UNDP
شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

تقرير ورشة عمل

دعم تنفيذ "اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" في لبنان

٥ كانون الأول ٢٠١٣

تقرير ورشة عمل

دعم تنفيذ "اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" في لبنان

٥ كانون الاول ٢٠١٣

المحتويات

ملخّص تنفيذيّ ٣

الكلمات الرسميّة ٤

تقييم تنفيذ اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في لبنان ٧

مقترحات لاستراتيجيّة وطنيّة لمكافحة الفساد ٨

الجهود التشريعيّة في مجال مكافحة الفساد ١٠

نحو مبادرات قطاعيّة لتعزيز النزاهة والوقاية من الفساد ١٣

الجمارك ١٣

الدوائر العقاريّة ١٤

خطوات مستقبليّة محتملة ١٦

ملخّص تنفيذيّ

إحتضن مجلس النواب بتاريخ ٥ كانون الاول ٢٠١٣ ورشةَ عملٍ بعنوان «دعم تنفيذ اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في لبنان»، برعاية دولة رئيس مجلس النواب، وبتنظيم مشترك من «برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي»، ووزارة العدل، ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، و «برلمانيون لبنانيون ضدّ الفساد». حضر ورشة العمل ٦٥ مشاركًا، بينهم وزراء، ونواب، وقضاة، ورؤساء هيئات رقابية، ومدراء عامون، ومسؤولون في إدارات ومؤسسات عامة، بالإضافة إلى ناشطين من المجتمع المدني وخبراء دوليين. بحثت ورشةُ العمل وضع الفساد في لبنان وسبل مكافحته في ضوء المعايير الدوليّة وبالاستفادة من التجارب المقارَنَة، وذلك في إطار جلستين عامّتين وجلستين فرعيتين، تميّزت كلّها بعروض مركّزة، ومناقشات صريحة، واستخلاصات قابلة للمتابعة على أرض الواقع.

بعد الاستماع إلى الكلمات الرسميّة في افتتاح الورشة، إستعرض المشاركون تقريرين أعدّتهما اللجنة الوطنيّة الفنيّة لمكافحة الفساد. تناول التقرير الأول وضع تنفيذ "اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" في لبنان، وتحديدًا الفصل الثالث المتعلّق بـ "التجريم وإنفاذ القانون"، والفصل الرابع المتعلّق بـ "التعاون الدولي". أمّا التقرير الثاني، فقدّم مقترحات لاستراتيجيّة وطنيّة لمكافحة الفساد. وبعد الاستماع إلى عرض آخر عن وضع مشاريع ومقترحات القوانين المتعلّقة بمكافحة الفساد، المطروحة حاليًّا أمام مجلس النواب، والتي تمّ صياغة بعضها بالتعاون مع المجتمع المدني، ناقش المشاركون سبل البناء على نتائج التقارير الثلاثة لتحقيق مزيد من التقدّم في جهود مكافحة الفساد، لافتين إلى جملة من التحديّات القائمة في هذا المجال. كما قدّموا توصيات ملموسة بشأن عدد من مشاريع واقتراحات القوانين المذكورة، تمّ اعتماد بعضها من جانب المسؤولين المشاركين، ومنها توصيات متعلّقة باقتراح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات. انتقلت ورشة العمل بعد ذلك إلى بحث مخاطر الفساد في القطاعين الجمركيّ والعقاريّ، وذلك في إطار جلسة فرعيّة خُصّصت لكلّ منهما. لم يُسعف الوقت المشاركين للإحاطة بكافة التحديات القائمة في هذين القطاعين الهامين بالنسبة للاقتصاد اللبنانيّ، ولكنّ الجلستين أفضيتا إلى توافق على أهمية تعميق الحوار بين مختلف الأطراف المعنيّين بتعزيز النزاهة في كلّ من الجمارك والدوائر العقاريّة، وعلى ضرورة العمل من أجل بلورة وتنفيذ مبادرات قطاعية تأخذ خصوصيّة كلّ منهما بعين الاعتبار، وتمتد أيضًا لتشمل قطاعات أخرى في لبنان.

يُذكر أن ورشة العمل تأتي في إطار التعاون القائم بين الجمهورية اللبنانية وبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، وتحديدًا مشروعه الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية، وقد نُظّمت قبل أيامٍ من "اليوم العالميّ لمكافحة الفساد" الذي يحتفي به العالم في التاسع من كانون الاول من كلّ عام. يُتوقع أن تعمل الجهات المعنيّة على متابعة ما خلصت إليه ورشة العمل من خلال نشاطات مختلفة في ٢٠١٤ تدعم لبنان في جهوده من أجل تنفيذ "اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" ووضع استراتيجيّة وطنيّة لمكافحة الفساد.

الكلمات الرسميّة

أدار الجلسة الافتتاحية الأستاذ أركان السبلاني (مدير المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربيّة التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي). وتحدّث فيها سعادة النائب ياسين جابر، ممثّلًا دولة رئيس مجلس النواب، وتبعه السيّد لوقا رندا (مدير المكتب الوطني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان)، وكلٌّ من معالي وزير العدل، النقيب شكيب قرطباوي، الذي يتولى حاليًّا رئاسة "الشبكة العربيّة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد"، ومعالي وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، الأستاذ محمد فنيش، الذي يتولى رئاسة اللجنة الوطنيّة الفنيّة لمكافحة الفساد. كما تحدّث سعادة مدير عام وزارة المالية الأستاذ آلان بيفاني، ممثّلًا معالي وزير المالية الأستاذ محمد الصفدي.

التقت الكلمات الافتتاحية على اعتبار الفساد آفةً تُصيب القطاعين العام والخاص، وتؤثر على الفاعليّة الاقتصاديّة، وتهدد جهود التنمية بكافة أشكالها. واعتبر المتحدّثون أنّ "اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" تشكل إطارًا يمكن من خلاله التصدّي لهذه الآفّة. وأكّدوا التزام لبنان بالعمل على تنفيذها. وفي هذا السياق، رأى المتحدّثون أن هناك حاجة كبيرة لإجراء إصلاح سياسيّ شامل، يوازيه عملٌ حثيثٌ على تطوير التشريعات والمؤسسات المعنيّة بمكافحة الفساد. فيما أكّد بعضهم أن هناك حاجة أيضًا إلى عمل جبّار ودائم لتغيير الذهنيّة القائمة في المجتمع، والتي تشجّع على انتشار الفساد، في ظلّ إحتماء الفاسدين بالطائفيّة السياسيّة واستسلام الناس لواقع الحال بحجة عدم القدرة على التغيير. وفي حينِ توافق المتحدّثون على اعتبار طريق مكافحة الفساد طريقًا

طويلةً وصعبةً، اعتبروا أنه لا بد من اتخاذ خطوات ملموسة لولوجها، فعرض كلٌّ منهم لجزء من الجهود التي يبذلها لبنان في هذا المجال، وقدّموا أفكارًا من شأنها أن تسهم في إثراء هذه الجهود مستقبلًا.

قدّم النائب جابر لمحةً مختصرةً عن الخطوات التشريعية التي يقوم بها مجلس النواب، منوّهًا بالأدوار المساندة التي تلعبها منظمة "برلمانيين لبنانيين ضدّ الفساد"، و"الشبكة الوطنية للحقّ في الوصول إلى المعلومات"، و"برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي"، و"مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية"، وأشار إلى أن هذه الخطوات "ما زالت بحاجة لأن تُصبح قوانين وأن تجد طريقها إلى التنفيذ"، وأنّه "من المطلوب أن يواكب العمل التشريعي خطوات عمليّة على مستوى السلطتين التنفيذية والقضائية لتفعيل مبدأ مكافحة الفساد".

أثنى السيّد رندا، على الجهود المتميّزة التي بذلها لبنان خلال السنة الماضية، والتي نالت التقدير أثناء الدورة الخامسة لمؤتمر الدول الأطراف في "اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" المنعقدة قبل أيام في جمهورية بنما، ولفت إلى أهميّة انتهاج مقاربات قطاعيّة فعّالة للحدّ من الفساد، مشدّدًا على ضرورة تعاون مختلف الأطراف المعنيين في هذا المجال، ومؤكّدًا التزام "برنامج الامم المتّحدة الإنمائي" بالاستمرار في دعم هذه الجهود من خلال مشروعه الإقليميّ ومشروع وطنيّ يجري إعداده.

إستلهم الوزير قرطباوي المشاركة المميّزة للبنان في مؤتمر بنما ليؤكّد أهميّة العمل من أجل توفير "إرادة صلبة لمكافحة الفساد من أعلى المستويات السياسية والقضائية والإقتصادية والإجتماعية والإعلامية"، وذكّر الحاضرين أنّ لبنان يخضع لعملية تقييم من قِبل الامم المتّحدة، بداية العام المقبل، من حيث تقيّده بالاتفاقية، إن لجهة النصوص وإن لجهة الواقع، لافتًا إلى نجاح لبنان في الانتهاء من وضع تقرير التقييم الذاتي بشكل فعّال، وقبل أشهر من المهلة المعطاة له، وفي اتخاذه قرارًا بنشر التقرير كاملًا.

عرض الوزير فنيش خلاصةً عن جهود اللجنة الوطنيّة الفنيّة لمكافحة الفساد، المساندة للجنة الوزارية لمكافحة الفساد، واللتان أنشأهما دولة رئيس مجلس الوزراء في كانون الأول ٢٠١١، داعيًا إلى مناقشة ما تمّ إنجازه من مقترحات إصلاحية بغية البناء عليها وصولا إلى وضع استراتيجية وطنيّة لمكافحة الفساد، وذلك بموازاة السعي لتنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة التي وضعتها وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، والتي من شأنها "تقريب الإدارة من المواطن والحدّ من السمسرات والرشاوى". كما أعلن عن توجّه الوزارة إلى العمل من أجل وضع تصوّر للحدّ من الفساد من خلال مقاربات قطاعيّة، وذلك بالتعاون مع الإدارات المختصّة ووزارة المالية و"برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي".

قام معالي وزير الماليّة، الأستاذ محمّد الصفدي، في كلمتةٍ ألقاها عنه الأستاذ آلان بيفاني، مدير عام وزارة المالية، بتسليط الضوء على بعض ما تقوم به الوزارة للحدّ من الفساد والهدر في الإدارات التابعة لها، وذلك في ظلّ ما يشوبها من "ثغرات في القوانين وأنظمة الرقابة تفتح الباب أمام الفاسدين". من ضمن ما ذكره، العمل على وضع نظام جديد للمحاسبة الاكترونية، وبدء اعتماد الحكومة الإلكترونية في دفع الضرائب، واتخاذ عدّة تدابير إصلاحيّة في الجمارك والدوائر العقاريّة، ونوّه ختامًا بدور المجتمع المدني ووسائل الإعلام في المساعدة على تنفيذ "اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"، وبالجهود التشريعيّة التي يبذلها النواب في هذا المجال.

وفي ردود الفعل على الكلمات الافتتاحيّة، أكّد المشاركون أنّ الإصلاح السياسيّ جزء لا يتجزأ من عملية مكافحة الفساد، وأنّ هناك حاجة إلى تفعيل القوانين الموجودة، وصياغة قوانين جديدة قابلة للتنفيذ عمليًّا، وتعزيز دور القضاء ليكون قادرًا على تطبيق القوانين بعيدًا عن تدخّل السياسيين.

كما اعتبر بعض المشاركين أنّ إيجاد منظومة فعّالة للتصريح عن الذمّة الماليّة يشكّل مدخلًا هامًّا لمكافحة الفساد، فيما لفت البعض الآخر إلى استشراء الفساد في كافة القطاعات بما فيها المنظمات الدوليّة التي تعمل في لبنان، وأكّد البعض الآخر أنّ هناك ضعفًا كبيرًا في آليات عمل الهيئات الرقابيّة، وفي عمليّة التنسيق في ما بينها، وأنّ ذلك يترافق مع غياب الآليات الفعّالة لمحاسبة الوزراء أمام مجلس النواب.

تقييم تنفيذ اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في لبنان

إستمع المشاركون بعد ذلك إلى عرض قدّمته القاضي أرليت جريصاتي حول نتائج التقييم الذاتي لتنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية. يأتي هذا التقرير في سياق التزام لبنان بمراجعة تنفيذ الإتفاقية. أعدّ التقرير لجنة فرعيّة[1] أنشأها معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في إطار اللجنة الوطنيّة الفنيّة لمكافحة الفساد. أُنجِزَ التقرير بالتعاون مع مصرف لبنان، وبدعمٍ من برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، وأُرسِل الى مكتب الأمم المتّحدة المعني بالمخدرات والجريمة في فيينا، بوصفه الأمانة العامة للاتفاقية، وتجري الآن مراجعته في إطار آلية استعراض تنفيذ الاتفاقيّة. وأشارت القاضي جريصاتي إلى أن لبنان وافق طوعيًّا على نشر تقرير التقييم الذاتيّ، ما جعله أول دولة عربيّة تقوم بذلك، ومن الدول القليلة التي بادرت إلى ذلك على مستوى العالم، وفي ذلك تأكيدٌ على احترام لبنان لمبدأ الشفافية وأهميّة المشاركة المجتمعيّة.

بيّن التقرير أنّ قانون العقوبات اللبنانيّ يُجَرّم معظم الأفعال التي تدعو الاتفاقية إلى تجريمها، بما فيها أفعال المشاركة والتحريض والتدخل والمساهمة، وأورد أمثلةً عن أحكام قضائية صدرت مؤخّرًا في هذا المجال. كما اعتبر التقرير أن قانون مكافحة تبييض الأموال يشكّل آداة فعالة لمكافحة الفساد لا سيّما من خلال «هيئة التحقيق الخاصة» التي استحدثها، ولكنّ القاضي جريصاتي أوضحت أنّ التقرير أبرز أيضًا الحاجة إلى توسيع نطاق جرم الرشوة في قانون العقوبات، وإلى تعديل قانون الإثراء غير المشروع لجعله أكثر فاعليّة، مشيرةً إلى أنّ هذا الأخير غير قابل للتنفيذ بشكله الحاليّ. بالإضافة إلى ما تقدّم، بيّن التقرير وجود بعض الثغرات الإجرائية التي قدّ تحدّ من القدرة على ملاحقة جرائم الفساد بشكل فعّال، وأوضح أن هناك حاجة إلى إيجاد منظومة أكثر فاعليّة لحماية المبلّغين عن الفساد. ولفت التقرير أيضًا إلى ضعف الآليات القائمة حاليًّا لمحاكمة الوزراء داعيًا إلى تفعيلها.

أمّا بالنسبة للتعاون الدوليّ، بالمفهوم القضائيّ، فقد بيّن التقرير أن وزارة العدل هي السلطة المركزيّة المعنيّة بهذا الأمر، وأن التواصل معها يتمّ عبر وزارة الخارجية والمغتربين، ولفت الى قيام لبنان بالتعاون مع تونس لحجز ومصادرة وردّ مبلغ يتجاوز ٢٨ مليون دولارًا أميركيًا إليها متأتيّة عن جرائم فساد مرتكبة في ظلّ النظام السابق. وفي ما يخصّ «تسليم المجرمين»، أوضح التقرير أن لبنان لم يبلّغ الأمين العام للأمم المتحدة بأن الاتفاقية هي أساس لتسليم المجرمين، وتالياً فإن شروط التسليم ما تزال خاضعةً للاتفاقيات الثنائية والقانون الداخليّ الذي يتضمّن أحكامًا خاصّة في هذا المجال تتيح الاعتراف بالأحكام الجزائية الأجنبية وما فيها من إلزامات مدنية بقدر عدم تعارضها مع النظام العام اللبنانيّ. وبخصوص المساعدة القانونية المتبادلة، فقد بيّن التقرير أنه لا توجد نصوص

١ . مؤلّفة من القاضي أرليت جريصاتي، والقاضي ندى الأسمر، والقاضي بسام وهبة، والأستاذ أنطوان جبران، والأستاذ سليم مكسور، والمحامي شربل سركيس.

خاصّة بشأنها، ممّا يبقى الأمر خاضعاً لأحكام الاتفاقات الثنائية، وللمبادئ العامة الواردة في القانون الداخليّ، وللمبدأ العام السائد في القانون الدولي أي مبدأ المعاملة بالمثل.

لحظ التقرير أيضًا أنّ ندرة المعلومات والإحصاءات الدقيقة عن التنفيذ الفعلي لقوانين مكافحة الفساد، نظرًا لافتقار الإدارة إلى المكننة، يحدّ من القدرة على التقييم الكامل لواقع جهود مكافحة الفساد في لبنان. وفي الختام، اعتبر التقرير أنّ لبنان يشهد تناميًا ملحوظًا في الآونة الأخيرة في مجال مكافحة الفساد، وفي المبادرات الهادفة إلى تنفيذ الاتفاقية، وذلك برغم الأوضاع الأمنيّة والاقتصاديّة والسياسيّة الدقيقة التي يمرُّ بها منذ فترة، موردًا قائمةً مُختصرةً بأنواع المساعدة التقنيّة التي يحتاجها لبنان لإحراز مزيد من التقدّم في هذا المجال.

مقترحات لاستراتيجيّة وطنيّة لمكافحة الفساد

إستمع المشاركون بعد ذلك إلى عرض قدّمه الأستاذ ناصر عسراوي (وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية)، يلخّص فيه تقريرًا يتضمّن مقترحات لاستراتيجيّة وطنيّة لمكافحة الفساد. أعدّ التقرير لجنة فرعيّة[٢] انشأها معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في إطار اللجنة الوطنيّة الفنيّة لمكافحة الفساد، وعملت بدعمٍ من "برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي".

إعتبرت اللجنة الفرعيّة المذكورة في تقريرها أنّ النجاح في وضع استراتيجيّة وطنيّة لمكافحة الفساد وتنفيذها بشكل فعّال يحتاج إلى توفّر إرادة إصلاحية جادة على كافة المستويات، ولكنّها رأت أيضًا أنّ السعي لتحقيق التقدّم في مكافحة الفساد يمكن أن يبدأ، وإن لم تتوفر كافة الظروف المناسبة، وأنّ مثل هذه الاستراتيجيّة أمرٌ ضروري للدفع بالإتجاه الصحيح.

بناءً عليه، أوصت اللجنة الفرعيّة بإطلاق مسارٍ متكامل لوضع استراتيجيّة فعّالة، ومنسّقة بين الجهات المعنية، وقابلة للتنفيذ، ترسّخ مبادئ المشاركة المجتمعية وحكم القانون وحسن الإدارة، وتحدّ من إهدار المال العام. كما قدّمت بناءً على ذلك سلسلةً من المقترحات المحدّدة التي يمكن البدء في تنفيذها

٢ . مؤلّفة من القاضي أرليت جريصاتي، والأستاذ أنطوان جبران، والقاضي ندى الأسمر، والقاضي عبدالله احمد، والقاضي جاد معلوف، والقاضي بسام وهبة، والمحامي علي برو، والمحامي شربل سركيس، والأستاذ ناصر عسراوي، والأستاذ سليم مكسور.

فورًا، على أن يتمّ إدماجها لاحقًا في الاستراتيجيّة الوطنية عند وضعها. أمّا المقترحات، فجاءت في إطار ستة محاور رئيسيّة، وهي:

- إستكمال الإطار التشريعيّ للوقاية من الفساد ومكافحته
- دعم نزاهة الموظّف العام
- تعزيز نظم الرقابة والمساءلة
- الوقاية من الفساد في المعاملات الإداريّة
- الوقاية من الفساد في الصفقات العموميّة
- توعية المجتمع وإشراكه في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

بالإضافة إلى ما تقدّم، أوصت اللجنة الفرعيّة بالإستفادة من خبرة وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية من أجل بلورة مسارٍ متكاملٍ لصياغة الاستراتيجيّة، مع الأخذ بالتوصيات الاقليميّة والدوليّة الصادرة في هذا المجال، وذلك بالتعاون مع مروحةٍ واسعةٍ من الجهات المانحة والمنظمات الإقليمية والدولية، لا سيّما "الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد" التي تضمّ حاليًّا في عضويتها ٤٣ وزارة وهيئة رسميّة من ١٦ بلدًا عربيًّا، بالإضافة إلى مجموعة غير حكومية مؤلّفة من ٢٠ منظّمة تمثّل المجتمع المدني في المنطقة

اقترحت اللجنة الفرعيّة أيضًا إيجاد آلية دائمة لإجراء تقييم دوريّ لمدى إلتزام لبنان بـ "اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" نظراً لأهمية هذا التقييم في إثراء الاستراتيجيّة ورصد التقدّم المحرز، داعيةً الى السعي في أقرب وقت لاستكمال التقييم الذاتيّ ليشمل الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (إسترداد الموجودات) من الاتفاقيّة.

وفي الختام، أوصى التقرير بأن تشتمل الاستراتيجيّة الوطنيّة لمكافحة الفساد على تدابيرَ وقائيّة وعقابيّة وتوعويّة، وأن تعمل على اعتماد مقاربات قطاعيّة، وأن تتضمّن أيضًا مقاربات قِيَميّة تسعى إلى ترسيخ سلوكيات نزيهة في إدارات ومؤسسات الدولة، وفي المجتمع بشكل عام.

الجهود التشريعيّة في مجال مكافحة الفساد

أدار الجلسة الثانية سعادة النائب روبير غانم، رئيس لجنة الإدارة والعدل، وتحدّث فيها سعادة النائب غسان مخيبر، عضو اللجنة المذكورة، ورئيس "برلمانيين لبنانيين ضد الفساد"، تلاه تعقيبان قدّمهما كلٌّ من معالي وزير السياحة، الأستاذ فادي عبود، والدكتور عامر خيّاط، الأمين العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد، وهي منظّمة إقليميّة غير حكوميّة مقرّها لبنان. يذكر أن هذه الجلسة نُظّمت بالتعاون مع كلّ من «الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية» (لا فساد)، وهيئة المجتمع المدني للتنسيق البرلماني.

في كلمته التقديميّة، سلّط النائب غانم الضوء على الجهود التي تبذلها لجنة الإدارة والعدل، وأكّد حرصها على الإسراع في استكمال المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد في لبنان بالتعاون مع كافة الجهات المعنيّة. تبعه النائب مخيبر الذي قدّم تقريرًا أوجز فيه أبرز الأحكام الواردة في مسوّدات النصوص التشريعية المُحالة إلى مجلس النواب، إما بصيغة مشاريع قوانين من قِبل مجلس الوزراء أو إقتراحات قوانين تقدم بها عدد من النواب، وهي:

- اقتراح قانون الحق في الوصول الى المعلومات
- اقتراح قانون مكافحة الفساد في القطاع العام (هيئة وطنية لمكافحة الفساد)
- اقتراح قانون حماية كاشفي الفساد
- مشروع تعديل قانون الإثراء غير المشروع
- مشروع تعديل قانون التفتيش المركزي
- مشروع تعديل قانون ديوان المحاسبة
- مشروع قانون الصفقات العمومية

أوضح النائب مخيبر أنّ هذه المشاريع والاقتراحات تشكّل سلّة تشريعيّة تهدف إلى تعزيز أطر مكافحة الفساد ومؤسساتها وفق المعايير الدولية لا سيما "اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"، وكذلك وفق أفضل الممارسات في التجارب المقارنة. كما أشار إلى أنّ هذه المشاريع والاقتراحات تسلك المسار التشريعي الخاص بكّل منها كالتالي:

- أحيل اقتراح قانون الحق في الوصول الى المعلومات على الهيئة العامة لمجلس النواب.
- يجري العمل على إعداد التقرير النهائي بشأن اقتراح قانون مكافحة الفساد في القطاع العام (هيئة وطنية لمكافحة الفساد)، ومشروع تعديل قانون الإثراء غير المشروع بعد أن انتهت اللجنة فرعية المكلّفة دراستهما من قِبل لجنة الإدارة والعدل.
- وصلت دراسة اقتراح قانون حماية كاشفي الفساد إلى مراحلها النهائية أمام اللجنة فرعية المكلّفة من قِبل لجنة الإدارة والعدل.
- تجري مناقشة مشروع تعديل قانون التفتيش المركزي في لجنة الإدارة والعدل.
- أُحيل مشروع تعديل قانون ديوان المحاسبة ومشروع قانون الصفقات العمومية إلى لجنة الإدارة والعدل.

بالإضافة إلى ما تقدّم، أوضح التقرير أيضًا أنّ صياغة بعض هذه النصوص تميّزت باتباعها آليّة تشاركيّة، شملت ممثلين عن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وهيئات المجتمع المدني ومنظمات دولية بالإضافة إلى خبراء لبنانيين ودوليين. ومن الأمثلة على ذلك اقتراح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات واقتراح قانون حماية كاشفي الفساد، حيث لعبت الشبكة الوطنيّة للحق في الوصول إلى المعلومات، والتي تضمّ تحالفًا واسعًا من منظمات المجتمع المدني والنقابات والإتحادات، دورًا بارزًا في هذا المجال.

ركّزت التعقيبات بعد ذلك على اقتراح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، المطروح حاليًّا على الهيئة العامة لمجلس النواب، فتوافق المشاركون على اعتباره آداة أساسية من أدوات محاربة الفساد وتعزيز الشفافية كونَه يتيح لأي شخص إمكانيّة بالوصول الى المعلومات المتعلّقة بالمال العام والشأن العام، باستثناء بعض المعلومات الواجب حماية سريّتها، والتي قام القانون بتعدادها حصرًا.

وفي تعقيبه، أثنى الوزير عبّود على اقتراح القانون، لكنّه سلّط الضوء على الصعوبات التي يُتوقّع أن تواجه تنفيذه على أرض الواقع في ضوء "البيروقراطيّة المستفحلة في لبنان"، داعيًا إلى استخدام تقنيات الإتصال الحديث وتكنولوجيا المعلومات من أجل إلزام الإدارات والمؤسسات العامة بنشر المعلومات تلقائيًا، وتحديدًا ما يتعلّق منها بالموازنة العامة و"كافة العمليات التي تترتب عنها صرف أموال عمومية أو التصرف بها". ورأى أنّ مثل هذه الخطوة ستمكّن المواطنين من محاسبة المسؤولين

بشكل أفضل، خصوصًا في ظلّ العقبات الاداريّة التي يمكن أن تنشأ في سياق تطبيق أحكام القانون المقترح بشكله الحاليّ. أمّا الدكتور خيّاط، فقد أكّد في تعقيبه على أهميّة مشاركة المجتمع المدني في الجهود التشريعيّة، داعيًا إلى الإسراع في دراسة النصوص المُحالة على مجلس النواب وإصدارها في أقرب وقت ممكن. ولفت إلى ضرورة أن لا يقتصر اقتراح القانون المنشئ للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على الفساد في القطاع العام وحسب، بل أن يشمل أيضًا الفساد في القطاع الخاص، وهو ما يُسقطه النصّ المطروح أمام مجلس النواب حاليًا.

تلا ذلك نقاشٌ مفتوحٌ، أعرب فيه بعض المشاركين عن القلق من اعتماد قوانين جديدة في ظلّ قوانين قائمة لا تُطبّق. لكن بالمقابل، أوضحت مداخلات أخرى أن أحد أسباب عدم تطبيق القوانين الحاليّة هو سوء صياغتها بحيث يستحيل استخدامها بشكل فعّال، كقانون الإثراء غير المشروع على سبيل المثال. كما لفت بعض المشاركين إلى أنّ غياب المكننة وتراكم الاخلالات الهيكلية في الإدارة العامة يحدّان من توفّر المعلومات لأصحاب القرار أنفسهم ناهيك عن المواطنين العاديين. وفي إثر نقاش مفصّل بشأن سبل تعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان، أوصى المشاركون بإدخال بعض التعديلات على اقتراح القانون الحاليّ بغية جعله أثر فاعليّة، ومن أهمّها، تعديلات تُلزم بالنشر التلقائي للمعلومات المتعلّقة بالموازنة العامة والمصروفات العامة، وتُنزل عقوبات حُكميّة عند التخلّف عن النشر، فتمّ التوافق، بناءً على مبادرة النائب غانم، على إستعادة نصّ اقتراح القانون وإدخال التعديلات اللازمة عليه.

بالإضافة إلى ما تقدّم، وجّه بعض المشاركين تحيّة تقديرٍ وإحترامٍ إلى الموظّفين العامّين الذين يلتزمون بمعايير النزاهة برغم كلّ التحدّيات، ورحّب البعض الآخر بالتعديلات المقترحة على قانون الإثراء غير المشروع، لا سيّما بالنسبة لإنشاء منظومة فعّالة للكشف عن الذمّة المالية، تأخذ بعين الإعتبار المتطلّبات الإداريّة لتنفيذها وتركّز على أصحاب المراكز العليا بشكل أساسيّ، فيما قدّم مشاركون آخرون عدّة توصياتٍ متعلّقةٍ بتفعيل نُظمِ الرقابة والتفتيش، ومن أهمّها، توسيع نطاق الرقابة على عمل البلديات، وتفعيل وحدات الرقابة الداخلية في مختلف الوزارات، وإنشاء تفتيش بيئي، وتفعيل عمل التفتيش المركزيّ، وإلغاء القرار الذي يمنع هذا الأخير من توجيه الأسئلة إلى الوزراء.

نحو مبادرات قطاعيّة لتعزيز النزاهة والوقاية من الفساد

تمّ تقسيم الجلسة الثالثة إلى جلستين فرعيّتين. الأولى تناولت القطاع الجمركيّ، أمّا الثانية فتناولت القطاع العقاريّ، وتحديدًا الدوائر العقاريّة، وذلك في إطار التوجّه إلى إيلاء مزيدٍ من الإهتمام للمقاربات القطاعيّة في مجال مكافحة الفساد، وبناءً على الاتفاق القائم بين كلّ من وزارة الماليّة ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، والذي يقضي بالتركيز على هذين القطاعين نظرًا لأهميتهما بالنسبة للاقتصاد اللبناني ورغبةً في تحصينهما من مخاطر الفساد.

الجمارك

أدارت الجلسة الفرعيّة الاولى، المتعلّقة بالجمارك، الدكتورة رجاء الشريف، مدير المحاسبة العامة في وزارة الماليّة، وتحدّث فيها السيّد مراد عرفاوي، مدير التنمية الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط في منظمة الجمارك العالمية، ثمّ تبعه الأستاذ بدري ضاهر، مراقب أول في المديرية العامة للجمارك.

في مداخلته التي أجراها بواسطة الإنترنت من بروكسيل، أكّد السيّد عرفاوي أهميّة العمل الجمركيّ، وأشار إلى أنّه ينطوي على إمكانية كبيرة لممارسة الفساد من قِبل الموظفين، والمتعاملين الاقتصاديين، والمخلّصين الجمركيين، موضحًا أن الفساد في هذا القطاع يمكن أن يتّخذ أشكالًا عديدة تتراوح من الفساد المنظّم الذي تقوم به مجموعة من الأفراد يتولى تنسيقها أحد المسؤولين الكبار داخل الجمارك، أو أي شخص آخر لتنظيم عمليات التهريب، إلى الفساد الفردي. عرض السيد عرفاوي لبعض أشكال الفساد في هذا القطاع، وأهم نقاط الضعف الرئيسية التي يمكن ان تؤدي إلى حدوثه، وعرض بعض الحلول الممكنة. لكنّ سوء الإتصال لم يتح له الاستمرار في مداخلته، فحلّ مكانه الأستاذ السبلاني الذي عرض بعجالة لأهمّ الأدوات والوسائل التي تستخدمها المنظّمة العالميّة للجمارك لتعزيز نزاهة الجمارك في مناطق العالم، بما فيها إعلان "أروشا" المعدّل، ونموذج لمدونة السلوك والنزاهة، ودليل متخصّص لتعزيز النزاهة في الجمارك، وخلاصات وافية لأفضل الممارسات من التجارب المقارنة من دول مثل تايلندا والكامرون وتوغو وليبيريا، بالإضافة إلى برامج تدريبية ونشرات إخبارية متخصّصة تُصدرها المنظمة المذكورة.

أمّا الأستاذ ضاهر، فركّز في مداخلته على أهميّة قطاع الجمارك بالنسبة للاقتصاد اللبنانيّ، وبيّن التضحيات الكبيرة التي يقدّمها أفراد هذا القطاع من أجل حراسة الحدود وحماية المواطنين من التهريب. وأعتبر أنّ القانون اللبنانيّ يقدّم ضمانات كافية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في هذا القطاع الحيويّ، موضحًا أنّ أبرز التحديّات التي تواجه الجمارك اللبنانيّة هي الشغور الوظيفي لا سيّما في المراكز العليا، وغياب المجلس الأعلى للجمارك. بالإضافة إلى ما تقدّم، أكّد الأستاذ ضاهر أن هناك فسادًا في الجمارك مثل باقي القطاعات، خصوصًا وأن قطاع الجمارك مكلّف أيضًا بتحصيل الجزء الأكبر من الضريبة على القيمة المضافة، ولكنّه أوضح أنّ الرقابة الداخليّة ناشطة وقويّة، وأنّه يتمّ إنزال العقوبات بالمخالفين بشكل مستمرّ.

تبع المداخلة نقاشًا، كان مشحونًا في بعض أجزائه نتيجة الحادثة الشهيرة التي وقعت مؤخرًا بين عناصر من الجمارك وصحافيين استقصائيين في إحدى وسائل الإعلام، ولكنّه أفرز بعض الأفكار الهامّة، ومن أهمّها، الحاجة إلى مراجعة بعض الإجراءات لتخفيض خطر حدوث الفساد فيها، وتنظيم مهنة المخلّصين الجمركيّين بشكل أكثر فاعليّة، واستكشاف سبلٍ للحدّ من تدخّل الأشخاص النافذين سياسيًّا واقتصاديًّا في عمل الجمارك. وأوصى المشاركون، ختامًا، بإجراء تقييمٍ شامل لمخاطر الفساد في هذا القطاع تمهيدًا لاقتراح حلول محدّدة لتعزيز نزاهته، وأكّدوا أهمية متابعة الحوار، من خلال ورش عمل متخصّصة، لتحقيق المزيد من التقدّم في هذا المجال.

الدوائر العقاريّة

أدار الجلسة الفرعيّة الثانية، المتعلّقة بالدوائر العقاريّة، المحامي علي برّو، مستشار وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وتحدّث فيها السيّد كوستانتين باليكارسكي، خبير دوليّ، ثمّ تبعه الأستاذ جورج معرّاوي، المدير العام للدوائر العقارية بالإنابة.

قدّم السيّد باليكارسكي عرضًا أوضح فيه أبرز مجالات حدوث الفساد في المعاملات العقاريّة في ضوء التجارب المقارنة، ومنها تسجيل الملكيّات، وتقييم العقارات، وعمليات التخطيط، ورخص البناء، وأوجه تخصيص استخدامات أراضي الدولة، وتفادي الرقابة وإنزال المخالفات، وغيرها. كما أوضح أنّه غالبًا ما يكون هناك علاقة بين الفساد في هذا القطاع وبين جرائم أخرى تديرها شبكات منظّمة

تقوم بتبييض الأموال. وبيّنت المداخلة أنّ هناك سمات محدّدة تُسهم في مفاقمة هذه المخاطر، كأن يكون هناك نموًا كبيرًا في القطاع العقاريّ دون أن يكون هناك مؤسسات قويّة قادرة على الرقابة وفرض القانون، وهذا الوضع مشابه للوضع الحاليّ للبنان. بالإضافة إلى ما تقدّم، تطرّق العرض إلى سلسلة من التدابير التي يمكن اتخاذها لمكافحة الفساد في الدوائر العقاريّة، ولكنّه أوضح أنّه في ظل محدوديّة القدرة على ملاحقة مرتكبي الفساد جزائيًا وبشكل فعّال، يُنصح بالتركيز على الوقاية من الفساد بدءًا بإجراء تقييم شامل للمخاطر على مستوى البيئة العامة، ومستوى المؤسسة نفسها، ومستوى الأفراد العاملين فيها، وصولًا الى وضع وتنفيذ تدابير تحدّ من الإحتكار والاستنسابيّة في القرارت، وتزيد من الشفافية، وتعزّز الرقابة الداخليّة، وتبسّط الإجراءات، وتنشئ آليات لتلقي الشكاوى والتعامل معها، وغيرها من التدابير التي تخفّض من فرص الفساد وتعزّز السلوكيات النزيهة لدى الموظّفين.

أمّا مداخلة الأستاذ معرّاوي، فتميّزت بشمولها وقيامها بتوصيف دقيق لواقع الدوائر العقاريّة في لبنان، فعرض بدايةً لأبرز الإصلاحات التي يتمّ القيام بها على المستوى التنظيميّ والوظيفيّ، وعلى مستوى وضع إجراءات ممكننة، وعلى مستوى خدمة الموظّفين. ورأى الأستاذ معرّاوي في ضوء الوقائع والمعطيات الحاليّة أن الفساد موجودٌ في الدوائر العقاريّة، وذلك لعدّة أسباب أهمّها عدم تضمين بعض القوانين آلية التنفيذ القسري، ووجود نقص في إصدار النصوص التطبيقية الموحدة، وعدم وجود آلية للتخمين العقاري، وغياب المتابعة الإدارية لتلزيمات التحديد والتحرير، وعدم اعتماد الرقم الضريبي بشكل كامل لتسجيل الملكية العقارية، وعدم وجود مراجعة منتظمة لتنفيذ القانون الذي لا يواكب دائمًا أهداف السياسة العامة، وعدم وجود آليات للرقابة الداخلية، وعدم وجود رقابة مفاجئة في ظلّ نقصٍ عام في فعاليّة الرقابة الخارجيّة، وانعدام المساءلة بحكم الواقع في معظم الأحيان. واختتم المداخلة بعرض لإجراءات الإصلاح المطلوبة، لكنّ ضيق الوقت لم يسمح بمتابعة النقاش وتعميقه، فانتهت الجلسة إلى توافق على ضرورة متابعة الحوار وتعميقه في إطار ورش عمل متخصّصة، وضرورة إجراء دراسة تقييم لمخاطر الفساد في الدوائر العقارية تمهيدًا لبلورة المبادرات الكفيلة بتعزيز النزاهة والوقاية من الفساد فيها.

خطوات مستقبليّة محتملة

في ختام ورشة العمل، تبلورت لدى الجهات المنظّمة، المتمثّلة بكلّ من ووزارة العدل، ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، و"برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي"، و"برلمانيون لبنانيون ضدّ الفساد" سلسلةً من الخطوات المستقبليّة المحتملة التي يمكن القيام بها، والتي من شأنها أن تُسهم في ترسيخ التوجّه نحو تنفيذ "اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"، ووضع استراتيجيّة وطنية لمكافحة الفساد، هي الأولى في تاريخ الجمهوريّة. من أهمّ هذه الخطوات:

- دعم استعادة اقتراح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات من الهيئة العامة لمجلس النواب، والعمل على تعديله في لجنة الإدارة والعدل في ضوء توصيات ورشة العمل.
- الإستمرار في مواكبة العمل التشريعي ومدّ القيّمين عليه في مجلس النواب بمعلومات حول الممارسات الجيّدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة.
- دعم صياغة خطة عمل لوضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ورفعها إلى الجهات المعنية لاتخاذ قرار بشأنها.
- إستكمال التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد ليشمل الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (إسترداد الموجودات).

- إطلاق دراسة لتقييم مخاطر الفساد في كلّ من الجمارك والدوائر العقاريّة واقتراح تدابير لتعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة فيهما.
- تنظيم ورش عمل متخصّصة حول النزاهة في كلّ من الجمارك والدوائر العقاريّة لمتابعة الحوار الإيجابيّ الذي بدأته هذه الورشة، وتعميقه نحو إيجاد بيئة مؤاتية لتحقيق الإصلاح.
- إيلاء مزيد من الإهتمام لتنمية القدرات المتخصّصة للمجتمع المدني في مكافحة الفساد.
- إستكشاف سبل إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في جهود اللجنة الوزاريّة لمكافحة الفساد واللجنة الفنيّة المساندة لها.

www.undp-aciac.org | aciac@undp.org

undpaciac @undp_aciac undpaciac

مطبوعة بدعم من المشروع الإقليمي
لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي