



بيروت، 27 شباط 2020

جانب مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

الموضوع: الاجابة على المذكرة رقم CU 2020/59(A)/DTA/CEB/ISS تاريخ 2020/2/5

يُعتبر لبنان مطابقاً جزئياً لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في ما يتعلق بـ "تطوير فعالية أجهزة مكافحة الفساد". في ما يلي تقييم مدى التزامه بذلك:

1. اقتراح قانون انشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

بالرغم من عدم وجود هيئة وطنية لمكافحة الفساد في لبنان، إلا أن لبنان أحرز تقدماً كبيراً في إنجاز اقتراح قانون لانئائها وهو موجود حالياً في مجلس النواب وسيكون موضع المناقشة والتصويت في المستقبل القريب.

يهدف اقتراح القانون الى انشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد واعطائها استقلالية ادارية ومالية وحصانات واسعة لاعضاءها. يمنح اقتراح القانون الهيئة صلاحيات تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة التي يكون لبنان منضماً إليها، ومكافحة الفساد والوقاية منه وكشفه من خلال:

1. تلقّي الكشوفات التي تردّها والمتعلّقة بالفساد، استقصاء جرائم الفساد، ودرسها وإحالتها عند الاقتضاء إلى سائر الهيئات الرقابية والتأديبية والقضائية المختصة،
2. رصد وضع الفساد وكلفته وأسبابه وجهود مكافحته والوقاية منه في ضوء القوانين النافذة والسياسات المعتمدة والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف الملزمة ووضع التقارير الخاصة أو الدورية في هذه الشؤون ونشرها في الجريدة الرسمية وعلى موقعها الإلكتروني،
3. إبداء الرأي، عفواً أو بناء لطلب المراجع المختصة، في التشريعات والمراسيم والقرارات ومشاريعها والسياسات والاستراتيجيات المتعلقة بمكافحة الفساد والوقاية منه،
4. المساهمة في نشر ثقافة النزاهة والمعارف اللازمة لمكافحة الفساد والوقاية منه في الإدارات والمؤسسات العامة والمجتمع،
5. تلقّي التصاريح عن الذمة المالية وحفظها وإدارتها والتدقيق فيها وفق أحكام قانون الإثراء غير المشروع،
6. حماية كاشفي الفساد وتحفيزهم وفق أحكام قانون حماية كاشفي الفساد،
7. استلام الشكاوى المتعلقة بعدم تطبيق قانون الحق في الوصول الى المعلومات والتحقيق فيها واصدار قرارات بشأنها، وإبداء المشورة للسلطات المختصة حول تنفيذ القانون ووضع تقرير سنوي بشأنه ونشره، والمشاركة في تثقيف المجتمع لترسيخ هذا الحق،



8. تمارس الهيئة مهامها في إطار مبادئ الحوكمة الرشيدة وتتعاون مع الإدارات والمؤسسات العامة وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام ومع المنظمات الإقليمية والدولية ونظرائها من الدول الأخرى.

II. الاطار المؤسستي القائم:

لحين انشاء الهيئة، يبقى لبنان مطابقاً جزئياً للمادة 6 من الاتفاقية، بحيث قامت الدولة اللبنانية بإنشاء هيئات عدّة متخصصة تتولى مكافحة الفساد ومن أبرزها:

1. ديوان المحاسبة (شؤون المالية العامة)
2. التفتيش المركزي (شؤون إدارية وتأديبية)
3. مجلس الخدمة المدنية (شؤون وظيفية)
4. الهيئة العليا للتأديب (شؤون تأديبية)
5. التفتيش القضائي (شؤون قضائية)
6. مصرف لبنان - هيئة التحقيق الخاصة (شؤون مصرفية)
7. الهيئة التأديبية الخاصة بالبلديات (شؤون بلدية).

بالإضافة الى الهيئات الرسمية تلعب وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية دوراً أساسياً في ملف مكافحة الفساد في لبنان وقد تأسس هذا الدور منذ 2011 كما يلي وذلك إنفاذاً للمادة الخامسة والسادسة من الاتفاقية.

في 2011: قام رئيس الحكومة نجيب ميقاتي بترتيبات مؤسسية هدفها انشاء اطار يجمع الجهات المعنية بالوقاية ومكافحة الفساد وذلك بغية تفعيل التنسيق في ما بينها وضمان تحقيق الالتزامات الدولية والاقليمية والوطنية ذات الصلة. يتكون هذا الاطار من:

لجنة وزارية لمكافحة الفساد:

➤ أنشئت بقرار رئيس الحكومة رقم 156 في 27 كانون الثاني 2011. يترأس هذه اللجنة رئيس الحكومة وتضم في عضويتها كلاً من وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية كنائب رئيس اللجنة ووزير المالية ووزير العدل ووزير الداخلية والبلديات.

لجنة فنية تعاون اللجنة الوزارية:

➤ أنشئت بقرار رئيس الحكومة رقم 157 في 27 كانون الثاني 2011. يترأس هذه اللجنة وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية وتضم ممثلين عن رئاسة مجلس الوزراء وزارة العدل وزارة الداخلية والبلديات ومجلس القضاء



الأعلى ومجلس شورى الدولة والتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة والنيابة العامة التمييزية والهيئة العليا للتأديب ومصرف لبنان ووزارة التنمية الإدارية.

اللجان المصغرة: بصفته رئيس اللجنة الفنية المعاونة للجنة الوزارية لمكافحة الفساد انشأ وزراء الدولة لشؤون التنمية الإدارية خلال عهود متتالية عدة لجان مصغرة للقيام بمهام مختلفة تتعلق بمكافحة الفساد وهي:

1. لجنة فنية للإجابة على لائحة التقييم الذاتي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب [القرار رقم 184 لسنة 2012](#)؛
2. لجنة لوضع اقتراحات حول الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بموجب [القرار رقم 85 لسنة 2013](#)؛
3. لجنة مصغرة لوضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد بموجب [القرار رقم 174 لسنة 2016](#) ؛
4. الفريق الوطني المعني بأنشطة مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب [القرار رقم 98 لسنة 2017](#)؛
5. لجنة مصغرة من اجل تقييم تنفيذ لبنان لتدابير استرداد الموجودات الواردة في الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب [القرار رقم 63 تاريخ 2014/5/23](#) ؛
6. لجنة مصغرة من اجل تقييم تنفيذ لبنان للتدابير الوقائية المنصوص عليها في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب [القرار رقم 64 تاريخ 2014/5/23](#)؛
7. لجنة لدعم تطبيق قانون الحق في الوصول الى المعلومات بموجب [القرار رقم 289 تاريخ 2019/05/29](#)؛

لا يوجد سياسة وطنية موحدة لمكافحة الفساد في لبنان، فهذه الهيئات مولجة تنفيذ القوانين وفقاً لصلاحيات كل منها. الا ان الحكومة اللبنانية ستقر قريباً الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لتكون اول استراتيجية وطنية في تاريخ الجمهورية اللبنانية من نوعها وستساهم هذه الجهات بتنفيذها.

III. أهم النصوص القانونية ذات الصلة:

- **تنظيم ديوان المحاسبة:** المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 وتعديلاته التي تنص على: " أن ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة. وذلك بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء".
- **مجلس الخدمة المدنية:** المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته التي تنص على أن مجلس الخدمة المدنية يُمارس الصلاحيات التي تنيطه بها القوانين والأنظمة في ما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرْفهم من الخدمة وسائر شؤونهم الذاتية. كما يسعى إلى رفع مستوى الموظفين المسلكي، لا سيّما عن طريق إعدادهم للوظيفة وتدريبهم أثناء الوظيفة.



- **التفتيش المركزي:** المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته: يتولى التفتيش المركزي مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه وإيداء المشورة للسلطات الإدارية أو بناء على طلبها.
- **الهيئة العليا للتأديب:** المادة 13 من القانون رقم 65/54 تاريخ 1965/10/2 وتعديلاته التي تنص على أن تتولى الهيئة النظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يرتكبها الموظف والتي يحال أمامها بسببها.
- **التفتيش القضائي:** بموجب المادة 98 من قانوني القضاء العدلي الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/9/16 وتعديلاته: "تتولى هيئة التفتيش مراقبة حسن سير القضاء وأعمال القضاة وموظفي الأقسام ولفت نظر السلطات إلى ما تراه من خلل في الأعمال وتقديم الاقتراحات الرامية إلى إصلاحه، وصلاحيات تأديبية".
- **مصرف لبنان:** ان القانون رقم ٤٤ تاريخ 24/11/2015 (إضافة إلى القانون رقم 32 تاريخ 2008/10/16) اعطى لمصرف لبنان صلاحية اصدار التنظيمات اللازمة والمتعلقة بمكافحة تبييض الاموال ومكافحة الفساد، والذي بموجبه أصدر هذا الاخير تعميماً خاصاً بهذا الخصوص موجهاً إلى المصارف وسائر المؤسسات الخاضعة لرقابة مصرف لبنان
- **هيئة التحقيق الخاصة:** الفقرة رقم 2 من المادة السادسة من قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤٤ تاريخ 24/11/2015 تنص على أن تتولى هيئة التحقيق الخاصة مهمة التحقيق في العمليات موضوع الإبلاغات وطلبات المساعدة التي تتلقاها من الجهات الملزمة بالإبلاغ والتي يشتبه بأنها تشكل جرائم تبييض أموال أو جرائم تمويل إرهاب، كما تنص على أن من ضمن مهام الهيئة إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيق أحكام القانون 44 وإصدار توصيات للجهات المعنية كافة. وإنفاذاً لذلك، أرسلت هيئة التحقيق الخاصة في مطلع عام 2019 إلى جميع المصارف العاملة في لبنان تقريراً يتضمن مؤشرات مرتبطة بالفساد تم إعدادها من قبل "مجموعة إغمنت" (Egmont Group).
- **الهيئة التأديبية الخاصة بالبلديات:** المادة 103 وما يليها من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته، تتولى ملاحقة رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو العضو الذي يتولى أعمال السلطة التنفيذية وتأديبه.

IV. زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها:

تقوم وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR) والمعهد الوطني للإدارة (ENA) والمعهد المالي بدورات تدريبية للموظفين العموميين من شأنها زيادة معارفهم في موضوع مكافحة الفساد، وسواها من الموضوعات ذات الصلة. وقد ركزت وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية مؤخراً بعد صدور قانون الحق في الوصول الى المعلومات في شباط 2017 على تدريب موظفي المعلومات حول القانون وتطوير مواد معرفية بالتعاون مع المجتمع المدني لتوعية المواطن بحقوقه المنصوص عليها وكيفية استخدامه لهذه الحقوق.



كما إن طبيعة عمل ديوان المحاسبة والمهام الموكولة اليه في جميع المجالات والاختصاصات، تتطلب من قضاة وموظفي الديوان المثابرة على زيادة معارفهم وتنمية مهاراتهم من اجل مواكبة الحداثة في الافكار والاعمال. ونظراً لأن الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة يفتقر الى وحدة تعنى بالتدريب والعلاقات العامة، وايماناً من الديوان بأهمية التدريب وتنمية المهارات فقد تم اعتماد سياسة تفعيل دور ديوان المحاسبة في المنظمات الدولية والاقليمية لأجهزة الرقابة العليا ومعاهد التدريب المحلية واستغلال أي فرصة لإفادة منتسبي الديوان من المعارف والعلوم المالية والقانونية.

وينتسب ديوان المحاسبة بحكم كونه جهازاً أعلى للرقابة الى المنظمات التالية:

- منظمة الانتوساي "INTOSAI" (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة).
- منظمة "ARABOSAI" (المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة) وهو عضو في مجلسها التنفيذي.
- منظمة "INCOSAI" (أجهزة الرقابة العليا في قارة آسيا).
- منظمة "AISCCUF" (أجهزة الرقابة العليا في منظمة الدول الناطقة باللغة الفرنسية).

V. منح الهيئة أو الهيئات ما يلزم من الاستقلالية:

إن الهيئات المنوّه عنها أعلاه قد أنشئت بنصوص قانونية خاصّة بكلّ منها، وقد منحتها قدراً من الاستقلالية على صعيد ممارسة المهام والصلاحيات المنوطة بها (باستثناء مصرف لبنان وهيئة التحقيق الخاصة). إلا أن هذه الهيئات ما زالت بحاجة إلى مزيد من الاستقلالية (تفعيل سلطاتها وصلاحياتها وتطوير وسائل عملها وتحسين أعضائها...). أما على صعيد الموارد البشرية والمادية، فإن هذه الهيئات تتمتع بقدر مقبول منها (تخصيص اعتمادات لها في الموازنة العامة، صلاحية عقد النفقة وصرفها، تنوّع الموارد البشرية فيها...). إلا أنها ما زالت بحاجة إلى مزيد من التعزيز، إن لناحية توسيع ملاكاتها، وفقاً للحاجة، أو لناحية تحرير إعداد موازاناتها من رقابة السُلطة التنفيذية وتعزيز رواتب ومخصّصات أعضائها...).

وفي هذا الإطار صدرت عن مجلس الوزراء تعاميم عدّة نذكر منها:

- التعميم رقم 23 تاريخ 1994/10/15 وهو يتعلق بعدم جواز التعاقد مع من أنهيت خدماتهم بموجب نصوص استثنائية (المقصود القانونان رقم 199 ورقم 200 الصّادران تباعاً في 24 و 27 شباط/فبراير 1993)...
- والتعميم رقم 2000/24 تاريخ 2000/6/21، وهو يتعلق بتطبيق أحكام قانون الإثراء غير المشروع على المستشارين والخبراء العاملين في الإدارات العامة.

وفي ما خصّ التدريب، فإن الهيئات المذكورة تستفيد من دورات متنوّعة في مجالات عديدة ومن جهات مختلفة الا انها بحاجة الى المزيد والى بناء قدرات متخصصة.

بالإضافة إلى قانون المحاسبة العمومية الصّادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 وقوانين الموازنة العامة وملحقاتها.



التدابير المعتمدة لكفالة استقلالية الهيئة أو الهيئات المعنية بمكافحة الفساد:

إن النصوص القانونية التي أنشأت الهيئات المعنية بمكافحة الفساد والتي ترعى عملها قد كفلت استقلاليتها في هذا المجال، نذكر منها:

- المادة العاشرة من قانون تنظيم ديوان المحاسبة: "لا يُنقل الرئيس والمدعي العام والمستشارون ومعاونو المدعي العام إلى إدارة أخرى إلا بعد موافقة مجلس الديوان ولا يعزلون إلا بقرار من المجلس التأديبي".
 - عدم جواز نقل أي من أعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي إلا بعد موافقتهم أو موافقة اللجنة المختصة، ومن دون الحاجة لإصدار تدابير إضافية من مراجع إدارية.
- بالإضافة الى اقتراح قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الذي يعطي الهيئة لدى انشائها نوعاً من الاستقلالية الادارية والمالية ويمنح حصانات لاعضائها تمنكنهم من أداء مهامهم باستقلالية.

VI. التحديات:

يوجد حالياً ارادة سياسية لدى الدولة لتفعيل دور الاجهزة المعنية بمكافحة الفساد، الا ان التحدي الكبير يكمن في ضعف القدرة المالية للدولة لدعم تلك الجهات وتمكينها من أداء دورها (موارد بشرية، أنظمة متخصصة، برامج للمكنة، ...). وبذلك تعتمد الدولة على دعم الجهات المانحة في هذا المجال التي وفرت في السابق دعماً وبالاخص من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي قدم وما زال يقدم مساعدة تقنية في مجالات الإصلاح التشريعي والمؤسسي لمكافحة الفساد، واستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
