المناقصات إلى أن يتوافر مع أحد المقاولين. وعند الكشف عنه يعطي المقاولين الذين هم على علاقة بهؤلاء الموظفين الأفضلية.

- عدم نشر إعلانات المناقصات في صحف واسعة الانتشار.

• على مستوى نظام المناقصات بشكل عام

- إمكانية عقد الصفقات بطريقة إستدراج العروض دون العودة إلى إدارة المناقصات العامة إذا كانت قيمة المشروع لا تتجاوز 100 مليون ليرة لبنانية وفق المادة 145 من قانون المحاسبة العمومية²⁸. هذا الأمر جعل العديد من الإدارات العامة يعتمد إلى تجزئة الصفقة خلافاً للأصول بحيث تصبح قيمتها أقل من 100 مليون ليرة لبنانية فيجربها لديه دون إحالتها إلى إدارة المناقصة.

- غياب الإجراءات الموحدة للمناقصات وغياب الرقابة على كيفية تنفيذ المقاولين للمناقصات بعد تلزيمها من قبل العديد من المؤسسات العامة والبلديات واتحاد البلديات والتي تملك أنظمة خاصة لتنظيم المناقصات العائدة لها تختلف عن تلك العائدة للإدارات العامة. هذا الأمر جعل من الصعب مراقبة تنفيذ المناقصة منذ تلزيمها حتى الإنهاء منها، وأدى أيضاً إلى هدر في الأموال وعدم إمكانية الحد من المخالفات خاصة وأن العدد الأكبر من المؤسسات العامة لا يخضع لرقابة ديوان المحاسبة.

- إن نظام المناقصات اللبناني لا يحدد الأطر اللازمة لإجراء المناقصات بطريقة المناقصة الدولية ومشاركة المؤسسات الدولية. هذا الأمر يعني أن إدارة المناقصات العامة لا يمكنها إجراء

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- المناقصات بطريقة المناقصة الدولية بل هو فقط من اختصاص مجلس الإنماء والإعمار. وعند تعديل قانون المناقصات وتضمينه هذا الأمر، حينها تستطيع جميع الأطراف تطبيق طريقة المناقصة الدولية إن هي أرادت ذلك من مؤسسات عامة وإدارات عامة وبلديات، إلخ...
- عدم وجود هيئة واحدة بغض النظر إذا كانت مستقلة أو لا للمناقصات لإعداد وتنظيم جميع الإجراءات المتعلقة بالمناقصات.
 - عدم اعتماد دفاتر شروط نموذجية موحدة تطبق من قبل جميع الأطراف المعنية بالمناقصات، بل أن كل طرف تم ذكره سابقاً يعتمد دفاتر نموذجية خاصة به دون وجود معيار واحد مما يجعل من الصعب مراقبة كيفية تنفيذ المناقصات العامة من قبل الأطراف المعنية بالمناقصات.
 - غياب نظام لممارسة المناقصات وتنفيذه تنفيذاً فعالاً والذي يمنح الموظفين في قطاع المناقصات الأدوات الأساسية التي تساعدهم على القيام بأعمالهم بأسلوب شفاف وفعال.
 - على الرغم من أن العديد من العاملين في جميع قطاعات المناقصات المذكورة اعلاه يتمتعون بمؤهلات وخبرات أساسية في مجال المناقصات، إلا أن العدد الأكبر من العاملين في هذا القطاع هم بحاجة إلى تدريب وتأهيل وتطوير قدراتهم لمواكبة التطور في المناقصات.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

- في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، لا بد من إتخاذ عدة خطوات إصلاحية. ذلك أنه بعض مضي أكثر من خمسة عقود، باتت الحاجة ملحة الآن لإصدار قانون جديد للمناقصات يتوافق والتطور الحاصل على المستوى الدولي من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة والحد من الهدر الحاصل على مستوى تلزيم العقود. مع العلم بأن الحكم الجيد بات الآن من المتطلبات الأساسية للإستثمار والنمو الإقتصادي. إن إصلاح واقع المناقصات لا بد من أن يعتمد على رؤية استراتيجية موجهة وليس فقط على الناحية التقنية.
- **خطوة رقم 1: على المستوى التشريعي:** مراجعة مشروع القانون الذي ارسل إلى مجلس النواب حلول إنشاء إدارة شؤون الصفقات العمومية بموجب مرسوم رقم 973 تاريخ 24/11/2007، والإسراع باقرار مشروع قانون المناقصات الجديد الذي تعمل على تطويره لجنة مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية منذ العام 2007 من قبل مجلس الوزراء قبل إرساله إلى مجلس النواب.

- لا بد للقانون الجديد حول إنشاء إدارة المناقصات سواء اكانت مستقلة (والتي تختلف عن إدارة المناقصات العامة الحالية التي يجب إعادة النظر بموقعها القانوني ودورها)، ان يمنح الهيئة الجديدة المسؤوليات التالية التي استنتجناها بعد العودة الى الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:
- تطوير تنظيم وتنفيذ الإجراءات العائدة لنظام المناقصات.
 - تطوير دفتر شروط نموذجي موحد.
 - إنشاء مجموعة خبراء يكونون مسؤولون عن التحديث الدوري لنظام المناقصات.
 - تدريب الموظفين العاملين حول أبرز المسائل المرتبطة في الفساد وكيفية اكتشافها في قطاع المناقصات.
 - تقييم الأثر الإقتصادي الناتج عن تعديل نظام المناقصات وتقييم أثر الفساد في نظام المناقصات.

بينما لا بد من القانون الجديد حول الصفقات العمومية أن يتضمن:

- جمع أنظمة المناقصات المختلفة العائدة الى مجلس الإنماء والإعمار، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وزارة الدفاع الوطني، الأمن الداخلي، الأمن العام، الإدارات العامة، المؤسسات العامة، البلديات واتحاد البلديات تحت إطار قانون المناقصات الجديد لتفعيل أطر المراقبة.
- تحديد آليات المناقصات الدولية، وأطر مشاركة المؤسسات الدولية في المناقصات.
- تطبيق نظام الحوكمة الإلكترونية في موضوع المناقصات.
- إلغاء وسيلة إستدراج العروض خاصة موضوع تجزئة المشروع من قبل الإدارات العامة لكي تصبح قيمته ما دون 100 مليون ليرة لبنانية وتفعيل أطر المراقبة على كيفية تنفيذ المناقصات من قبل المقاولون الذي تلزمهم الإدارات العامة المناقصات دون العودة الى إدارة المناقصات.
- تطوير نظام المراجعة من خلال الحد من اللجوء الى المراجعات غير الجدية.
- نشر المعلومات المتعلقة بعقود وإجراءات المناقصات في العدد الأكبر من الجرائد محلية.

ما هي الجهود المبذولة حتى الآن في لبنان التي تدخل ضمن الإطار التشريعي؟

- مبادرة هيئة تحديث القوانين العائدة للمجلس النيابي عام 2000: قامت هذه الهيئة بتحضير اقتراح قانون لتعديل نظام المناقصات. وقد تناول الاقتراح الجديد إنشاء هيئة لإدارة المناقصات ترتبط برئاسة مجلس الوزراء وتتولى الأعمال المتعلقة بصفقات الأشغال واللوازم والخدمات العائدة للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها ومن ثم تحديد اختصاص أعضاء الهيئة ومؤهلاتهم العملية والإدارية. بالإضافة إلى إنشاء إدارة للمناقصات، تبرز مسألة إدخال أنواع جديدة من المناقصات والنص عليها في القانون مراعاةً لتطوير أساليب المناقصات الدولية ومنها صفقات الإنشاء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) والإنشاء والتشغيل (BOO) والإنشاء والامتلاك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT).
- (هذه المبادرة لم تطبق، وهي لن تأخذ بعين الاعتبار إذ تبعها مبادرة أطلقها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية والتي نصت على إنشاء لجنة لإعداد مشاريع قوانين جديدة في هذا الإطار)
- لجنة مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية عام 2007: تألفت هذه اللجنة من ممثلين عن الإدارات العامة، المؤسسات العامة، الخ... قاموا بإعداد مشروع قانون أرسل إلى مجلس النواب حلول إنشاء إدارة شؤون الصفقات العمومية بموجب مرسوم رقم 973 تاريخ 24/11/2007. وتعمل اللجنة حالياً على تطوير مشروع قانون جديد حول الصفقات العمومية.
- نظام المناقصات الإلكتروني من قبل مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية: وقد حصل تطور إضافي من ناحية تحسين المناقصات من خلال قيام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR) باستحداث نظام المناقصات الإلكترونية. تمت مناقشة الفكرة أولاً وتمت صياغة إستراتيجية في كانون الأول/ديسمبر 2002. لكن في كانون الثاني/يناير 2008، نشر مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية إستراتيجية الحكومة الإلكترونية الخاصة بلبنان. وأحد جوانب الإستراتيجية الإلكترونية الجديدة للحكومة هو الإعداد لخطوط توجيهية خاصة بالمناقصات الإلكترونية، مما يعني أن الحكومة ستدير المناقصات الخاصة بالمشتريات الحكومية عبر شبكة الانترنت. من ناحية إجراءات مكافحة الفساد يمكن القول إن لهذا الأمر حسناته، إذ أن معلومات الخاصة بالمناقصات قابلة للوصول من قبل الجميع، وتنطوي على تفاعل أقل بين المشاركين في المناقصة والمسؤولين الحكوميين الذين يديرون المناقصة، مما يخفف من إمكانية دفع الرشاوى. أما الهدف من إستراتيجية المناقصات الإلكترونية الجديدة فهو التوصل إلى حكومة أكثر فعالية، وإجراءات أفضل وأسهل للقطاع الخاص وشفافية أكبر في عملية الشراء.²⁹ (لقد تم تطبيق هذه المبادرة)

- خطوة رقم 2: على مستوى دفتر الشروط النموذجي الموحد: تطوير دفتر شروط نموذجي موحد يطبق على جميع الأطراف التي تعمل في إطار المناقصات. دفتر الشروط النموذجي يجب تطويره بناءً على مشروع قانون المناقصات الجديد وليس على أساس نظام المناقصات العائد إلى العام 1959 المطبق حالياً، على خلاف ما قامت وزارة المالية بالتعاون مع مع المركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية في عام 2009، به كما سنشرح أدناه. الدفتر النموذجي الموحد يجب أن يصدر وفق مرسوم وزاري لكي يعتمد. حالياً ليس هنالك من دفتر شروط نموذجي موحد بما يتعارض مع أحكام المادة 125 من قانون المحاسبة العمومية حيث يطبق كل طرف من الأطراف دفتر الشروط الخاص به.

ما هي الجهود الجديدة الحالية المبذولة ضمن إطار تطوير دفتر شروط نموذجي؟

عام 2009، قامت وزارة المالية بالتعاون مع المركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية بتطوير الدليل الوطني الموحد للصفقات العامة ودفاتر الشروط النموذجية لهذه الصفقات. يتألف هذا الدليل من ستة أجزاء تتناول

1. الإطار القانوني والمؤسسي للصفقات العامة في لبنان،
2. التصنيف والتسجيل المسبق للموردين والمقاولين،
3. طرق الشراء الحكومي، دورة الشراء،
4. وثائق المناقصة،
5. جلسة فض المظاريف وتقييم العروض / الصفقات وترسية ادارة العقود،
6. الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة والتدقيق المالي. تم تطوير هذا الدليل وفق نظام المناقصات المطبق حالياً والعائد الى عام 1959 وهولن يطبق في حال إقرار مشروع قانون جديد للمناقصات.

• خطوة رقم 3: على المستوى الإداري:

- تطوير نظام لممارسة المناقصات يطبق على الموظفين العاملين في إطار المناقصات.
- تدريب الموظفين العاملين في قطاع المناقصات.
- زيادة معاشات الموظفين العاملين في قطاع المناقصات وخاصة في الإدارة العامة والمؤسسات العامة على نحو متساوٍ مع الموظفين التابعين لمجلس الإنماء والإعمار ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية لتفادي المشاكل التي تواكب عمل لجان المناقصات وخاصة تلك العائدة إلى إدارة المناقصات العامة كما ذكرنا سابقاً.

إدارة الأموال العمومية: المادة 2, 9

ورد في المادة 9,2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ما يلي: تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير ما يلي:

1. اجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية.
2. الابلاغ عن الايرادات والنفقات في حينها.
3. نظاما يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة.
4. نظماً فعالة وكفوءة لتدبير المخاطر وللمراقبة الداخلية.
5. اتخاذ تدابير تصحيحية، عند الاقتضاء، في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في هذه الفقرة.

أولاً: الواقع الحالي:

يرعى تنظيم الموازنة العامة في لبنان العديد من القوانين هي التالية:

- الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار 1926 مع جميع التعديلات التي اقرت في مجلس النواب اللبناني وفقاً لإتفاق الطائف عام 1991.
- جدول نمودجي بتقسيم موازنة النفقات الى بنود الصادر وفق المرسوم رقم 4020 تاريخ 5/4/1960.
- قانون المحاسبة العمومية الصادر وفق المرسوم رقم 14969، تاريخ 30/12/1963.
- أصول تحضير الموازنة الصادر وفق القرار رقم 1/559 تاريخ 28/2/1966.
- تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983.
- قوانين الموازنة العامة التي يقرها المجلس النيابي والتي تنشر في الجريدة الرسمية.

ويعرّف قانون المحاسبة العمومية الموازنة العامة في المادة 3 منه على أنها "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق".³⁰

وتمر الموازنة في أربعة مراحل اساسية هي: مرحلة الإعداد، مرحلة الإقرار أو التصديق عليها في المجلس النيابي، مرحلة التنفيذ ومرحلة مراقبة التنفيذ. تحضر وزارة المال مشروع الموازنة وترسله الى مجلس الوزراء لمناقشته والتصويت عليه. بعدها يحول مجلس الوزراء مشروع الموازنة بواسطة مرسوم الى مجلس النواب. إذ نصت المادة 83 من الدستور على أنه "كل سنة وفي بدء عقد تشريين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة. ويتضمن المشروع جميع النفقات والواردات".

وقبل إقرار الموازنة العامة في الهيئة العامة للمجلس النيابي، تعمد لجنة المال والموازنة في كل سنة ومع بداية الجلسات المخصصة لدراسة مشروع الموازنة الى دعوة أعضاء اللجنة النيابية، وكافة أعضاء المجلس النيابي للإستماع من وزير المال الى عرض عام لمشروع الموازنة وارقامه الإجمالية وكذلك الى شرح الأسس والمبادئ التي إعتمدت في وضع أرقام مشروع الموازنة. ويستغرق النقاش داخل اللجنة ما لا يقل عن ثلاثة اشهر عبر الإجتماعات المكثفة اليومية.

ويفرض قانون المحاسبة العمومية ان تصدر الموازنة سنوياً، وقبل التصديق عليها على المجلس النيابي أن يصدق المجلس النيابي على قانون قطع الحسابات بعد أن يصدر ديوان المحاسبة بيانات المطابقة التي تعطي نظرة عامة عن كيفية تنفيذ الموازنة في حقلي الواردات والنفقات ومعرفة إذا كانت متطابقة مع الإجازة الممنوحة للسلطة التنفيذية بالجباية والإنفاق وفق المادة 53 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

تتألف الموازنة العامة من قسم للنفقات واخر للواردات وهي تقسم إلى ثلاثة أقسام وفق المادة السادسة من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على ان تتألف موازنة الدولة من:

- الموازنة العامة.
- الموازونات ملحقة.
- الموازونات الإستثنائية.

الواقع الحالي القانوني بين النظرية والتطبيق

على المستوى التطبيقي فإن واقع الموازنة العامة في لبنان يخالف ابرز مبدئين من مبادئ الموازنة الخمسة الا وهما مبدأ سنوية الموازنة ومبدأ شمولية الموازنة. (المبادئ الثلاثة المتبقية هي: (مبدأ عدم تخصيص الواردات، مبدأ وحدة الموازنة، مبدأ توازن الموازنة)

أولاً: مبدأ سنوية الموازنة

لم تفر الموازنة العامة من قبل المجلس النيابي منذ العام 2006، خلافاً للمادتين 3 و7 من قانون المحاسبة العمومية. إذ كانت أقرت آخر موازنة في العام 2005. لذلك فإن الإنفاق وتحصيل الواردات قد حدثا دون مراقبة المجلس النيابي ومراقبة ديوان المحاسبة، علماً أن الإنفاق تم على أساس القاعدة الإثني عشرية التي تعتبر امتداداً للموازنة السابقة وهي قاعدة إنفاقية لا تتضمن مشاريع إنمائية.

والموازونات الإثني عشرية هي حالة شاذة عن مبدأ السنوية يتم خلالها فتح إعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الموازنة المقبلة. وقد ورد في المادة 86 من الدستور اللبناني انه في حل عدم التمكن من إقرار الموازنة العامة في الفترة المحددة لها ولا حتى خلال الدورة الإستثنائية يصار الى جباية: "(...) الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الاخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة اساساً ويضاف اليها ما فتح بها من الاعتمادات الاضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتاخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية"

غير أن عدم إقرار الموازنة هو نتيجة للانقسام السياسي أكثر منه تقني. وعدم إقرارها يجعل من المستحيل على المجلس النيابي وديوان المحاسبة من مراقبة كيفية حصول الإنفاق وجباية الواردات. مما يعني أن ديوان المحاسبة لن يتمكن من إصدار بيانات المطابقة ولا حتى المجلس النيابي قانون قطع الحساب. إن سنوية الموازنة هي من أهم ميزات الديمقراطية البرلمانية، فمن دون سنوية الموازنة لا يمكن للمجلس ولا حتى الرأي العام، أن يمارس رقابة منطقية على سياسة الحكومة الخاصة بالموازنة.

ثانياً: مبدأ شمولية الموازنة

لا تشمل الموازنة العامة في لبنان موازنات المؤسسات العامة التي يتخطى عددها الـ 80 مؤسسة عامة. مبدأ الشمول يعني أن تشمل موازنة الدولة جميع نفقاتها وواراداتها من غير إنقاص أو اقتطاع وان تدون كل الأموال التي تجنى وتقبض لصالح الخزينة ومهما كان مصدرها في حقل الواردات وبالمقابل تدون كل المدفوعات في حقل النفقات³¹. وقد ورد في المادة 51 من قانون المحاسبة العمومية اللبناني ما يؤكد على إعتداد مبدأ الشمول، إذ نصت على: "ان تقييد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة". وفي المادة 57 على أنه: لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة. ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها." ويعتري تطبيق هذا المبدأ اليوم بعض الشذوذ أبرزها³²:

- **الموازنات المستقلة**، ونعني بها موازنة المؤسسات العامة كمؤسسة كهرباء لبنان ومصالح المياه والجامعة اللبنانية والمصلحة الوطنية لنهر الليطاني(...) والتي لا تعرض موازاناتها على السلطة التشريعية للتصديق عليها، لا بل تقرها مجالس إدارتها ويتم التصديق عليها من قبل وزارتي المال والوصاية. ولا تدرج موازاناتها من حيث إراداتها ونفقاتها في صلب الموازنة العامة، غير أن الأرصدة النهائية لهذه الموازنات تدرج في حساب الموازنة العامة.
- **الموازنات الملحقة**، ونعني بها موازنة الإتصالات، إدارة اليناصيب الوطني، ومكتب الحبوب والشمندر السكري والتي لا تدرج نفقاتها وواراداتها في صلب الموازنة العامة التي تتضمن فقط الرصائد الدائنة والمدينة، والتي يُفرض إخضاع موازاناتها لتصديق السلطة التشريعية.

الجهود الحالية للإصلاح

ويعاني المواطنون في لبنان من غياب الوضوح فيما يتعلق بسياسة الإنفاق والضرائب التي تنوي السلطة التنفيذية طرحها والجدوى منها في السنوات القادمة، وهم يشتكون من كون المعلومات التي يحصلون عليها لا تسمح لهم بمراقبة كيفية حدوث الإنفاق العام وجباية الواردات خلال تنفيذ الموازنة. لذلك تعمد وزارة المالية اللبنانية بالتعاون مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد إلى تطوير "موازنة المواطن" التي تتضمن ابرز العناوين الواردة في الموازنة حول الإنفاق على عدة قطاعات ومصادر الواردات وبرز المشاريع التي سيتم تنفيذها خلال العام الجاري على أن تصدر باللغة العربية وأن لا يتجاوز عدد صفحاتها الخمسة.

في المقابل تنشر وزارة المالية ابرز الوثائق المرتبطة بالموازنة العامة وهي:

- مشاريع الموازنات العامة في حال عدم إقرارها والموازنات التي تم إقرارها.
- ملخص تنفيذي حول هذه الموازنات العامة.
- التقارير الشهرية والدورية والنصف سنوية حول الإنفاق والجباية ومستوى الدين العام.
- التقارير السنوية حول ابرز النتائج المالية.
- تقارير حول تطبيق مؤتمر باريس 3.
- تقارير حول المساعدات والمنح التي يحصل عليها لبنان.
- الدلائل التوجيهية لعل ابرزها حول موضوع الضرائب.

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وفي إطار الإصلاح المالي الذي تقوم به، نشرت وزارة المالية كافة الحسابات المالية من العام 1993 وحتى نهاية العام 2006 بشكل مقارن وتراكمي. وكان ذلك نتيجة تطوير الأنظمة المحاسبية والمالية المتبعة بعد اعتماد المعايير الدولية للمالية العامة بالتعاون مع المؤسسات الدولية المعنية. وقد وزعت وزارة المالية المعلومات المعنية بعمليات إدارة الإنفاق والإيرادات ومصادرها إلى ثلاث تصنيفات كالتالي:

- نفقات وإيرادات الموازنة: الموازنات وقطع حساباتها، مبالغ خدمة الدين العام، تطور مبالغ العجز السنوي، تمويل العجزات، تمويل الديون، إعادة تمويل الديون المستحقة.
- نفقات وإيرادات الخزينة: الأموال المصروفة من خارج الموازنة، حساب الخزينة، سلفات الخزينة
- الإنفاق الإستثماري: تمويل القروض الخارجية، الصناديق العربية والدولية
- وقد قامت وزارة المالية أيضاً باعتماد العديد من الإصلاحات الأخرى أبرزها: الإصلاحات الضريبية، إصلاحات إدارة النفقات، إصلاحات إدارة الدين العام، إصلاحات القطاع المالي والأسواق المالية، الخ³³...

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

بالعودة إلى المادة 9,2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والدليل التقني يتبين لنا أن التدابير المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية تشمل الأتي:

- إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية.
- الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها.
- نظاماً يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة.
- نظاماً فعالة وكفوءة لتدبر المخاطر والمراقبة الداخلية.

من بين هذه النقاط الأربعة المذكورة أعلاه يمكن القول أن لبنان يطبق نسبياً النقطتين الأولى والثانية بينما النقطتين الثالثة والرابعة هي لا تطبق حالياً. في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، لا بد من إتخاذ عدة خطوات استكمالاً للجهود المبذولة من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. هذه الخطوات هي التالية:

الخطوة رقم 1: على المستوى التشريعي

- تعديل المادة 86 من الدستور اللبناني للإستفادة من التجربة التي يمر بها لبنان والتي تتمثل بعدم إقرار الموازنة لخمسة اعوام متتالية، من خلال إضافة فقرة تأخذ بعين الإعتبار إستمرارية المرفق العام وعدم اللجوء فقط الى القاعدة الإثننتي عشرية في حال لم يقر المجلس النيابي الموازنة خلال الدورة الإستثنائية. بالمقابل منح السلطة التشريعية صلاحية مراقبة كيفية تنفيذ الحكومة لمشروع الموازنة من خلال مراجعة التقارير السنوية والفصلية والشهرية التي تصدرها وزارة المالية على موقعها الإلكتروني عبر توجيه الأسئلة والإستجابات حتى قبل إقرار الموازنة.
- تعديل قانون المحاسبة العمومية من أجل ضمان معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة بحيث تتضمن الموازنة العامة:
 - اعتماد مبدأ المحاسبة التحليلية وخلق مراكز الأرباح والتكلفة (Cost Center & Profit Center)
 - وحساب الأرباح والخسائر (Profit & Loss) للمشاريع التي تقوم الإدارات المختلفة بطلب إجرائها من خلال المناقصات العامة.
 - إنشاء حساب خزينة موحد ضمن إطار الموازنة العامة يشمل جميع النفقات والواردات العامة تطبيقاً لمبدأ الشمولية. وذلك من خلال إضافة موازنة الإدارات والمؤسسات العامة والمجالس التابعة للدولة

والمحافظات والأقضية والبلديات والتي لا تدخل موازنتها ضمن إطار الموازنة العامة. يصبح ذلك ممكناً بعد إعداد موازنة تفصيلية لكل إدارة ومؤسسة عامة يظهر فيها تفاصيل الإيرادات والنفقات من مستوى المديرية العامة وحتى القسم والفرد لمعرفة أرباح وخسائر ونسب العجز فيها.

الخطوة رقم 2: على مستوى المؤسسات والهيئات الرقابية

- تعديل النظام الداخلي للمجلس النيابي عبر إنشاء مكتب مساعد لدراسة الموازنات بحيث يصبح هذا المكتب دائم. ومعه لن يتحجج النواب في كونه يجهلون مضمون الموازنة.
- تعزيز دور ديوان المحاسبة في مراقبة إنفاق الأموال العامة عبر اعتماد وسائل وأساليب جديدة في التدقيق وإدخال المعلوماتية على الإدارة. ومن الأسباب التي تضعف من رقابة ديوان المحاسبة هو أن الكثير من المؤسسات المستقلة لا تخضع قانوناً سوى للرقابة اللاحقة مما يجعلها بمنأى عن أي رقابة بالنسبة لتنفيذ موازنتها بمقابل عدد آخر من المؤسسات العامة لا يخضع أبداً لرقابة ديوان المحاسبة لا المسبقة ولا المؤخرة.
- تعزيز دور المجتمع المدني من خلال السماح له بالوصول إلى كافة المعلومات الضرورية والأساسية لفهم مضمون الموازنة العامة والتعاون معه في مجالات مراقبة آليات ونتائج وضع الموازنات العامة وكيفية التأثير عليها ضمن الإطار المؤسسي الذي يتم إعدادها فيه، بهدف جعل أنظمة الموازنة أكثر استجابة لحاجات المجتمع عامة وذوي الدخل المتدني خاصةً ومن ثم جعل تلك الأنظمة أكثر شفافية ومصداقية أمام الجمهور.

الشفافية في الإدارة العمومية: المادة 10 والمادة 13, 1

ورد في المادة 10 من الإتفاقية الدولية ما يلي:

تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

1. اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.
2. تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.
3. نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

وفي المادة 13, 1 ما يلي:

تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، ولانكفاء ووعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها.
- ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات.
- القيام بأنشطة اعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.
- احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها . ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:
- لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم.
- لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.

أولاً: الواقع الحالي

ليس هناك من قانون حول الحق في الوصول الى المعلومات في لبنان. هناك حالياً جهود تقوم بها لجنة العمل القانونية التابعة للشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات من أجل الضغط لإقرار إقتراح قانون حول الحق في الوصول إلى المعلومات كانت قدمته الى المجلس النيابي في نيسان عام 2009. وحتى قبل إصدار القانون تتخذ بعض الوزارات منها وزارة المالية ووزارة الداخلية والبلديات العديد من الإجراءات بهدف تعزيز الشفافية من خلال نشر معلومات حول تركيبة وعمل والقرارات التي تصدرها على مواقعها الإلكترونية. هذه الإجراءات تبقى فردية.

وعلى الرغم من الجهود الحثيثة التي قامت بها ولا تزال الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات في سبيل إقرار اقتراح القانون من خلال الضغط والمناصرة، إلا أن تحديات عديدة تبرز في هذا الإطار يعود بعضها إلى عدد من القوانين التي يجب تعديلها أو إلغاؤها عند إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والبعض الآخر يعود إلى هيكلية الإدارة اللبنانية الحالية والتي ستبقى حتى بعد إقرار قانون حق الوصول إلى المعلومات.

سنعرض الوسائل المتاحة التي تساعد في الحصول على المعلومات (الواقع الفعلي) من جهة والعوائق المانعة (التحديات) لهذا الحق³⁴.

في الوسائل المتاحة لحق الوصول إلى المعلومات

- الجريدة الرسمية.
- المذكرات الإدارية الخاصة بالإدارات التي تقدم الخدمة العامة.
- القرارات القضائية.
- التقارير السنوية الصادرة عن الهيئات التالية:
 - مجلس الخدمة المدنية، مجلس ديوان المحاسبة، الهيئة الناظمة للاتصالات، مديرية اليانصيب الوطني، وغيرها.
 - المراسيم ذات الطابع التنظيمي.
 - القرارات والمذكرات والتعاميم التي تصدر عن الوزراء.
 - قانون الإعلام المرئي والمسموع مثلاً يلزم نشر المعلومات للعامة وذلك في فترة بث معينة.

العوائق القانونية والإدارية لحق الوصول إلى المعلومات

- أولاً: العوائق القانونية
 - قد يصطدم المواطن بعقبات فعلية إذا أراد الإطلاع على معلومات تخص بعض السياسيين والنافذين في السلطة وخاصة في ظل قانون الإثراء غير المشروع الحالي الذي يحد من قدرة المواطن من الوصول إلى المعلومات التي تخص ثروات السياسيين كما تم استعراضه في هذه الدراسة سابقاً.
 - لفقرة الثامنة من المادة 15 من نظام الموظفين التي تنص على أنه "يحظر على الموظف أن يقوم بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة، ولاسيما: أن يبوح بالمعلومات الرسمية التي اطلع عليها أثناء قيامه بوظيفته، حتى بعد انتهاء مدة خدمته، إلا إذا رخصت له وزارته خطياً بذلك".
 - قيود على حرية الرأي والتعبير كما حرية التجمع لموظفي القطاع العام.
 - المادة 12 من قانون المطبوعات اللبناني: والتي تحظر نشر مداولات ووقائع جلسات مجلس الوزراء في الصحف وسائر وسائل الإعلام.
 - قانون البلديات الذي ينص على أن محاضر جلسات المجلس البلدي تبقى سرية.
- ثانياً: العوائق الإدارية
 - عدم وضوح الجهة المخولة إعطاء المعلومات (من؟ ولمن؟)
 - سوء تنظيم قاعدة البيانات في الإدارات العامة.

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- طبيعة وأنواع المستندات المطلوبة (نظام الحفظ والأرشيف هو بحد ذاته عائق).
- الاستنساخية في القرار والتعليل والممارسات والأعراف الإدارية التي تدخل في خانة تشريعات الأمر الواقع.
- عدم وجود وحدة تنسيق ومتابعة بين الإدارات العامة: تشابك الإدارات والمؤسسات العامة وعدم فعاليتها.
- عدم وجود مواقع الكترونية وان وجدت لا يتم تزويدها بشكل منتظم ودوري بالمعلومات اللازمة.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في ظل هذا الواقع المذكور اعلاه، لا بد من إتخاذ عدة خطوات إصلاحية ابرزها:

الخطوة رقم 1: إقرار إقتراح قانون الحق في الوصول الى المعلومات: لأنه يتوافق مع مقتضيات المادة 10 والمادة 13,1 بعد مراجعته من قبل اللجان النيابية. ويهدف الاقتراح إلى تعزيز الشفافية على مستوى الإدارة العامة ومكافحة الفساد وتعزيز الثقة بين المواطن والدولة من خلال تكريس حق فعلي للوصول إلى المعلومات. إن الإدارة، بموجب هذا القانون، ستكون ملزمة بتوفير المعلومات المطلوبة. وقد تضمن اقتراح القانون تحديد واسع لمصطلح الإدارة ليشمل المؤسسات العامة وعدداً من الهيئات الخاصة التي تشرف عليها هيئة عامة أو تشارك في توفير خدمة عامة. ينص اقتراح القانون على قائمة محددة من الاستثناءات للحق في الوصول إلى المعلومات وتشمل هذه القائمة على سبيل المثال أسرار الدفاع الوطني أو معلومات تندرج ضمن حياة الأفراد الخاصة أو السر المهني والتجاري. نصّ اقتراح القانون أيضاً على إنشاء " الهيئة الإدارية المستقلة" وهذه الهيئة هي جزء من السلطة التنفيذية وهي مستقلة بمعنى أنه لا يحق للحكومة أو أي طرف آخر إصدار توجيهات أو تعليمات لها. يتوقع من اللجنة أن تتلقى الشكاوى حيث فشلت الإدارة في الامتثال للقانون. أن القرارات الصادرة عن اللجنة بعد انتهاء هذه العملية ملزمة للإدارة ويمكن استئنافها أمام مجلس شورى الدولة.

الخطوة رقم 2: إتخاذ العديد من التدابير الإدارية التي أوردتها عدد من موظفي الفئة الثانية في الإدارات والمؤسسات العامة، وهم في غالبيتهم يعملون ضمن إطار كتابة التقارير الدورية أو استلامها أو التدقيق فيها من قبل الوزارات والمؤسسات والإدارات المعنية كافة على الشكل التالي:³⁵

- تفعيل المواقع الالكترونية وتحديثها باستمرار.
- تكثيف توزيع الجريدة الرسمية.
- صياغة أدلة وكتيبات تشرح المعاملات الإدارية بشكل مبسط وسهل الإستيعاب والتنفيذ والحفظ.
- تدريب الموظفين المعنيين بكتابة تقارير شاملة عن إداراتهم مع الأخذ بعين الاعتبار:
 - شمول التقارير معلومات تهم المواطن مباشرة وتمس حياته اليومية.
 - كتابة التقارير بشكل يسهل للمواطن قراءته (عدم الإطالة والتعقيد والتمميع)
 - كتابة الأدلة الإجرائية المبسطة والواضحة المبنية على التشريعات المختلفة.
 - كتابة التشريعات القانونية المتخصصة التي يمكن أن ترفع الى الإدارات الرسمية أكانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية.

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- إنشاء مكاتب متخصصة (كالمكتبة المالية في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي) قطاعية يسمح للباحثين والجامعيين من مراجعة المستندات والدراسات الموجودة داخلها.
- إنشاء وتجهيز مكاتب إعلام وإعلان في الإدارات الرسمية ووسائل إعلامية أخرى على سبيل المثال: اللوحات الإعلانية، المنشورات الإلكترونية، البريد الشخصي على الهاتف النقال وخطوط الإستعلامات العامة في شبكة الإنترنت والهاتف النقال، لوضع ما يلزم من وسائل توعية للعديد من الأمور التي تحتاج الى إرشاد المواطنين الى كيفية التعاطي مع الإدارات الرسمية.
- تطوير وتجهيز الإدارات العامة بالكادر البشري والتقني المؤهل لخدمات الحفظ والأرشيف والإعلان.

الخدمات القضائية وخدمات النيابة العامة: المادة 11

أولاً: الواقع الحالي

تنص المادة عشرون من الدستور اللبناني على استقلالية السلطة القضائية التي تخضع فقط للقانون. وينظم قانون القضاء العدلي الصادر وفق المرسوم الإشتراعي تاريخ 16/9/1983 هيكلية القضاء ووظائفه.

أما في لبنان فمن الضروري التمييز بين مفهومين: المفهوم الأول يتعلق باستقلالية النظام القضائي اللبناني، وتحديدًا علاقته بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ إن هذه الإستقلالية هي غير مصانة بدليل تدخل السياسيين في التعينات القضائية. في حين أن المفهوم الثاني هو حول استقلالية القضاة التابعين للنظام القضائي عند قيامهم بواجباتهم على المستوى الفردي.

ويمكن شرح المفهوم الأول كالتالي: في أعلى هرم النظام القضائي، نجد مجلس القضاء الأعلى المؤلف من عشر قضاة، يرأسه الرئيس الأول أو رئيس محكمة التمييز. وكون مجلس القضاء الأعلى يتألف من قضاة فقط، لا يضمن استقلالية المجلس. كما أن خمسة من أصل القضاة العشرة يعينون بموجب مرسوم يصدره مجلس الوزراء بعد ترشيحهم من قبل وزير العدل. ثلاثة من القضاة الخمس الباقين هم دائمون ويعيّنون بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، فيما ينتخب اثنان من بين رؤساء المحاكم كل ثلاث سنوات. وفي النتيجة، 8 من أصل 10 قضاة يعيّنون بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء. مما يعني وجود تدخل سياسي مباشر من قبل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى مع العلم أن مجلس القضاء الأعلى مشكل أيضاً على أساس التوازن الطائفي.

وفي هذا الإطار فإن المناصب القضائية الحساسة التي تعتبر ذات أهمية بالغة توزع على الطوائف الرئيسية في البلاد. على سبيل المثال، فإن رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس مجلس شورى الدولة يجب أن يكونا مسيحيين مارونيين، والمدعي العام التمييزي يجب أن يكون مسلماً سنياً، ورئيس ديوان المحاسبة يجب أن يكون مسلماً شيعياً. من جهة أخرى، وعلى المستوى الأدنى، يعتمد تعيين القضاة ضمن النظام القضائي على الجدارة والشفافية ومؤهلات القاضي لتأدية واجباته بطريقة مهنية.

وتعتمد السلطة القضائية مالياً وإدارياً على السلطة التنفيذية إذ ليس للنظام القضائي موازنته الخاصة، فموازنته هي جزء من موازنة وزارة العدل. كذلك فالقوانين التي تنظم وظائف المحاكم القضائية والمحاكم الإدارية تقترحها وزارة العدل. هذا يبرهن بوضوح أن السلطة القضائية لا تستطيع أن تعمل كسلطة مستقلة باعتبار أنه ليس لديها السلطة لإصدار أنظمتها الخاصة بدون تدخل طرف ثالث.

أما المفهوم الثاني المذكور اعلاه فيشير إلى فكرة ومفادها أن القضاة مستقلون في تأدية مهماتهم. يتم تعيينهم بعد أن ينجحوا في امتحان قبول، وبعد متابعة برنامج تدريبي على مدى ثلاث سنوات في معهد الدروس القضائية. ومن الإلزامي أن يتابع القضاة برنامجاً تدريبياً على مدى ثلاث سنوات في هذا المعهد قبل تعيينهم. لا تنحصر برامج التدريب القضائي بالقضاة الجدد المسجلين حديثاً في معهد الدروس القضائية، بل تشمل كبار القضاة الذين يستفيدون أيضاً من التدريب. لكن لم يُطبّق حتى الآن نظام تدريب/ بناء قدرات مستمر.

غير أن القضاة لا يتابعون برامج تدريبية عملية لمقاضاة حالات الفساد. علماً أن هذا الأمر هو من المسائل الجوهرية لتطوير إمكانياتهم.

وتوجد آليات تمكّن المواطنين من رفع الشكاوى بشأن سلوك القضاة أو عملهم، وأيضاً بهدف التحقيق في إدعاءات الفساد من خلال تقديم شكوى إلى هيئة التفتيش القضائي. وقد يؤدي ذلك إلى عقوبات إدارية وإلى دعاوى أمام الهيئة العامة في محكمة النقض بشأن الأخطاء التي ارتكبتها القضاة. هذه الآليات هي آليات غير مباشرة، حيث يستطيع المواطنون أن يقدموا شكاوى بحق الدولة اللبنانية وليس بحق القضاة.

بالإضافة إلى ذلك، تقوم هيئة التفتيش القضائي بالنظر في حالات الفساد داخل النظام القضائي ولا يتم الكشف عنها إطلاقاً. كنتيجة لذلك، من الصعب جداً الحصول على معلومات بشأن هذه الملفات. وكمثال على ذلك، حتى لو ثبت أن احد القضاة ارتكب جرم الفساد وعوقب من خلال إقالته من منصبه، يبقى اسمه غير معلن. والحجة هي أن هذا الوضع يساعد على الحفاظ على سمعة النظام القضائي وعلى سمعة القضاة بالإضافة إلى المحافظة على مصداقية أي قرار يتخذه القاضي لاحقاً خلال أدائه لواجباته. وتتلقى هيئة التفتيش القضائي عشرات الشكاوى كل عام بحق قضاة ومئات الشكاوى بحق موظفين قضائيين. في الممارسة، لا يتم تجاهل هذه الشكاوى من قبل هيئة التفتيش القضائي إطلاقاً حيث أن المفتشين العامين ينظرون في الشكاوى المقدمة ضد القضاة فيما يعالج المفتشون أي خلل يتعلق بعمل موظفي القضاء.

وفي العام 2002 أصدر الجسم القضائي "مدونة الأخلاقيات القضائية"، لكنها لم تصدر بموجب قانون وبالتالي ليست ملزمة. ان مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة وهيئة التفتيش القضائي يمارسون عملاً مستمراً وهو إصدار التعاميم والخطوط التوجيهية التي تعالج التصرفات وأخلاقيات القطاع القضائي. في الواقع يمنع تضارب المصالح وفقاً للمادة 120 من قانون أصول المحاكمات المدنية، فإذا ثبت وجود علاقة بين قاض وأحد أطراف النزاع، على القاضي أن يتنحى سواء طوعاً أو بالقوة. كذلك تسمح المادة 116 من نفس القانون بنقل الدعوى من محكمة إلى أخرى في حال برزت أي شكوك بشأن حياد محكمة ما، ووحدها محكمة التمييز تتخذ قراراً بنقل الدعوى³⁶. بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة 47 من قانون القضاء العدلي الصادر وفق المرسوم الإشتراعي تاريخ 16/9/1983، تمنع القضاة من القيام بأعمال خاصة والجمع بين القضاة والأعمال العامة خلال ولايتهم باستثناء التعليم في الجامعات لعدد محدود من الساعات في الشهر. أما بالنسبة إلى العمل بعد ترك الوظيفة، فليس هناك من وجود لقيود على القضاة تمنعهم من ممارسة عمل مهما كان نوعه بعد التقاعد.

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

ويمنع القضاة من قبول الهدايا. ووفقاً للمادتين 351 و352 من قانون العقوبات اللبناني، تفرض عقوبات وغرامات في حال قبل القضاة هدايا. أضيف إلى ذلك أنه يحكم عليهم بالسجن لفترة تتراوح ما بين ثلاثة أشهر وثلاث سنوات أو تفرض عليهم غرامة قد تبلغ على الأقل ضعف ثمن الهدية. ويخضع القضاة لأحكام قانون الإثراء غير المشروع الصادر في العام 1999. يتوقع منهم أن يحترموا أحكام المادة الرابعة من هذا القانون التي تنص على أنه على القاضي التصريح عن الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجه وأولاده القاصرون. لكن لا بد من الإشارة إلى أنه لا يتم الإفصاح في العلن عن الأصول المصرح عنها، ولا وجود لآليات متابعة من أجل مراقبة هذه الأصول بشكل مستمر. في هذا الإطار، القضاة غير مضطرين للتصريح بشكل دوري عن ممتلكاتهم خلال ولايتهم. ولذلك من الصعب نوعاً ما تقييم ثراء القاضي بالنسبة إلى دخله في خلال فترة وجوده في السلك القضائي.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

أمام هذا الواقع الذي تم توصيفه والذي يتوافق مع متطلبات المادة 11 من الاتفاقية وذلك بعد العودة إلى الدليل التقني، تبرز الحاجة إلى دعم المبادرات الإصلاحية التي تتخذ لتحسين واقع القضاء اللبناني والتي نذكر منها، مشروع "تقوية استقلال القضاء ووصول المواطن إلى العدالة" الذي ينفذه المركز الوطني لمحاكم الولايات بتمويل من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. هذا البرنامج الذي يمتد إلى ثلاث سنوات يهدف إلى تحقيق إصلاحات على مستويات أربع يجب استمرارية دعم وتشجيع تطبيقها من قبل وزارة العدل نذكر منها:

بناء قدرات معهد الدروس القضائية:

ويشمل تحديث المناهج المتبعة في معهد التدريب القضائي بعد إجراء التقييم اللازم لها. بالإضافة إلى هذا، يجري تطوير القدرات البحثية والعملية في مكتبة المعهد بحيث يتم ربطها بقاعدة بيانات محدثة واستحداث وحدة متخصصة بالدراسات القانونية.

تعزيز استقلالية القضاء:

فهناك عمل دؤوب لتطوير شرعة قضائية جديدة للقضاء اللبناني كما وتحصين القضاء من الحملات التي يتعرض لها وذلك عبر تعزيز الموارد المخصصة للإعلام والتواصل.

إصلاح وتحديث السجلات ونظم الحفظ والأرشيف الموجودة في المحاكم:

وشمل هذا الأمر دراسات عن الواقع الفعلي من حيث المساحة المكانية والموارد البشرية والتقنيات بغية سد الثغرات في غير مكان.

زيادة المعونة القضائية واعتماد إجراءات من شأنها أن يحصل من خلالها المواطنين على خدمة توفير المعلومات المتعلقة بالقضايا والشكاوى:

وفي إطار هذا البرنامج تم افتتاح المحكمة النموذجية في قصر العدل حيث ادخلت التقنية الحديثة إلى قاعات دائرة تنفيذ بيروت في خطوة تسبق مشروع وزارة العدل إنشاء المدينة القضائية على مساحة 33

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الف كيلو متر مربع الذي هو عبارة عن مشروع يتضمن إنشاء مبنى جديد إلى جانب مبنى قصر العدل في بيروت. توسعة المكان تمهد إلى زيادة عدد القضاة إلى 900 عام 2015، إضافة إلى إنشاء مبنى خاص لمجلس شورى الدولة وكذلك الأمر بالنسبة إلى معهد الدروس القضائية. وينص المشروع أيضاً على إنشاء مبانٍ لثلاث مديريات منها مديريةية السجون أخرى لحقوق الإنسان مع موقف كبير للسيارات تحت الأرض³⁷

الوقاية من الفساد في القطاع الخاص: المادة 12

أولاً: الواقع الحالي

في عالم اليوم بات الحكم الصالح في الشركات من المتطلبات الأساسية التي تلتزم بها الشركات والتي تساعدها على العمل ضمن السوق. إذ يعتبر تطبيق كل من الحكم الصالح والشفافية من الشروط الأساسية لجذب الإستثمارات. وينظم الحكم الرشيد في الشركات العلاقة بين ثلاث جهات هي:

1. مجلس إدارة الشركة
2. المساهمين سواء أكانوا من حملة الأسهم او من حملة السندات،
3. أصحاب المصلحة، عبر تطبيق المبادئ الخمسة التالية: حقوق المساهمين، المعاملة المتكافئة للمساهمين، دور أصحاب المصالح، الإفصاح والشفافية ومسؤولية مجلس الإدارة.

وعادةً ما يرتبط انهيار الشركات، بعدة عوامل أهمها الفشل في التخطيط، في الإدارة، في الرقابة وفي الإفشاء عن المعلومات المرتبطة بنجاح الشركة وخاصةً في الشركات الصغيرة والعائلية، التي تعتبر أن الإفشاء عن المعلومات قد يهدد وجودها واستمراريتها خوفاً من المنافسة، فينتهي الأمر أن تنهار الشركة قبل أن تنتقل من جيل إلى آخر، وهذا ما يحدث في لبنان ويدفع بالشركات إلى التهرب من الضريبة خاصةً في ظل غياب التوعية حول أهمية تطبيق مبادئ الحكم الصالح في الشركات. وتدل الأرقام الرسمية إلى انه حتى العام 2006، بلغ عدد المكلفين في لبنان حوالي الـ 170 ألف مكلف. غير انه في مقابل المكلفين هناك عدد كبير من المكتممين الذين لا يخضعون للضريبة ويعملون في السوق غير الرسمي (Unofficial Market)، وفي ظل غياب الأرقام الرسمية تبقى التقديرات أن نسبة المكتممين هي 70% في لبنان³⁸.

وفي ظل هذه الأرقام، بدأ الحديث عن تطبيق الحكم الصالح في الشركات في لبنان، دون إدخال أي تعديل على قانون التجارة اللبناني، إذ تبقى جميع المبادرات طوعية وغير ملزمة. فعلى سبيل المثال ساهم كل من جمعية تجار بيروت وجمعية مصارف لبنان في العديد من المبادرات الإصلاحية خاصةً في قطاع المصارف، بينما من جهتها أصدرت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ومنذ العام 2006 العديد من الكتيبات حول الحكم الرشيد في الشركات وتطبيقها على مستوى الشركات العائلية والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بالإضافة إلى الشركات المدرجة في البورصة الوطنية. وهي اي الجمعية تقوم حالياً بإنشاء معهد المدراء للتدريب حول مبادئ الحكم الصالح في الشركات. غير أن القطاع المصرفي هو من القطاعات الأبرز في لبنان التي تطبق مبادئ الحكم الصالح في الشركات. إذ تقوم لجنة الرقابة على المصارف بنشر ثقافة الرقابة الداخلية على المصارف ودراسة المخاطر التي يمكن ان تواجهها المصارف والتأكد من الالتزام في تطبيق مبادئ بازل 2 (Basel II). وتخضع المصارف في لبنان والتي تعتبر العامود الأساسي للقطاع الخاص إلى ثلاثة أنواع من التدقيق هي التالية:

1. تدقيق داخلي من قبل وحدة التدقيق الخاصة التي يُعين رئيسها من قبل مجلس الإدارة، وتوافق عليه لجنة الرقابة على المصارف، وهو يقوم بتقديم التقارير إلى رئيس مجلس الإدارة³⁹.
2. تدقيق داخلي من قبل لجنة التدقيق وهي منبثقة عن مجلس الإدارة والتي تضم ثلاثة أعضاء مستقلين تماماً ولا يمارسون مهمات. وقد طالب مصرف لبنان بإنشائها.
3. تدقيق خارجي من قبل مراقبي الحسابات الخارجيين. إذ يتعامل كل مصرف مع شركتين تخضعان لنظام معين قام بوضعه مصرف لبنان. هذه الشركات تقوم بتبليغ حاكم مصرف لبنان في حال

وجدوا أن هناك خطأ جسيم ما يقوم به المصرف الخاضع للتدقيق وهي تنظر الى كيفية تطبيق الأنظمة اللبنانية وأيضاً المعايير الخارجية.

وفي هذا الإطار أصدر حاكم مصرف لبنان العديد من التعاميم التي تساهم في تفعيل أطر الإدارة المصرفية الرشيدة أبرزها:

- تعميم أساسي للمصارف رقم 106 حول الإدارة المصرفية الرشيدة عام 2006.
- تعميم أساسي للمصارف رقم 112 حول الإدارة المصرفية الرشيدة في المصارف الإسلامية عام 2007
- تعميم أساسي للمصارف رقم 122 المتعلق بأصول تعيين مفوضي المراقبة عام 2009.
- تعميم أساسي للمصارف رقم 124 المتعلق بشفافية وأصول وشروط التسليف موجه أيضاً للمؤسسات المالية ولشركات الإيجار التمويلي عام 2010.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

في مراجعة للمادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يتبين لنا، أن الاتفاقية تتضمن الطلب من الدول اعتماد العديد من التدابير التي تهدف إلى منع القطاع الخاص من الضلوع في أعمال فساد، وإلى تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية وإدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير. بالإضافة إلى ذلك تتطلب الاتفاقية اتخاذ تدابير لمعرفة هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في إنشاء وإدارة الشركات. من هذا المنطلق لا بد من اتخاذ العديد من الخطوات أبرزها:

الخطوة رقم 1: تعديل قانون التجارة اللبناني: كما ذكرنا سابقاً ان المبادرات التي تتخذ من أجل تعزيز أطر الحكم الصالح في الشركات تحدث دون تعديل قانون التجارة اللبناني الصادر وفق المرسوم الاشتراعي رقم 304 بتاريخ 24 كانون الأول 1942. من هذا المنطلق لا بد من العمل على تعديل القانون من أجل ضمان إدخال مبادئ الحكم الصالح في الشركات، ومنها، العمل على الحد من تضارب المصالح عبر الفصل التام بين وظيفة ومنصب رئيس الشركة والمدير العام، وإعطاء المزيد من الحقوق للمساهمين الصغار خاصة في انتخاب أعضاء مجلس الإدارة ونشر ثقافة الحكم الصالح في الشركات.

الخطوة رقم 2: إتخاذ الإجراءات التي تحد من التهرب الضريبي عبر:

- اعتماد مبدأ "إحصاءات النظام الضريبي" بحيث يتم:
 - اعتماد رقم بطاقة الهوية لكل فرد يحمل الجنسية اللبنانية منذ الولادة كمرجع مالي بالنسبة لكل من: الضرائب والضمان الاجتماعي والصحي والتأمين والانتخاب والرقم التربوي والعسكري وإجازة السوق والمهني. هذا الأمر يساعد على كشف المكتومين خاصة في ظل غياب الأرقام الرسمية في لبنان بما يتعلق بتعداد السكان. أما حالياً لا بد من التركيز على جميع الأفراد الذين تجاوزت أعمارهم الواحدة والعشرين والذين لا يملكون رقم ضريبي.
- معرفة عدد المكلفين من أصل عدد السكان، وعدد الشركات ونوعها والمهن الحرة وأصحاب المهن الحرة وغيرهم في كل محافظة وخاصة بالنسبة للأفراد الذين بلغوا سن الواحدة والعشرين عاماً من ذكور وإناث.

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- إظهار كيفية قيام المكلفين في كل محافظة من محافظات لبنان الست العاملة حالياً بتسييد ضرائبهم المختلفة. فالإحصاءات المتعلقة بالإيرادات الضريبية يجب تفصيلها لمعرفة أين يوجد التهرب الضريبي، وما هي نسب التهرب بالنسبة لباقي المحافظات ومقارنتها بتلك التي فيها تهرب أكثر من غيرها.
- تحديد عدد المراقبين وتقييم عملهم في كل محافظة من خلال تحديد نسبة عدد المكلفين الذين يقومون بدرس ملفاتهم.
- رفع رواتب المراقبين الذين يتقاضون رواتب متدنية، شأنهم شأن موظفي القطاع العام بصورة عامة، من أجل حثهم على العمل وتشجيعهم على عدم قبول الرشاوى والإغراءات المادية.
- توزيع المراقبين واعتماد نظام مداورة جديد فيما بينهم، فعلى سبيل المثال على المراقبين أن ينتقلوا من جبل لبنان إلى صيدا إلى بيروت إلخ... هذا الأمر يساعد على عدم تمكين أي من المراقبين الذين لا يلتزمون بالأصول الصحيحة للرقابة المالية بتكوين علاقات طويلة الأمد مع الشركات التي ينتدبون للتدقيق في حساباتها.
- اختيار ملفات الدرس استناداً إلى جدول تحليل المخاطر المبني على معايير الاختيار مثلاً حسب الأنشطة المنوط مراقبتها وعدم الالتزام الضريبي...
- توجيه المراقبين إلى مكامن المخالفات وعدم الالتزام والتركيز على غير الملتزمين.
- على وزارة المالية وضع أطر حديثة ومتطورة في اختيار المراقبين وتدريبهم بشكل متواصل على الأصول المستحدثة والأخلاقية التي يجب أن يتمتع بها المراقب.
- على إدارة الضرائب تحديث أنظمة الرقابة وتطويرها ومكنتها ووضع دليل عمل للمراقبة (Procedures Manual) للقطاعات المختلفة يمنع الاستنسابية في كتابة التقارير ويحدد الأسئلة المفترض طرحها ويساعد الإدارة المركزية على مراقبة العمل بشكل موضوعي.
- التشديد على ملاحقة المكلفين الذين تم تبليغهم ولم يدفعوا.

الخطوة رقم 3: الحفاظ على أسلوب العمل الذي يتبعه مصرف لبنان في حماية المصارف، إذ أن الرقابة الداخلية على هذا المستوى هي جيدة وباتت ثقافة داخلية تعتمد على المصارف. وتخضع المصارف أيضاً لتقييم دوري خارجي في ظل وجود لجنة التحقيق الخاصة التي أنشأت عام 2001. وعند مخالفة احد المصارف للتعاميم التي يصدرها مصرف لبنان يحال الى اللجنة المصرفية العليا المولفة من حاكم مصرف لبنان قاضٍ وعضو مجلس الرقابة على المصارف. على أن تعمم هذه التجربة على قطاع الشركات والمؤسسات الخاصة.

الخطوة رقم 4: نشر ثقافة الحكم الصالح في شركات المجتمع من قبل الجمعيات التي تعنى في هذا الموضوع والضغط من أجل إدخال موضوع الضرائب ومسؤولية الدولة في معرفة دخل كل مواطن وإضافتها كمادة أساسية في التعليم الثانوي والجامعي في جميع الحقول حتى لا يكون هناك من جهل للقوانين الضريبية والرسوم التي من واجب كل مواطن أن يكون على بينة من تفاصيلها، وكما لا يبقى هناك من حجة على عدم إمام أفراد المجتمع في كيفية حصوله على حقوقه دون نسيان واجباته. فالدولة لا يمكنها أن تأتي بالإيرادات إلا من خلال وعي أفراد المجتمع لكيفية تحصيلها لهذه الإيرادات ومدى أهميتها في إنماء القطاعات المختلفة في البلد.

مشاركة المجتمع: المادة 13

أولاً: الواقع الحالي

إستناداً إلى المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن الدول الأطراف يجب أن تشجع جهود المجتمع المدني الرامية إلى مكافحة الفساد كي تتكامل مع الجهود الرسمية. غير أنه يجب التذكير أن قانون الجمعيات في لبنان الصادر عام 1909 هو قانون ليبرالي بامتياز بمعنى أنه يسمح بإنشاء الجمعيات بسهولة تامة وهي لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة لا على أموالها ولا على أعمالها من قبل وزارة الداخلية. وتنشط الجمعيات في المجتمع في شتى المجالات وهي تقيم مذكرات تفاهم مع الوزارات وتعمل مع النواب وتساعد على العمل في إقتراح القوانين لا سيما إقتراحي قانوني حق الوصول الى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. وهي أيضاً تنشط في مراقبة الإنتخابات النيابية والبلدية في لبنان وفق مقتضيات قانون الإنتخابات النيابي لعام 2008. وبالعودة الى المادة 13 من الإتفاقية هي تحدد أربعة أشكال من مشاركة المجتمع حيث سنورد ابرز المبادرات والمشاريع التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني في هذا الإطار.

تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها

من الناحية القانونية لا شيء يسمح بمشاركة المجتمع في اتخاذ القرارات بسبب غياب الآليات التي تسمح بذلك إن كان على مستوى الوزارات أو المجلس النيابي. غير ان منظمات المجتمع المدني تنشط في المطالبة بحقوقها في هذا الإطار. وهي بادرت في حث الناس على المشاركة بفعالية في موضوع المساءلة والمحاسبة. تجلى هذا الأمر من خلال مشاركة 58 جمعية أهلية وإقليمية ودولية في مراقبة الانتخابات النيابية التي جرت في أوائل حزيران 2009. ولم تقتصر جهود المنظمات على مراقبة الانتهاكات، بل أن هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية استندت في تقريرها إلى التقارير المحلية التي أوردتها تلك المنظمات. والجدير ذكره أن الهيئة أحالت عدد من المخالفات التي ارتكبتها وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة إلى محكمة المطبوعات. وفي سبيل تعزيز الشفافية في المالية العامة، وقّعت "الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لافساد" مذكرة شراكة تحت عنوان "شركاء في الشفافية" مع وزارة المال اللبنانية وهي تعمل مع منظمة برلمانيون لبنانيون ضد الفساد التي تتألف من مجموعة من نواب حاليين.

ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات

من الناحية القانونية لا شيء يسمح بحصول المواطنين على المعلومات بسبب غياب قانون حق الوصول الى المعلومات. غير أن هذا الأمر شكّل أحد أولويات منظمات المجتمع المدني. فهي سعت بالتعاون مع عدد من الوزارات والنواب الى تشكيل الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات وهي مجموعة متعددة القطاعات في 11 نيسان 2008 بمبادرة من "منظمة برلمانيون لبنانيون ضد الفساد" و"الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية" و"جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات- عدل" بالتعاون مع "جمعية المحامين والقضاة الاميركيين". والجدير ذكره أن الشبكة تضم ممثلين عن أطراف حكومية كوزارات الاقتصاد والتجارة والمالية والداخلية والبلديات ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالإضافة إلى عدد من منظمات المجتمع المدني وهيئات القطاع الخاص. وتعمل الشبكة حالياً على القيام بنشاطات تهدف إلى المناصرة والمدافعة في إطار تعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات.

٤ مدى تطابق التشريعات اللبنانية لما هو وارد في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية

إن المبادرات التي تقوم بها الدولة لتشجيع المجتمع المدني في مكافحة الفساد هي خجولة نسبياً. غير أن الدولة لا تمنع ولا تقمع الجهود التي يقوم بها المجتمع المدني في هذا الإطار. ففي نيسان 2009، تم إطلاق "المركز اللبناني لحماية ضحايا الفساد" والذي يهدف إلى تزويد المواطنين بمعلومات تتعلق بحقوقهم القانونية وتجهيزهم للتحرك إزاء قضايا الفساد التي شهدوها أو وقعوا ضحايا لها. يؤمن المركز الاستشارة القانونية لضحايا الفساد أو الأفراد الذين شهدوه. يساعد المركز المواطنين على تقديم شكاوى تتعلق بالفساد ويحثهم على المضي قدماً. ويبقى أن الأهم من مجرد فكرة إنشاء المركز هو في جعله قضايا الفساد معروفة بدل التعقيم عليها كما هو متعارف عليه في مجتمعنا المحلي. إذ أن المركز اللبناني لحماية ضحايا الفساد يهدف إلى خلق حوار وردود فعل وشراكات عمل مع مؤسسات حكومية مكلفة بمناهضة الفساد. وفي هذا الإطار، تنشط منظمات المجتمع المدني في لبنان في إطلاق حملات توعية عديدة عن الشفافية والديمقراطية وحقوق الإنسان والبيئة والتنمية، وتساهم هذه المواضيع في خلق ثقافة عامة غير متصالحة مع ذهنية الفساد خاصة بين أوساط الطلاب الثانويين والجامعيين.

احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها

إن المبادرات التي تقوم بها الدولة من خلال الوزارات من أجل احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها بدأت تتطور شيئاً فشيئاً على الرغم من أن ثقافة المجتمع في لبنان تتسامح مع ذهنية الفساد. فعلى سبيل المثال تقوم وزارتا المالية والداخلية والبلديات بنشر جميع المعلومات والتقارير التي تملكها على المواقع الإلكترونية وتسمح بالوصول إلى المعلومات في حال طلبها. بينما تعمد كل من وزارة الصحة والزراعة بشخص وزيريهما بعقد مؤتمرات صحفية لإعلام المواطنين عن فضائح متعلقة بالفساد تم كشفها دون تحديد الجهة المسؤولة عن ذلك مما يشكل بادرة إيجابية بحاجة إلى تطوير وتعميم.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

بالعودة إلى الواقع المذكور وبعد مراجعة مضمون المادة 13 من الاتفاقية لا بد من اتخاذ الخطوات التالية أبرزها: الخطوة رقم 1: تشجيع المجتمع المدني من قبل الدولة على متابعة الدور الذي يقوم به: إن المجتمع المدني على المستوى المحلي لا يعاني من مشاكل قانونية أو حدود لعمله، لذلك لا بد من الحفاظ على هذه الظاهرة الصحية و تشجيعها أكثر فأكثر، خاصة إن المجتمع المدني يمكن له أن يلعب دور المكمل لدور الدولة وخاصة عندما تكون الدولة مقصرة في القيام بواجباتها من جهة تقديم الخدمات للمجتمع. في هذا الإطار لا بد من أن تلعب هيئات المجتمع المدني دوراً أساسياً في إعداد التقرير حول مدى التزام لبنان تطبيق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي سيقوم لبنان بتقديمه خلال مؤتمر الدول الأطراف بعد أربعة أعوام، وأن تلعب دوراً أساسياً في إعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

الخطوة رقم 2: تعميم المبادرات الفردية التي تقوم بها الوزارات في إطار تعزيز الشفافية على باقي الوزارات من أجل نشر ثقافة الشفافية ومكافحة الفساد في المجتمع.

الخطوة رقم 3: إقرار قانوني حق الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد الأمر الذي يؤدي إلى إضفاء صفة القانونية على الأعمال التي تقوم بها هيئات المجتمع المدني.

مكافحة غسل الأموال: المادة 14

أولاً: الواقع الحالي

طبق لبنان العديد من المبادرات والتي تتوافق مع مبادئ المادة 14 حول تدابير منع غسل الأموال حتى قبل انضمامه إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يمكن ذكر التالي⁴⁰

- إنشاء لجنة الرقابة على المصارف عام 1967.
- إنشاء هيئة التحقيق الخاصة عام 2001.
- توسيع لجنة التنسيق الوطنية لمكافحة تبييض الأموال.
- تطبيق المصارف اللبنانية معايير بازل 2 (Basel II) ابتداء من العام 2008.

وقد صدر أيضاً قانون "مكافحة تبييض الأموال" رقم 318 الذي أقره المجلس النيابي اللبناني تاريخ 20-4-2001، والذي ساهم بحذف اسم لبنان من لائحة البلدان والأقاليم غير المتعاونة في مكافحة تبييض الأموال من قبل "منظمة العمل المالية لمكافحة تبييض الأموال" وسمح للمجلس النيابي بأن يلعب دوراً أساسياً ومحورياً في تحقيق هذا الهدف⁴¹. هذه المبادرات تتوافق والمادة 14 المعنية بتدابير منع غسل الأموال من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁴²

ويتألف قانون مكافحة تبييض الأموال من سبعة عشر مادة. وتكمن أهميته بأنه يتضمن تعريفاً عن الأعمال غير المشروعة التي تدخل في خانة تبييض الأموال ومعاقبة من هو مسؤول عن عمليات تبييض الأموال وكل من شارك فيها. ومن جهة أخرى ينص القانون على طرق مكافحة تبييض الأموال ودور مصرف لبنان في مراقبة عمليات تبييض الأموال ويحدد العقوبة المفروضة في حال ارتكاب الجرم. هذا فضلاً عن ذكر الدور المطلوب من المصارف لعبه للحد من تبييض الأموال. بالإضافة إلى إنشاء هيئة تحقيق خاصة ذات طابع قضائي لا يعتد بوجهها بالسرية المصرفية ومهمتها السهر على تطبيق القانون والتحقيق في قضايا تتعلق بتبييض الأموال⁴³.

وقد عدل قانون مكافحة تبييض الأموال عام 2003 بموجب القانون رقم 547 تاريخ 20/10/2003 والذي قضى بإلغاء المادة الأولى واستبدالها بمادة جديدة تماشياً مع التطورات التي يطرحها موضوع تبييض الأموال. وقد تضمنت فقرات جديدة منها على سبيل المثال، "اعتبار الأموال غير المشروعة تلك الناجمة عن تزوير العملة وبطاقات الإتمان والدفع والإيفاء أو الأسناد العامة أو الأسناد التجارية بما فيها الشيكات"⁴⁴. بالإضافة إلى هذه التعديلات، أضيفت مادة جديدة "316 مكرر" تحت عنوان "تمويل الإرهاب" على قانون العقوبات اللبناني بموجب القانون رقم 553 تاريخ 20/10/2003 وتهدف إلى معاقبة كل من يقوم بتمويل الأعمال الإرهابية أو المساهمة في تمويل الإرهاب بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد عن سبع سنوات وبغرامة لا تقل عن مثل المبلغ المدفوع ولا تزيد عن ثلاثة أمثاله⁴⁵.

وتماشياً مع إنضمام لبنان إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أقر المجلس النيابي القانون رقم 32 تاريخ 16/10/2008، والذي ينص على "توسيع صلاحية هيئة التحقيق الخاصة المنشأة بموجب قانون مكافحة تبييض الأموال"⁴⁶.

وعلى الرغم من إصدار لجنة التحقيق الخاصة بالتقارير السنوية التي تتطرق فيها الى حالات تبييض الأموال كما ورد في التقرير الأخير أن اللجنة رفعت السرية المصرفية عن 54 حالة داخلية وخارجية من أصل 234 حالة، وهي نسبة مرتفعة نسبياً، ما يهمننا هو عدد الحالات غير المبلغ عنها أو التي لا تستطيع الجهات المعنية كشفها والدعاوى القضائية بهذا الشأن ومدى فاعلية تنفيذ هذا القانون. من ناحية أخرى لا بد من القول أن معايير بازل 2 (Basel II) لم تتضمن تحديداً للمخاطر الإدارية المتمثلة بالفساد الإداري، وبغياب الشفافية الذي من المؤكد أنه يقضي على الجهود للحد من المخاطر الذي يمكن أن تتعرض له المصارف وهذا ما أكدته الأزمة المالية العالمية التي نشبت أواخر العام 2008.

ثانياً: ما الذي يجب القيام به؟

نظراً إلى تطور الوسائل التي يستخدمها مبيضو الأموال، لا بد وان يعمد المجلس النيابي اللبناني إلى تعديل القانون دورياً على نحو يتناسب وهذه التطورات كما حدث في أعوام 2003 و2008 المذكورة سابقاً ومنها على سبيل المثال تعديل تعريف تبييض الأموال والعقوبات المفروضة على تلك الجرائم كي لا يتمادى المبيضون في ارتكاب جرائمهم والى تطوير عمل لجنة التحقيق الخاصة على نحو دائم.

٥

لائحة الملاحق

ملحق رقم 1: ملخص حول الاتفاقية الدولية

تتكون الاتفاقية من ثمانية فصول تشمل 71 مادة بعضها إلزامي وبعضها الآخر اختياري. أما أبرز فصول الاتفاقية هي: الفصل الثاني (التدابير الوقائية)، الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون)، الفصل الرابع (التعاون الدولي)، الفصل الخامس (استرداد الموجودات)، الفصل السادس (المساعدة التقنية وتبادل المعلومات). وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد. فهي تنطلق من مبدأ أن الفساد لم يعد شأنًا داخلياً فقط بل بات يشكل "ظاهرة عبر وطنية" تفرض تعاون جميع الدول للحد من تداعياته السلبية على المستويين المحلي والدولي. هذه الاتفاقية تتناول شرحاً مستفيضاً حول الإطار العالمي لاسترداد الموجودات الناجمة عن أعمال الفساد. وهي أداة إرشادية شاملة لقضايا مكافحة الفساد. وهي تعتبر من الخطوات المتقدمة في التعاطي مع إعادة الأموال المسروقة وتتضمن إستراتيجية لزيادة التعاون وتبادل المساعدات التقنية الدولية وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة على المستويين الدولي والإقليمي. وتتضمن أيضاً تعاون المؤسسات الحكومية المحلية والمؤسسات غير الحكومية. وتشكل هذه الاتفاقية إطاراً شاملاً للجوانب الوقائية والتجريبية والتطبيقية والتوعوية. وبالتالي، فإن أحكام الاتفاقية تتناول مختلف جوانب مكافحة الفساد سواء على مستوى المنع أو على مستوى التجريم والملاحقة. وقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم 58/4 المؤرخ 31 أكتوبر/ تشرين الأول 2003 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي دخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر/ كانون الأول 2005.

ملحق رقم 2: لا التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو كافٍ لمكافحة الفساد على المستوى الوطني، ولا حتى تطبيق مواد الاتفاقية هو شرط لتحقيق الشفافية.

1. إلى أي مدى تعتبر مراجعة مواد هذه الاتفاقية ومحاولة تطبيقها المرجع الأساس لدراسة حالة الفساد في لبنان؟ وما هي التكلفة المادية لمثل هذا الأمر؟
2. هل يستطيع لبنان مواجهة التحديات التي تفرضها الاتفاقية على كافة المستويات من اعتماد التدابير الوقائية ومن ثم التدابير العقابية ومن ثم مسألة التعاون الدولي؟
3. هل تستطيع السلطة التشريعية أن تضغط على السلطة التنفيذية من أجل إقرار المراسيم التنظيمية المؤدية إلى تطبيق القوانين لمكافحة الفساد بطريقة مباشرة كقانون وسيط الجمهورية على سبيل المثال؟
4. كيف يتم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطة القضائية والسلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل تدخل الأخيرة في التعيينات والتشكيلات القضائية؟
5. كيف يمكن للمواطن أن يؤمن بنظرية الفصل بين السلطات علماً أن مجلس النواب اللبناني لم يعمد إلى حجب الثقة عن الحكومة منذ الاستقلال أو كانت عرضة للمحاسبة يوماً ما وهذا الموضوع من أبرز أسس النظام البرلماني حيث تملك هذه السلطات وسائل الضغط المتبادلة؟
6. كيف سيتمكن لبنان من تعزيز عمل المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد ومنع التدخل السياسي في شؤونها؟
7. كيف يمكن للمؤسسات الرقابية أن تراقب أعمال الإدارات العامة بكل شفافية في ظل ارتباطها بالسلطة التنفيذية وفي ظل تعرضها للتدخلات السياسية في شؤونها؟ بمعنى آخر هل يمكن مكافحة الفساد في لبنان من داخل الجهاز التنفيذي؟ هل يمكن مكافحة الفساد من خارج الجهاز التنفيذي؟
8. هل يساعد النظام السياسي اللبناني الديمقراطي التوافقي على تطبيق مواد هذه الاتفاقية وخاصة في مجال محاكمة المتهمين من موظفين عموميين على كافة المستويات؟ ففي معظم الأحيان في لبنان لا تتم محاكمة احد قبل رفع الغطاء السياسي عنه.
9. الاتعيق أنظمة الحصانة الوظيفية والسياسية التي يتمتع بها هؤلاء الموظفين العاميين فتح أو تحريك الملفات القضائية؟
10. صدر في لبنان عام 1999 قانون الإثراء غير المشروع الذي يفرض على متولي الخدمة العامة الإفصاح عن ثروتهم قبل تبوئهم مناصبهم العامة، وقد قيل الكثير عن هذا القانون لجهة عدم إمكانية تطبيقه على أرض الواقع. في ظل هذا الوضع كيف يمكن العمل على تطبيق مواد الاتفاقية التي تتضمن نفس المعايير التي تضمنها قانون الإثراء غير المشروع؟ وكيف سيسمحون بتطبيق موادها في ظل مجالس نيابية لم تحاسب أحد الوزراء منذ العام 1926؟
11. هل هنالك علاقة بين جواز الجمع بين الوزارة والنيابة في لبنان وموضوع الفساد وعدم محاكمة احد الوزراء والنواب في لبنان؟ إذ ورد في المادة 28 من الدستور على أنه: "يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة. أما الوزراء فيجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما".
12. كيف يمكن تأمين الحماية اللازمة للشهود الذي يبدون تعاوناً مع السلطات الرقابية في الكشف عن المفسدين؟

1 منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، "دليل البرلماني العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، بيروت، عام 2009، ص 8.

13. تفرض المادة التاسعة من الاتفاقية الدولية اعتماد معايير الشفافية في إعداد الموازنة وإنفاق المال العام وحفظ المعلومات والوثائق الرسمية المتعلقة بالجباية والإنفاق. من هنا وفي ظل عدم إقرار الموازنة العامة اللبنانية لمدة خمسة أعوام متتالية (2006-2010) لعدة أسباب، (علماً أن الدستور اللبناني يفرض إقرارها سنوياً ولا يسمح بالجباية والإنفاق أو حتى فرض الضرائب دون إذن مسبق من الشعب). إذاً كيف سنتمكن من فرض تطبيق مواد اتفاقية دولية في هذا الشأن علماً أن المواد والمهل الدستورية لم تحترم حتى الآن فيما يتعلق بهذا الموضوع؟

14. هل يجب تعديل قانون المحاسبة العمومية اللبنانية وأصول تحضير الموازنة العامة على نحو يؤدي إلى شمول الموازنة العامة أيضاً لموازنة كافة الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات لما تحمله هذه الوسيلة من السماح للمواطنين بمراقبة الموازنة العامة؟

15. كيف يؤثر قانون الانتخابات النيابية على تركيبة المجلس النيابي في موضوع الحد من الفساد؟ علماً أن المجلس النيابي يعتبر الجهة المسؤولة عن مراقبة أعمال السلطة التنفيذية.

ملحق رقم 3: مواد الفصل الثاني من الاتفاقية

المادة 5 سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

1. تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
2. تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.
3. تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
4. تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

المادة 6 هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

1. تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم واحالتهم على التقاعد تتسم بأنها:
 - تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والانصاف والأهلية؛
 - تشتمل على اجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء؛
 - تشجع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية؛
 - تشجع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية، وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إنكفاء وغيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم. ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها.
2. تنظر كل دولة طرف أيضا في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.
3. تنظر كل دولة طرف أيضا في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.
4. تسعى كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

المادة 7 القطاع العام

1. تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل:
 - تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء؛
 - زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.
2. تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.
3. تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

المادة 8 مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين

1. من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.
2. على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية.
3. لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة على كل دولة طرف حيثما اقتضى الأمر وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني أن تحيط علماً بالمبادرات ذات الصلة التي إتخذتها المنظمات الإقليمية والاقليمية والمتعددة الأطراف ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة /59 51 المؤرخ 12 كانون الأول ديسمبر 1996.
4. تنظر كل دولة طرف أيضاً، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.
5. تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.
6. تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة وفقاً لهذه المادة

المادة 9 المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية

1. تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم، ضمن جملة أمور، بفاعليتها في منع الفساد. وتتناول هذه النظم، التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حديثة مناسبة أمورا، منها:
 - توزيع المعلومات المتعلقة باجراءات وعقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، توزيعا عاما، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتا كافيا لإعداد عروضهم وتقديمها؛
 - القيام مسبقا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة؛
 - استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقا لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيرا للتحقق لاحقا من صحة تطبيق القواعد أو الاجراءات؛
 - إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعّال للطعن، ضمانا لوجود سبل قانونية للتظلم والانتصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الاجراءات الموضوعية عملا بهذه الفقرة؛
 - اتخاذ تدابير، عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات، مثل الاعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية.
2. تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. وتشمل هذه التدابير ما يلي:
 - اجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية؛
 - الابلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها؛
 - نظاما يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة؛
 - نظاما فعّالة وكفوءة لتدبير المخاطر وللمراقبة الداخلية؛
 - اتخاذ تدابير تصحيحية، عند الاقتضاء، في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في هذه الفقرة.
3. تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.

المادة 10 إبلاغ الناس

- تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:
1. اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية؛
 2. تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛
 3. نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

المادة 11 التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

نظرا لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملا بالفقرة 1 من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءا من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلالته.

المادة 12 القطاع الخاص

1. تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعّالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير.
2. يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي:
 - تعزيز التعاون بين أجهزة انفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة؛
 - العمل على وضع معايير واجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بممارسة أنشطتها على وجه صحيح ومشرف وسليم ومنع تضارب المصالح، ومن أجل ترويج استخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية وفي العلاقات التعاقدية بين تلك المنشآت والدولة
 - تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ تدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في انشاء وادارة الشركات؛
 - منع اساءة استخدام الاجراءات التي تنظم نشاط كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك الاجراءات المتعلقة بالاعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية؛
 - منع تضارب المصالح بفرض قيود، حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم، عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولوها أولئك الموظفون العموميون أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم؛
 - ضمان أن تكون لدى منشآت القطاع الخاص، مع أخذ بنيتها وحجمها بعين الاعتبار، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها وضمن أن تكون حسابات منشآت القطاع الخاص هذه وبياناتها المالية اللازمة خاضعة لاجراءات مراجعة حسابات وتصديق ملائمة.
3. بغية منع الفساد، تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لمنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية:
 - إنشاء حسابات خارج الدفاتر؛
 - اجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة وافية؛
 - تسجيل نفقات وهمية؛
 - قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح؛
 - استخدام مستندات زائفة؛
 - الاتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.
4. على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاًوى من الوعاء الضريبي، لأن الرشاًوى هي من أركان الأفعال المجرّمة وفقاً للمادتين 15 و 16 من هذه الاتفاقية، وكذلك، عند الاقتضاء، سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد

المادة 13 مشاركة المجتمع

1. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود امكاناتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، ولانكفاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها؛
- ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات؛
- القيام بأنشطة اعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛
- احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها . ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:

"لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛"

"لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم."

2. على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلا مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 14 تدابير منع غسل الأموال

1. على كل دولة طرف:

- أن تنشئ نظاما داخليا شاملا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، وعند الاقتضاء على الهيئات الأخرى المعرضة بوجه خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال، ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين، عند الاقتضاء، وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة؛
- أن تكفل، دون مساس بأحكام المادة 46 من هذه الاتفاقية، قدرة السلطات الإدارية والرقابية والمعنية بإنفاذ القانون وسائر السلطات المكلفة لمكافحة غسل الأموال، (بما فيها السلطات القضائية، حيثما يقضي القانون الداخلي بذلك)، على التعاون وتبادل لمعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي، وأن تنظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية تعمل كمرکز وطني لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة، ولتعميم تلك المعلومات؛
- 2. تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير قابلة للتطبيق لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، رهنا بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخداما سليما ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور. ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام لأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود.
- 3. تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مناسبة وقابلة للتطبيق للزام المؤسسات المالية، ومنها الجهات المعنية بتحويل الأموال بما يلي:
 - تضمين استثمارات الاحالة الالكترونية للأموال والرسائل ذات الصلة معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر؛
 - الاحتفاظ بتلك المعلومات طوال سلسلة عمليات الدفع؛
 - فرض فحص دقيق على احالات الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر.
- 4. لدى إنشاء نظام رقابي وإشرافي داخلي بمقتضى أحكام هذه المادة، ودون مساس بأي مادة أخرى من هذه الاتفاقية، يجدر بالدول الأطراف أن تسترشد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال
- 5. تسعى الدول الأطراف إلى تنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسل الأموال.

ملحق رقم 4: أبرز المبادرات التي تتوافق مع مبادئ المادة 14 من حول تدابير منع غسل الأموال

1. إنشاء لجنة الرقابة على المصارف عام 1967:

انشأت لجنة الرقابة على المصارف وفق قانون رقم 67/28، تاريخ 1967/5/9، وهي تقوم بالنشاطات التالية: مراقبة كافة الأعمال المصرفية والمالية في لبنان. إصدار التعاميم المنظمة لهذا القطاع. تطبيق الرقابة على مخاطر كافة المصارف والمؤسسات المالية ومؤسسات الوساطة المالية وشركات الصرافة (Risk Based Supervision) مراقبة الأنظمة والبرامج في المصارف والمؤسسات المالية الخ...

2. إنشاء هيئة التحقيق الخاصة عام 2001:

تكمّن أهميتها في أنها لجنة مستقلة وذات طابع قضائي غير خاضعة لسلطة مصرف لبنان بالرغم من أن رئيسها هو حاكم مصرف لبنان. وتملك الهيئة جهاز خاص من المدققين لمراقبة تنفيذ الموجبات على المصارف، ولا يمكن الاحتجاج بوجههم بالسرية المصرفية. إذ يحرص بها حق تقرير رفع السرية المصرفية لصالح المراجع المختصة ولصالح الهيئة المصرفية العليا ممثلة بشخص رئيسها وذلك عن الحسابات المفتوحة لدى المصارف أو المؤسسات المالية التي يشتهب أنها استخدمت لغاية تبييض الأموال، إذ لا يعتد بالسرية المصرفية في وجهها بمعنى أنها الجهة الوحيدة المخولة رفع السرية المصرفية عن أعمال تبييض الأموال في لبنان.

وقد أصبحت هي الجهة المولجة بتلقي الشكاوى الواردة من الخارج خصوصاً حول وجود حالات تبييض أموال الأمر الذي لم يمكن متوفراً سابقاً في حالة الشك بوجود تبييض للأموال في لبنان، إذ لم تكن السلطات الرسمية مخولة عدم إثبات صحة هذه المزاعم الدولية بسبب وجود السرية المصرفية التي تمنع الاستعلام والتحقيق. وتبرز أهمية أن يتضمن قانون مكافحة تبييض الأموال إمكانية رفع السرية المصرفية عن جرائم تبييض الأموال، هو أن هيئة التحقيق الخاصة رفعت السرية المصرفية عن بعض الحسابات المصرفية للتحقيق في بعض جرائم تبييض الأموال وأحالت هذه الجرائم إلى القضاء المختص.

وفي هذا السياق، أظهر التقرير السنوي الثامن الصادر عن "هيئة التحقيق الخاصة لعام 2008، أن عدد الحالات الواردة إلى الهيئة العام الماضي بلغ 226 حالة، منها 156 حالة (69.03 في المئة من المجموع) مصدرها جهات محلية و70 حالة (30.97 في المئة) من الخارج. أما الحالات التي رفعت عنها السرية المصرفية، بلغ 201 حالة، منها 143 حالة (71.14 في المئة) واردة من جهات محلية، و58 حالة (28.86 في المئة) من الخارج. أما الحالات التي رفعت فيها السرية المصرفية فعلاً بلغ عددها 67 حالة، منها 16 حالة (23.88 في المئة) واردة من جهات محلية، و51 حالة (76.12 في المئة) من الخارج، من جهة أخرى ومازال هناك 25 حالة قيد التحقيق في حين أن الحالات التي لم يتم تحويلها، والتي قررت فيها الهيئة عدم انطباق أحكام القانون رقم 318 عليها بلغ عددها محلياً 127 حالة (94.78 في المئة)، وخارجياً 7 (5.22 في المئة).

وقد تعددت مصادر الإحالة أبرزها الجمارك، وحدات إخبار مالي، مصارف تجارية، شرطة، أفراد ومؤسسات، الأمم المتحدة- مجلس الأمن، حكومات أجنبية، هيئات رقابية وسلطات قضائية. أما أبرز الجرائم فشملت، نقل الأموال عبر الحدود، التزوير، إرهاب وتمويل الإرهاب، اختلاس أموال خاصة، مخدرات، اختلاس أموال عامة وغيرها من الجرائم².

ونظراً للجهود التي تبذلها هيئة التحقيق الخاصة في مجال التعاون بينها وبين الشرطة الفدرالية في وأستراليا، سلمت الأخيرة حاكم مصرف لبنان مبلغاً مالياً. وقد أثنى حاكم مصرف لبنان على الدور الذي تقوم به هذه الهيئة، وأن لبنان لم يتردد في أي مسألة أو طلب في التحقيق في كل قضية تتعلق بالاستفسار عن المعاملات المالية المشبوهة³.

3. توسيع لجنة التنسيق الوطنية لمكافحة تبييض الأموال:

وافق مجلس الوزراء على طلب رئيس هيئة التحقيق الخاصة وحاكم مصرف لبنان توسيع لجنة التنسيق الوطنية لمكافحة تبييض الأموال لتشمل، إضافة إلى الأعضاء الحاليين، ممثلاً عن وزارة العدل يكون مسؤولاً عن تفعيل التعاون مع جميع المكاتب والجهات المعنية، ولا سيما كتاب العدل، السجل التجاري، وممثلاً عن وزارة المال يكون مسؤولاً عن تفعيل التعاون مع جميع المكاتب والجهات المعنية ولا سيما السجل العقاري، وعن وزارة الداخلية يكون مسؤولاً عن تفعيل التعاون مع جميع المكاتب والجهات المعنية ولا سيما الأمن الداخلي، الأمن العام، أمن الدولة، المكتب المختص بترخيص الأسلحة والذخائر وبيعها وشرائها، الجمعيات التي لا تبغي الربح، وعن وزارة الخارجية يكون مسؤولاً عن تفعيل التعاون مع جميع المكاتب والجهات المعنية ولا سيما المكتب المسؤول عن جميع المعلومات وعن الاتفاقات الدولية وتطبيقها، وعن وزارة الاقتصاد والتجارة يكون مسؤولاً عن تفعيل التعاون مع جميع المكاتب والجهات المعنية ولا سيما قطاع شركات التأمين، المكتب الذي يرفع مكافحة عمليات الغش، وممثلاً عن بورصة بيروت يكون مسؤولاً عن وضع سياسات مكافحة تبييض الأموال عند شراء وبيع الأسهم والسندات والأدوات المالية الأخرى لمنع سوء استغلالها من مبيضي الأموال⁴.

4. تطبيق المصارف اللبنانية معايير بازل 2 ابتداء من العام 2008:

أُخذ قرار تطبيق معايير بازل 2 بموجب التعميم الأساسي رقم 104 الصادر بتاريخ 1 نيسان 2006 من قبل مصرف لبنان ابتداءً من 1/1/2008⁵.

² لمزيد من المعلومات، يرجى العودة إلى تقرير هيئة التحقيق الخاصة السنوي الثامن لعام 2008، من ص 57 الى ص 73.

http://www.sic.gov.lb/downloads/SIC_Annual_Report_2008_Ar.pdf

³ جريدة النهار، "سلامة تسلم من الشرطة الفدرالية الأسترالية مبلغ 56700 دولار أميركي"، في 8/6/2007، عدد 23025، ص 15

⁴ جريدة الأخبار، "تقويم لبنان في مجال مكافحة تبييض الأموال"، عدد الجمعة 28 أيلول عام 2007.

⁵ لمزيد من المعلومات حول التعميم الأساسي رقم 104، يرجى العودة إلى موقع مصرف لبنان الإلكتروني التالي:

<http://www.bdl.gov.lb/circ/circpdf/104.pdf>

المراجع والملاحظات الختامية

٦ المراجع والملاحظات الختامية

¹ لمزيد من التوضيح لا بد من تعداد عدة نقاط رئيسية تعبر عن مدى تعقد مسألة الإصلاح في لبنان وذلك لمزيد من الشفافية وطلباً لمزيد من المساءلة والمحاسبة على المستوى الوطني. يمكن مراجعة هذه النقاط بالعودة إلى الملحق رقم 2.

² ينبغي أن يستكمل الاستعراض المكتبي، إذا وافقت على ذلك الدولة الطرف المستعرضة، بأي وسائل أخرى من وسائل الحوار المباشر، مثل القيام بزيارة قطرية أو عقد اجتماع مشترك في مكتب الأمم المتحدة في فيينا، وفقاً للمبادئ التوجيهية. "لمزيد من المعلومات حول التوصيات الختامية لمؤتمر الدول الأطراف الثالث يرجى العودة إلى الموقع الإلكتروني الخاص بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة التالي:

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V1051983a.pdf>

³ لمراجعة مضمون مواد الفصل الثاني من الاتفاقية يرجى العودة إلى الملحق رقم 3.

⁴ لمزيد من المعلومات حول ماهية الاتفاقية يرجى العودة إلى الملحق رقم 1.

⁵ تجدر الملاحظة إلى أن المرحلة الأولى من المشروع التي تضمنت إعداد دراسة حول نظام النزاهة الوطني تم تنفيذها في تشرين الثاني من العام 2009. إذ أصدرت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، دراسة حول "نظام النزاهة الوطني"، الذي شمل تقييماً للهيئات والمؤسسات العامة والخاصة التالية: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية، هيئة مراقبة الانتخابات، ديوان المحاسبة، السلطات القضائية، الخدمة العامة، سلطات تطبيق القوانين، نظام المناقصات، وسيط الجمهورية أو ديوان المظالم، هيئات مكافحة الفساد، الإعلام، المجتمع المدني، قطاع الأعمال، السلطات المحلية، اللاعبون الدوليون وقطاع الأمن. لمزيد من المعلومات حول الدراسة يرجى العودة إلى المواقع الإلكترونية التالية:

http://www.transparency-lebanon.org/publications/national_integrity_systems_en.pdf

http://www.transparency-lebanon.org/publications/national_integrity_systems_ar.pdf

⁶ لمزيد من المعلومات يرجى العودة إلى "نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، عام 2009، على الموقع الإلكتروني التالي:

⁷ على الرغم من أن مسألة الإصلاح تشكل المرتكز الأساس الذي يعتمد عليه جميع المرشحين للانتخابات النيابية والرئاسية في حملاتهم الانتخابية، بالإضافة إلى أنه يتم التطرق إليها في البيانات الوزارية التي تتقدم بها الحكومات المختلفة، لتتأثر الثقة من المجلس النيابي اللبناني. غير أن الآمال تبقى دائماً معلقة بسبب الأزمات السياسية المتراكمة من جهة وغياب الرؤية الإصلاحية من جهة أخرى. فعلى سبيل المثال ورد في البيان الوزاري الذي تقدمت به الحكومة اللبنانية التاسعة والستون برئاسة الرئيس فؤاد السنيورة في 26-7-2005، "أن أي إصلاحات تبقى منقوصة وغير فعالة وغير مقنعة إذا لم تكن مقرونة بالتزام حاسم بمحاربة الفساد ومكافحة الهدر وتعزيز الإنتاجية ومكافأتها، واعتماد وسائل الإفصاح والمساءلة على قدر الصلاحية والمسؤولية".

⁸ تنص المادة 36 على التالي: تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون. وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم.

⁹ لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة يمكن العودة إلى الدليل التقني لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ص. 8، على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

¹⁰ لمزيد من التفاصيل يرجى العودة إلى:

1- "خطة الطوارئ للإنقاذ الوطني - خريطة الطريق لإعادة هندسة مسار المخطط العام للنهوض بالقطاع العام"، التي طورها الأستاذ يحي الحكيم المستشار الأسبق لرئيس الجمهورية اللبنانية والمدير العام للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، عام 2004 والتي تضمنت 47 خطة عمل ضمن خطة الطوارئ الأساسية.

2- زاهر الخطيب، "مشروع وثيقة الإصلاح الإداري"، بيروت، أيار عام 1992، ص 13.

3- أنطوان مسرة، "الإصلاح الإداري والرشوة والبرطيل: النموذج اللبناني بما ينطوي عليه من أنماط سلوكية!"، جريدة الحياة، عدد 10588، تاريخ السبت 4 كانون الثاني عام 1992.

4- برهان الدين الخطيب، "الانحراف الإداري في لبنان: أسبابه ووسائل علاجه"، الطبعة الأولى، لبنان، عام 2000، ص 91-96.

5- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، "استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان"، أيلول عام 2001.

٦ المراجع والملاحظات الختامية

- 6- إبراهيم هاشم، "إذا فسد ملح الإدارة فيماذا نملح"، جريدة المستقبل، عدد 2216، تاريخ الأربعاء 22-3-2006.
- 7- "تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2008"، الجريدة الرسمية، عدد 3، الأربعاء 20 كانون الثاني عام 2010.

¹¹ هذا الجدول هو مقتبس من "خطة الطوارئ للإنقاذ الوطني - خريطة الطريق لإعادة هندسة مسار المخطط العام للنهوض بالقطاع العام"، التي طورها الأستاذ يحي الحكيم المستشار الأسبق لرئيس الجمهورية اللبنانية والمدير العام للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، عام 2004 والتي تضمنت 47 خطة عمل ضمن خطة الطوارئ الأساسية.

نوعية العاملين	2003/2004	النسبة المئوية
موظفو الملاك العاملين	16,500 ±	6,2
متعاقدون وأجراء ومياومون	13,000 ±	5
المعلمون والأساتذة في القطاع التعليمي ابتدائي/ثانوي وجامعي (ملاك)	49,418 ±	18,8
المستخدمون في المؤسسات العامة	23,500 ±	9
القوات المسلحة والأمنية	98,000 ±	36
المتعاقدون (مدنيون-الملاك فقط 14,000 - وقوات مسلحة: 40,000)	54,000 ±	20,5
الموظفون والعاملون في البلديات	12,000 ±	4,5
المجموع	264,500 ±	100

¹² هذا البند الإصلاحية هو جزء لا يتجزأ من: "خطة الطوارئ للإنقاذ الوطني - خريطة الطريق لإعادة هندسة مسار المخطط العام للنهوض بالقطاع العام"، التي طورها الأستاذ يحي الحكيم المستشار الأسبق لرئيس الجمهورية اللبنانية والمدير العام للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، والتي تضمنت 47 خطة عمل ضمن خطة الطوارئ الأساسية.

أول بنود الإصلاح الإداري والمالي في لبنان

تبلغ قيمة الرواتب والأجور والتعويضات لأفراد الإدارة العامة في الموازنة العامة 40% من النفقات). الفئات الوظيفية التي من الضروري رفعها من خمسة إلى أحد عشر الأمر الذي يفترض إعادة النظر في تقسيمات الملاك وفئاته بحيث يصبح لكل وظيفة بدأ بالأمين العام فئة خاص به (تعطى تسمية الفئة العليا أو الممتازة وتتناول مناصب مثل منصب مفتي الجمهورية ورئيس المجلس الدستوري ورئيس مجلس القضاء الأعلى وحاكم مصرف لبنان ورؤساء مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب وقائد الجيش والأمناء العاميين في رئاسة الجمهورية (منصب غير موجود حالياً يتوجب استحداثه عند إعادة تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية) والمجلس النيابي ورئاسة مجلس الوزراء ووزارة الخارجية والوزارات التي فيها أكثر من مديرية عامة وطبيعة عمل هذه المديرية يقتضي التنسيق. تقسم الفئات بدءاً بالفئة الأولى لا ينطبق إلا على موظفي الإدارة العامة وليس المؤسسات العامة حيث لا تطبق عليهم نفس التقسيمات الوظيفية في الهرمية الإدارية) تليها فئة الأمين العام والمدير العام (الفئة الأولى) يليها فئة مدير مديرية (الفئة الثانية) وفئة رئيس مصلحة (تصبح الفئة الثالثة بينما هي حالياً في الفئة الثانية ولا يفرق بينها وبين المدراء سوى الدرجات التي تزول في الحقيقة عند تقدم الموظف في سنين خدمته بالإضافة إلى عدم توصيف الوظائف والمسؤوليات كما هو مفترض) يليها فئة رئيس دائرة (فئة رابعة بينما هي الآن فئة ثالثة مع رئيس القسم لا يفرق بينهما سوى الدرجات يليها رئيس قسم (تصبح فئة خامسة) يليها فئة رئيس شعبة (فئة سادسة) وبعدها يأتي فئة الموظفين الجامعيين (فئة سابعة بينما هم حالياً مجموعين مع باقي الموظفين الذين لا يحملون شهادات جامعية في الفئة الرابعة) والموظفين الحاملين لشهادة البكالوريا الأولى والثانية (الفئة الثامنة) وبعدها فئة الموظفين الذين يحملون الشهادة المتوسطة ويقومون بأعمال لا تستدعي تخصصاً وإنما الماماً جيداً فيما يزاولونه ويحتاجون إلى تدريب جيد للقيام بعملهم (فئة تاسعة). وبعدها تأتي فئة الموظفين الذين يحملون الشهادة الابتدائية ويقومون بأعمال يدوية لا تحتاج إلى تخصص معين وإنما تدريباً بسيطاً (الفئة عاشر). ومن الطبيعي مع هذه التغييرات أن يصار إلى إعادة النظر في سلسلة الرواتب التي تتعلق مباشرة بالرتب والوظائف وتحسين مستوياتها حتى تتمكن من اجتذاب عناصر كفوة قادرة على القيام بما هو مطلوب منها في ظل أدارة عامة حديثة ومتطورة تحتاج كي يكتب لها النجاح إلى كفاءات عالية.

٦ المراجع والملاحظات الختامية

¹³ جريدة النهار، "أطلق مشروع نظام مؤشرات قياس الأداء المؤسسي: السنيورة مصممون على تحسين مستوى المعيشة"، تاريخ 27/9/2007، عدد 23126، ص 14.

¹⁴ لمراجعة مضمون مواد الفصل الثاني من قانون الانتخابات النيابية في لبنان، يرجى زيارة الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.elections.gov.lb/Legal-Framework//25-2008-قانون-الانتخابات-النيابية-2008.aspx>

¹⁵ قانون الإثراء غير المشروع رقم 154 – صادر في تاريخ 27/11/1999.
Cited in: <http://www.cib.gov.lb/lot/154.htm>

¹⁶ لمراجعة مضمون مشروع قانون الإثراء غير المشروع الجديد يرجى العودة إلى الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.pogar.org/publications/other/laws/moneylaundering/lebanon-draftlaw-09a.pdf>

¹⁷ التقرير الذي أعدته الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ضمن إطار مشروع مراقبة الإنفاق الانتخابي في حزيران 2009.

¹⁸ لمزيد من المعلومات حول شريعة الموظف في القطاع العام اللبناني يرجى العودة إلى العنوان التالي: <http://www.omsar.gov.lb/Cultures/ar-LB/Publications/Charters/Documents/f48fb5561e5c418b9c195cce97654795.pdf> موظفيا القطاع العام.

¹⁹ لقد تم تطوير هذه الفقرة بعد إجراء العديد من المقابلات مع عددٍ من الخبراء في المناقصات العمومية العاملين في الوزارات المعنية ومجموعة من المقاولين فضلوا عدم نشر أسماؤهم.

²⁰ نظام المناقصات، صادر وفق المرسوم رقم 2866، تاريخ 12-16-1959. Cited in: <http://www.cib.gov.lb/lot/2866.htm>

²¹ الدليل الخاص بالصفقات العامة ودفاتر الشروط النموذجية – مسودة غير نهائية، وزارة المالية اللبنانية، بيروت، عام 2009، ص 3-15.

²² لمزيد من المعلومات يرجى العودة إلى الموقع التالي: http://www.cib.gov.lb/arabic/monakasa_main.htm

²³ لمزيد من المعلومات حول مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية يرجى العودة إلى الموقع التالي: <http://www.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/Procurement/Pages/ListSub.aspx>

²⁴ لمزيد من المعلومات يرجى العودة إلى تقرير التفتيش المركزي لعام 2008 على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.cib.gov.lb/rap2008.htm>

²⁵ يعتقد العديد من الخبراء أن إنشاء مجلس الإنماء والإعمار أدى إلى حدوث تضارب مصالح بين أعماله وتلك العائدة إلى إدارة المناقصات فيما يتعلق بتلك العائدة إلى الإدارات العامة

²⁶ لمزيد من المعلومات يرجى العودة إلى تقرير مجلس الإنماء والإعمار، تشرين الأول عام 2009، ص 1، على الموقع الإلكتروني التالي http://www.cdr.gov.lb/eng/progress_reports/pr102009/index.asp

²⁷ لمزيد من المعلومات يرجى العودة إلى تقرير التفتيش المركزي لعام 2008 على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.cib.gov.lb/rap2008.htm>

²⁸ إن إستدراج العروض يسمح للإدارات العامة بتنفيذ مشاريع المناقصات بدون اللجوء إلى إدارة المناقصات بحجة الحالات الطارئة.

²⁹ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، "نظام النزاهة الوطني عام 2009"، بيروت، عام 2009، ص 96.

³⁰ قانون المحاسبة العمومية، مرسوم رقم 14969 – صادر في 30/12/1963
Cited in: <http://www.cib.gov.lb/lot/14969.htm>

³¹ عاطف مرتضى مقلد، "المالية العامة: الموازنة ومصادر تمويلها"، الطبعة الأولى، لبنان، 1994، ص 25.

٦ المراجع والملاحظات الختامية

³² عاطف مرتضى مقلد، "المالية العامة: الموازنة ومصادر تمويلها"، الطبعة الأولى، لبنان، 1994، ص 29.

³³ الموقع الرسمي لوزارة المالية اللبنانية، "برنامج وزارة المالية الإصلاح: بالإرادة يصبح الإصلاح ممكناً—2005—2008 وما بعد"، عام 2008.
/Cited at: <http://www.finance.gov.lb/NR/rdonlyres/30BC523F-AD02-4624-8200-D9C69B7F74C1/0>
ReformsattheMinistryofFinanceArabic.pdf

³⁴ نتائج ورشة العمل حول "الحق في الوصول إلى المعلومات" نظمتها "الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات" بالتعاون مع وزارة المالية في مبنى المعهد المالي - تشرين الأول 2009 والتي ضمت عدداً من الموظفين العموميين في الوزارات والإدارات العامة.

³⁵ نتائج ورشة العمل حول "الحق في الوصول إلى المعلومات" نظمتها "الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات" بالتعاون مع وزارة المالية في مبنى المعهد المالي - تشرين الأول 2009 والتي ضمت عدداً من الموظفين العموميين في الوزارات والإدارات العامة.

³⁶ أليا شلهوب، "القضاء اللبناني" المركز العربي لتطوير حكم النزاهة والقانون، بيروت 2007 صفحة 329.

³⁷ محمد نزال، "نجار الشكر للمانحين ولكن..."، جريدة الأخبار، عدد الأربعاء، 3 آذار عام 2010.

³⁸ يقصد بالاقتصاد غير الرسمي كل النشاطات التي تجري خارج نطاق الرقابة القانونية، والتي لا تدخل ضمن الناتج القومي المحلي. على الرغم من ارتباط الاقتصاد غير الرسمي بالدول النامية إلا أنه آفة تعانيه الدول المتقدمة أيضاً، إنما بنسب أقل. فنسبة الاقتصاد غير الرسمي من إجمالي العمليات التجارية لا يتعدى الـ 5% إلى الـ 10% في الدول المتطورة. وقد تبلغ هذه الأرقام الـ 25-60% في الدول النامية.

³⁹ <http://www.bdl.gov.lb/circ/circpdf/77.pdf>

⁴⁰ لمزيد من المعلومات حول هذه المبادرات، يرجى العودة إلى الملحق رقم 4.

⁴¹ ريتا صفيير، "النهار تنشر مشروع قانون مكافحة جرائم تبييض الأموال"، جريدة النهار، عدد 20874، الأربعاء 7 شباط 2001، ص 6.

⁴² الأسباب الرئيسية التي دفعت نحو إقرار قانون مكافحة تبييض الأموال لعام 2001، تعود إلى كون لبنان وضع على لائحة البلدان والأقاليم غير المتعاونة في مكافحة تبييض الأموال من قبل "منظمة العمل المالية لمكافحة تبييض الأموال" (GAFI)، في 6 حزيران 2000 لأسباب عديدة أهمها، أنه يعتبر مركزاً مالياً متقدماً في منطقة الشرق الأوسط، وهو لا يملك تشريعات قانونية لمكافحة تبييض الأموال. إضافة إلى وجود السرية المصرفية، التي كانت تحول دون تمكن لبنان من التحقيق في عمليات تبييض الأموال، لا سيما وأن التحقيق في بعض العمليات بدأ مستحيلاً. هذا الأمر دفع بالمسؤولين إلى العمل من أجل إقرار قانون يضمن مكافحة تبييض الأموال ويحافظ على السرية المصرفية ما خلا بعض الاستثناءات. لمزيد من المعلومات يمكن العودة إلى: تريبز منصور، "لبنان أصبح قدوة يحتذى بها في مجال مكافحة تبييض الأموال وما حققه خلال السنوات الأخيرة يعتبر إنجازاً قياسياً"، مجلة الجيش، عدد 299، تاريخ 19-7-2004.

⁴³ الجدير ذكره أن لبنان يتمتع بالسرية المصرفية عبر قانون سرية المصارف الصادر بتاريخ 3 أيلول سنة 1956 والذي جلب له منافع اقتصادية واجتماعية وسياسية عديدة.

⁴⁴ قانون مكافحة تبييض الأموال، رقم 318، تاريخ 20-4-2001
Cited in: <http://www.bdl.gov.lb/circ/en/listlaw.asp>

⁴⁵ قانون رقم 553، تاريخ 20-10-2003، "إضافة مادة جديدة إلى قانون العقوبات رقم 316 مكرر"، الجريدة الرسمية، ملحق العدد 48، عام 2003.

⁴⁶ ورد في المادة الوحيدة من القانون رقم 32 تاريخ 16/10/2008 ما يلي: يحصر بـ «هيئة التحقيق الخاصة»، المنشأة بموجب القانون رقم 318 تاريخ 20/4/2001 المتعلق بمكافحة تبييض الأموال صلاحية تجميد ورفع السرية المصرفية عن الحسابات المصرفية وذلك تطبيقاً للاتفاقيات والقوانين المرعية الإجراء المتعلقة بمكافحة الفساد لا سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن تعتمد بهذا الخصوص الأصول المنصوص عليها في القانون رقم 318 المذكور أعلاه."

