



خلاصة التقييم الذاتي
لتنفيذ الفصلين
الثالث والرابع من
"إتفاقيّة الأمم المتّحدة
لمكافحة الفساد"

أيار ٢٠١٣



خلاصة التقييم الذاتي
لتنفيذ الفصلين الثالث والرابع
من "إتفاقيّة الأمم المتّحدة
لمكافحة الفساد"

أيار ٢٠١٣

٥	تمهيد
٦	مقدمة
٧	الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون
١٣	الفصل الرابع: التعاون الدولي
١٧	خاتمة



تمهيد

أجاز مجلس النواب اللبناني للحكومة الانضمام الى "اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد" بموجب القانون رقم ٣٣ تاريخ ١٠/١٠/٢٠٠٨. وأصبح لبنان دولة طرفاً فيها بتاريخ ٢٢/٤/٢٠٠٩. فأصبحت بذلك جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي للجمهورية. وتعلو على أية أحكام مخالفة لها في القانون الداخلي.

من ضمن آليات دعم تنفيذ الاتفاقية. تجري مراجعة كل دولة طرف بشكل دوري لتمكينها من تحديد الفجوات بين قوانينها الداخلية وأحكام الاتفاقية. وبلورة طلبات المساعدة التقنية التي تحتاجها لضمان التزامها بالاتفاقية. تتم المراجعة من خلال إعداد تقييم ذاتي وعرضه على خبراء من دولتين مُراجعتين يتم اختيارهما بالقرعة. على أن يجري نشر خلاصة التقرير النهائي عند الإنتهاء من وضعه.

تم اختيار لبنان بالقرعة ليخضع للمراجعة من حيث تنفيذه للفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي) في الاتفاقية. فقام معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية الأستاذ محمد فنيش، في إطار اللجنة الوطنية الفنية لمكافحة الفساد التي يرأسها. بإنشاء لجنة بموجب القرار رقم ١٨٤ تاريخ ١٣/١١/٢٠١٢ لإعداد التقييم الذاتي. ضمّت اللجنة القاضي أرليت جريصاتي (رئيساً). والقاضي ندى الأسمر. والقاضي بسام وهبة. والأستاذ أنطوان جبران. والأستاذ سليم مكسور. والحامي شربل سركييس. عملت اللجنة بالتعاون مع مصرف لبنان المركزي. ممثلاً بالسيدة مي النجار. وبدعم فني ولوجيستي من المشروع الاقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). ممثلاً بالسيد أركان السبلاني والسيدة كارين بدر. انتهت اللجنة من وضع تقريرها بعد أن عقدت ٣٠ اجتماعاً خارج أوقات الدوام الرسمي. وقدمت تقريرها بتاريخ ٩/٥/٢٠١٣ الى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) في فيينا. بوصفه الأمانة العامة للاتفاقية. أي قبل خمسة أشهر من الموعد المحدد لذلك. فكان لبنان أول دولة تقوم بإجاز التقييم الذاتي في الجولة الحالية من عملية المراجعة.

بتاريخ ١١/١١/٢٠١٣ اتخذ معالي وزير العدل النقيب شكيب قرطباوي ومعالي وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية الأستاذ محمد فنيش قراراً بنشر التقييم الذاتي

ليكون لبنان أول دولة عربية تقوم بذلك بشكل طوعي، وذلك ترسيخاً لمبدأ الشفافية ورغبةً في إفساح المجال أمام مشاركة المجتمع المدني، وإثراءً لعملية المراجعة التي سيخضع لها لبنان في إطار آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية. ودعمًا لجهود تنفيذ أحكام الاتفاقية في المرحلة المقبلة. يشتمل هذا التقرير على مقدمة عامة، وخلاصة عن نتائج التقييم الذاتي لتنفيذ كلٍّ من الفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية، وخاتمة.

مقدمة

لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل. وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء.

يتميّز لبنان بمجتمع مدني فاعل تنشط فيه جمعيات عدّة، ومن بينها ما لها اختصاص في مجال مكافحة الفساد مثل: جمعية «برلمانيين لبنانيين ضد الفساد» وهي فرعٌ محليٌّ لمنظمة برلمانيين عالميين ضد الفساد، وكذلك الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية «لا فساد» وهي فرع محلي لمنظمة الشفافية الدولية، والجمعية اللبنانية لخبراء المحاسبة وغيرها. يستضيف لبنان على أراضيه أيضًا «المنظمة العربية لمكافحة الفساد»، وهي منظمة إقليمية غير حكومية، كما يتميّز بتوفير مساحة واسعة لوسائل الإعلام المختلفة.

لبنان منضمٌ أيضًا إلى «الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد»، مثلًا بوزارة العدل، ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وهيئة ديوان المحاسبة، وهيئة التفتيش المركزي، وقد تمّ انتخاب معالي وزير العدل لترؤسها في دورتها الرابعة (٢٠١٣-٢٠١٤). ويُذكر أن الشبكة تضمّ، حتى تاريخه، ٤٣ وزارة وهيئة من ١٦ بلدًا عربيًا، وعضوين مراقبين من البرازيل وماليزيا، بالإضافة إلى مجموعة غير حكومية تضمّ ٢٠ منظمة بارزة في المنطقة العربيّة.



الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

يشتمل الفصل الثالث في الاتفاقية على ٢٧ مادة تبدأ عند المادة ١٥ وتنتهي عند المادة ٤٢. ويتناول موضوعي «التجريم» و «إنفاذ القانون»، وهو تعبيرٌ متخصص يُقصدُ به عملية ملاحقة المخالفين جزائيًا وإنزال العقاب بهم، وليس عملية تطبيق القوانين بشكل عام.

بدايةً، تمّ حصر كافة القوانين اللبنانية التي تتناول الأحكام الواردة في هذا الفصل، وأهمّها:

- المرسوم الاشتراعي رقم ٣٤٠ الصادر بتاريخ ١٩٤٣/٣/١ وتعديلاته (قانون العقوبات).
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (نظام الموظفين).
- وتحديدًا المادتان ١٥ و ١٠٠ منه المتعلقة بالأعمال المحظرة على الموظف وتضارب المصالح.
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (إنشاء مجلس الخدمة المدنية).
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (إنشاء التفتيش المركزي).
- المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ وتعديلاته (تنظيم ديوان المحاسبة) ومهمته إجراء الرقابة الإدارية السابقة واللاحقة على الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات (ومن ضمنها المناقصات العمومية) والرقابة القضائية على الموظفين والحسابات.
- القانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ وتعديلاته ومنها القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ القاضي بإنشاء الهيئة العليا للتأديب، المولج إليها أمر محاكمة الموظفين المخالين عليها بسبب المخالفات المرتكبة من قبلهم.
- القانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ القاضي بإنشاء وسيط الجمهورية (Ombudsman).
- المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ وتعديلاته (قانون المحاسبة العمومية).
- القانون رقم ٣١٨ تاريخ ٢٠ نيسان ٢٠٠١ وتعديلاته (مكافحة تبييض الأموال).
- المتضمن إنشاء «هيئة تحقيق خاصة» في مصرف لبنان، والمعدّل بموجب القانون رقم ٣٢ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ لجهة توسيع صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة

لتشمل جرائم الفساد.

- المرسوم الأشتراعي رقم ٣٠٤ تاريخ ١٩٤٢/١٢/٢٤ وتعديلاته (قانون التجارة البرية).
- قوانين الهيئات الناظمة المتضمنة بنوداً ترعى مسألة تضارب المصالح وتحديد قانون الاتصالات رقم ٤٣١ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٢، والقانون رقم ٤٦٢ تاريخ ٢٠٠٤/٩/٣ وتعديلاته (تنظيم قطاع الكهرباء). والقانون رقم ٤٨١ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢ وتعديلاته (إدارة قطاع الطيران المدني). والقانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤ (الموارد البترولية في المياه البحرية).
- قانون الانتخابات رقم ٢٥ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٨ الذي ينص على تضارب المصالح وتمويل الانتخابات.
- القانون رقم ٢٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ (تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها).
- آلية التعيينات الإدارية في الفئتين الأولى والثانية التي وافق عليها مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٠/٤/١٣، والتي تنص على اعتماد معايير موضوعية لاختيار الموظفين المؤهلين للتعين في هاتين الفئتين.
- قانون الإجراءات الضريبية رقم ٤٤ تاريخ ٢٠٠٨/١١/١١ الذي يتضمن نصاً خاصاً عن تضارب المصالح بين الموظف الضريبي والمكلف (المادة ٢٢ منه).

بالإضافة إلى ما تقدم، تبين أنه يوجد أيضاً مُدَوَّنات سلوك مدعّمة للقوانين المذكورة وهي:

- مدوّنة قواعد سلوك القضاة.
- مدوّنة قواعد سلوك الموظفين في القطاع العام.
- مدوّنة قواعد سلوك قوى الأمن الداخلي.

جريم الفساد

بعد دراسة مختلف النصوص التي تمّ جمعها، تبين أن القوانين اللبنانية، لا سيّما المواد ٣٥١ إلى ٣٦٦ من قانون العقوبات، جُرِّمَ معظم الأفعال التي تدعو الاتفاقية إلى تجريمها، وتحديدًا ما يلي:

- رشو الموظفين العموميين الوطنيين (المادة ١٥ في الاتفاقية) بشكل كامل.



- اختلاس الممتلكات أو تبيدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي (المادة ١٧ في الاتفاقية) بشكل كامل.
- المتاجرة بالنفوذ (المادة ١٨ في الاتفاقية) بشكل كامل.
- إساءة إستغلال الوظائف (المادة ١٩ في الاتفاقية) بشكل كامل.
- الإثراء غير المشروع (المادة ٢٠ في الاتفاقية) بشكل كامل.
- الرشوة في القطاع الخاص (المادة ٢١ في الاتفاقية) بشكل كامل.
- إختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادة ٢٢ في الاتفاقية) بشكل جزئي.
- غسل العائدات الجرمية (المادة ٢٣ في الاتفاقية) بشكل كامل باستثناء الفقرة ١-أ-٢ حيث تبين أن التجريم جزئي.
- الإخفاء (المادة ٢٤ في الاتفاقية) بشكل كامل.
- إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥ في الاتفاقية) بشكل كامل.

يشمل التجريم أفعال المشاركة والتحريض والتدخل والمساهمة في الجرائم المذكورة أعلاه بما يتوافق مع المادة ٢٧ في الاتفاقية، كما تُكرّس القوانين اللبنانية المسؤولية الجزائية للهيئات المعنية عن أعمال مديريها وأعضاء مجالس إدارتها وممثليها وعمّالها عندما يأتون هذه الأعمال بأسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها، وذلك بموجب نصّ عام وارد في متن المادة ٢١٠ من قانون العقوبات، وفي هذا توافق مع أحكام المادة ٢٦ في الاتفاقية.

بالإضافة إلى ما تقدّم، تنصّ الفقرة الثامنة من المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على معاقبة الموظف الذي أكسب أو حاول أن يُكسب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحاً غير مشروع أو ارتكب خطأً أو تقصيراً أو إهمالاً من شأنه إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة، وتشدّد المادة ٦١ العقوبة حال التأكد من حصول هذا الضرر.

ولا بد من الإشارة أيضاً إلى القانون رقم ٣١٨ تاريخ ٢٠/٤/٢٠٠١، المتعلّق بمكافحة تبييض الأموال، والذي يأتي منسجماً مع أحكام الاتفاقية في عدّة جوانب لا سيّما قيامه بتجريم غسل العائدات الجرمية وبفرضه على المؤسسات المالية اتخاذ تدابير بشأن مسك السجلات الحسابية ووثائق هوية المتعاملين معها والاحتفاظ بها لمدة معيّنة. ويتميّز القانون باستحدثاته "هيئة التحقيق الخاصة" التي أناط بها صلاحيات واسعة في مجالات التحقيق وتجميد الحسابات المشبوهة ورفع السريّة

المصرفية عنها. ويُحصر بهيئة التحقيق الخاصة حق تقرير رفع السرية المصرفية لصالح المراجع القضائية المختصة ولصالح الهيئة المصرفية العليا ممثلة بشخص رئيسها وذلك عن الحسابات المفتوحة لدى المصارف أو المؤسسات المالية والتي يُشتبه أنها استخدمت لغاية تبييض الأموال.

وبموجب القانون رقم ٣٢ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦، تمّ توسيع صلاحية "هيئة التحقيق الخاصة"، بحيث باتت تشمل: "جُميد ورفع السرية المصرفية عن الحسابات المصرفية وذلك تطبيقاً للاتفاقيات والقوانين المرعية الإجراء المتعلقة بمكافحة الفساد لا سيّما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، على أن تعتمد بهذا الخصوص الأصول المنصوص عليها في قانون مكافحة تبييض الأموال.

وفي سياق تحليل الفجوات القائمة في القوانين اللبنانية بالمقارنة مع الأحكام المتعلقة بتجريم الفساد الواردة في الفصل الثالث من الاتفاقية، يرى التقرير أنه لا بدّ من توسيع نطاق جرم الرشوة في قانون العقوبات اللبناني بحيث يشمل النصّ تلك الأفعال التي يقترفها الموظف العمومي الأجنبي والموظف التابع إلى مؤسسة دولية عمومية، وأن يكون نطاق جرم الرشوة شاملاً بهذا الخصوص كل صور الممارسات الفاسدة الحاصلة في المعاملات التجارية الدولية، وفقاً لأحكام المادة ١٦ من الاتفاقية.

من ناحية أخرى، يرى التقرير ضرورة تعديل قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٧ لمواءمة تعريف الجرم مع التعريف الوارد في الاتفاقية، ولجعل منظومة التصريح عن الذمة المالية أكثر كفاءة وفعالية، ولتوفير الوسائل الكفيلة بالتحقق الفعال من الإثراء وإزالة العقوبات الإجرائية التي أعاقت تنفيذ هذا القانون في السنوات السابقة.

يذكر أن التقرير، في نسخته الكاملة، قد أورد مجموعةً من الأمثلة عن أحكامٍ وقراراتٍ قضائيةٍ صدرت تنفيذاً لهذه النصوص التجرّميّة، ولكنّه لفت أيضاً إلى أنّ غياب المكننة يحدّ بشكل كبير من إمكانية جمع الإحصاءات والأمثلة التي يمكن أن ترسم صورة واقعيّة ومتكاملة عن تنفيذ هذه النصوص في الممارسة.

إنفاذ القانون

تتواءم القوانين اللبنانيّة مع أحكام المادة ٢٩ في الاتفاقية التي تدعو الدول الى



إطالة فترات التقادم في الإجراءات القضائية، كما تتواءم مع أحكام المادة ٣٠. المتعلقة بالملاحقة والمقاضاة والجزاءات. يستثنى من ذلك الفقرة الأخيرة التي تدعو الدول الى اتخاذ تدابير لتشجيع إعادة إدماج الأشخاص المُدانين بارتكاب الأفعال المجرّمة في الاتفاقية في مجتمعاتهم. إذ وجد التقرير أن تنفيذ هذه المادة هو جزئيٌّ. أمّا أحكام المادة ٣١ في الاتفاقية، المتعلقة بالتجميد والحجز والمصادرة، فقد وجد التقرير أن تنفيذها في لبنان هو تنفيذٌ جزئيٌّ كذلك.

في ما يخصّ حماية الشهود والخبراء والضحايا (المادة ٣٢ في الاتفاقية)، فقد وجد التقرير أن القوانين اللبنانية توفر هذه الحماية، ولكن بحدّها الأدنى، ولا تصل إلى حدّ اعتبارها برنامجاً متكاملًا وفق المفهوم الوارد في الاتفاقية، ووجد أيضًا أن الحماية الموقّرة للمبلغين عن الفساد (المادة ٣٣ في الاتفاقية) غير كافية، لا سيّما الحماية الوظيفيّة. ولا يبدو أن هناك تنظيمًا واضحًا للوسائل التي يمكن من خلالها التبليغ عن الفساد بشكل يحمي سرية المبلّغ، ناهيك عن غياب المنظومة التي يمكن من خلالها توفير الحوافز المادية و/أو المعنوية بشكل عادل وفعال.

يأخذ القانون اللبناني بمعايير الولاية القضائية الواردة في المادة ٤٢ في الاتفاقية. ويتضمّن أحكاماً وافيةً بشأن الصلاحيّات الإقليمية والذاتيّة والشخصيّة والشاملة. كما وجد التقرير أن لبنان ملتزمٌ بتنفيذ المادة ٣٦ التي تدعو لإيجاد سلطات متخصصة بمكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، وأنه ملتزمٌ أيضًا بتنفيذ كلّ من المادة ٣٨. المتعلقة بالتعاون بين السلطات الوطنيّة، والمادة ٣٩. المتعلقة بالتعاون بين السلطات الوطنيّة والقطاع الخاص. أمّا في ما يخصّ المادة ٣٤ التي تلتفت الى جواز قيام الدول الأطراف باتخاذ إجراءات إضافية لجعل عواقب الفساد أكثر كلفة على مرتكبيه، فقد وجد التقرير أن التنفيذ جزئيٌّ، وكذلك الأمر بالنسبة للمادة ٣٥، المتعلقة بالتعويض عن الضرر، والمادة ٣٧، المتعلقة بالتعاون بين سلطات إنفاذ القانون، والمادة ٤١، المتعلقة بالسجل الجنائيّ.

السرية المصرفية

نصّت المادة الثانية من قانون سريّة المصارف الصادر في ١٩٥٦/٩/٣ على أنه لا يجوز للمصارف إفشاء السّر المصرفيّ إلا إذا أذن لها بذلك خطيًا صاحب الشأن أو ورثته أو الموصى لهم، أو إذا أُعلن إفلاس الزبون، أو إذا نشأت دعوى تتعلق بمعاملة مصرفية بين المصارف وزبائنها، يُضاف إليها الحالة المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون

تسهيل اندماج المصارف بشأن حق رؤساء مجالس إدارة المصارف الراغبة في الاندماج أن يتبادلوا في ما بينهم فقط المعلومات المتعلقة بحسابات زبائن مصارفهم (القانون رقم ١٩٢ الصادر في ١٩٩٣/١/٤ والمعدل بموجب القانونين رقم ١٩٩٨/٦/٧٩ ورقم ٢٠٠٥/٦/٧٥).

وفي هذا الإطار، فإن القانون رقم ٣٢ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ الذي وسّع صلاحية "هيئة التحقيق الخاصة"، يتمتع بأهمية خاصة، لأنه سيُتيح رفع السرية المصرفية عن كل جرائم الفساد من قبل هذه الهيئة، من ناحية أولى، ومن شأنه أن يؤدي عملياً إلى توسيع صلاحيات الهيئة المذكورة لتشمل كافة جرائم الفساد، من ناحية ثانية، وكذلك صلاحيات الوحدة الإدارية لجمع المعلومات المالية، المنصوص عليها في المادة العاشرة من قانون مكافحة تبييض الأموال، والتي تعتبر المرجع الصالح والمركز الرسمي لرصد وجمع المعلومات المتعلقة بجرائم تبييض الأموال وحفظها وتبادلها مع نظيراتها من الأجهزة الأجنبية. وفي ما تقدم تنفيذاً كاملاً للمادة ٤٠ في الاتفاقية.

ملاحظة حول التجريم وإنفاذ القانون في ما يخص الوزراء

أما بالنسبة للمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء، فقد أشارت المادة ٦٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة إلى وجوب إحاطة مجلس النواب علماً بها، ويتم ذلك عملياً من خلال تقارير خاصة يُعدّها الديوان ويُرسّلها إلى رئاسة مجلس النواب. ولا بُدّ لنا في هذا السياق، من إبداء الملاحظات التالية على نصّ المادة ٦٤ أعلاه:

• إن المسؤول الأول عن عقد النفقات، عدداً وقيمةً، هو الوزير في وزارته، كونه صاحب السلطة والمرجع الذي أولاه الدستور والقانون إنفاق الإعتمادات في الغاية التي رُصدت من أجلها في الموازنة.

• إن القوانين اللبنانية السارية المفعول حالياً والإجتهد المستقر لدى المحاكم، يضعان الوزراء عملياً بمنأى عن الملاحقة القضائية، كونهم خاضعين للملاحقة أمام المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء الذي لم يجتمع ولو لمرة واحدة منذ تاريخ إنشائه في سنة ١٩٢٦ (المادة ٨٠ من الدستور اللبناني). وهذا ما يعني، في الواقع، أن هناك ثغرة قانونية كبرى تحول دون ملاحقة الوزراء قضائياً عن المخالفات التي يرتكبونها.

• إن الهدف من إحاطة مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء هو السماح لمثلي الشعب (أي النواب) بمراقبة أعمال الحكومة ومحاسبتها عن الأخطاء التي ترتكبها مجتمعة أو أفرادياً (أي أحد الوزراء) عبر طرح الثقة بها أو بأحد الوزراء أو أكثر من وزير.



وعليه فإن التقرير يرى ضرورة تعديل نص المادة ٦٤ من قانون ديوان المحاسبة، بحيث يتم إبلاغ المخالفات المرتكبة من قبل الوزراء إلى كلٍّ من: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس الحكومة، والوزير المعني بالمخالفة، والنواب فرداً فرداً بالإضافة إلى وسائل الإعلام المختلفة. كما يدعو إلى إيجاد صيغة قانونية مناسبة تسمح بملاحقة الوزراء أمام القضاء عن المخالفات التي يرتكبونها في معرض إدارتهم للأموال العمومية، من نفقات وواردات، لأن الوضع القانوني الراهن لا يسمح إلا بملاحقة الموظفين من الفئة الأولى وما دون فقط، وهؤلاء غالباً ما يُنفذون تعليمات رؤسائهم الوزراء.

الفصل الرابع: التعاون الدولي

يشتمل الفصل الرابع في الاتفاقية على ٨ مواد تبدأ عند المادة ٤٣ وتنتهي عند المادة ٥٠ ويتناول موضوع «التعاون الدولي»، وهو تعبيرٌ متخصصٌ يُقصدُ به التعاون القانوني والقضائي في الدول.

إنّ وزارة العدل هي السلطة المركزية المعنية بالتعاون الدولي في لبنان إذ تُردُّ طلبات المساعدة القانونية (الاستنابات القضائية) عبر القنوات الدبلوماسية بحيث تستلم وزارة الخارجية والمغتربين الطلبات الواردة إليها من الدول الأجنبية وتحيلها إلى وزارة العدل. وبعد ذلك، تودع وزارة العدل هذه الطلبات المراجعة المختصة للعمل بموجبها. عند تنفيذ طلبات المساعدة القانونية، تُعاد إلى الدولة الطالبة عبر القنوات الدبلوماسية ذاتها. ومن الأمثلة الحديثة عن تعاون لبنان مع الدول الأطراف الأخرى وجاوبه مع طلباتها، قيامه بحجز ومصادرة وردّ مبلغ ٢٨,٨ مليون دولاراً أميركياً إلى الجمهورية التونسية متأتيةً عن جرائم فسادٍ مرتكبةٍ في ظلّ النظام السابق.

تسليم المجرمين

لم يُبلِّغ لبنان الأمين العام للأمم المتحدة بأن الاتفاقية هي أساس لتسليم المجرمين، وتالياً تخضع شروط التسليم للقانون الداخلي والاتفاقيات الثنائية.

يتضمّن التشريع الوطني أحكاماً متعلّقة بتسليم المجرمين، ولا يحصر هذا الأمر فقط بالتعاون الثنائي وما ينتج عنه من اتفاقيات خاصة، فهو يعترف بالأحكام

الجزائية الأجنبية وما فيها من إزامات مدنية بقدر عدم تعارضها مع النظام العام.

تُبيح المادة ٣١ من قانون العقوبات اللبنانيّ الاسترداد عندما تكون الجرائم المطلوب الاسترداد لأجلها مقترفة في أرض الدولة طالبة الاسترداد، أو تنال من أمنها أو من مكانتها المالية، أو يقترفها أحد رعاياها. وقد عدّ قانون العقوبات الحالات التي يرفض فيها طلب الاسترداد، ويمكن تلخيصها كما يلي:

- الدولة لا تسلّم من يمكن محاكمته لديها وفقاً للصلاحيات الإقليمية والذاتية والشخصية.
- لا يسمح القانون اللبناني بتسليم الشخص المطلوب في حال عدم توفر شرط ازدواجية التجريم.
- الدولة لا تسلّم في الجرائم التي لا يعاقب عليها القانون اللبناني كجناية أو جنحة، أو إذا كانت عقوبة الجريمة لا تبلغ سنة، أو كانت العقوبة المفروضة في الحكم تنقص عن شهري حبس.
- الدولة لا تسلّم رعاياها.
- لا استرداد في الجرائم السياسية.
- الدولة لا تسلّم من سبق واسترقّ أو استعبد في أرض الدولة طالبة الاسترداد.
- لا استرداد إلا في الجنايات والجناح.
- لا استرداد في حال سقوط الدعوى العامة أو مرور الزمن على العقوبة.
- لا استرداد في حال صدر حكم مبرم في لبنان.
- لا استرداد في حال كانت العقوبة مخالفة لنظام المجتمع اللبناني.

وفي كلّ حال فإن أمر مقاضاة الأشخاص الملاحقين في أكثر من بلد يبقى مرهوناً بما يتم التوافق عليه بين لبنان والدول الأخرى التي يعقد معها اتفاقات تتعلق باسترداد المطلوبين أو تسليمهم.

المساعدة القانونية المتبادلة

لا توجد نصوص خاصة ترعى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، لذا يبقى الأمر خاضعاً لأحكام القانون الداخليّ الذي يوفر إمكانية تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية على الوجه التالي:



• يُجيز اتخاذ إجراءات تحفظية تسمح بحجز الأموال غير المشروعة أو تجميدها وذلك من قبل هيئة التحقيق الخاصة المنصوص عليها في قانون مكافحة تبييض الأموال.

• يستلزم، بالنسبة للمصادرة، صدور قرارات عن السلطات القضائية المختصة.
• يُتيح، في إطار مكافحة الفساد، التعاون مع الدول الأخرى عبر تبادل المعلومات التي تقوم بجمعها "الوحدة الإدارية لجمع المعلومات المالية" في مصرف لبنان مع نظيراتها من الأجهزة الأجنبية.

وإلى ذلك هناك النصوص الواردة في القانون رقم ٢٠٠١/٣١٨ حول السرية المصرفية واتخاذ القرار برفعها عن الحسابات المشبوهة، والذي يُمكن أن يحصل بالاستناد إلى معلومات وطلبات واردة من الخارج.

يُمكن بموجب الاتفاقات المعقودة بين لبنان وسائر الدول تقديم مختلف أنواع المساعدات القضائية ويشمل ذلك أي إجراء قضائي مطلوب مثل سماع الشهود، تفتيش مواقع، حصول على مستندات، ضبط، سماع خبراء، استعانة بخبرة، وما إلى ذلك من الإجراءات طالما لا تتعارض مع أحكام القانون المحلي.

ينظّم قانون أصول المحاكمات الجزائية في المواد ٩٤ إلى ١٠٤ والمادة ١٤٩ فقرة ٢/ الاستنابات القضائية داخل الأراضي اللبنانية (الاستماع إلى الشهود، المداهمة، تبليغ الأشخاص المقيمين في بلدان أجنبية)، أما فيما يتعلق بوسائل الإثبات في بلد أجنبي فلم ينص التشريع اللبناني على ذلك تاركاً الأمر للاتفاقيات الثنائية.

في غياب أي نصّ تشريعي أو اتفاق يخضع طلب المساعدة القانونية للمبدأ العام السائد في القانون الدولي أي مبدأ المعاملة بالمثل. أما في شأن شروط تنفيذ طلبات المساعدة القانونية، فيقتضي استنتاجها من الاتفاقيات والمعاهدات الموقعة من الدولة اللبنانية في غياب أي نصّ تشريعي داخلي. ولم ينص قانون أصول المحاكمات الجزائية على المرجع الصالح للبت في قضية رفض الاستنابات القضائية. ثمة اتفاقيات قضائية، ثنائية ومتعددة الأطراف، وقّع عليها لبنان ومنها:

• مع المملكة المتحدة (١٩٢٢).

• مع سوريا (١٩٥١).

• مع الأردن (١٩٥٤).

- مع إيطاليا (القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٢٥٧ تاريخ ١٧/٥/١٩٧٢).
- اتفاقية الرياض للتعاون القضائي التي انضمت إليها لبنان ولكن لم يتم إبرامها بعد.

• الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب (القانون رقم ٥٧ تاريخ ٣١/٣/١٩٩٩).

يُستنتج من كل ما تقدّم أن هناك مبادئ عامة تستخلص من الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف يمكن أن تكون الإطار العملي لتنفيذ الاستنابات القضائية، إلا أن هناك عدداً من المبادئ العامة التي ترعى هذا الموضوع:

- رفض الطلبات التي تمسّ بالسيادة الوطنية.
- رفض الطلبات التي تتضمن معلومات أو أدلة تتعلق بجرم مقترف قبل الجرم موضوع الطلب، أو طلب إثبات لا علاقة له بطلب الاستنابة.

أما الأطر العامة التي تُنفذ بواسطتها طلبات المساعدة القانونية فهي:

- يشترط أن تصدر طلبات الاستنابة القضائية عن سلطة جزائية صالحة.
- أن ترسل الطلبات خطياً وأن يوضع اسم الجهاز الصادرة عنه وهويته وأن يكون موقعاً ومختوماً بختمه.
- أن يتضمن الطلب الهوية الكاملة للأشخاص المقصودين ومحل إقامتهم وتوضيح السند القانوني للجرم الملاحق.
- أن يتم إحالة الطلب بالطرق الدبلوماسية ويقترن بالترجمة العربية للملف بكامله.
- تتحمل الدولة الطالبة جميع النفقات المتعلقة بالخبرة.
- تُنفذ الاستنابة القضائية وفقاً لقوانين الدولة المتلقية، ما عدا الحالات التي تطلب فيها الدولة الطالبة اللجوء إلى شكل خاص للتنفيذ، وتستجيب الدولة المتلقية إذا كان هذا الشكل أو الصفة لا تخالف قوانينها وأنظمتها.
- لا يعود للدولة اللبنانية رفض إجراءات تنفيذ الاستنابة القضائية إذا كانت متوافقة والقانون اللبناني.

يجري هذا التعاون وفقاً للمبادئ العامة المذكورة آنفاً وعلى أساس الاتفاقيات المعقودة مع الدول الأخرى أو عند طلب المساعدة القانونية أو القضائية، ويتم التعاون بشكل خاص مع أجهزة الأنتربول وعبر الوحدة الإدارية لجمع المعلومات المالية المنوط بها رصد وجمع المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد وحفظها وتبادل المعلومات مع نظيراتها من الأجهزة الأجنبية.



خاتمة

في الختام، يتضح أن المنظومة القانونية اللبنانية تتضمن العديد من النصوص التي تتواءم مع الأحكام الواردة في الفصلين الثالث والرابع في الاتفاقية، باستثناء عددٍ محدودٍ من الأحكام الجزائية. أمّا في ما يتعلق بإنفاذ القانون والتعاون الدولي، فيوجد توافق كبير بين القوانين اللبنانية وأحكام الاتفاقية، باستثناء بعض النصوص التي تُعنى بالإجراءات الجزائية وحماية كاشفي الفساد. بالإضافة إلى ما تقدّم، يلفت التقرير إلى أنّ ندرة المعلومات والإحصاءات الدقيقة عن التنفيذ الفعلي لهذه القوانين، نظرًا لافتقار الإدارة اللبنانية إلى المكننة، تحدّ من القدرة على التقييم الكامل لواقع جهود مكافحة الفساد.

يقوم لبنان حاليًا بالعمل على سدّ الفجوات التي حدّدها التقييم الذاتي بالرغم من الأوضاع الأمنية والاقتصادية والسياسية الدقيقة التي يمرُّ بها منذ فترة طويلة. وذلك من خلال عمل اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد المنشأة بقرار صادر عن دولة رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٦ تاريخ ٢٧/١٢/٢٠١١، ومن خلال عدة مبادرات أخرى، حكومية وغير حكومية، بالإضافة إلى الجهود المنصّبة على تعزيز المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد حيث يتم السعي إلى إصدار قوانين في مجالات مختلفة، بالتعاون مع ممثلين عن جهات رسمية وغير رسمية وخبراء دوليين، ومن أهمها:

- الإثراء غير المشروع.
- الحق في الوصول إلى المعلومات.
- حماية كاشفي الفساد.
- إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- الصفقات العمومية.
- تعارض المصالح.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- تعديل بعض مواد قانون العقوبات وأصول المحاكمات المدنية والجزائية.

في هذا الإطار، يحتاج لبنان إلى مساعدة تقنية على أكثر من مستوى، أهمها:

- التعرّف على نماذج من معاهدات حديثة، ثنائية ومتعددة الأطراف.

- التعرُّف على الممارسات الجيدة والدُّروس المستفادة من التجارب المقارَنة.
- وضع برنامج لبناء القدرات البشرية والتقنية.
- مساعدة ميدانية من خبراء في المجالات المختلفة، خصوصًا على صعيد المكننة والإحصاءات.
- وضع هيكلية هيئة وطنية لمكافحة الفساد وبناء قدرات الخبراء لديها.

إن الخطوات التي يقوم بها لبنان على صعيد مكافحة الفساد، وإن بدت محدودةً، ولا تفي بالعرض أحياناً، إلا أنها آخذةٌ بالتوسُّع وتكتسب قيمة خاصة لكونها أُتخذت في ظروف ضاغطة يمرُّ بها هذا الوطن، وهي تشكِّل بدون شكٍّ أرضيةً صالحة للسير قدماً في تنفيذ «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد»...



الجمهورية اللبنانية



مكتب وزير الدولة
لشؤون التنمية الإدارية



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.